

Bogotá, 18 de julio de 2018

Señora

**María Lorena Gutiérrez**

Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Reciba un cordial saludo.

De acuerdo a la solicitud del ministerio a su cargo, en cumplimiento de la Ley 1868 de 2017 y del Decreto reglamentario 1067 de 2018, nos permitimos enviar nuestra respuesta al informe elaborado por el ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Sea la oportunidad para expresar nuestra satisfacción por la existencia de este mecanismo de evaluación de los Tratados de Libre Comercio (TLC), para contar con argumentos sobre la conveniencia o no de su implementación. Desde el Grupo Proindustria promovemos el balance de los TLC y desde enero de 2014 hemos participado en la realización de 46 informes sobre la situación comercial del país, por medio del documento Sistema de Información Alternativo, del Observatorio de los TLC.

En términos generales, afirmamos que los objetivos en materia de crecimiento, diversificación, creación de empleo e incremento de la actividad económica no se han cumplido con estos acuerdos. Por el contrario, los TLC han sido un mecanismo para incrementar las importaciones de productos que se elaboran en el país, compitiendo de manera desleal con la producción y el empleo nacional. A continuación, expresamos nuestras observaciones al documento enviado por ustedes.

Atentamente,



**Luis Fernando Restrepo**

Vocero del Grupo Proindustria

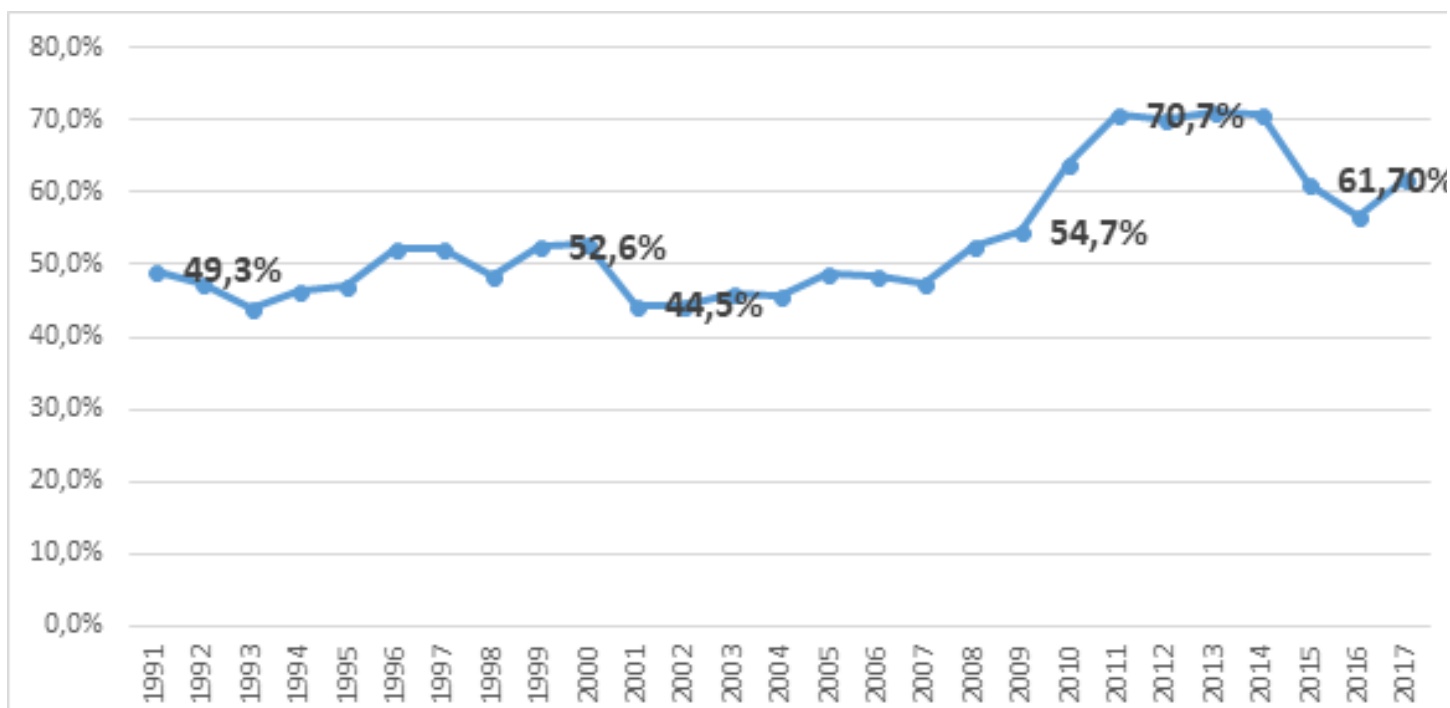
# 1. NO SE HA ALTERADO LA ESTRUCTURA EXPORTADORA

El informe presentado por el ministerio de Comercio, Industria y Turismo, muestra claramente que no ha habido una diversificación exportadora por parte de Colombia.

Anteriormente, el peso de las exportaciones de bienes no minero-energéticos representaba el 66,4% de las exportaciones totales para 1991, cifra que ha descendido hasta el 39,6% para el año 2017.

Asimismo, las exportaciones tradicionales continúan siendo los productos que lideran las ventas colombianas al exterior, reflejo de la inalterada estructura productiva. Para 1991 las exportaciones de este tipo de productos representaban el 49,3% de las exportaciones, en 2012 pasaron a ser el 70,1% y en 2017 se ubicaron en 61,7%, datos que no están reflejados en el informe presentado por el ministerio y que son fundamentales para el análisis de la composición exportadora del país.

**Gráfica 1. Participación de las exportaciones tradicionales de Colombia 1991 - 2017**



Fuente: elaboración propia con base en datos del ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

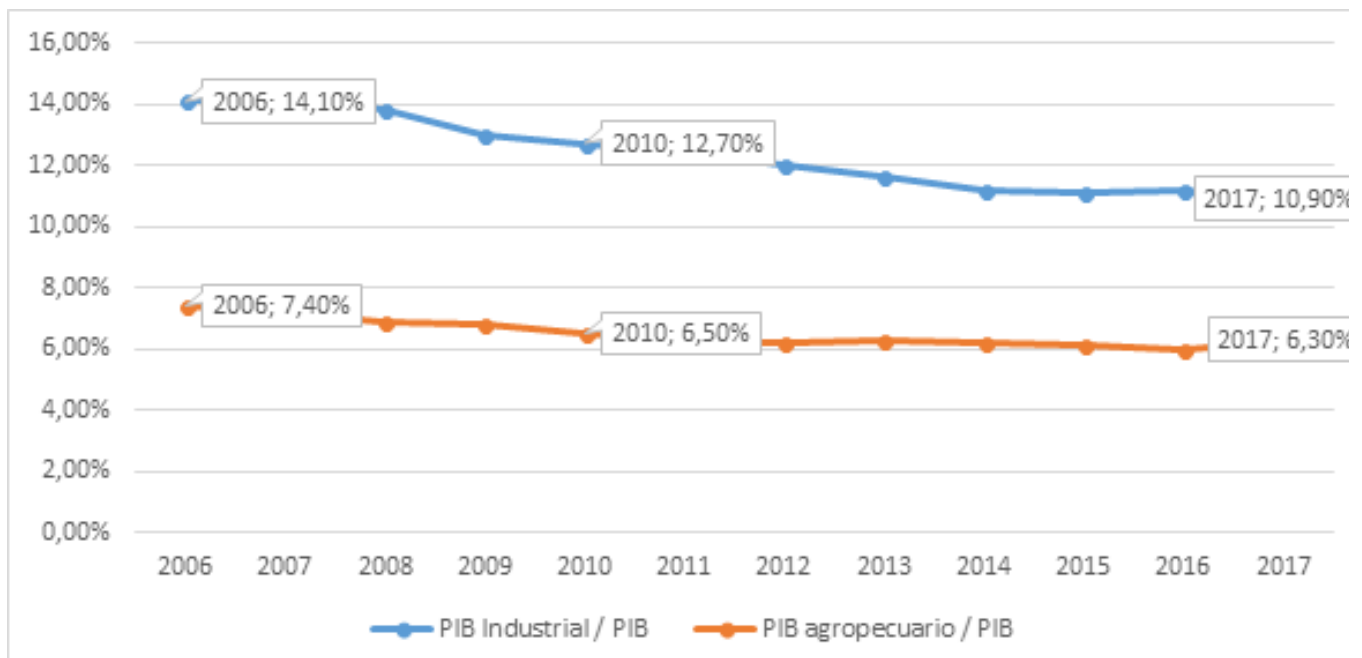
## 2. CON LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS TLC LOS SECTORES PRODUCTIVOS CAEN ECONÓMICAMENTE

Uno de los elementos clave, que no muestra el informe realizado por el ministerio, es el deterioro de los sectores productivos desde la entrada en vigencia de los acuerdos comerciales. Es importante resaltar que, así como los TLC van más allá del análisis de la situación comercial, como lo afirma el informe, también es importante mirar lo que ha pasado con el comportamiento de algunos sectores en la composición del empleo nacional, la cual se ha visto deteriorada en los últimos años.

Lo anterior muestra que, a pesar de la implementación de varios TLC, los sectores productivos no han dinamizado su capacidad productiva, e incluso, han venido perdiendo participación en el PIB nacional.

En el caso del sector agropecuario, la participación pasó de 7,4% en 2006 a 6,3% en 2017. Por su parte, el sector industrial muestra un deterioro más profundo en este indicador, ya que pasó de representar el 14,1% del PIB en 2006 al 10,9% del PIB en 2017.

## Gráfica 2. Evolución de la participación de los sectores productivos (agro e industria) en Colombia 2006 - 2017



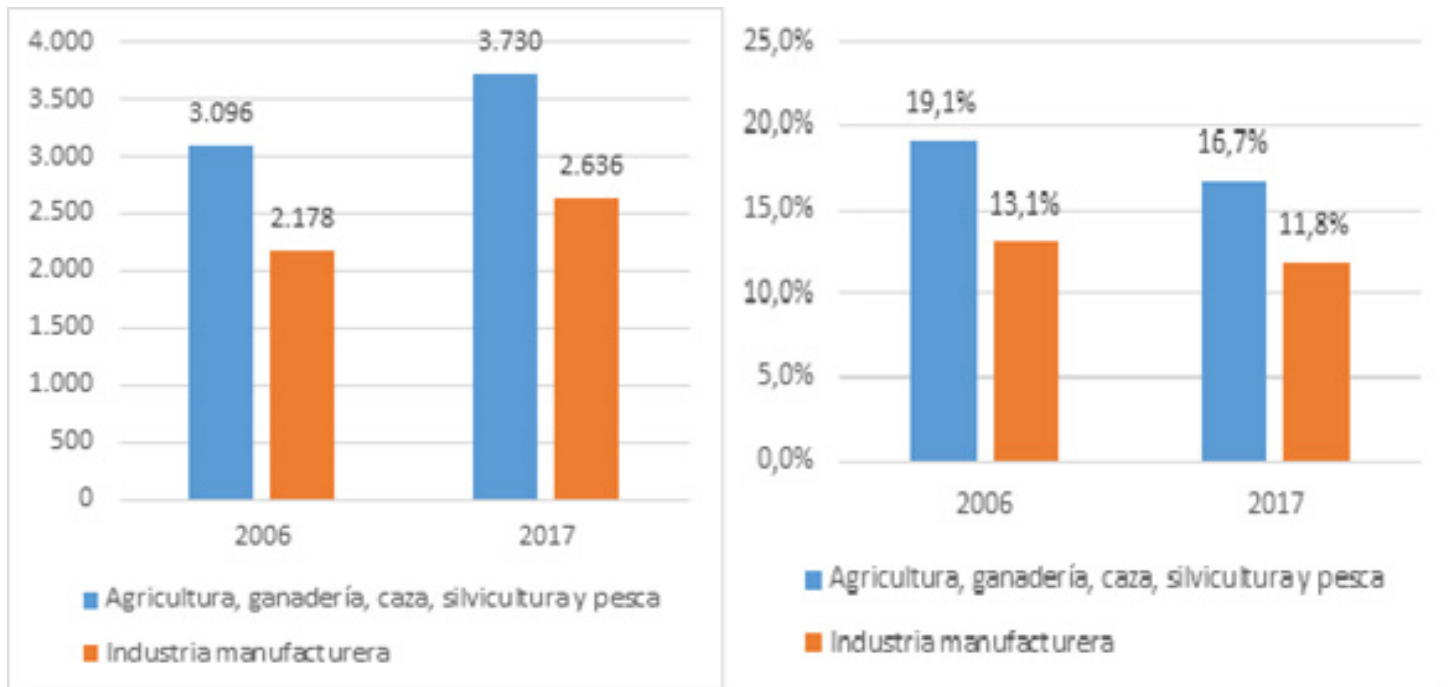
Fuente: elaboración propia con base en datos del DANE.

### 3. EL EMPLEO MANTIENE SU DETERIORO ESTRUCTURAL

El literal F del punto IV del informe presentado por el ministerio, muestra los resultados sobre el empleo en los TLC. El ministerio afirma: “estimar el empleo que genera un acuerdo comercial es bastante complicado porque al interior de una empresa no hay una división del trabajo relacionada con el destino de la producción” (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2018, pág. 29). Lo cual pone de manifiesto que, al momento de las negociaciones de estos acuerdos comerciales, se promete la creación de empleos sin ningún sustento técnico.

A la par con lo mostrado en el punto anterior de este documento, el empleo mantiene un deterioro estructural, a pesar del crecimiento de los ocupados, mostrando menor preponderancia en la ocupación total. Mientras que en el agro se pasó de tener una participación del 19,1% en 2006, para 2017 se redujo hasta el 16,7%; por su parte la industria pasó de tener el 13,1% en 2006 a 11,8% en 2017. Sin embargo, a pesar de esta tendencia, todavía siguen siendo sectores que lideran el nivel de ocupados junto con el sector comercio.

### Gráfica 3. Nivel de ocupados (en miles) y participación de los sectores agro e industria en el empleo en Colombia 2006 vs 2017



Fuente: elaboración propia con base en datos del DANE.

Esta situación contrasta con la baja remuneración de los ocupados en Colombia. El 42,8% de los ocupados ganan apenas entre 0 y 1 SMMLV; el 27% entre 1 y 1,5 SMMLV; y tan solo el 25,45% ganan más a 1,5 SMMLV.

## 4. ¿CÓMO SE DEFINE EL BIENESTAR?

El ministerio de Comercio, Industria y Turismo afirma: “La política de liberalización comercial e integración con el mundo ha mejorado el bienestar de los colombianos en US\$ 24 820 millones o 6,7% del PIB de 2012 en el lapso de 21 años (desde 1994). De esta ganancia de bienestar, el 82% corresponde a la mejora de los términos de intercambio” (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2018, pág. 7).

Agrega, “un acuerdo comercial debe evaluarse por sus resultados en el bienestar, la reasignación de recursos, la especialización de sectores en la economía, la productividad factorial, la atracción de inversión extranjera, el flujo de personas, entre otras variables. Sin embargo, es común que un acuerdo comercial se evalúe exclusivamente con base en la balanza comercial bilateral de bienes, incluso con la balanza bilateral de sectores o para productos específicos” (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2018, pág. 8).

Esta afirmación, citando a su vez al Consejo Superior de Comercio Exterior, deja varias dudas tales como: ¿cómo se calcula el bienestar de la liberalización comercial en Colombia?

Fundamental es la pregunta teniendo en cuenta distintos indicadores sociales tan deteriorados que

tiene hoy Colombia, como que el 26,9% de la población está en situación de pobreza, que el país continúa siendo el 8° más desigual del mundo, que ha aumentado la tasa de mortalidad infantil por desnutrición en niños de 0 a 5 años, entre otros, que distan de la medición en la que se afirma una mejora del bienestar de los colombianos.

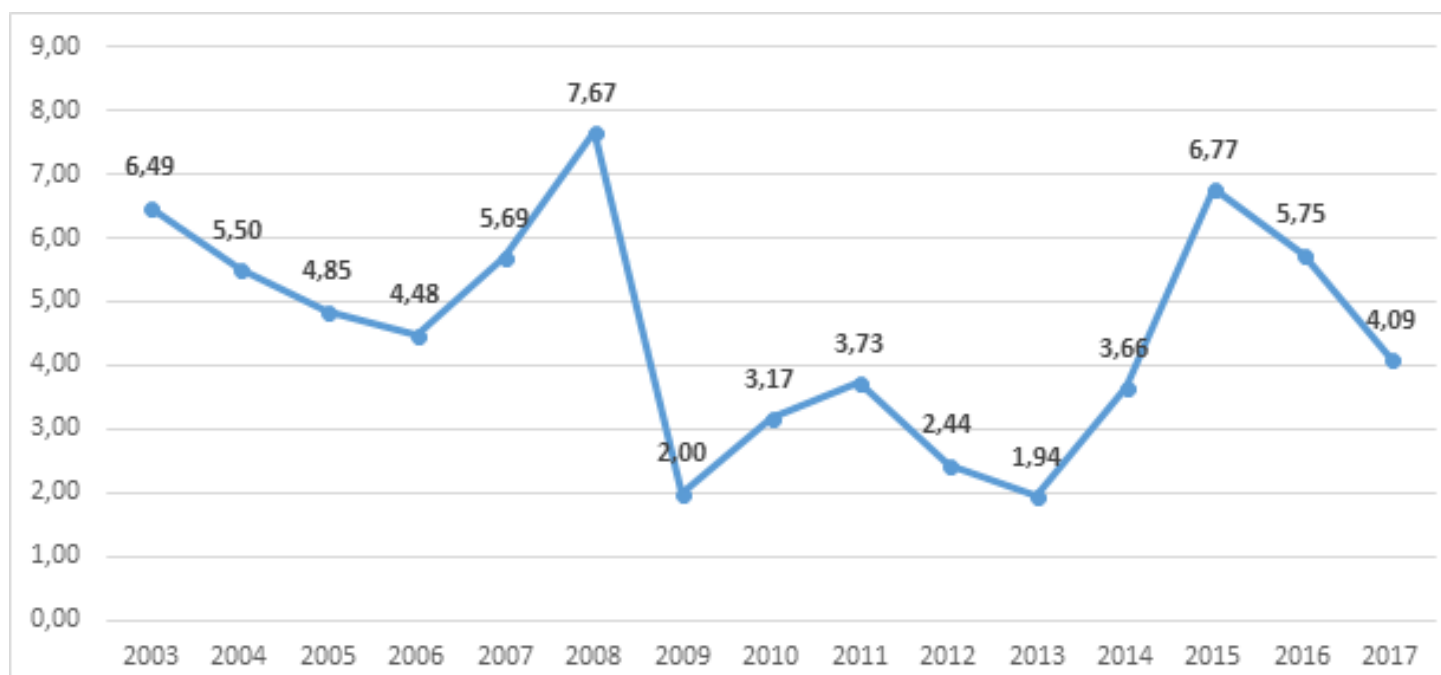
No es riguroso hacer una afirmación sobre mejoría del bienestar sin tener las cifras para demostrar la afirmación. Más aún cuando se ha demostrado que los TLC no han logrado diversificar la producción, aumentar el número de empresas exportadoras, aumentar la participación de los sectores productivos sobre el PIB total, ni aumentar la participación del empleo en estos sectores sobre el empleo total.

## 5. NO HA HABIDO BENEFICIO PARA EL CONSUMIDOR

A pesar de que constantemente se menciona que los TLC traen beneficios al consumidor, los resultados muestran que a pesar de la reducción de las tarifas arancelarias con el proceso de apertura comercial (citando al Consejo Superior de Comercio Exterior, CSCE), ese recaudo ha sido compensando “por mayor recaudo de IVA” (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2018, pág. 7).

Además, con la entrada en vigencia de los acuerdos comerciales no ha habido un cambio significativo en la evolución de los precios de bienes y servicios medidos por la inflación. En cambio, efectos como la depreciación de la moneda colombiana han generado un mayor impacto en el aumento de la inflación, por cuenta de las mayores importaciones. Es así que, con la entrada en vigencia de los distintos TLC, no se ha revertido ninguna tendencia en el aumento de precios.

**Gráfica 4. Evolución de la inflación en Colombia 2003 - 2017**



Fuente: DANE.

## 6. INVERSIÓN SIGUE AL VAIVÉN DE LOS PRECIOS DE MATERIAS PRIMAS

Según el informe, “se comprueba que los acuerdos comerciales son un importante motor de la inversión extranjera en ambas direcciones y es quizá unos de los efectos de mayor impacto en la productividad” (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2018, pág. 36).

Los altos índices de inversión en Colombia se han visto favorecidos por el aumento en los precios de varias materias primas como el carbón, el petróleo, el oro y el níquel. Aquí los TLC han servido para ofrecer garantías a las multinacionales de países con los cuales firmamos este tipo de acuerdos, y no precisamente para abrir nuevos mercados.

Desde 2006 a 2017 ha ingresado al país por inversión extranjera directa la suma de US\$ 142 229 millones, siendo el sector petrolero y minero los más representativos con el 44,2% de los recursos que ingresaron por este concepto, lo cual representa la suma de US\$ 62 930 millones.

Asimismo, la inversión en portafolio ha dado un gran salto en los últimos años en Colombia, gracias a los beneficios que han otorgado los últimos gobiernos a este tipo de inversión. En total por este concepto han ingresado al país recursos por US\$ 75 062 millones, trayendo consecuencias sobre la balanza de pagos, ya que esta inversión apenas entra, obtiene utilidad y después regresa a su lugar de origen, aumentando los pasivos de Colombia con el exterior, por lo que aquella afirmación de que “el déficit en la balanza comercial puede ser financiado con transferencias, rentas de factores, inversión extranjera directa o endeudamiento externo” (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2018, pág. 9), no es tan obvia y automática, sino que depende de diversidad de factores, que tendrán importancia conforme la balanza comercial aumente o no su déficit.

## 7. COLOMBIA EN EL ESCENARIO DE ‘GUERRA COMERCIAL’

Mientras varios países y bloques económicos alrededor del mundo han tomado la decisión de proteger la producción de sus territorios, Colombia ha tomado el camino contrario al querer firmar más acuerdos comerciales, en el que no son evidentes sus beneficios sobre la productividad nacional, el empleo y en general sobre el ‘bienestar’ del país. Es así que decisiones unilaterales como la de Estados Unidos buscan fortalecer su mercado interno; o bloques como la Unión Europea buscan fortalecer el mercado regional, pero sin la necesidad de firmar nuevos acuerdos comerciales que destruyan su lesionen su aparato productivo.

## 8. RESULTADOS CONSOLIDADOS

Entre 2010 y 2017 las exportaciones han mostrado un retroceso de 4,8%, las importaciones han aumentado un 15,3%, por lo que Colombia pasó de tener un superávit comercial de US\$ 1 559 millones en 2010 a un déficit de US\$ 1 588 millones en 2017. Por su parte, el déficit de la balanza comercial industrial aumentó 35,9%, pasando de US\$ 18 059 millones en 2010 a US\$ 24 537 millones en 2017. Sobre la diversificación exportadora, con base en la matriz de oferta y utilidades, el sector industrial muestra que el porcentaje de la producción industrial en la oferta total de la economía se redujo de 28,2% en 2010 a 25% en 2015. Asimismo, el peso del consumo intermedio del sector, sobre el consumo intermedio total, bajó de 36% en 2010 a 31,8% en 2015. Además, el porcentaje del con-

sumo final industrial en consumo final total pasó de 32,3% en 2010 a 30,7% en 2015. Finalmente, el consumo final industrial de bienes importados aumentó de 15% en 2010 a 23% en 2015.

## 9. OBSERVACIONES ADICIONALES

- A pesar de que se muestra como una ‘ñapa’ al informe, no se sabe verazmente qué tantos impactos tienen los TLC sobre el flujo de turistas desde y hacia Colombia.
- ¿Cómo se da el paso natural de la liberalización del comercio, hacia los TLC?
- Aunque se dice que la desgravación arancelaria trajo consigo un beneficio de COP 1,8 billones a los consumidores, en el mismo párrafo se afirma que esto fue compensado con aumentos en el IVA, por lo que esos cambios mantuvieron un efecto neutro sobre los consumidores, pero afectaron a la producción nacional.
- ¿Cuánto es el tiempo considerable para el acceso real en sectores sujetos a normas sanitarias, fitosanitarias y normas técnicas, con los países con los cuales Colombia tiene TLC?
- ¿Cuánto tiempo estima el ministerio de Comercio en que lleguen los beneficios de los acuerdos comerciales al país?
- No es claro en la afirmación de que “en el largo plazo la balanza comercial y/o la cuenta corriente tienden a equilibrarse” (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2018, pág. 9). Esto porque desde 2001 la cuenta corriente está en déficit y la balanza comercial está en déficit desde 2014, por lo cual no es claro en cuál momento del largo plazo retornará al equilibrio.
- Se supone que “las mayores importaciones pueden ser de factores productivos que complementan la producción nacional” (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2018, pág. 9), pero lo que ha sucedido en Colombia es que se ha desplazado la producción nacional por la importada.
- “La depuración de las cifras ha dejado sin argumentos los discursos en contra de las importaciones y los déficits comerciales como causantes de la destrucción de empleos” (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2018, pág. 10), pero sucede todo lo contrario en los sectores productivos.
- “Los acuerdos comerciales están orientados a que los países se especialicen en producir aquellos bienes en los que son más productivos y en importar los bienes en los que no son competitivos” (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2018, pág. 11), reafirmando la condición de Colombia como país exportador de materias primas.
- Pareciera que con los TLC se mostrara que si o si, los empresarios se tienen que adaptar a las “nuevas reglas de juego” (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2018, pág. 14), lo cual los lleva de ser productores a ser simples comercializadores.
- Según un Modelo Gravitacional del ministerio de Comercio, muestra que las importaciones aumentan más que las exportaciones de bienes no minero-energéticos (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2018, pág. 22), lo cual no es beneficioso.

- Dentro del cuadro 5 de la página 28 del informe se resalta el número de empresas exportadoras, pero hay que hacer la observación de que incluyen personas naturales exportadoras en este concepto, lo cual puede sesgar el análisis.
- Decisiones de inversión como la compra de Isagén en 2016 por parte de la canadiense Brookfield Asset Management, no es gracias a que exista un TLC, sino a una rentabilidad que esperan, pero si es una garantía para obtener rentabilidad que el Estado debe asegurar, de acuerdo a los capítulos de inversión de los tratados.
- Las estrategias de aprovechamiento de los acuerdos comerciales son deficientes en los objetivos y en los recursos:
  - INNpulsa Colombia: COP 10 700 millones
  - Rutas Competitivas: COP 42 900 millones
  - Aldea: COP 340 millones
  - Tan solo entre estas tres estrategias se destinaron recursos por COP 53 940 millones, apenas el 11% del presupuesto total del sector de Comercio, Industria y Turismo para 2017.
- En la composición por países se puede ver que Colombia no cambia su estructura exportadora, como se observó en el punto 1, con ninguno de los acuerdos comerciales. Pero se ve que algunos acuerdos regionales si tienen un mayor impacto en el sector industrial, e incluso que muestran resultados inmediatos después de implementado el acuerdo, favoreciendo comercialmente a Colombia. Cabría preguntarse ¿cómo determinar que un acuerdo u otro son favorables en su implementación y en qué plazo?
- El informe ignora variables importantes como:
  - Exportaciones tradicionales.
  - Exportaciones minero-energéticas y no minero-energéticas en volumen.
  - La concentración de las exportaciones según el Índice Herfindahl – Hirschman.
  - El número y el monto de las demandas de Colombia en el marco de los TLC.
  - No hay claridad sobre los ‘tiempos considerables’ o el ‘largo plazo’.
  - Se citan estudios que tienen bastante antigüedad y que debieran ser actualizados con las cifras después de suscritos varios TLC.
  - El informe de empleo no es concluyente y se deberían revisar los sectores económicos por separado.