

1-1-2008

# Análisis estratégico de la competitividad del sector óptico colombiano bajo la futura implementación del TLC con Estados Unidos

Alexandra Rosero Suárez  
*Universidad de La Salle*

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/optometria>

---

## Citación recomendada

Rosero Suárez, A. (2008). Análisis estratégico de la competitividad del sector óptico colombiano bajo la futura implementación del TLC con Estados Unidos. Retrieved from <https://ciencia.lasalle.edu.co/optometria/233>

This Trabajo de grado - Pregrado is brought to you for free and open access by the Facultad de Ciencias de la Salud at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Optometría by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact [ciencia@lasalle.edu.co](mailto:ciencia@lasalle.edu.co).

**ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE LA COMPETITIVIDAD DEL SECTOR  
ÓPTICO COLOMBIANO BAJO LA FUTURA IMPLEMENTACIÓN DEL TLC  
CON ESTADOS UNIDOS**

**CATHERINE ALEXANDRA ROSERO SUÁREZ**

**UNIVERSIDAD DE LA SALLE  
FACULTAD DE OPTOMETRÍA  
BOGOTÁ, D. C.  
2008**

**ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE LA COMPETITIVIDAD DEL SECTOR  
ÓPTICO COLOMBIANO BAJO LA FUTURA IMPLEMENTACIÓN DEL TLC  
CON ESTADOS UNIDOS**

**CATHERINE ALEXANDRA ROSERO SUÁREZ**

**Trabajo de Grado**

**Doctor  
WILSON GIOVANNI JIMÉNEZ BARBOSA  
Odontólogo  
Magíster en Administración**

**UNIVERSIDAD DE LA SALLE  
FACULTAD DE OPTOMETRÍA  
BOGOTÁ, D. C.  
2008**

A mi familia y amigos, quienes con gran generosidad y afecto me han apoyado en el logro de esta meta

Catherine Alexandra

## REGLAMENTO ESTUDIANTIL

“Ni la Universidad, ni el asesor, ni el Jurado calificador, son responsables de las ideas expuestas por el graduando”

## **AGRACEDIMIENTOS**

Expreso mi sincero agradecimiento a:

Dr. Giovanni Jiménez, Odontólogo y Director de la Investigación, por su dedicación, estímulo, colaboración y valiosas orientaciones durante la planeación y desarrollo del trabajo de grado.

Dr. Mario Esteban Bautista Ochoa, Optómetra, Presidente Tribunal Nacional de Ética Optométrica, Directivo de la Federación de Optómetras Colombianos FEDOPTO, Coordinador Académico Facultad de Optometría Universidad Antonio Nariño, por suministrar la información necesaria , su apoyo incondicional y por su motivación e interés en la realización del trabajo.

Dr. Juan Carlos Madriñan, Abogado de la Pontificia Universidad Javeriana con Especialización en Régimen Jurídico Financiero y Contable en Impuestos de la Universidad de los Andes y Magíster en Derecho Económico de la Pontificia Universidad Javeriana. Actualmente es Director Ejecutivo de la Cámara de Proveedores de la Salud de la ANDI y tiene la vocería del

sector de insumos de salud en los esquemas de integración económica TLC, MERCOSUR, SGP, El Salvador, entre otros.

Dr. Carlos Julio Maldonado Susatama, Magíster en Administración, Ingeniero de Sistemas, por sus valiosos aportes en la metodología de la investigación.

A Visión Óptica R.G LTDA en cabeza del Señor Ricardo Gómez, empresarios del Sector Óptico, por el suministro de información, interés y motivación para el desarrollo de esta investigación. Quienes por medio de sus grupos de discusión aportaron sugerencias para la elaboración del modelo propuesto.

A todas y cada una de las personas que colaboraron en la realización y culminación de esta investigación.

NOTA DE ACEPTACIÓN:

---

---

---

---

Firma del Presidente del Jurado

---

Jurado

---

Jurado

Bogotá, D. C., \_\_\_\_\_.



## TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
JUSTIFICACIÓN	5
OBJETIVOS	8
OBJETIVO GENERAL	8
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	8
METODOLOGÍA	9
1. MARCO DE REFERENCIA	12
1.1 MARCO HISTÓRICO	12
1.1.1 Evolución de la globalización	12
1.1.2 Globalización Comercial y el Mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos	17
1.1.3 La integración comercial como un objetivo dentro del proceso de globalización	18
1.1.4 La Integración Comercial como un proceso de globalización	19
1.1.5 Colombia en el proceso de globalización comercial.	20
1.2 MARCO TEÓRICO	28

1.2.1 Teoría de la competitividad	28
1.2.2 Análisis del sector industrial	37
1.2.3 Análisis estructural	38
1.2.4 El análisis DOFA	40
1.3 MARCO LEGAL	41
1.3.1 Las negociaciones comerciales multilaterales	41
1.3.2 La OMC y el Multilateralismo	42
1.3.3 La aplicación del Artículo XXIV del GATT. Zonas de Libre comercio y Uniones aduaneras	42
1.3.4. La Cláusula De La Nación Más Favorecida (Nmf) Y Los Acuerdos Comerciales Preferenciales.	
1.3.5 El principio del trato nacional	44
1.3.6 Los acuerdos comerciales preferenciales	44
1.3.7 Constitución Política de la República de Colombia	45
1.3.8 Ley 372 de 1997	46
1.3.9 Ley 650 de 2001 (Abril 17)	47
1.4 MARCO CONCEPTUAL	47
1.5 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	48
	58
2. EL SECTOR ÓPTICO EN COLOMBIA	
2.1 DESARROLLO DE LA OPTOMETRÍA Y LA ÒPTICA EN COLOMBIA	61
2.2 SITUACIÓN ACTUAL DEL SECTOR	61

2.2.1 Centros ópticos	76
2.2.2 Profesionales en optometría	76
2.2.3 Caracterización del mercado de importaciones de los Estados Unidos	77
2.3 EL SECTOR ÓPTICO COLOMBIANO FRENTE AL TLC	84
2.3.1 Apreciaciones Generales	86
2.3.2 Entrevista a profesionales relacionados con el sector Óptico Colombiano	86
	89
3. ANALISIS ESTRATEGICO DEL SECTOR OPTICO COLOMBIANO	
3.1 ANÁLISIS MATRIZ DOFA	98
3.2. ANÁLISIS SECTORIAL CON MODELO DE CINCO FUERZAS COMPETITIVAS	98
3.2.1 Amenaza de nuevos participantes	
3.2.2 Presencia de productos sustitutos	
	109
3.2.3 Poder negociador de los compradores	
	110
3.2.4 Poder negociador de los proveedores	
	111
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	111
BIBLIOGRAFÍA	112
	114
	119

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Modelo Cinco Fuerzas Competitivas De Porter	Pág. 30
Figura 2. Talento Humano Profesional Por Población	78
Figura 3. Análisis Sectorial	109

## LISTA DE TABLAS

Tabla No. 1 Concentración de Ópticas por ciudad	77
Tabla 2. Inventario de la oferta de profesionales, auxiliares y técnicos en salud en Colombia, año 2.004	80
Tabla 3. Inventario de la oferta de profesionales en salud en Colombia, año 2.004	80
Tabla 4. Proyecciones de la oferta de profesionales no especializados, técnicos y promotores de salud, Colombia, años 2.001 – 2.005	81
Tabla 5. Escenarios de oferta y demanda de optómetras en Colombia, Años 2.001 – 2.006	82
TABLA 6. Estadística de Egresados de las Facultades de Optometría	83
Tabla 7. Productos colombianos con potencial exportador a U. S. A.	84
Tabla 8. Productos del Sector óptico con potencial exportable a E. U. U.	85
Tabla 9. Matriz DOFA	103

## LISTA DE CUADROS

Cuadro 1. Respuesta de entrevista a profesionales relacionados con el sector Óptico Colombiano	89
--	----

## **LISTA DE ANEXOS**

Anexo 1. TEMAS INCLUIDOS EN EL TLC CD INTERACTIVO.

Anexo 2. FORMATO DE ENCUESTA.

## **INTRODUCCION**

Uno de los temas económicos del momento es la globalización, entendiéndose como el proceso económico-financiero que viene desarrollándose hace muchos años y cuya finalidad es la liberalización de los servicios financieros y del comercio.

Colombia que esta en proceso de globalización inició con uno de sus más ambiciosos proyectos en el año 2004 planteando la negociación de un tratado de libre comercio con EE.UU.; con este acuerdo se pretende aumentar la circulación de bienes y servicios, y a sus vez incrementar de forma sustancial el flujo de capital e inversión extranjera, para así generar su propio desarrollo económico, comercial, social y cultural.

Ante la apertura y la globalización económica las empresas colombianas se están viendo enfrentadas al reto de ser más productivas y competitivas, basados en el principio de la eficiencia y la búsqueda de la calidad de los servicios, características indispensables para lograr no sólo la permanencia



sino el fortalecimiento de sus actividades y el posicionamiento estratégico dentro del bloque de mercados en el sector de la salud<sup>1</sup>.

Este trabajo de investigación describe las diferentes fases de análisis, diagnóstico y elaboración de un esquema de competitividad del sector óptico colombiano con el propósito que sirva de soporte para considerar la afectación que tendrá la posible firma del Tratado de Libre Comercio con Estado Unidos, permitiendo establecer estrategias tendientes a crear una cultura de servicio al usuario, y mejoramiento continuo de la calidad en la prestación de los servicios profesionales a nivel de la salud, la educación en optometría, y el sector óptico empresarial.

Para satisfacer este objetivo, se parte de una recopilación de información referente al desarrollo de la globalización, iniciando con análisis de conceptos generales y llegando a la síntesis de la literatura que sobre el tema de tratados de libre comercio se ha escrito, específicamente lo concerniente a la experiencia que ha tenido Colombia en la firma de estos convenios; esto se logró a través de indagaciones en informes de diferentes autores especializados en esta materia.

---

<sup>1</sup> ALMEIDA, Celia; et. Al. Efectos de la reforma de la seguridad social en salud en Colombia sobre la equidad en el acceso y la utilización de servicios de salud. En: <http://medicina.unal.edu.co/ist/revistasp>

Así mismo se hace una exposición de la teoría de la Competitividad, basados en los planteamientos y postulados de Michael Porter que permite entender el funcionamiento y sirve de base para poder inducir al conocimiento de la matriz de **“las cinco fuerzas que guían la competencia industrial”**.

Se señalan las diferentes normas legales y jurídicas que enmarcan el derecho que tienen los Estados de establecer y suscribir convenios y tratados comerciales, tendientes a propiciar el intercambio de bienes y servicios, bajo acuerdos de reciprocidad previamente concertados; exponiendo el caso particular de la normatividad Colombiana en el Sector del Comercio Internacional.

Partiendo de este conocimiento se realiza el análisis del estado actual del Sector Óptico Colombiano, su evolución, conformación y desarrollo, percibido por los actores vinculados como profesionales de la optometría, Decano de Facultad de Optometría, e industriales y comerciantes del Sector Óptico. En apartes como: ventajas, fortalezas, y recomendaciones de los diferentes segmentos del sector; frente a la globalización y la eventualidad de la firma del TLC con EE. UU, para lo cual se utilizó como técnica de recolección de información la entrevista, que permitió definir estos aspectos.

Identificados estos tópicos, se propone mediante el análisis DOFA una serie de estrategias tendientes a crear ventaja competitiva en cada uno de las partes que conforman el sector óptico aprovechando la posible firma del TLC.

Además, como parte de la metodología utilizada se realizará una publicación que contribuya a la divulgación y socialización de los resultados obtenidos en la investigación en medios especializados del área de la Salud Visual en Colombia.

## JUSTIFICACION

El tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Colombia es sin duda, el tema económico más importante de los últimos años. Dicho tratado ha generado grandes expectativas a nivel institucional, comercial y legal, siendo éstos factores necesarios para la integración del crecimiento y desarrollo socio-económico del país.

Para entrar a hacer parte de este proceso el 18 de mayo de 2004 en la ciudad de Cartagena se inician formalmente las negociaciones entre los países andinos y Estados Unidos<sup>2</sup>. Sin embargo, Colombia parece no estar preparada para la negociación del tratado de libre comercio con dicho país. No obstante los esfuerzos del gobierno y del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, existe desconcierto y desconocimiento de que es el Tratado de Libre Comercio, para que sirve, cual será su impacto a corto, mediano y largo plazo, desde la perspectiva comercial, económica, cultural y jurídica. Además gran parte del sector privado solo se conforma con la información que suministran los medios de comunicación quienes tienen el poder de manejar dicha información a su antojo.

---

<sup>2</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Apoyo a sectores menos beneficiados del TLC. En: Boletín de Prensa, marzo 6 de 2006. p.1

Por este motivo, las instituciones prestadoras de servicios de salud y las entidades que tienen relación con ellas, deben tener en cuenta que para mantenerse en el Sector deberán presentar un alto respeto por el paciente, satisfacer sus necesidades y ofrecerle un servicio de calidad; prestándolos de manera eficiente y competitiva. De igual forma entre sus características se encontrarán las siguientes: anticipación al cambio, adaptarse y manejarlo, contar con estrategias que permitan el logro de sus objetivos y orientar su actividad; trabajar en equipos multidisciplinarios, con la filosofía y la práctica del mejoramiento continuo<sup>3</sup>.

Tener un conocimiento preciso de este proceso de negociación, de sus beneficios y falencias, es indispensable para que los empresarios del sector óptico colombiano vayan preparándose para su entrada en vigencia y puedan ser más competitivos en la inserción de Colombia en los mercados internacionales.

Para ello deberá contar con mecanismos y herramientas, no solo de crear sino de construir ventajas, que le permitan evaluar y monitorear las actividades realizadas en busca de un estándar cada vez alto. Uno de estos mecanismos es el que propone Michael Porter, porque para que un país entre a competir a nivel internacional debe estar a la altura de sus

---

<sup>3</sup> BLANCO RESTREPO, Jorge; MAYA MEJÍA, José. Fundamentos de salud pública: administración de servicios de salud. Medellín: Corporación para investigaciones biológicas, 1997. p. 81

competidores. Para Porter la competitividad se genera desde las empresas y no desde el gobierno. Partiendo de este punto de vista se pretende llegar a concientizar al sector Óptico Colombiano para que se prepare para la entrada en vigencia de dicho acuerdo.

El presente estudio analiza mediante la matriz de “las cinco fuerzas que guían la competencia industrial”, la afectación positiva y/o negativa que tendrá el sector óptico colombiano, bajo la futura implementación de TLC con Estados Unidos. Para alcanzar este propósito se hace necesario hacer una división del sector óptico colombiano Así:

1. Afectación del TLC en la salud de los colombianos
2. Afectación del TLC en la educación de los Colombianos
3. Afectación del TLC en las empresas del sector óptico Colombiano
4. Afectación del TLC en la prestación de servicios profesionales.

Por los motivos anteriormente expuestos, se confía en que la investigación sirva como punto de referencia para ejecutar los cambios rápidos y significativos, a través de la implementación de estrategias que fomenten la conservación y el mejoramiento de la actividad empresarial del sector Óptico en nuestro país.

## OBJETIVOS

### OBJETIVO GENERAL

Analizar la afectación positiva y/o negativa que tendrá el sector óptico colombiano, bajo la futura implementación del TLC con los Estados Unidos, mediante la matriz de **“las cinco fuerzas que guían la competencia industrial”**

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Determinar en que posición se encuentra el sector óptico colombiano frente a la negociación del TLC con EEUU.
- Analizar fundamentos jurídicos sobre los que se basa la negociación para anticiparnos a los cambios que tendrá el sector óptico colombiano una vez se firme el tratado.
- Establecer estrategias para que el sector óptico se inserte en el TLC mediante la aplicación de una matriz DOFA.

- Presentar recomendaciones para la conservación y mejoramiento de la actividad empresarial de éste sector en nuestro país.
  
- Contribuir a la divulgación y análisis del TLC reflejado en el sector óptico colombiano.

### **METODOLOGIA:**

La presente investigación es de tipo descriptivo, que consiste en el análisis de problemas mediante el uso de diferentes métodos y técnicas de investigación científica, deduciendo de ellas conclusiones que confrontaremos con los hechos, generando instrumentos de medición confiables con el fin de obtener información necesaria para el desarrollo del proyecto mediante los siguientes pasos:

- ❖ Revisión de conceptos existentes sobre la globalización y la competitividad que permitió establecer una identificación de las relaciones causa-efecto entre los elementos que componen el objeto del trabajo.
  
- ❖ Recolección de información: para esta investigación se recurrió a diferentes estudios realizados por entidades tanto gubernamentales



como privadas acerca del tema como los son: ANDI, PROEXPORT, MINISTERIO DE COMERCIO CULTURA Y TURISMO, ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA, entre otros; obtenidas en consulta a través de las redes de bibliotecas universitarias y distritales y en medios electrónicos como el Internet.

- ❖ Para analizar el grado de conocimiento, aceptación o rechazo que tiene el tema del TLC en el Sector Óptico se elaboró y aplicó una entrevista a personalidades involucradas en los diferentes estamentos del sector. A partir de los resultados obtenidos, se identifican factores importantes para el desarrollo de la investigación, tales como temores, amenazas y criterios.
- ❖ Con base en los resultados obtenidos y mediante la aplicación del modelo la matriz DOFA, se generaron las estrategias y recomendaciones pertinentes en cada caso subsector para mejoramiento de su actividad.
- ❖ Bajo el modelo de Michael Porter se diseñaron los esquemas de competitividad de las diferentes entidades que conforman el sector óptico con el fin de establecer el impacto del TLC a corto y largo plazo.

- ❖ Los principales hallazgos y conclusiones serán publicados por medio de un artículo en la revista de la universidad de la Salle.

# 1. MARCO DE REFERENCIA

## 1.1 MARCO HISTORICO

**1.1.1 Evolución de la Globalización** La historia de las [sociedades](#), especialmente las [europeas](#), a partir de la travesía de [Cristóbal Colón](#) en [1492](#), muestra que la gran mayoría ha tenido sólidas vocaciones expansivas; esto dio lugar a una serie de [imperios](#). Durante ese periodo, la teoría política y económica que regía las relaciones tanto entre los imperios como los de las [metrópolis](#) hacia las [colonias](#) era el [mercantilismo](#), que presupone la competición por una cantidad finita de riqueza, lo que "obligaba" a un control estricto del [comercio](#). Esto ocasionó tensiones entre las potencias coloniales, de donde nació la necesidad de buscar arreglos entre ellas. Así por ejemplo, en [1494](#), en el primer tratado global de la historia, España y Portugal se reparten el mundo a ser conquistado, dividiéndolo de acuerdo al [Tratado de Tordesillas](#)<sup>4</sup>

Los movimientos independentistas causan el fin de ese primer período colonial demostrando que el [comercio internacional](#) puede aportar

---

<sup>4</sup> AGUILAR MONTEVERDE, Alonso. Globalización y Capitalismo. México: Plaza & Janés, 2002, EN: <http://www.ipsnoticias.net/focus/globalizacion/index.asp>

prosperidad incluso en ausencia de dominio colonial. El mercantilismo fue reemplazado por nuevas teorías: el liberalismo político y social de Adam Smith y sus sucesores. Esa nueva visión contribuyó durante los años cuarenta y cincuenta del [siglo XIX](#) a la extensión del modelo de la División internacional del trabajo, asignando a Europa la producción de [bienes manufacturados](#) y a los países no europeos la producción de materias primas, generando así una inmensa acumulación de capital que dio impulso al sistema capitalista industrial, en el área del comercio internacional, el [proteccionismo](#) mercantilista es reemplazado por el libre comercio.

En [1945](#), poco antes de finalizar la [Segunda Guerra Mundial](#), las [Naciones Unidas](#), aún en proceso de constitución, realizan una Conferencia Financiera en Bretton Woods (EEUU), donde se decide crear el [Fondo Monetario Internacional](#) y el [Banco Mundial](#). Poco después, en [1947](#), se firma el [Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio](#) (GATT), antecesor de la [OMC](#). En lo relacionado a políticas.

Sin embargo, al terminar la guerra, el mundo se dividió en tres grandes bloques político-económicos: el bloque capitalista con el liderazgo de Estados Unidos y el bloque comunista ([COMECON](#)) con el liderazgo de la [Unión Soviética](#). Por su parte, los pueblos de las colonias europeas iniciaron una serie de luchas de [liberación nacional](#) que culminaron en la creación

de más de 100 nuevas naciones independientes. Muchos de estos países prefirieron no alinearse en ninguno de esos dos bloques. Emergió entonces un [Tercer Mundo](#) que se organizó como [Movimiento de Países No Alineados](#) que, aún manteniendo cierta relación con uno o con los dos bloques, se mantenían neutrales en la confrontación global. Este sector puso en práctica una serie de políticas a fin de obtener su [desarrollo económico](#) muchas de las cuales estaban basadas en el principio de Industrialización por sustitución de importaciones.

El [9 de noviembre](#) de [1989](#), se produjo la caída del [Muro de Berlín](#), abriendo camino a la implosión de la Unión Soviética en [1991](#) y la desaparición del bloque comunista; a partir de ese momento comenzó una nueva etapa histórica: la **globalización**.

En sentido general la globalización no es más que “un proceso económico-financiero que viene desarrollándose, con altos y bajos, desde hace bastantes años<sup>5</sup>”. Este proceso, como la inmensa mayoría de los hechos económicos, desde el punto de vista moral, es neutro; sin embargo, puede producir efectos positivos o negativos, éticamente deseables o éticamente rechazables. Dependerá de la manera como lo utilicen las personas y las instituciones que intervengan en el proceso; es decir, dependerá del sistema

---

<sup>5</sup> PEÑARREDONDA, G. La globalización y los países en desarrollo, Madrid: Coruña, 2001. Pág. 35

ético-cultural al que los agentes se hallan vinculados y del sistema político-jurisdiccional en el que el proceso se encuentre enmarcado.

El desarrollo de la globalización económica se da fundamentalmente a través de la liberalización de los servicios financieros y del comercio. Los efectos concretos de la globalización en la economía pueden verse en los siguientes campos:

- *Una revolución tecnológica*, que va de la mano con un desarrollo científico exponencial; una verdadera tercera revolución industrial que acelera la difusión de la información, del conocimiento y atraviesa horizontalmente las múltiples actividades humanas, desde el desarrollo de la inteligencia artificial y la ingeniería genética hasta los mercados financieros. Esto ha producido una explosión de la productividad y una reducción de los costos de producción. Cambian las condiciones de trabajo y los procesos de toma de decisiones; aumentando lo que puede producirse y dónde puede producirse<sup>6</sup>.
  
- *Una fuerte y profunda liberalización del comercio y de las*

---

<sup>6</sup> CHERNIAK, Carlos; CELAYA, Dario. Las cancillerías de la Globalización. EN: [www.aeeap.org.ar](http://www.aeeap.org.ar)

*inversiones*, que favorece en principio, al libre comercio, la liberalización generalizada de las transacciones de capital y el consecuente desarrollo de mercados financieros internacionales; tendiendo a la formación de bloques de libre comercio o unidades de integración regional con normas intergubernamentales o supranacionales, tendientes a alcanzar un mercado común en busca de economías de escala y una mayor capacidad competitiva para su inserción internacional<sup>7</sup>".

- *Una creciente interdependencia de los mercados físicos*: El constante incremento del comercio y de los flujos financieros a escala planetaria fomentan la internacionalización de la actividad empresarial (empresas transnacionales) globalizando las estructuras productivas de las empresas, y propiciando la fusiones empresariales.

Las formas de producción y de organización industrial se han visto sensiblemente alteradas en la búsqueda de aumentos de productividad con base en el diseño y fabricación de productos que dejaron de ser procesos separados y se han integrado (ingeniería simultánea); innovación continua y paulatina; organización del trabajo en equipo y con

---

<sup>7</sup> *Ibíd*em, pág. 25

formas flexibles; e integración de la cadena de suministro de conformidad con el principio de “justo a tiempo”<sup>8</sup>.

En las llamadas “nuevas tecnologías (microelectrónica e informática, la biotecnología y los nuevos materiales: plásticos, cerámicas y metales), encontramos, en gran parte, el núcleo de este proceso de cambio. Nos referimos a las disciplinas científicas y técnicas generadoras de conocimiento e información sobre los cuales se asienta, cada vez más, un paradigma de productividad y competitividad de la economía global<sup>9</sup>”.

### **1.1.2. LA GLOBALIZACIÓN COMERCIAL Y EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS CIUDADANOS DE UN PAÍS.**

La globalización, como proceso irreversible tiene una de sus manifestaciones más concretas en el auge y fortalecimiento del comercio internacional. El intercambio de bienes y servicios por ejemplo, se condiciona no sólo por las fluctuaciones de precios de las materias primas, sino también por las consecuencias del *capitalismo global*, en el que el comportamiento del flujo de capitales afecta esa realidad. La internacionalización de los procesos productivos, en los cuales las empresas multinacionales se encuentran a la vanguardia también evidencian la importancia del proceso de globalización: una empresa puede tener su proceso productivo en un país latinoamericano

---

<sup>8</sup> TANGARIFE TORRES Marcel. TLC con Estados Unidos, fundamentos jurídicos para la negociación. Cámara de comercio de Bogotá. Bogotá. 2004. pág.47

<sup>9</sup> \_\_\_\_\_ . Op. Cit. Pág. 48.



como Colombia; su centro de actividad financiera en Argentina; y su centro de actividad administrativa en Estados Unidos<sup>10</sup>.

La finalidad del proceso de globalización debe estar íntimamente relacionada no sólo con la liberalización del comercio de bienes y servicios, sino con el mejoramiento de las condiciones de vida de todas las personas, según lo establecen expresamente diversos tratados de integración económica.

### **1.1.3. LA INTEGRACIÓN COMERCIAL COMO UN *OBJETIVO* DENTRO DEL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN**

La integración comercial entre Estados es *un* objetivo y un proceso. Se establece un *objetivo* que tiene como base fundamentos comerciales y que permite aspirar a llegar a diferentes grados de finalidades comunes<sup>11</sup>:

- *Zona de libre comercio:* en dicha zona hay libre flujo de bienes y servicios en el territorio de los países integrados. Se eliminan, entonces, todas las barreras comerciales que puedan significar el establecimiento o permanencia de gravámenes o restricciones.
- *Unión aduanera:* Se define como: "La sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, de manera que

---

<sup>10</sup> Ibidem, pág. 50

<sup>11</sup> Secretaría General de la Comunidad Andina. EN: <http://www.comunidadandina.org>

los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales sean eliminados con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión”.

- *Mercado común*: El mercado común implica un mayor nivel de integración, donde además de lo anterior se consolidan plenamente las denominadas cuatro *libertades*: libre comercio de bienes, libre comercio de servicios, libre flujo de personas y libre flujo de capitales. Se mezclan además, componentes de carácter político, social, económico y cultural comunes como ocurre con la Unión Europea.

#### **1.1.4. LA INTEGRACIÓN COMERCIAL COMO UN PROCESO DE**

**GLOBALIZACIÓN** La integración puede definirse como un proceso, pues además de la disposición de los Estados de integrarse y adoptar unas reglas de juego para ello, la integración comercial se logra mediante el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el transcurso del tiempo y la solución de controversias según esquemas preacordados; y, con voluntad soberana de acatar las decisiones desfavorables a una de las partes<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Ibidem, Pág. 32

La integración y los procesos de integración deben convertirse en mecanismos o instrumentos para optimizar y favorecer el comercio internacional. El artículo XXIV del GATT consolida la convivencia de esquemas de integración como zonas de libre comercio o uniones aduaneras, con la vinculación y el cumplimiento de los compromisos ante la OMC, como instrumento mundial para favorecer el comercio internacional, es decir, la globalización del comercio.

Los países miembros que acuerdan unirse y abrir sus fronteras a través de los diversos tratados de integración comercial que suscriben, tienden cada vez más a consolidar posiciones únicas en sus relaciones con terceros países o con otros bloques de integración.

#### **1.1.5. COLOMBIA EN EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN COMERCIAL**

El proceso de apertura e internacionalización se inició en Colombia a comienzos de la última década del siglo XX y generó múltiples transformaciones, tanto a nivel de la estructura económica como institucional del país. Los cambios regulatorios que se realizaron, buscaban llevar la economía hacia un proceso de modernización que la hiciera más competitiva en los mercados mundiales. En esta vía, se llevaron a cabo importantes

reformas estructurales que abarcaron diversos sectores de la economía como el laboral, el financiero, el público y el externo<sup>13</sup>.

La reforma del sector externo se orientó, en primer lugar, a lograr una mayor apertura de la cuenta corriente mediante el desarrollo de una agresiva política de liberalización de flujos comerciales. En segundo lugar, se buscó flexibilizar el régimen cambiario, con el fin de permitir una mayor participación del mercado en la determinación del tipo de cambio y un mayor acceso de los agentes a los flujos externos de financiamiento. Estas medidas fueron complementadas con la adopción de un régimen de mayor libertad para la inversión extranjera.

La liberalización comercial implicó la eliminación de las restricciones cuantitativas a las importaciones, la reducción en la dispersión arancelaria y en las tarifas; y el apoyo a diversas iniciativas de integración económica regional, especialmente con Venezuela, Chile y México. Así mismo, se modificó la estructura institucional del sector externo, la modificación de funciones del INCOMEX y la Junta de Política Aduanera; además, de la conversión de Proexpo en el Banco de Comercio Exterior y las reformas del procedimiento aduanero<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> JUNQUITO, Roberto. Ministerio de Hacienda. Bogotá: el Ministerio, 1.999. Pág. 18

<sup>14</sup> ALONSO, Gloria. Ciclo de Conferencia- UNIANDINOS - Globalización en la economía colombiana. Bogotá: Universidad de Los Andes, 2002

Tradicionalmente, Estados Unidos ha sido y es el principal socio comercial de Colombia, con una participación que ha fluctuado entre el 35% y el 40% durante lo corrido de la década de 1990. En el mismo período le siguen en orden de importancia los países de la Región Andina y del resto de América Latina con una participación del 25%; la Unión Europea con una participación del 20%; y en último lugar los países de Asia y el resto del mundo. (BONIFAZ, José Luis, MORTIMORE, Michael, Colombia: Un CANálisis de su competitividad Internacional, CEPAL, Serie Desarrollo Productivo No. 58, 1999).

Desde principios del último decenio del siglo XX, Colombia ha fortalecido su vinculación al proceso de globalización económica y comercial; y por ello ha suscrito numerosos acuerdos comerciales con otros países o bloques de países entre los que se destacan:

***El esquema SPG o Sistema de Preferencias Generalizadas***<sup>15</sup> surgió tras la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo, realizada en 1968. En ella se estableció que los países industrializados debían conceder preferencias comerciales a todos los países en vía de desarrollo. La UE fue la primera en aplicar un régimen SPG en 1971. En la

---

<sup>15</sup> Unión Europea - Sistema Generalizado De Preferencias.: Delegación de la Unión Europea para Colombia y Ecuador. EN: [www.delcol.cec.eu.int/es/ue\\_colombia/relaciones\\_economicas.htm](http://www.delcol.cec.eu.int/es/ue_colombia/relaciones_economicas.htm)

actualidad concede a los productos importados de 178 países beneficiarios un acceso al mercado comunitario bien sea libre de aranceles o con reducciones arancelarias, dependiendo del tipo de SPG aplicable.

El 21 de diciembre de 2005 la Comisión Europea ratificó el Sistema Generalizado de Preferencias SPG "plus", que beneficia a 7.200 productos de los países andinos.

Con el Sistema de Preferencias Generalizadas, la Unión Europea da un acceso preferente al mercado comunitario a países en vía de desarrollo, que sean "vulnerables y con necesidades de desarrollo especiales". Los países que hacen parte de esta categoría son aquellos con economías pequeñas y de baja renta. El objetivo es ayudar a que estos generen ingresos a través del comercio internacional.

Para el caso de Colombia, el 64% de las exportaciones estaban totalmente liberadas de pagar aranceles. Con el SPG "plus", un 20 por ciento de las exportaciones se benefician, por lo que en total el 84% de los productos que se venden a Europa quedan libres de pagar derechos aduaneros. Algunos productos que tenían aranceles relativamente altos como el atún, el plátano, hortalizas, las flores, las frutas, y los textiles ya no pagarán nada.

***El Andean Trade Preference Act, ATPA***,<sup>16</sup> o Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, es el componente comercial del programa de la *Guerra contra las Drogas* que el Presidente George Bush expidió el 4 de diciembre de 1991. Estas preferencias se hicieron efectivas a partir de 1992 para Colombia y Bolivia; y posteriormente en 1993 para Ecuador y Perú.

Con la firma de la Ley Comercial de 2002, la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas, ATPDEA, el Gobierno de EEUU prorroga y amplía las preferencias del ATPA.

Ahora, con la ley que prorroga y amplía las preferencias del ATPA, no sólo se extienden dichos beneficios hasta el 31 de Diciembre de 2006, sino que se incluye, tanto a los artículos anteriormente cobijados por el ATPA, como a productos como confecciones, petróleos y sus derivados, calzado y manufacturas de cuero, y atún, entre otros. Para los nuevos productos, las preferencias se hicieron efectivas a partir del 31 de octubre de 2002.

El ATPA ofrece un mayor acceso al mercado estadounidense a través de la eliminación de barreras arancelarias para aproximadamente 5600 productos (alrededor del 65% del universo arancelario colombiano) y a través de normas de origen menos restrictivas que las que se aplican al Sistema

---

<sup>16</sup>MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR DE COLOMBIA. ATPA. EN: <http://www.mincomercio.gov.co/VbeContent/NewsDetail.asp?!D=907&IDCompany=16>

General de Preferencias Arancelarias (GSP) y varios acuerdos comerciales suscritos por Estados Unidos. Entre los principales productos cobijados por estas preferencias desde 1991 se encuentran las flores, los pigmentos, las cerámicas, algunos confites, etc.

**Grupo De Los Tres - G3<sup>17</sup>**: Negociación de un tratado de libre comercio entre Colombia, Venezuela y México (TLC-G3). Este acuerdo fue suscrito en junio de 1994 en el marco de la ALADI en Cartagena. Es un tratado muy amplio de libre comercio que en forma lineal anual, durante 10 años, liberará arancelariamente el comercio de bienes en los tres países participantes; partiendo del arancel vigente al 31 de diciembre de 1993. Se incluyeron en el acuerdo las preferencias arancelarias alcanzadas en el ámbito de la ALADI al igual que algunos temas que tienen que ver en forma directa o indirecta con el comercio de bienes, como la cláusula de salvaguardia, las prácticas comerciales y la solución de controversias.

**Mercosur** <sup>18</sup> Los Gobiernos de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, Estados Partes del MERCOSUR y los Gobiernos de la República de Colombia, de la República del Ecuador y de la República Bolivariana de Venezuela, Países Miembros de la Comunidad Andina serán denominados

---

<sup>17</sup> Porque es importante el G3 EN: [www.businesscol.com/comex/exporconv.htm](http://www.businesscol.com/comex/exporconv.htm)

<sup>18</sup> MERCOSUR-CAN. Acuerdo de Complementación Económica. Montevideo, 2003



“Partes Signatarias”. A los efectos del presente Acuerdo, las “Partes Contratantes” son, de una parte el MERCOSUR y de la otra parte los Países Miembros de la Comunidad Andina que suscriben el Acuerdo que busca: *Formar un área de libre comercio entre las Partes Contratantes mediante la expansión y diversificación del intercambio comercial y la eliminación de las restricciones arancelarias y de las no-arancelarias que afecten al comercio recíproco y alcanzar el desarrollo armónico en la región, tomando en consideración las asimetrías derivadas de los diferentes niveles de desarrollo económico de las Partes Signatarias;* este acuerdo es la base para que los dos bloques continúen profundizando los niveles de integración dentro de una estrategia para llegar a lo que podría denominarse Mercado Común Suramericano.

**Colombia - Estados Unidos:** El 18 de noviembre, en el marco de la VIII Reunión Ministerial del ALCA, llevada a cabo en la ciudad de Miami, se anunció oficialmente el lanzamiento de las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y los cuatro países andinos beneficiarios de la Ley ATPDEA, es decir Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. Oficialmente Colombia, Ecuador y Perú dieron inicio a la negociación en mayo de 2004; Bolivia ha participado hasta la fecha como observador;

Colombia concluyó el 27 de febrero de 2006 las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos.<sup>19</sup>

Dentro de Colombia el término Tratado de Libre Comercio o TLC se comenzó a manejar regularmente en razón de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA) y se volvió común con la noticia del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Chile. Así, dentro de este contexto, se podría decir que TLC designa un acuerdo internacional en virtud del cual se establecen preferencias en materia de libertad de comercio, pero, adicionalmente los TLC antes referidos sobrepasan el ámbito de la liberación de mercados, para acoger otra serie de temas en los cuales las Partes del tratado se encuentran interesadas; tales como la contratación pública, la inversión, los servicios transfronterizos, las telecomunicaciones, el comercio electrónico, el régimen de propiedad intelectual, el régimen laboral o aplicación de este tipo de legislación, el medio ambiente, la transparencia en las negociaciones, la solución de controversias que se originen no solo por aspectos comerciales sino por todos los demás reglados, e incluso temas impositivos que sobrepasan los asuntos fiscales propios de los ACP (acuerdos comerciales preferenciales), que usualmente no van más allá de pactar las cláusulas de trato nacional y de NMF (NACIÓN MÁS

---

<sup>19</sup> TLC Colombia-EEUU. EN: <http://www.tlc.gov.co>

FAVORECIDA) para las mercancías que se exportan o importan por uno de los Miembros del tratado.

Debido a la gran relevancia que este tema tiene para el desarrollo de la presente investigación, el texto de los temas incluidos en el Tratado de libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos, se presenta en el *anexo no.1* y servirá de fuente de información y referencia en la elaboración de los análisis, propuestas y recomendaciones de este estudio.

## **1.2 MARCO TEÓRICO**

**1.2.1. Teoría de Competitividad** La Competitividad es la característica de una organización cualquiera de lograr su misión, en forma más exitosa que otras organizaciones competidoras. Se basa en la capacidad de satisfacer las necesidades y expectativas de los clientes o ciudadanos a los cuales sirve, en su Mercado Objetivo, de acuerdo a su Misión Específica para la cual fue creada<sup>20</sup>.

Teniendo como mayor exponente de esta teoría a Michael Porter, Consultor y profesor de la Escuela de Negocios de Harvard (Harvard Business School),

---

<sup>20</sup> Concepto de competitividad. EN: <http://www.wikipedia.org/wiki/competitividad>

quien definió los fundamentos de la competencia y de la estrategia competitiva.

De su trabajo surge el concepto de estrategia a partir del análisis de industrias en torno a cinco fuerzas competitivas; además, enuncia las dos fuentes genéricas de ventaja competitiva: diferenciación y costo.

### ***Modelo de las 5 fuerzas de Porter***

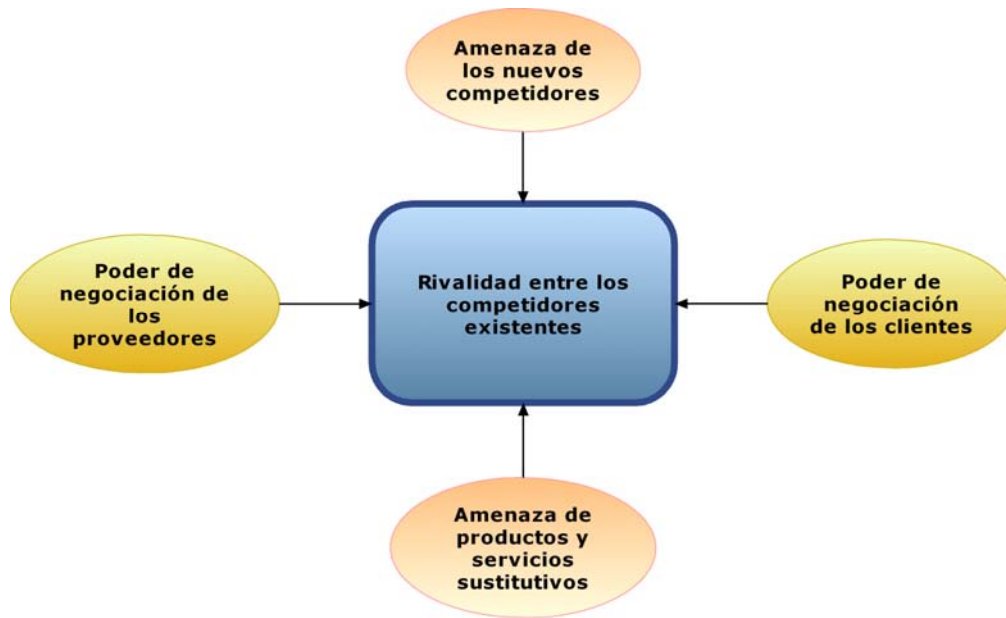
El punto de vista de Porter es que existen cinco fuerzas que determinan las consecuencias de rentabilidad a largo plazo de un mercado o de algún segmento de éste.

La idea es que la corporación debe evaluar sus objetivos y recursos frente a éstas cinco fuerzas que rigen la competencia industrial<sup>21</sup>:

### **Figura No. 1. Modelo Cinco fuerzas competitivas de Porter**

---

<sup>21</sup> En: [http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/5a/Modelo\\_Porter.png](http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/5a/Modelo_Porter.png)



Fuente:

[http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/5a/Modelo\\_Porter.png](http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/5a/Modelo_Porter.png)

- *Amenaza de entrada de nuevos competidores:* El mercado o el segmento no es atractivo dependiendo de si las barreras de entrada son fáciles o no, de franquear por nuevos participantes que puedan llegar con nuevos recursos y capacidades para apoderarse de una porción del mercado.
- *La rivalidad entre los competidores:* Para una corporación será más difícil competir en un mercado o en uno de sus segmentos donde los competidores estén muy bien posicionados, sean muy numerosos y

los costos fijos sean altos, pues constantemente estará enfrentada a guerras de precios, campañas publicitarias agresivas, promociones y entrada de nuevos productos.

- *Poder de negociación de los proveedores:* Un mercado o segmento del mercado no será atractivo cuando los proveedores estén muy bien organizados gremialmente, tengan fuertes recursos y puedan imponer sus condiciones de precio y tamaño del pedido; la situación será aún más complicada si los insumos que suministran son claves para el sector, no tienen sustitutos o son pocos y de alto costo. La situación será aun más crítica si al proveedor le conviene estratégicamente integrarse hacia adelante. (Para una explicación del concepto de integración hacia adelante ver El Proceso de Evolución de la Planeación Estratégica Tradicional).
- *Poder de negociación de los compradores:* Un mercado o segmento no será atractivo cuando los clientes están muy bien organizados, el producto tiene varios o muchos sustitutos, el producto no es muy diferenciado o es de bajo costo para el cliente, lo que permite que pueda hacer sustituciones por igual o a muy bajo costo. A mayor organización de los compradores mayores serán sus exigencias en materia de reducción de precios, de mayor calidad y servicios; y por

consiguiente, la corporación tendrá una disminución en los márgenes de utilidad. La situación se hace más crítica si a las organizaciones de compradores les conviene estratégicamente integrarse hacia atrás. (Para una explicación del concepto de integración hacia atrás, ver El Proceso de Evolución de la Planeación Estratégica Tradicional).

- *Amenaza de ingreso de productos sustitutos*: Un mercado o segmento no es atractivo si existen productos sustitutos reales o potenciales. La situación se complica si los sustitutos están más avanzados tecnológicamente o pueden entrar a precios más bajos reduciendo los márgenes de utilidad de la corporación y de la industria.

Para éste tipo de modelo tradicional, la defensa consistía en construir barreras de entrada alrededor de una fortaleza que tuviera la corporación y que le permitiera mediante la protección que le daba ésta ventaja competitiva, obtener utilidades, que luego podía utilizar en investigación y desarrollo, para financiar una guerra de precios o para invertir en otros negocios.

Porter identificó seis barreras de entrada que podían usarse para crearle a la corporación una ventaja competitiva<sup>22</sup>:

---

<sup>22</sup> Ibidem. Pág. 15

- *Economías de Escala:* Supone al que las posea, debido a que sus altos volúmenes le permiten reducir sus costos, dificultar a un nuevo competidor entrar con precios bajos. Hoy por ejemplo, la caída de las barreras geográficas y la reducción del ciclo de vida de los productos, nos obliga a evaluar si la búsqueda de economías de escala en mercados locales nos resta flexibilidad y nos hace vulnerables frente a competidores más ágiles que operan globalmente.
  
- *Diferenciación del Producto:* Asume que si la corporación diferencia y posiciona fuertemente su producto, la compañía entrante debe hacer cuantiosas inversiones para reposicionar a su rival. Hoy la velocidad de copia con la que reaccionan los competidores o sus mejoras al producto existente buscando crear la percepción de una calidad más alta, erosionan ésta barrera.
  
- *Inversiones de Capital:* Considera que si la corporación tiene fuertes recursos financieros tendrá una mejor posición competitiva frente a competidores más pequeños, le permitirá sobrevivir más tiempo que éstos en una guerra de desgaste, invertir en activos que otras compañías no pueden hacer, tener un alcance global o ampliar el



mercado nacional e influir sobre el poder político de los países o regiones donde operan.

- Hoy en día en la mayoría de los países del mundo se han promulgado leyes antimonopólicas tratando por lo menos en teoría de evitar que las fuertes concentraciones de capital destruyan a los competidores más pequeños y más débiles. La creación de barreras competitivas mediante una fuerte concentración de recursos financieros es un arma muy poderosa si la corporación es flexible en la estrategia, ágil en sus movimientos tácticos y se ajusta a éstas leyes; no obstante su fuerza financiera, la corporación debe tener en cuenta que los pequeños competidores pueden formar alianzas o recurrir a estrategias de nichos.
  
- *Desventaja en Costos independientemente de la Escala:* Sería el caso cuando compañías establecidas en el mercado tienen ventajas en costos que no pueden ser emuladas por competidores potenciales independientemente de cual sea su tamaño y sus economías de escala. Esas ventajas podían ser las patentes, el control sobre fuentes de materias primas, la localización geográfica, los subsidios del gobierno, su curva de experiencia. Para utilizar ésta barrera, la compañía dominante utiliza su ventaja en costos para invertir en

campañas promocionales, en el rediseño del producto para evitar el ingreso de sustitutos o en nueva tecnología para evitar que la competencia cree un nicho.

- *Acceso a los Canales de Distribución:* En la medida que los canales de distribución para un producto estén bien atendidos por las firmas establecidas, los nuevos competidores deben convencer a los distribuidores, que acepten sus productos mediante reducción de precios y aumento de márgenes de utilidad para el canal, compartir costos de promoción del distribuidor, comprometerse en mayores esfuerzos promocionales en el punto de venta, etc.; lo que reducirá las utilidades de la compañía entrante. Cuando no es posible penetrar los canales de distribución existentes, la compañía entrante adquiere a su costo su propia estructura de distribución y aún puede crear nuevos sistemas de distribución y apropiarse de parte del mercado.
  
- *Política Gubernamental:* Las políticas gubernamentales pueden limitar o hasta impedir la entrada de nuevos competidores expidiendo leyes, normas y requisitos. Los gobiernos fijan por ejemplo, normas sobre el control del medio ambiente o sobre los requisitos de calidad y seguridad de los productos que exigen grandes inversiones de capital o de sofisticación tecnológica; y, que además alertan a las compañías

existentes sobre la llegada o las intenciones de potenciales contrincantes. Hoy la tendencia es a la desregularización, a la eliminación de subsidios y de barreras arancelarias, a concertar con los influyentes grupos de interés político y económico supranacionales y en general a navegar en un mismo océano económico donde los mercados financieros y los productos están cada vez más entrelazados.

La estrategia es incrementalmente dinámica. Las fuentes de ventajas tradicionales ya no proporcionan seguridad a largo plazo. Las barreras tradicionales de entrada al mercado están siendo abatidas por jugadores hábiles y rápidos. La fortaleza de una estrategia dada no está determinada por el movimiento inicial, sino porque también se anticipan y enfrentan a las maniobras y a las reacciones de los competidores, y a los cambios en las demandas de los clientes a través del tiempo<sup>23</sup>.

El éxito de la estrategia depende de que tan efectivamente ésta pueda manejar los cambios que se presenten en el ambiente competitivo. La globalización y el cambio tecnológico están creando nuevas formas de competencia; la desregularización, está cambiando las reglas de la competencia en muchas industrias; los mercados se están volviendo más

---

<sup>23</sup> Ibidem. Pág. 35

complejos e impredecibles; los flujos de información en un mundo fuertemente interconectado le está permitiendo a las empresas detectar y reaccionar frente a los competidores mucho más rápidamente.

Esta competencia acelerada nos está diciendo que ya no es posible esperar por la acción del competidor para nosotros decidir como vamos a reaccionar. El nuevo grito de guerra es anticiparse y prepararse para enfrentar cualquier eventualidad. Cada movimiento de la competencia debe enfrentarse con una rápida contramanoobra, puesto que cualquier ventaja es temporal.

**1.2.2. Análisis Del Sector Industrial** La estrategia competitiva es la búsqueda de una posición competitiva favorable en un sector industrial y trata de establecer una posición provechosa y sostenible contra las fuerzas que determinan la competencia en ese sector.

Dos cuestiones sostienen la elección de la estrategia competitiva, el atractivo del sector industrial y la competitividad estratégica. Sin embargo, ninguna cuestión es suficiente por si misma para guiar la elección de la estrategia. Una empresa en un sector industrial muy atractivo puede sin embargo no ganar utilidades atractivas si ha elegido una posición de competencia mala. Al revés, una empresa en una excelente posición competitiva puede estar en un sector industrial tan malo que no tenga muchas utilidades, y sus esfuerzos

adicionales para aumentar su posición tendrán pocos beneficios. Ambas cuestiones son dinámicas; la atractividad del sector industrial y la posición competitiva cambian, los sectores industriales se vuelven más o menos atractivos con el tiempo, y la posición competitiva refleja la batalla sin fin entre los competidores. Aún largos períodos de estabilidad pueden terminar abruptamente por movimientos competitivos.

**1.2.3. Análisis Estructural** El primer determinante fundamental para la utilidad de una empresa es lo atractivo del sector industrial. La estrategia competitiva debe surgir de una comprensión sofisticada de las reglas de competencia que determinan lo atractivo del sector industrial; la intención última de la estrategia competitiva es el tratar e idealmente cambiar esas reglas a favor de la empresa. En cualquier sector industrial, ya sea doméstico o internacional, o que fabrique un producto o genere un servicio, *estos conceptos se aplican por igual a productos o servicios*, las reglas de competencia están englobadas en las *cinco fuerzas competitivas*.

El poder colectivo de estas cinco fuerzas competitivas determina la capacidad de las empresas de un sector industrial a ganar, en promedio, tasas de retorno de inversión mayores al costo de capital; el resultado es que no todos los sectores industriales son iguales desde el punto de vista de la utilidad inherente. En los sectores donde las cinco fuerzas son favorables,

muchos competidores ganan márgenes atractivos, pero en los sectores en que la presión de una o más fuerzas es intensa, pocas empresas logran márgenes atractivos a pesar de los mejores esfuerzos de la administración. La utilidad de un sector industrial no es una función de cómo se ve el producto o si representa una tecnología alta o baja, sino de la estructura del sector industrial.

*Las empresas a través de sus estrategias, pueden influir en las cinco fuerzas; si una empresa puede conformar la estructura, puede fundamentalmente cambiar el atractivo de un sector industrial para bien o para mal. Muchas estrategias exitosas han cambiado las reglas de la competencia de esta manera.*

El marco de las cinco fuerzas permite que una empresa vea a través de la complejidad y señale aquellos factores que son críticos para la competencia en ese sector industrial, así como para identificar las innovaciones estratégicas que mejorarían mayormente la utilidad del sector industrial – y la propia -. *El marco de cinco fuerzas no elimina la necesidad de creatividad para encontrar nuevas maneras de competir en un sector industrial. En su lugar, dirige las energías creativas de los administradores hacia aquellos aspectos de las estructuras de los sectores industriales que son más*

*importantes para la utilidad a largo plazo. El marco intenta, en el proceso, levantar la probabilidad de descubrir una innovación estratégica deseable.*

Las estrategias que cambian la estructura del sector industrial pueden ser un cuchillo de dos filos, porque una empresa puede tanto destruir la estructura del sector industrial y la utilidad, como puede mejorarla. Un nuevo diseño del producto que socava las barreras de entrada o que aumenta la volatilidad de la rivalidad; por ejemplo, puede minar la utilidad a largo plazo de un sector industrial, aunque el iniciador puede disfrutar temporalmente de mayores utilidades, o un período sostenido de reducciones de precio puede minar la diferenciación.

**1.2.4. El análisis DOFA** DOFA (en inglés SWOT), es la sigla usada para referirse a una herramienta analítica que permite trabajar con toda la información que posee sobre un negocio, útil para examinar sus Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.

Este tipo de análisis representa un esfuerzo para examinar la interacción entre las características particulares de un negocio y el entorno en el cual éste compite.

El análisis DOFA tiene múltiples aplicaciones y puede ser usado por todos los niveles de la corporación y en diferentes unidades de análisis tales como

producto, mercado, producto-mercado, línea de productos, corporación, empresa, división, unidad estratégica de negocios, etc. Muchas de las conclusiones obtenidas como resultado del análisis DOFA, podrán ser de gran utilidad en el análisis del mercado y en las estrategias de mercadeo que se diseñen y que califiquen para ser incorporadas en el plan de negocios.

El análisis DOFA debe enfocarse solamente hacia los factores claves para el éxito de un negocio, debe resaltar las fortalezas y las debilidades diferenciales internas al compararlo de manera objetiva y realista con la competencia, con las oportunidades y amenazas claves del entorno.

### **1.3 MARCO LEGAL**

**1.3.1. Las Negociaciones Comerciales Multilaterales. El Gatt.** La apertura que se dio a la economía a partir de la conclusión de la II Guerra Mundial, arrojó como uno de sus primeros resultados el “Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio” (GATT) de 1947, herramienta tendiente a tratar de reducir de manera sustancial los aranceles aduaneros, las barreras comerciales y el trato discriminatorio en materia de comercio internacional.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) de 31 de octubre de 1947 preámbulo.



Este acuerdo, al igual que otra serie de esfuerzos realizados por la comunidad internacional, originó años más tarde y dentro de la Ronda<sup>25</sup> Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, el Acuerdo de Marrakech, por el cual se establece la Organización Mundial de Comercio, que incluye el Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 o GATT de 1994, basado en el texto Original denominado GATT de 1947, junto con sus enmiendas posteriores decididas por la parte contratante del GATT.

**1.3.2. La OMC Y El Multilateralismo.** La OMC se presenta como un marco jurídico de carácter multilateral, sólido para el desarrollo del comercio internacional, que incluye un mecanismo de solución de diferencias eficaz y fiable; al igual que acuerdos más amplios de apertura de los mercados en el sector de las mercancías, reducción de aranceles y compromisos arancelarios; y, el establecimiento de un marco de disciplinas para el comercio de servicios y la protección de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, al igual que el refuerzo de disposiciones multilaterales sobre el comercio de productos agropecuarios, textiles y prendas de vestir<sup>26</sup>, estos últimos, de la mayor importancia para las más de las economías del orbe.

---

<sup>25</sup> ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO RONDA URUGUAY, Acuerdo de Marrakech de abril 15 de 1994.

<sup>26</sup> OMC declaración de Marrakech de 15 de abril de 1994.

La OMC es un marco obligatorio al cual deben acudir todos los países o territorios aduaneros miembros, con miras a cumplir sus disposiciones pues, por su carácter de multilateral el acuerdo sobre la OMC obliga a todos los Miembros y se debe aceptar como un todo, lo que significa que: los países miembros aceptan el acuerdo que establece la Organización Mundial de Comercio.

**1.3.3. La Aplicación Del Artículo XXIV Del Gatt. Zonas De Libre Comercio Y Uniones Aduaneras.** No obstante ser la OMC el marco institucional para el desarrollo de las relaciones comerciales entre sus miembros y propugnar por el Multilateralismo en oposición al bilateralismo, desde el Acuerdo GATT de 1994 se reconoció que las “uniones aduaneras” y las “zonas de libre comercio” han crecido considerablemente en número e importancia desde el establecimiento del GATT de 1947 y que actualmente abarcan una proporción importante del comercio mundial; basada en la integración mayor de las economías de los países que participan en tales acuerdos con lo cual se expande el comercio mundial, máxime cuando este tipo de integraciones tienden a eliminar los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas entre los territorios constitutivos, debiendo además evitar (o compensar) efectos desfavorables en el comercio con otros miembros de la OMC<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Entendimiento relativo a la interpretación del Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio de 1994 (reconocimientos iniciales).

Lo anterior, es decir, la proliferación de las uniones aduaneras y los acuerdos de libre comercio, ha coadyuvado a la discriminación, contrario al principio de la no discriminación, principio central del GATT caracterizado básicamente por disposiciones de las cláusulas de la “Nación Más Favorecida” (NMF) y de “Trato Nacional”, recogidas en los Artículos I y III del GATT.

**1.3.4. La Cláusula De La Nación Más Favorecida (Nmf) Y Los Acuerdos Comerciales Preferenciales.** La cláusula NMF era considerada la norma medular del GATT y de la organización del sistema de comercio mundial que a partir del GATT se articulaba. Prescribía que las mejores condiciones arancelarias y no arancelarias concedidas por una parte a cualquier otra Parte del GATT; habían de concederse automática e incondicionalmente a todos las demás Partes o Miembros. Esta cláusula NMF constituía para la mayoría de los estudiosos del comercio internacional la mejor forma de organizar el comercio internacional, por su carácter de extender de manera general cualquier beneficio<sup>28</sup>.

**1.3.5. El Principio Del Trato Nacional** El artículo III del GATT de 1947, denominado “Trato Nacional en Materia de Tributación y de Reglamentaciones Interiores”, los Miembros reconocen “que los impuestos y

---

<sup>28</sup> Acuerdo GATT 1947 Artículo I. Trato General de la Nación mas Favorecida. párrafos II y IV del Artículo III.

otras cargas interiores, así como las leyes, reglamentos y prescripciones que afecten a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución o el uso de productos en el mercado interior y las reglamentaciones cuantitativas interiores que prescriban la mezcla, la transformación o el uso de ciertos productos en cantidades o en proporciones determinadas, no deberían aplicarse a los productos importados o nacionales de manera que se proteja la producción nacional”<sup>29</sup>.

**1.3.6. Los Acuerdos Comerciales Preferenciales** Los ACP, como ya se ha insinuado, son de diversa índole y contenido. Esta denominación es de común usanza dentro del marco de la OMC. Por su parte, los “Tratados de Libre Comercio” o “TLC”, responden a una nominación que puede entenderse en el mismo sentido genérico de los ACP y entre los cuales se conocen áreas de preferencia arancelarias, zonas de libre comercio y las uniones aduaneras, etc.; o también, como un Tratado que supone un proceso de integración intermedia como lo son las Zonas de libre comercio, en las que el TLC será el tratado o acuerdo para la conformación de las mencionadas zonas.

En un primer acercamiento a una noción específica de TLC, se encuentra que este término no es usado dentro del argot común de la Organización

---

<sup>29</sup> Ibidem.

Mundial de Comercio, que dentro de su glosario de términos no hace mención al respecto.

Verificando otros glosarios como los que en su página Web ofrece la Asociación Latinoamericana de Integración ALADI<sup>30</sup>, tampoco se hace referencia específica a este término. Se habla sí, de acuerdos comerciales y de acuerdos multilaterales pero no se hace mención a los tratados de libre comercio como una “institución” especial.

Cotejando con otros glosarios de comercio exterior, llama la atención no encontrar esta nominación, por lo que debemos suponer, por la experiencia o el uso común del termino TLC en Colombia, que se trata de un acuerdo entre países o territorios aduaneros que tiene como finalidad establecer un marco que facilite el intercambio de bienes y servicios originarios de los países signatarios del acuerdo, entre otras cosas. Esta noción nos acercaría a la noción de ACP que se maneja dentro de la jerga<sup>31</sup> de la OMC.

**1.3.7. Constitución Política De La Republica De Colombia** El artículo 226<sup>32</sup> de la Carta Política, consagra de forma clara y expresa la obligación que tiene el Estado de promover la internacionalización de las relaciones, ya

---

<sup>30</sup> ALADI Glosarios: i) glosario básico de la ALADI; ii) Glosarios de términos aduaneros y de comercio exterior.

<sup>31</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA, Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Segunda Edición, Madrid: La Academia, 2001. P.1318

<sup>32</sup> COLOMBIA. Constitución Política de Colombia

sean políticas, económicas, sociales o ecológicas; siempre y cuando se den sobre las bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. En consecuencia, un convenio suscrito por Colombia que estreche los lazos de cooperación con un país amigo en un determinado campo económico, es constitucional, siempre y cuando se haya suscrito en los términos que la propia Carta Fundamental contempla.

**1.3.8. Ley 372 de 1997** La presente ley reglamenta el ejercicio de la profesión de Optometría, determina la naturaleza, propósito y campo de aplicación, desarrolla los principios que la rigen señala sus entes rectores de dirección, organización, acreditación y control del ejercicio profesional<sup>33</sup>.

**1.3.9. Ley 650 De 2001 (Abril 17)** Por la cual determina el Código de Ética Profesional de Optometría como una profesión de la salud que requiere título de idoneidad universitario, basada en una formación científica, técnica y humanística. Su actividad incluye acciones de prevención y corrección de las enfermedades del ojo y del sistema visual por medio del examen, diagnóstico, tratamiento y manejo que conduzca a lograr la eficiencia visual y la salud ocular, así como el reconocimiento y diagnóstico de las

---

<sup>33</sup> Ministerio de la Protección Social. Código de ética profesional del optómetra. Bogotá: Diario Oficial 44.394, abril 20 de 2001.

manifestaciones sistémicas que tienen relación con el ojo y que permiten preservar y mejorar la calidad de vida del individuo y la comunidad<sup>34</sup>

#### **1.4 MARCO CONCEPTUAL**

**Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS):** Es el primer conjunto de reglas multilateral, legalmente obligatorio y comprensivo sobre el comercio de servicios. GATS entró en vigencia en enero de 1995 como un parte integral de la OMC. El funcionamiento del GATS es la responsabilidad del Consejo del Comercio de Servicios, integrado por representantes de todos los miembros de la OMC.

**Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT):** El Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) ha sido suplantado por la Organización Mundial del Comercio. Un Acuerdo General actualizado es ahora uno de los acuerdos de la OMC. Véase “Organización Mundial de Comercio”.

**Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA):** Los Jefes de Estado y de Gobierno de 34 países de la región acordaron la creación de una Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en la cual serán eliminadas

---

<sup>34</sup> Op. Cit.

progresivamente las barreras al comercio y a la inversión. Las negociaciones fueron lanzadas en la Cumbre de las Américas realizada en Miami, Estados Unidos, en diciembre del año 1994. Acordaron concluir las negociaciones del acuerdo no más tarde que en enero del año 2005. <http://www.ftaa-alca.org>

**Asociación Latino-Americana de Integración (ALADI):** La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) se estableció en agosto de 1980 por medio del Tratado de Montevideo y entró en operaciones en marzo de 1981. La asociación busca promover la cooperación económica entre sus países miembros, incluyendo a través de la conclusión de acuerdos comerciales regionales y acuerdos sectoriales. Miembros 12. <http://www.aladi.org>

**Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI):** Establecida en diciembre de 1966, la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL por sus siglas en inglés), tiene como objetivo promover la armonización y unificación progresiva del derecho mercantil internacional.

**Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL):** La Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas; fue creada con el propósito de contribuir al



desarrollo económico de América Latina, coordinar acciones con este objetivo, y fortalecer relaciones económicas entre los países y con el resto del mundo. La promoción del desarrollo social de la región fue agregada más tarde a sus objetivos principales.

**Comité de Negociaciones Comerciales (CNC):** Como parte del proceso del Área de Libre Comercio de las Américas, el Comité de Negociaciones Comerciales, integrado por los Viceministros de Comercio, supervisa y administra el proceso de negociaciones del ALCA a nivel viceministerial. La CNC tiene la responsabilidad de orientar el trabajo de los grupos de negociación y de decidir sobre la estructura general del Acuerdo y asuntos institucionales.

**Comité Tripartito (TPC):** El Comité Tripartito (TPC), constituido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA) y La Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), proporciona apoyo analítico, técnico y financiero al proceso del ALCA y mantiene la página electrónica oficial del ALCA. Las instituciones del Comité Tripartito también proveen asistencia técnica relacionada con los asuntos del ALCA, especialmente a las economías más pequeñas del Hemisferio.

**La Comunidad Andina (CAN):**, que se estableció en 1969 con el nombre de Grupo Andino y luego se denominó Mercado Común Andino, es una organización subregional con personería jurídica internacional constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y por los órganos e instituciones que componen el Sistema Andino de Integración (SAI). Los principales objetivos de la Comunidad Andina son: promover el desarrollo equilibrado y armónico de sus países miembros en condiciones de equidad; acelerar el crecimiento por medio de la integración y la cooperación económica y social; impulsar la participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano; y procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de sus habitantes. <http://www.comunidadandina.org>

**Comunidad y Mercado Común del Caribe (CARICOM):** El CARICOM es una agrupación de 15 países miembros que fue establecido por el Tratado de Chaguaramas en 1973 para fomentar la integración económica a través del libre movimiento de bienes y la cooperación técnica en áreas como la educación y la salud. El Tratado fue revisado en el 2001 para transformar al mercado común a una unión económica, el Mercado Único Económico del Caribe (CSME), que prevé la libre circulación de bienes, servicios, capital y empleo, coordinación de políticas macroeconómicas y la armonización de leyes e instituciones. Los países miembros de la CARICOM (15) son: Antigua

y Barbuda; las Bahamas; Barbados; Belice; Dominica; Grenada; Guyana; Haití; Jamaica; Montserrat; San Kitts y Nevis; Santa Lucía; San Vicente y las Granadinas; Suriname; y Trinidad y Tobago. Las Bahamas forman parte de la Comunidad pero no del Mercado Único Económico (CSME). Hay, además, tres miembros asociados, a saber Anguila, Islas Vírgenes Británicas e Islas Turcas y Caicos. <http://www.caricom.org> .

**La Cumbre de las Américas**, un proceso comenzado después de la Primer Cumbre de las Américas en diciembre de 1994, reúne a los Jefes de Estado y de Gobierno del Hemisferio Occidental para discutir preocupaciones comunes, procurar soluciones y desarrollar una visión común del futuro de la región, de naturaleza económica, social, o política. <http://www.summit-americas.org>

**El Mercado Común Centro-Americano (MCCA):** fue creado el 13 de diciembre de 1960, cuando Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua firmaron el Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Costa Rica se adhirió el 23 de julio de 1962. En octubre del año 1993, los cinco países del MCCA firmaron el Protocolo de Guatemala, lo cual enmendó el Tratado General de 1960. El Protocolo redefine los objetivos, principios y fases de integración económica, y solicita establecer una unión aduanera entre los estados miembros. Más específicamente, el Protocolo de

Guatemala solicita a los miembros que pongan en efecto el área de libre comercio del MCCA a través de la eliminación gradual de barreras arancelarias y no arancelarias; el otorgamiento de tratamiento nacional al comercio intraregional y la adopción de un sistema legal regional que abarca las reglas de origen, salvaguardias, prácticas desleales de comercio, propiedad intelectual, servicios, medidas sanitarias y fitosanitarias, estándares y regulaciones técnicas. <http://www.sieca.org.gt>

**Mercado Común del Sur (MERCOSUR):** Se estableció como Mercado Común del Sur (MERCOSUR) mediante el Tratado de Asunción, el 26 de marzo de 1991. Entre 1991 y 1995, los cuatro miembros del MERCOSUR – Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay – mantuvieron una serie de negociaciones tendientes al establecimiento de un arancel externo común, que entró en vigor el 1 de enero de 1995. El 2006 es el plazo para la plena implementación de la unión aduanera por parte de todos los miembros. El proceso de relanzamiento del MERCOSUR, iniciado en el 2000, instó a una coordinación macroeconómica más estrecha y a que se atendiera otros aspectos prioritarios, como el fortalecimiento institucional, el arancel externo común, la solución de controversias, defensa comercial y de la política de competencia, y los incentivos para la inversión. Chile y Bolivia pasaron a ser miembros asociados en 1996 y 1997, respectivamente. <http://www.mercosur.org.uy>

**Organización de Estados Americanos (OEA):** El 30 de abril de 1948, la Carta de la Organización de Estados Americanos fue adoptada por 21 países del hemisferio. Afirmó su compromiso a objetivos comunes y al respeto a la soberanía de cada país. Desde entonces, la OEA se ha expandido para incluir los países del Caribe, y también Canadá. A través del proceso de Cumbre de las Américas, los Jefes de Estado y Gobierno en el hemisferio le han dado a la OEA responsabilidades y mandatos importante, incluyendo: derechos humanos, participación de la sociedad civil; mejorar la cooperación para tratar con el problema de las drogas ilegales; apoyar el proceso para crear un Área de Libre Comercio de las Américas; educación; justicia y seguridad. Los miembros (35) incluyen: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba (excluida de participación formal desde 1962), Dominica, El Salvador, Ecuador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

<http://www.oas.org>

**Organización Mundial Aduanera (OMA):** Establecida en 1952 como el Consejo de Cooperación Aduanera, el Consejo adoptó el nombre de Organización Mundial Aduanera (WCO por sus siglas en inglés) en 1994,

para reflejar más claramente su transición a una institución intergubernamental de alcance global. El OMA es un órgano intergubernamental independiente cuya misión es mejorar la eficacia y la eficiencia de las administraciones aduaneras. Con 159 países miembros, es la principal organización intergubernamental mundial competente en asuntos aduaneros. <http://www.wcoomd.org>

**Organización Mundial de Comercio (OMC):** La Organización Mundial de Comercio (OMC) sucede al Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT) el 1° de enero del 1995. Es la única organización multilateral que sirve como foro para las negociaciones comerciales para la liberación del comercio, como órgano que supervisa la implementación de acuerdos multilaterales y reglas de comercio acordadas y como un foro para la solución de controversias de comercio. El objetivo de la OMC es promover la liberalización y expansión del comercio internacional de bienes y servicios bajo condiciones predecibles y de certeza legal. La OMC cuenta con 146 países miembros. <http://www.wto.org>

**Organización Mundial de Propiedad Intelectual (WIPO):** Establecida en 1967, la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (WIPO) es una organización internacional dedicada a promover el uso y la protección de obras literarias, artísticas y científicas. WIPO es una de las 16 agencias

especializadas de las Naciones Unidas. WIPO administra 23 tratados internacionales sobre aspectos diferentes de la protección de propiedad intelectual; la Organización cuenta con 179 países miembros.  
<http://www.wipo.org>

**Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN):** Es un acuerdo de libre comercio comprensivo involucrando a Canadá, México, y Estados Unidos, fue implementado el 1° de enero de 1994. Sus objetivos incluyen: eliminar las barreras al comercio, facilitar el movimiento de bienes y servicios a través de las fronteras nacionales; promover las condiciones para la competencia justa; aumentar las oportunidades de inversión; proveer protección adecuada y efectiva y asegurar el cumplimiento de las leyes sobre los derechos de propiedad intelectual; crear procedimientos efectivos para la implementación y aplicación del Acuerdo, para su administración conjunta y para la solución de controversias; y establecer una base para ampliar la cooperación trilateral, regional y multilateral. <http://www.nafta-sec-alena.org>

**Unión Europea (UE):** reúne a quince (15) estados miembros mediante un conjunto de instituciones comunes en las que se toman democráticamente decisiones sobre asuntos específicos de interés común a escala europea. Se estableció después de la Segunda Guerra Mundial, como Comunidad Europea, con el objetivo de incrementar la cooperación política, económica y

social entre sus miembros. El 'mercado único', establecido en 1992 por medio del Tratado de Maastricht, es la pieza medular de la Unión Europea actual; abarca cuatro pilares de libertad de circulación de bienes, servicios, personas y capitales, y en una serie de políticas de respaldo. El 1 de enero de 2002 entró en circulación la moneda única europea, el 'euro', que ha sustituido a las antiguas monedas nacionales en 12 países de la UE, y al mismo tiempo inició sus operaciones un Banco Central Europeo. Los estados miembros (15) son: Alemania; Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos; Portugal; Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; y Suecia. Se ha invitado a unirse a la UE, el 1 de mayo de 2004, a diez nuevos miembros, a saber: Chipre; Eslovenia; Estonia; Hungría; Letonia; Lituania; Malta; Polonia; República Checa; y República Eslovaca. <http://europa.eu.int>

**Territorio Aduanero:** Todo territorio que aplique un arancel distinto u otras reglamentaciones comerciales distintas a una parte sustancial de su comercio con los demás territorios.

**Unión Aduanera:** La substitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero.



**Zona de libre Comercio:** un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida que sea necesario, las restricciones autorizadas por los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX<sup>35</sup> con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios e los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio.

## 1.5. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La globalización económica y comercial se apalanca sólidamente en los numerosos tratados de integración económica y comercial suscritos en todas las latitudes, como lo han señalado diversas autoridades del mundo de las negociaciones comerciales internacionales, con los tratados de libre comercio hay sectores ganadores y perdedores. Dentro de los primeros se sitúan aquellos que tienen niveles de productividad, competitividad y eficiencia suficientes para insertarse en un proceso de globalización comercial, para mantener sus mercados y abrirse espacio en otros nuevos compitiendo; y que poseen la mentalidad de adaptarse al cambio y de convertir los retos en oportunidades.

---

<sup>35</sup> GATT Artículo XXIV.9

Los sectores perdedores son normalmente, aquellos que carecen de niveles adecuados de productividad, competitividad y eficiencia para insertarse en el proceso de globalización comercial, que pierden sus mercados por no ofrecer bienes y servicios de calidad a menores precios; y que definitivamente no poseen la mentalidad de adaptarse al cambio, y lejos de ver los retos como oportunidades, le temen al cambio, y sucumben en un mar de incertidumbre al ver esos retos como "peligrosos" enemigos<sup>36</sup>.

En este contexto, la integración económica y los tratados de libre comercio se convierten en instrumentos de gran importancia para que los países se asocien entre sí y puedan enfrentar los retos que plantea la globalización.

Con la entrada en vigencia del TLC, es de esperar que tanto las exportaciones como las importaciones de todos los sectores de la economía, sufran cambios en la magnitud y dirección de sus flujos.

Por ello los diferentes sectores de la economía nacional, deben encontrar múltiples maneras no solo de crear sino de construir ventajas, pues en el ámbito mundial, todos compiten con similar conjunto de variables y el estándar es cada vez más alto, ya que lo hacen por el mismo grupo de

---

<sup>36</sup> BLANCO RESTREPO, Jorge. MAYA MEJÍA, José. Fundamentos de Salud Pública: administración de servicios de salud. Medellín: Corporación para Investigaciones biológicas, 2004. P. 50

clientes. Así, la clave radica en la estrategia del nuevo siglo: la cual consiste en ser diferente en lo que se hace y cómo se hace.

Lo anterior conlleva a la necesidad de diseñar un modelo metodológico que permita deducir los elementos que favorecen la creación de una ventaja competitiva en el Sector Óptico Colombiano, frente a la posible firma del TLC con EE. UU; como instrumento que provea estrategias de fortalecimiento a cada entidad relacionada con este Sector.

## **2. EL SECTOR OPTICO EN COLOMBIA**

### **2.1. DESARROLLO DE LA OPTOMETRIA Y LA OPTICA EN COLOMBIA**

A comienzos del siglo XX cualquier dispositivo médico para la salud visual y ocular debía ser importado, dado que en Colombia por aquel entonces no existían establecimientos en los cuales se obtuvieran dichos elementos; en algunas ocasiones en la denominadas “boticas” (droguerías) algunas veces se adquirían “espejuelos” que no eran otra cosa que unas gafas listas para cerca que se escogían midiéndoselas frente a un texto de lectura hasta encontrar aquellas con las que mejor pudiese leer, en algunas ocasiones se podían obtener también aunque en menor proporción, unos anteojos negativos para visión de lejos.

En la medida en que la demanda de anteojos iba en aumento por el interés de los ciudadanos en la lectura y sus necesidades visuales; algunos otros establecimientos empezaron a importar y vender anteojos, como en las relojerías y las joyerías principalmente.

Así mismo, algunos médicos a pesar de no ser especialistas, empezaron a formular anteojos de corrección, de una manera muy tentativa, como los doctores Hipólito Machado, Julio Manrique y Castro Lobo; sus elementos de

diagnóstico eran únicamente un oftalmoscopio, que les servía de linterna, una caja de pruebas y una montura de pruebas; esta forma de práctica y venta de anteojos en Colombia traía un gran inconveniente pues no habían laboratorios ópticos que tallasen la formula tal como se había formulado ni tampoco “armazones” (monturas oftálmicas), de modo que se hizo necesario empezar a importar armazones y lentes terminados. Corrían los años de 1905 y 1906, los lentes importados eran especialmente lentes biconvexos, bicóncavos, plano cilíndricos y esferocilíndricos de talla plana; para el montaje de los lentes en los armazones se utilizaba como cortadora los diamantes de mano, luego se procedía a biselarlos en una piedra de grano fino llamada “mollejón”, generalmente las monturas eran redondas, con un diámetro pequeño, de 36 m.m., y algunas ovaladas con medidas de 30 x 20, no había otras opciones de diseño de montura y de tamaño de las mismas.

Los pioneros que se destacaron en la importación de armazones y lentes oftálmicos así como en venta de anteojos correctores, fueron los joyeros Ernesto Pelke y el relojero Emilio Lecuoltre. Como el mercado era creciente el señor Antonio Belmonte instaló la primera óptica de Colombia en 1908, que contaba con un laboratorio pequeño en el que se podía tallar, biselar y montar técnicamente los anteojos correctores, importaba lentes y armazones de Francia y Alemania, generalmente fabricados en níquel y acero y algunos que tenían enchape de oro. La prescripción de anteojos la hacían los

médicos y algunos empíricos que realizaban sus labores muy rudimentariamente.

Ernesto Schmidt Trudel, quien hizo sus cursos de óptica y optometría en Estados Unidos, llegó procedente de Alemania en 1914, para organizar hacia 1918 el primer laboratorio oftálmico y consultorio de optometría; se instaló en la Joyería Pelke un completo laboratorio con muy buenos elementos de mecánica oftálmica y un consultorio con una mejor dotación de elementos de diagnóstico.

Los hermanos Schmidt fundan su propia óptica bajo el nombre de “OPTICA ALEMANA” en 1922. Se funda también la “OPTICA SANTA LUCIA” en Medellín por parte del Dr. Fernando Estrada, quien había realizado sus estudios de optometría y óptica en China y en Jena, Alemania. Egresado del Rochester School of Optometry, en 1921, el Dr. Hernando Henao Mejía regresó a Colombia y en 1930 fundó la “OPTICA COLOMBIANA”, en Bogotá.

Se convirtieron así, estos optómetras, en los pioneros del desarrollo de la OPTOMETRIA PROFESIONAL en Colombia y son reconocidos como la primera generación de optómetras del país; el área de ejercicio profesional o la competencia profesional más desarrollada era la de refracción, en otras

áreas, como la motilidad ocular, se destacaban más los médicos especializados en órganos de los sentidos<sup>37</sup>.

El trabajo llevado a cabo por estos optómetras lleva a la expedición, por el Ministerio de Educación Nacional, del Decreto 449 del primero (1) de marzo de 1933, que reglamenta el ejercicio de la Optometría en Colombia, siendo Presidente de la República el Dr. Enrique Olaya Herrera; entendiéndose por optometría la mensuración y determinación de los defectos de refracción y acomodación, el ensayo y la prescripción de las lentes que corrigen tales defectos, la determinación y medidas científicas de los defectos de refracción, acomodación, ensayo y prescripción de dichas lentes.

Los optómetras se desempeñaban de una manera muy ética y competente; los oftalmólogos remitían al optómetra los casos difíciles de refractar, la nascente profesión abarcaba simultáneamente los campos de la optometría y la óptica.

El Dr. Ernesto W. Schmidt realizó sus estudios de optometría en el Pennsylvania College of Optometry en Filadelfia, y al regresar a Colombia en 1947 es nombrado Director del Departamento de Optometría de la Óptica Alemana, tenía especialización en Optometría Pediátrica y fue el precursor

---

<sup>37</sup> ARCINIEGAS, Juan., 20 años de la Facultad de Optometría, En: Revista Reflejos, año 6 No. 9, 1986.

de la ortóptica moderna en nuestro país, también fue nombrado Director del Departamento de Lentes de Contacto de la Óptica Alemana en 1956.

Procedente del North Illinois College de Chicago, el Dr. Hernando Henao Restrepo fundo la primera óptica del sector de Chapinero, en Bogotá, en 1950, posteriormente entra a formar parte del Departamento de Optometría de la Clínica Barraquer de América.

En la Escuela Superior de Jena, Alemania, estudia óptica y optometría el Dr. Carlos Winz, se gradúa en 1934 y hace también estudios en el Pennsylvania College of Optometry, regresa al país en 1936, cabe destacar que la Escuela Superior de Jena era el más famoso centro de la Óptica en el mundo, en los campos de historia de los instrumentos, mecánica oftálmica, talla de lentes, prismas, lupas, fabricación de monturas metálicas y en pasta; también en Jena Alemania recibe su título de Optómetra el Dr. Carlos Ortiz Silva y se establece en Colombia.

En el Illinois College de Chicago estudia optometría el Dr. Alfonso Mejía Fajardo, luego realiza en Londres un curso de Lentes de Contacto y en Columbia University un curso de refracción, regresa a Colombia en 1934.



El Dr. Gabriel Merchán de Mendoza estudia en el Pennsylvania College of Optometry de Filadelfia, realiza investigaciones y desarrolla el Método Físico Dinámico para la adaptación de Lentes de Contacto así como también la técnica de Retinoscopía Dinámica Monocular, que lleva su nombre.

Se consolida así la que es considerada como la segunda generación de optómetras del país, su práctica clínica además de la refracción incluía los campos de la óptica fisiológica, óptica oftálmica, ortóptica, optometría pediátrica y lentes de contacto, de modo que se ampliaron los campos de ejercicio profesional.

Por otra parte, se introdujeron al país instrumentos ópticos para el servicio de la optometría, por parte de los fabricantes como Bausch and Lomb y American Optical, favoreciendo un nivel tecnológico avanzado.

Sin embargo, todos estos profesionales y equipos se encontraban concentrados básicamente en Bogotá y otras grandes capitales, de modo que los pueblos y ciudades pequeñas no tenían acceso al servicio de optometría.

Los optómetras buscan la forma de agremiarse para propender por el desarrollo de la profesión y por la protección de sus condiciones de ejercicio, fundando la Federación Colombiana de Optómetras Graduados “FEDOPTO”,

en 1950, quienes con su trabajo acucioso llevan al gobierno al expedir el Decreto Ley 0825 de 1954 fechado el 23 de marzo, día que se consagra como el DIA DEL OPTOMETRA EN COLOMBIA; siendo presidente el General Gustavo Rojas Pinilla, este decreto amplía aún más el campo de acción de la optometría y la define como “La determinación y mensuración científica de los defectos de refracción, acomodación y motilidad del ojo humano. El ensayo, prescripción y adaptación de lentes que corrigen tales defectos. El acondicionamiento de lentes de contacto, de prótesis oculares y la práctica de ejercicios ortópticos sin el uso de drogas, medicina o intervención quirúrgica”.

Los intentos de agremiación datan de 1934 y 1940 cuando surgieron las primeras ideas de federación, sin embargo solo hasta 1950 se consolida la idea con el concurso de los optómetras Carlos Winz, Alfonso Mejía Fajardo, Carlos Ortiz Silva, Pablo Holbeck, Ernesto Schmidt, Hernando Henao Mejía, Helmuth Schmidt, Hernando Henao Restrepo, Wolfrand Schmidt y Alfredo Beck, nombrando como primer presidente al Dr. Alfonso Mejía Fajardo, lograron la obtención de la personería jurídica No. 075 de 1950 que dio vida legal a FEDOPTO<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Federación Colombiana de Optómetras FEDOPTO. En: Revista OPTOMETRIA. Bodas de Oro, año 2000. p. 33 [www.fedopto.org](http://www.fedopto.org)

Con el concurso de FEDOPTO se empezaron a realizar congresos de actualización para favorecer y fortalecer el desarrollo académico de los optómetras, para aquel entonces existían alrededor de 18 ópticas en todo el país y algunos de los invitados o conferenciantes eran oftalmólogos, se buscaba además del respeto profesional, el establecimiento de unos honorarios profesionales dignos, unificación de los precios de los anteojos y la prevelecia de la ética profesional optométrica.

Igualmente y gracias a las gestiones del Dr. Alfonso Mejía Fajardo se logra la creación de la Facultad de Optometría de la Universidad de La Salle, que inicia labores con 24 estudiantes, facultad creada con el ánimo de formar optómetras con alto sentido profesional, ético y social bajo criterios cristianos y humanísticos, capaces de ejercer su profesión como especialistas de la visión, impactar la salud pública y prevenir las enfermedades que afectan el ojo y la visión; hacia 1971 se creó con el nombre de Dispensario Social Optométrico lo que actualmente se conoce como el Instituto de Investigaciones Optométricas.

Continúa el desarrollo legislativo y se expide el 23 de junio de 1990 el Decreto 1335 por el cual se consigna parcialmente el Manual de Función y Requisitos del Subsector Oficial del Sector Salud. La formulación de la Ley 30 de 1992 favorece la creación de nuevas Facultades de Optometría en

Colombia y es así como la Fundación Universitaria San Martín en Bogotá, la Fundación Universitaria del Área Andina, en Bogotá y en Pereira, la Universidad Santo Tomás en Bucaramanga, la Universidad Antonio Nariño en Bogotá, la Universidad Católica en Manizales, la Universidad Metropolitana en Barranquilla y la Universidad del Bosque en Bogotá abren sus programas y facultades de optometría dando una cobertura de formación optométrica de carácter regional y nacional muy interesante; dado que la mayoría de ellas se estructuran bajo el esquema de formación del optómetra como responsable del CUIDADO PRIMARIO VISUAL Y OCULAR lo que trae consigo la necesidad de revisar y reformular la legislación optométrica, para dar un nuevo aire de renovación a la OPTOMETRIA colombiana.

Los planes, programas y proyectos de salud visual y ocular se multiplican por todo el país, se llega a regiones de muy difícil acceso geográfico, a territorios en donde el orden público se encuentra alterado, a municipios con un alto índice de necesidades básicas insatisfechas y se encuentra con la necesidad sentida de resolver como actores primarios, los problemas de salud ocular relacionados con el segmento anterior, como la conjuntivitis, la blefaritis, la blefaroconjuntivitis, los cuerpos extraños superficiales, entre otros.

Es así como con el apoyo de los médicos generales los optómetras deben orientar la prescripción de medicamentos que solucione tales problemas y de

buscar una mejor y más amplia capacitación así como la prescripción de medicamentos.

Importantes líderes gremiales, académicos y científicos se dan a tarea de replantear la optometría con el apoyo de la Federación Colombiana de Optómetras, con el convencimiento que los problemas visuales y oculares son la tercera causa de morbilidad en Colombia; que los servicios profesionales optométricos son una necesidad sentida y que los optómetras se encuentran distribuidos en toda la geografía nacional, especialmente en municipios de menos de cincuenta mil habitantes, que son la gran mayoría, en donde el optómetra tiene su espacio de ejercicio profesional por excelencia.

El Gobierno Nacional a través de la Dra. María Teresa Forero de Saade, Ministra de Salud, propone al Congreso de la República el proyecto de ley que finalmente se convierte en la Ley 372 de 1997 por la cual se reglamenta el ejercicio de la optometría en Colombia y se dictan otras disposiciones.

A luz de esta ley la optometría se define como: “La optometría es una profesión de la salud que requiere título de idoneidad universitario, basada en una formación científica, técnica y humanística. Su actividad incluye acciones de prevención y corrección de las enfermedades del ojo y del sistema visual

por medio del examen, diagnóstico, tratamiento y manejo que conduzca a lograr la eficiencia visual y la salud ocular, así como el reconocimiento y diagnóstico de las manifestaciones sistémicas que tienen relación con el ojo y que permiten preservar y mejorar la calidad de vida del individuo y la comunidad”.

Se aprecia como la optometría nuevamente logra ampliar el campo de su ejercicio profesional y se estructura como la PROFESION DEL CUIDADO PRIMARIO VISUAL Y OCULAR en Colombia; se busca impactar los indicadores de salud pública visual y ocular, para lo cual es muy claro que los optómetras tienen dos importantes campos de acción uno sobre el individuo y otro sobre el colectivo social.

De Las Actividades Del Optómetra. Para todos los efectos legales se entiende por ejercicio de la optometría, la aplicación de conocimientos técnicos y científicos en las siguientes actividades:

- a)** La evaluación optométrica integral.
  
- b)** La evaluación clínica, tratamiento y control de las alteraciones de la agudeza visual y la visión binocular.

**c)** La evaluación clínica, el diseño, adaptación y el control de lentes de contacto u oftálmicos con fines correctivos terapéuticos o cosméticos.

**d)** El diseño, adaptación y control de prótesis oculares.

**e)** La aplicación de las técnicas necesarias para el diagnóstico, pronóstico, tratamiento y rehabilitación de las anomalías de la salud visual.

**f)** El manejo y rehabilitación de discapacidades visuales, mediante la evaluación, prescripción, adaptación y entrenamiento en el uso de ayudas especiales.

**g)** El diseño, organización, ejecución y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos; para la promoción, prevención, asistencia, rehabilitación y readaptación de problemas de la salud visual y ocular.

**h)** El diseño, organización, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos que permitan establecer los perfiles epidemiológicos de la salud visual u ocular de la población.

**i)** El diseño, ejecución y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos de investigación conducentes a la generación, adaptación o

transferencia de tecnologías que permitan aumentar la cobertura, la atención y el suministro de soluciones para el adecuado control y rehabilitación de la función visual.

**j)** El diseño, dirección, ejecución y evaluación de programas de salud visual en el contexto de la salud ocupacional.

**k)** La dirección, administración de laboratorios de investigación en temas relacionados con la salud visual.

**l)** La dirección, administración y manejo de establecimientos de óptica para el suministro de insumos relacionados con la salud visual”.

Esta ley favorece además la creación de otros entes rectores de la optometría Colombiana como la ASOCIACION COLOMBIANA DE FACULTADES Y PROGRAMAS DE OPTOMETRIA ‘ASCOFAOP’, y el CONSEJO TECNICO NACIONAL PROFESIONAL DE OPTOMETRIA ‘CTNPO’. Mediante el Decreto 1340 de 1998 se facultad a los optómetras para prescribir medicamentos oftálmicos de uso externo, específicamente relacionados con el manejo y tratamiento del segmento anterior.



La sentencia C-251 de 1998 genera la necesidad de expedir una nueva ley esta vez realizada con la Ética Profesional Optométrica, por lo cual se busca apoyo en el Congreso de la República y se logra la expedición de la Ley 650 de 2001 “CODIGO DE ÉTICA PROFESIONAL OPTOMÉTRICA”; lo que a su vez genera la creación del TRIBUNAL NACIONAL DE ETICA OPTOMETRICA y los TRIBUNALES SECCIONALES DE ETICA OPTOMETRICA, cinco (5) en la actualidad: centro, norte, sur, oriente y occidente<sup>39</sup>.

Se aprecia como la optometría entra su mayoría de edad profesional consolidándose como profesión autoregulada y autocontrolada. Mas reciente aún resulta la expedición de otros decretos y resoluciones que fortalecen y posesionan a la optometría como primer actor en la salud visual y ocular en Colombia, como lo son la Resolución 1555 de 2005, por la cual se reglamenta el procedimiento para obtener el certificado de aptitud física y mental y de coordinación motriz para la obtención de la licencia de conducción.

La Resolución 4045 de 2006 por el cual se acogen el Plan Visión 2020 ‘El Derecho a la Visión’ de la Organización Mundial de la Salud.

---

<sup>39</sup> Tribunal Nacional de Ética Optométrica. En: [www.tribunaleticaoptometrica.gov.co](http://www.tribunaleticaoptometrica.gov.co)

El Decreto 1030 de 2007 por el cual se expide el reglamento técnico sobre los requisitos que deben cumplir los establecimientos en donde se elaboren y comercialicen dichos insumos y se dictan otras disposiciones, decreto que merece especial atención y al cual me referiré más adelante; las Guías de promoción de la salud y prevención de las enfermedades en la salud pública, especialmente la guía No. 5 Guía para la detección temprana de alteraciones visuales y patologías oculares.

De otra parte la formulación de la Ley 100 de 1993 por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones, favorece también el desarrollo de la optometría y consecuentemente de la óptica en Colombia; dado que es numerosa la reglamentación sobre el particular en lo relacionado con los derechos que tienen los usuarios en salud visual y ocular, y en el suministro de lentes y monturas oftálmicas, tanto en el régimen contributivo como en el régimen subsidiado así como los vinculados; también en toda la política de salud pública sobre Promoción de la Salud y Prevención de la Enfermedad, detección temprana de las alteraciones de la agudeza visual, demanda inducida y atención oportuna<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> JIMÉNEZ CONTRERAS, Luz Elsa. Reseña Histórica de la Facultad de Optometría. En: Revista de la Universidad de La Salle. No. 31 (junio, 2001) Pág. 23-33

## **2.2 SITUACIÓN ACTUAL DEL SECTOR**

### **2.2.1. CENTROS ÓPTICOS**

En los últimos años se ha visto un crecimiento importante y sostenido del mercado de la óptica en el país, es así que se cuenta con cadenas ópticas como ASOCIADOS LAFAM, VISION CENTER, ALIANZA DE OPTICAS MULTIOPTICAS, CADENA DE OPTICA COLOMBIANA, OPTICENTRO INTERNACIONAL, OPTICAS ABC, CADENA DE OPTICA ITALIANA, CADENA OPTICA ALEMANA, CADENA OPTICA DERCA, OPTICAS GMO, OPTICAS SANTA LUCIA y OPTICA APOLO, entre otras; por mencionar algunas que especialmente se encuentran con base en Bogotá, D.C., igualmente la mayoría de Empresas Sociales del Estado E. S. E., Empresas Promotoras de Salud E. P. S., Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, IPS, facultades de optometría, tienen su propia óptica, así como algunos oftalmólogos también.

El conocimiento del mercado de la óptica en Colombia permite inferir que para el presente año la concentración de ópticas se encuentra así:

**FIGURA No. 2** Concentración de Ópticas por ciudad

<b>CIUDAD</b>	<b>PORCENTAJE</b>
Bogotá, D.C.	40.5%
Medellín	8.5%
Cali	5.5%
Bucaramanga	4.5%
Barranquilla	3.5%
Pereira	3.0%
Cundinamarca	2.0%
Ibagué	1.2%
Tunja	1.2%
Villavicencio	1.1%
Cúcuta	1.1%
Cartagena	1.1%
Pasto	1.0%
Manizales	1.0%
Resto del país	24.8%

Fuente: IBARRA, Martín. “500 nuevos productos y servicios con potencial de exportación desde Colombia al mercado de los Estados Unidos”, 2005

### **2.2.2 PROFESIONALES EN OPTOMETRÍA**

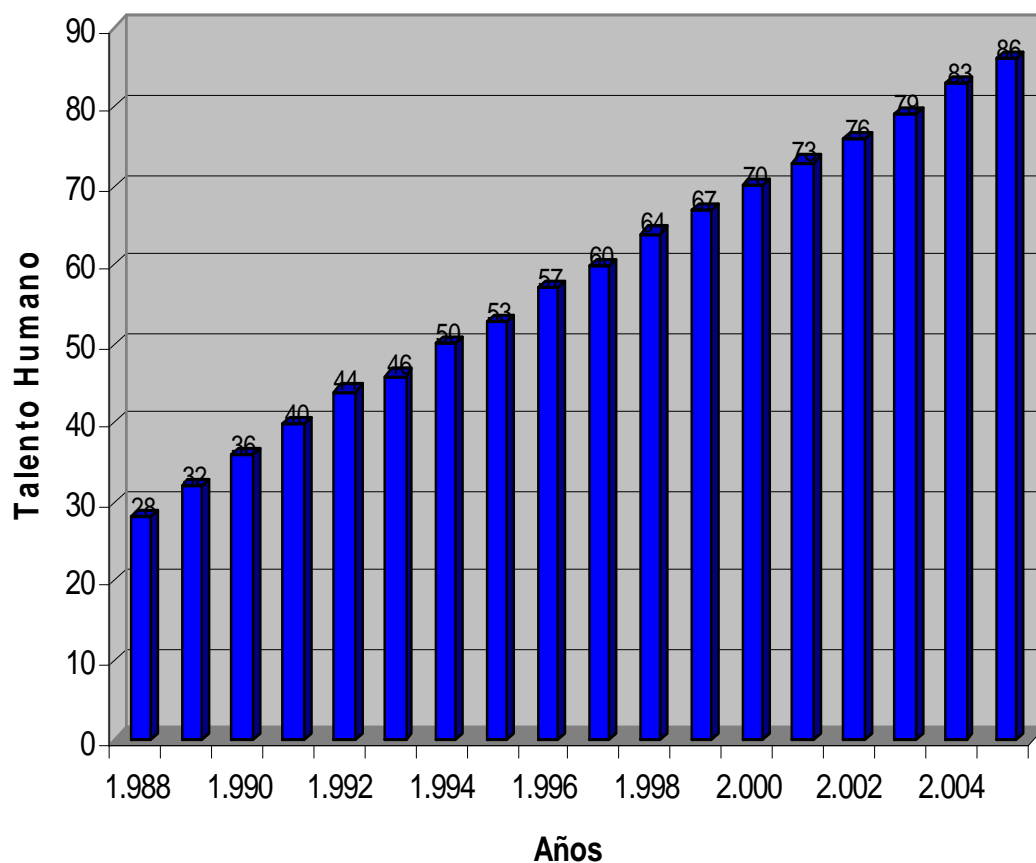
La relación de Optómetras por el total de la población en Colombia se encuentra establecida en el documento “Cuantificación del Talento Humano Profesional del sector salud en Colombia”, de la Superintendencia Nacional de Salud, 2005<sup>41</sup>:

---

<sup>41</sup> SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, El talento humano de la salud en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2005

**FIGURA No. 3.** Talento humano Profesional por Población

### OPTOMETRAS POR CADA CIEN MIL HABITANTES



Fuente: Superintendencia Nacional de Salud, 2005

Sin embargo, no se cuenta con parámetros que permitan definir la suficiencia de este tipo de profesionales con respecto a la población general. Vale la

pena iniciar con estos registros un proceso de estandarización, para evaluar la relación oferta – demanda en esta profesión<sup>42</sup>

Pero por otra parte, es importante aclarar que la atención de los problemas de salud visual y ocular varía con el nivel de complejidad: en el primer nivel se resuelven los problemas del 80% de los consultantes y es allí en ese primer nivel en donde el optómetra tiene su espacio natural de ejercicio; el 40% del total de la población colombiana viven en municipio con menos de 50.000 habitantes en donde la salud visual y ocular está a cargo de los optómetras y en donde también es su espacio de ejercicio profesional.

De acuerdo con el estudio denominado “Asistencia técnica para diseñar e implementar la reestructuración técnica, legal, financiera y operativa de los programas de Becas Crédito y Servicio Social Obligatorio para el personal de salud, en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud” realizado por la Universidad de Antioquia, Facultad de Salud Pública y el Ministerio de la Protección Social se tienen las siguientes estadísticas de profesionales de la salud.

**FIGURA 4.** Inventario de la oferta de profesionales, auxiliares y técnicos en salud en Colombia, año 2.004

---

<sup>42</sup> Ibid., Pág. 35

RECURSO HUMANO	NÚMERO
Médicos	50.855
Odontólogos	30.396
Enfermeras	23.063
Nutricionistas	5.825
Bacteriólogas	17.608
Auxiliares de Enfermería	82.406
Promotores de Salud	2351
Gerontólogos	1330
Técnicos en Radiología	898
Terapistas Físicos	7.254
Terapistas Ocupacionales	4.059
Terapistas de la Respiración	3.181
Optómetras	2.428
Fonoaudiólogos	6.946
Técnicos P Instrumentación Q	2.411
Técnicos Laboratorio Clínico	1.032
Técnicos Mecánica Dental	2.426
Técnica P Auxiliares de Enfermería	1.511
<b>TOTAL</b>	<b>245.980</b>

Fuente: Jiménez Contreras, Luz Elsa, 2001

**FIGURA 5.** Inventario de la oferta de profesionales en salud en Colombia, año 2.004

RECURSO HUMANO	NÚMERO	DISTRIBUCIÓN %
Médicos	50.855	33
Odontólogos	30.396	20
Enfermeras	23.063	15
Bacteriólogas	17.608	11
Terapistas Físicos	7.254	5
Fonoaudiólogos	6.946	4
Nutricionistas	5.825	4
Terapistas Ocupacionales	4.059	3
Terapistas de la Respiración	3.181	2
Optómetras	2.428	2
Gerontólogos	1.330	1
<b>TOTAL</b>	<b>152.945</b>	<b>62</b>

Fuente: Ministerio de la Protección Social, 2003

**FIGURA 6.** Proyecciones de la oferta de profesionales no especializados, técnicos y promotores de salud, Colombia, años 2.001 – 2.005

Categorías	Años				
	2001	2002	2003	2004	2005
Médicos Generales	29460	30509	31547	32629	33682
Odontólogos	25069	26130	27203	28283	29373
Enfermeras	21515	22730	24037	25461	27034
Bacteriólogas	16202	16556	1694	17276	17643
Nutricionistas	5236	5311	5388	5464	5544
Auxiliares de Enfermería	86467	94587	101233	108429	116204
Promotores	2530	2796	3076	3373	3685
Gerontólogos	1456	1633	1818	2012	2215
Terapeutas en Radiología	1109	1373	1371	1368	1366
Terapeutas Físicos	7763	8530	9337	10185	11072
Terapeutas Ocupacionales	4207	4484	4768	5057	5352
Terapeutas de la Respiración	3528	4000	4503	5033	5025
Optómetras	<b>2507</b>	<b>2666</b>	<b>2829</b>	<b>2995</b>	<b>3166</b>
Fonoaudiólogos	7263	7808	8369	8948	9544
Instrumentadoras	2984	3703	4498	5366	6309
Técnicos en Lab. Clínico	1384	1828	-	-	-
Técnicos en Mecánica Dental	2777	3235	3728	4254	4816
Técnicos P Aux. de Enfermería	2118	2891	-	-	-

Fuente: Ministerio de la Protección Social, 2003



**Figura 7.** Escenarios de oferta y demanda de optómetras en Colombia, Años 2.001 – 2.006

Año	Población	Cobertura	Optometría	
			OFERTA	DEMANDA
2001	42.299.301	100%	2.355	7.614
	33.839.441	80%		6.091
	31.724.476	75%		5.710
	23.264.616	55%		4.188
	12.689.790	30%		2.284
2002	43.035.394	100%	2.507	7.746
	34.428.315	80%		6.197
	32.276.546	75%		5.810
	23.669.467	55%		4.261
	12.910.618	30%		2.324
2003	43.775.839	100%	2.666	7.880
	35.020.671	80%		6.304
	32.831.879	75%		5.910
	24.076.711	55%		4.334
	13.132.752	30%		2.364
2004	44.531.434	100%	2.829	8.016
	35.625.147	80%		6.413
	33.398.576	75%		6.012
	24.492.289	55%		2.405
	13.359.430	30%		2.405
2005	45.294.953	100%	2.995	8.153
	36.235.962	80%		6.522
	33.971.215	75%		6.115
	24.912.224	55%		4.484
	13.588.486	30%		2.446
2006	46.045.109	100%	3.166	8.288
	36.836.087	80%		6.630
	34.533.832	75%		6.216
	25.324.810	55%		4.558
	13.813.533	30%		2.486

Fuente: Ministerio de la Protección Social, 2003

La estadística precisa que solo se ha atendido una demanda para un porcentaje de la población que oscila entre el 30% y el 55%.

De otra parte, se estima que a diciembre 31 de 2.006 habían egresado 3.916 optómetras de las diferentes facultades existentes en el país distribuidos de la siguiente forma:

**Figura 8.** Estadística de Egresados de las Facultades de Optometría

<b>Facultad de Optometría</b>	<b>Número de Egresado</b>
<b>F.U.A.A. BOGOTÁ</b>	<b>100</b>
<b>F.U.A.A. PEREIRA</b>	<b>91</b>
<b>F.U.S.M. BOGOTÁ</b>	<b>298</b>
<b>U. METROPOLITANA BARRANQUILLA</b>	<b>120</b>
<b>U.A.N. BOGOTÁ</b>	<b>6</b>
<b>U.L.S. BOGOTÁ</b>	<b>3.065</b>
<b>U.S.T.A. BUCARAMANGA</b>	<b>236</b>
<b>TOTAL COLOMBIA</b>	<b>3.916</b>

Fuente: Ministerio de la Protección Social, 2003

### 2.2.3 Caracterización del mercado de importación de los Estados Unidos.

En el año 2005 Estados Unidos importó de Colombia, US \$52.031 millones en productos del sector óptico, instrumentos de medida y veterinarios, con un crecimiento promedio anual desde 1999 al 2005 de 6.9%. El arancel promedio efectivo de los productos del sector es de 3.3%. Del total del valor importado el 30.1% fue gravado pagando US \$516 millones en impuestos de importación.

Los productos de este sector ingresan principalmente a los Estados Unidos por vía aérea (61.5%). El flete promedio por kilogramo que ingresó por vía aérea es de US \$2.65 y el precio promedio por kilogramo que llegó por esta misma vía es de US \$151.57.

**Figura 9.** Productos colombianos con potencial exportador a U. S. A.

PRODUCTOS PARA COLOMBIA CON POTENCIAL EN EL MERCADO DE EEUU					
Millones de dólares					
SECTOR	No. Ptos	IMPO DE EEUU 2005	PROMEDIO IMPO EEUU 99 A 05	VAR % PROMEDIO ANUAL 99/05	VAR % SECTOR PROMEDIO ANUAL 99/05
AGRICOLA	25	1,782	1,140	21.2%	4.8%
EQUIPO PARA TRANSPORTE	24	26,837	18,657	14.6%	4.6%
MUEBLES, ARTICULOS DE CAMA, ARTICULOS DE ALUMBRADO Y PREFABRICADOS	24	12,091	6,997	26.1%	10.6%
INSTRUMENTOS DE OPTICA, MEDIDA, MEDICOQUIRURGICOS VETERINARIO	23	11,011	6,842	21.1%	6.9%
QUIMICO Y FARMACEUTICO	21	4,610	2,106	33.9%	12.6%
MADERA Y SUS MANUFACTURAS	17	3,909	2,154	31.2%	6.8%
MANUFACTURAS DIVERSAS	17	9,731	7,130	18.2%	4.9%

Fuente: IBARRA, Martín. “500 nuevos productos y servicios con potencial de exportación desde Colombia al mercado de los Estados Unidos”, 2006

El 79% de las importaciones de los Estados Unidos de productos de este sector provienen de 10 países, siendo Japón, México y Alemania los principales proveedores. Colombia fue el proveedor número 54 en el ranking del año 2005, perdiendo 3 puestos frente al año 1999, con un crecimiento promedio anual de 4.9% desde 1999 al 2005.

De los 590 productos identificados en el estudio efectuado por Ibarra & Araujo Asociados<sup>43</sup>, 23 pertenecen al sector instrumentos de óptica, medida, medicoquirúrgicos, veterinarios, relojes e instrumentos musicales, tienen un mercado de importación en EEUU de US\$ 11,011 millones y registran un dinamismo promedio anual de 21.1%.

A continuación se detallan los 3 productos identificados en el sector óptico:

**Figura 10.** Productos del Sector óptico con potencial exportable a E. E. U. U.

---

<sup>43</sup> IBARRA, Martín. 500 nuevos productos y servicios con potencial de exportación desde Colombia al mercado de los Estados Unidos. Bogotá: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2006. p. 7

#	CODIGO	PRODUCTO	Impo EEUU US\$ 2005	Var % 99/05
1	9002119000	Lentes, proyectores, ampliadoras o reductoras, no proyectores, no especificados ni comprendidos en otra parte	481,496,896	0,106
2	9004900000	Otras gafas (anteojos), correctoras, protectoras y artículos similares	237,610,923	9.4%
3	9015808080	Otros instrumentos y aplicaciones para examen, excepto compases, no incluidos o especificados en otra parte	153,302,933	0,112

Fuente: IBARRA, Martín, 2006

## 2.3 EI SECTOR OPTICO COLOMBIANO FRENTE AL TLC

### 2.3.1 Apreciaciones Generales

El sector de la salud en Colombia y específicamente el gremio de la salud visual, al igual que en otros estamentos se encuentran divididas las posiciones frente a la conveniencia de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos; es así como entidades estatales afirman que en servicios de salud visual, Colombia tiene unos precios muy competitivos frente a muchos de sus socios comerciales, especialmente frente a los países desarrollados. Igualmente, al haber mayores condiciones de competencia en la prestación de estos servicios, suele mejorar la calidad en los mismos. Por lo anterior, los TLCs deben conllevar, en general, a un abaratamiento en términos reales de

las tarifas actuales junto con un mejoramiento de las condiciones en que se prestan dichos servicios<sup>44</sup>.

Los servicios de salud constituyen una expectativa atractiva en el marco del TLC. Tanto los prestadores de servicios, como algunos académicos, consideran que existen especialidades con alta tecnología, y bajos costos que han empezado a ser atractivas en clientes de otros países. Los servicios de oftalmología, cardiovascular, muchos tipos de cirugía (en especial plástica) y odontología han sido promocionados y vendidos para clientes de Norteamérica, Europa y países vecinos como Ecuador, Venezuela y Panamá<sup>45</sup>.

De otra parte, una de las mayores preocupaciones que ocupan a los miembros del sector es las repercusiones que la firma del tratado de libre comercio pueda ejercer sobre el valor de los medicamentos, sin embargo afirma el mismo estudio que como resultado de las negociaciones del TLC, los colombianos no deben esperar un encarecimiento de los medicamentos. Por el contrario, y como debe ocurrir con muchos otros productos, al haber mayor oferta y mejores condiciones de competencia, los precios de los

---

<sup>44</sup>URIBE, A., BOTERO, JH., *et al/*. Las 100 preguntas del TLC. Bogotá: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; 2004; 10.

<sup>45</sup> UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, Centro de Investigaciones para el desarrollo. Impacto del Tratado de libre comercio Colombia – USA en el sector salud. Bogotá: La Universidad, 2005.p 28

medicamentos en general deben tender al abaratamiento, favoreciendo el acceso de todos a las medicinas que requerimos<sup>46</sup>.

No obstante lo anterior, no puede negarse que si la negociación conllevara un incremento desmedido del proteccionismo a las patentes de los medicamentos, existe la posibilidad de que algunos de ellos; para tratamientos específicos, puedan encarecerse.

En este sentido, el gobierno debe trabajar duramente en las negociaciones para lograr que el efecto de éstas sobre los precios de los medicamentos sea benéfico para todos los colombianos.

Los opositores a la firma del tratado afirman que la falta de acceso a los medicamentos constituye un problema social mucho más grave de lo que comúnmente se cree, porque más del 80% de la producción mundial de medicinas se consume en los países ricos como Estados Unidos. Paralelamente, cerca de un tercio de la población mundial –2.000 millones de habitantes- carecen de acceso a medicamentos esenciales<sup>47</sup>.

Colombia, a pesar de los avances logrados en la década pasada en materia de cobertura, cerca de 20 millones de personas no tienen suficiente acceso a

---

<sup>46</sup> Op. Cit. Cartilla TLC

<sup>47</sup> OMS, "Globalización y Acceso a los Medicamentos: las implicaciones del Acuerdo Adpic/OMC", 2002. p. 24

medicamentos porque no pertenecen al Sistema de Seguridad Social en Salud y sólo devengan uno o dos salarios mínimos mensuales o sí pertenecen pero no pueden pagar las medicinas que el Sistema no suministra<sup>48</sup>.

Otro aspecto de amplia discusión tiene que ver con la educación superior, si bien puede suponer un reto para las universidades colombianas al pretender alcanzar una integración permanente que abra las puertas para el desarrollo de la educación, el aseguramiento de la calidad, la educación virtual y a distancia, la homologación de estudios y la convalidación de títulos, el régimen de visas y la promoción de exportación de servicios educativos, puede también ser visto como un espacio de peligro, donde es probable que afloren nuestras particularidades históricas y las profundas dificultades para vincularnos a propuestas integracionistas<sup>49</sup>.

### **2.3.2 Entrevista a profesionales relacionados con el sector Óptico Colombiano**

Teniendo como fin encontrar apreciaciones más concretas del sector óptico en Colombia frente al tratado de libre comercio con Estados Unidos, se

---

<sup>48</sup> HOLGIN ZAMORANO, Germán. Impacto sobre la salud de los colombianos; Bogotá: Misión Salud, 2004. p.16.

<sup>49</sup> FERNANDEZ, Amelia .Posibles impactos del tratado de libre comercio en las universidades colombianas. Universitas Médica. Vol.45 N° 4. 2004. p 153.



aplicó una entrevista a personas vinculadas con este sector, que han estudiado el tema y permitió identificar las variables más representativas del gremio.

El cuestionario aplicado en las entrevistas se presenta en el anexo 1 y el resumen de las respuestas se presenta en el cuadro No 1.

**ENTREVISTA CON PROFESIONALES**

PREGUNTA		PROFESIONAL	FEDOPTO	DOCENTE	COORDINADOR ACADÉMICO	ANDI
1	Posición frente al TLC	Totalmente de acuerdo con la firma del tratado, entrada de las nuevas tecnologías al país y de estándares en la prestación de servicios.	En total desacuerdo. Diferencias entre los mercados, Inundación de mercado con productos extranjeros. Bajas exportaciones de Colombia hacia E.E.U.U	Total desacuerdo, total ventaja para Estados Unidos desigualdad de condiciones	Totalmente ventajosa para estados unidos	Totalmente de acuerdo. La globalización comercial hace necesaria la firma de este tipo de tratados o acuerdos comerciales para que Colombia genere estrategias fuertes de mercado para poder alcanzar el mismo nivel de competitividad comercial de otros países
2	Repercusiones sector salud	Entrada de tecnología nueva que va a redundar en el mejoramiento de la atención a los pacientes. Acceso a medicamentos importados de mejor calidad que los producidos en el país.	Peligro a desaparecer eps Colombianas, bueno por entrada de nueva tecnología, deslaboralización detrimentos sociales Sector salud con gran afectación. Ventajas: Entrada de nueva tecnología, entradas de estándares internacionales. Desventajas: entrada de nuevas empresas con capitales inigualables por los Colombianos, Solo transferencia de tecnología sin derecho a fabricación. Movilidad de profesionales.	No tiene un concepto claro de cómo se podría verse afectado el sector salud	Habrà libre competencia en la prestación de servicios de los profesionales que vengan del exterior sin ningun tipo de nivelacion mientras que los profesionales colombianos deben presentar pruebas académicas que determinen el nivel, lo cual redundaria en menores oportunidades para nuestros profesionales de la salud.	Tendrá repercusiones muy positivas puesto que los profesionales del sector salud deben estar mejor preparados para llegar al cumplimiento de estándares de calidad exigidos por los Estados Unidos para la prestación de servicios de Salud.
3	Adquirir competitividad	Equiparar las condiciones salariales para los profesionales del sector salud en Colombia con los de E.E.U.U de tal forma que permita un desarrollo profesional similar .	Niveles de complejidad distintos, para alcanzar el mismo nivel se llevaría mucho tiempo. Ley espejo iguales condiciones de exigencia y reciprocidad. Nivel de competitividad diferente. Ellos mayor competitividad. Ley de talento humano para hacer procesos similares.	Igualar el nivel de competitividad entre los profesionales de E.E.U.U y los de aquí; ya que colombia es exportador de profesionales a nivel latinoamericano	Las competencias que se deben desarrollar en estados unidos para adquirir el titulo de optometría son muy diferentes en cuanto a la que adquieren los de nuestro país. En el exterior se tiene mayor énfasis en la formación de profesionales de las ciencias básicas y luego la especialización en cuanto a optometra.	Es importante resaltar que habrá inversión extranjera en nuestro país de grandes empresas que traerán sus capitales y generarán de esta forma fuentes de ingresos y de trabajo para los Colombianos.

**ENTREVISTA CON PROFESIONALES**

PREGUNTA		PROFESIONAL	FEDOPTO	DOCENTE	COORDINADOR ACADÉMICO	ANDI
4	Factores competitivos del sector	Adaptación de lentes de contacto rígidos gracias a la experiencia y tecnología adquirida en el país. Excelentes fundamentos académicos en los profesionales de salud óptica en Colombia que los hacen muy competitivos a nivel latinoamericano.	Profesionales de alta calidad, experiencia clínica fuerte. Exportación de profesionales al mercado óptico desarrollado y exportadores a comunidad andina. Reconocimiento en la fabricación de lentes de contacto con reconocimiento a nivel latinoamericano.	La educación Superior tiene alta calidad, la generación y fabricación de productos ópticos de igual manera, así como el énfasis en la práctica clínica.	Como profesionales a nivel latinoamericano somos muy competentes y tenemos presencia en otros países, reconocidos por ser profesionales buenos. Somos los únicos que podemos formular sin ser médicos generales. A nivel de EEUU nuestras competencias no tienen un mismo nivel. Hay grandes empresas que fabrican lentes oftálmicos con buena tecnología y tratando de estar a la vanguardia del mercado.	Otro aspecto positivo es que tendremos apertura de nuevos mercados, las posibilidades de exportación de nuestros productos y servicios a varios estados de E.E.U.U, con más bajo costo
5	Componentes a mejorar	Mejorar en las condiciones salariales de los profesionales de la salud. Adquirir competencias en el sistema de atención a los pacientes. Facilitar el acceso a nuevas tecnologías y a nuevos productos.	Muchas mejoras Acceso al servicio de optometría para generar una demanda mayor tanto en la prestación de servicios como en la adquisición de sus productos correctivos. No hay cadenas lo suficientemente fuertes o estructuradas. Mejoras en la preparación continua de los profesionales de la salud para alcanzar un grado de competitividad mas alto.	Adquisición de tecnología de punta para la fabricación de productos y la prestación de servicios a menor costo y mayor calidad. Mejorar por ende el Sector de la Salud Visual en el país. Permitir mayor investigación.	La lealtad competitiva . Los profesionales y los productos son de buena calidad . La parte ética debe ser revisada.	Genera legislación a nivel de la salud para crear y seguir estándares internacionales en la prestación de servicios de salud para que se traduzcan en el bienestar de la comunidad que es el fin de todo tratado de libre comercio.
6	Afectación del Sector Optico	Inundación de Productos extranjeros de diferentes calidades y precios, que afectarían la fabricación de los nacionales.	Afectación negativa no vinculación empresarial, detrimento en los ingresos de los profesionales, estrategias agresivas de las grandes cadenas de ópticas. Eliminaría la prestación de servicios profesionales independientes.	Peligro a desaparecer las ópticas pequeñas y particulares colombianas frente a las extranjeras, bueno por entrada de nueva tecnología.	La parte técnica y tecnología mas reciente, generaría precios mas competitivos que harían que los productos fueran adquiridos por el consumidor final con mayor facilidad. Los insumos se verían afectados por la entrada de nuevos productos de mejor calidad	Las grandes cadenas de ópticas que podrían entrar en fuerte competencia con empresas extranjeras que trajeran a Colombia la Prestación de sus servicios. La diferencia estaría en que el capital de las empresas extranjeras es mucho mas fuerte y poderosa que las nacionales.

**ENTREVISTA CON PROFESIONALES**

PREGUNTA		PROFESIONAL	FEDOPTO	DOCENTE	COORDINADOR ACADÉMICO	ANDI
7	Implicaciones en la Educación Superior	No habría ninguna implicación a nivel educativo, porque los programas académicos existentes manejan altos estándares de calidad y los profesionales demuestran buena preparación ética, práctica y técnica.	Existe la tendencia de fortalecer la academia, se está creando la conciencia de seguir estudiando doctorados y maestrías en el área de optometría lo cual generaría mayor competitividad de sector.	Crear estrategias educativas que desarrollen permanentemente competencias en los profesionales para mejorar los servicios de salud, calidad, productos e investigación	6. El sector óptico se afectaría primero en el nivel de competitividad que deben ir adquiriendo los profesionales de este ramo, segundo todo lo que tenga que ver con la optometría debe estar respaldado por un profesional del área, lo cual nos habla de nuevos puestos de trabajo	Los profesionales de la salud en el extranjero manejan altos niveles de competitividad los profesionales adquieren competencias internacionales para la exportación de servicios profesionales. Realizar convenios con instituciones para la homologación de títulos, los cuales no están contemplados en el Tratado.
8	Beneficios del Sector Óptico tras la firma del TLC	Facilidad en la adquisición de equipos y nuevas tecnologías. Mayor gama de oferta de productos ópticos generando variedad en precios.	Beneficios apertura de facilitación de ingresos Bajos a alta tecnología de materiales y diseños Exportación de elementos ópticos de Colombia a EEUU, Reflexión del gremio para determinar debilidades y amenazas del sector. Propender a formar cadenas de prestación de servicios.	Acceso a la nueva tecnología, posibilidad de formación especializada en el exterior por convenios educativos; adquisición de materia prima a bajos costos para la fabricación de nuevos productos.	Participación de todos los profesionales en la creación de cadenas, o el fortalecimiento de las existentes en el país. Diseñar y aplicar estrategias de mercadeo para competir con los profesionales extranjeros, agrupándose con otras entidades que prestan servicios y los exportan (alianzas competitivas)	En Colombia tenemos grandes empresas que hacen la fabricación de lentes oftálmicas con reconocimiento a nivel internacional y de gran trayectoria. Colombia tiene un mercado interesante por la ubicación geográfica y es un mercado que ahora comienza a explotar.

De acuerdo a las respuestas expuestas por los entrevistados, se pudo establecer:

- La Posición que adoptan los entrevistados, muestra una falta de unificación en el criterio de aceptación o rechazo a la posible firma del Tratado, sin embargo, estas diferencias hacen más referencia a la balanza comercial de exportaciones que se tendría con los Estados Unidos; ya que el temor o la Adherencia al Tratado se simplifica a determinar los productos que se beneficiarían en un posible intercambio Comercial.
- En términos generales, ven como una opción favorable el hecho que al Establecer el Acuerdo Comercial con Estados Unidos se obtendrá la posibilidad de adquirir tecnología de punta que a la larga redundará en mejor atención a los pacientes; además, esto obligaría a que los profesionales del sector se prepararan mejor para cumplir con estándares de calidad.

De otra parte, se percibe el temor de la llegada de competidores fuertes con alto volumen de capital que puedan desplazar a las empresas colombianas ya establecidas.

- En cuanto a equiparar las condiciones de competitividad de los profesionales de la salud, en especial los vinculados al sector óptico, los entrevistados afirman que se deberían unificar los criterios de formación educativa entre profesionales colombianos y los norteamericanos; debido a que Colombia tiene excelente prestigio en la titulación y la práctica clínica de los optómetras a nivel latinoamericano y en general a nivel internacional. Sin embargo, la otra unificación se debe hacer con respecto a la remuneración económica de los especialistas colombianos ya que sus ingresos son mucho más bajos que el de los americanos.
  
- Los factores de competitividad identificados son:
  - Profesionales de salud visual de alta calidad con excelentes fundamentos académicos buenos y una experiencia clínica fuerte; además de reconocimiento internacional por su alta formación profesional.
  - Reconocimiento a nivel latinoamericano en la fabricación y adaptación de lentes de contacto rígidos gracias a la tecnología y experiencias adquiridas en el país.
  - Potestad para realizar formulación de medicamentos sin necesidad de tener médicos generales.

- Dentro de los factores a mejorar se enuncian:
  - Elevar la calidad en el sistema de atención a pacientes
  - Facilitar la adquisición de tecnología de última generación, tanto para el diagnóstico como para la fabricación de productos propios del sector.
  - Adaptar la legislación colombiana de tal forma que establezca estándares bien definidos de calidad en la prestación de servicios, elaboración de productos y en la ética profesional.
  
- En términos generales los aspectos más afectados a una eventual firma del TLC, serían:
  - Temor a la invasión de productos extranjeros de diferentes calidades y precios.
  - Peligro de desaparición de las pequeñas ópticas por la llegada de competidores más organizados y más fuertes.
  - Posible detrimento en los ingresos de los profesionales, por la llegada de organizaciones fuertes que eliminarían la prestación de servicios profesionales independientes.
  
- En cuanto a temas de educación, se identifica claramente la necesidad que tienen los profesionales de la salud visual de adquirir competencias en campos específicos de profundización de sus carreras; así mismo,

conocimientos en áreas de administración y mercadeo que le permitan exportar de manera competitiva y mejorar su perfil.

- En cuanto a los beneficios coinciden en aprovechar oportunidades para exportar algunos productos ópticos, adquirir equipos y nuevas tecnologías con relativa facilidad, a costos más bajos y sugieren la creación de cadenas productivas que fortalezcan el sector en Colombia.



### 3. ANALISIS ESTRATEGICO DEL SECTOR OPTICO COLOMBIANO

#### 3.1 Análisis Matriz DOFA

De acuerdo con los resultados presentados en el capítulo anterior, se hace necesario describir una metodología que permita el diseño de una guía de análisis del sector óptico colombiano.

Para este propósito se aprovecho el método de Planeación Estratégica, se identificarán las fuerzas impulsadoras y restrictivas que influyen en la capacidad de respuesta del sector.

Del análisis interno del plan se identifican las *Fortaleza* que contribuyen y participan en el logro de los objetivos y las *Debilidades* que inhiben o dificultan el éxito de una empresa.

Los eventos, hechos, o tendencias del entorno del sector que pueden facilitar o beneficiar su desarrollo si se aprovechan de forma oportuna y adecuada constituyen las *Oportunidades*; y esos mismos factores que estorban, limitan, o dificultan su desarrollo oportuno los denominamos *Amenazas*.

El sector posee un buen número de *Fortalezas* entre las más importantes se destacan las siguientes:

*F.1.* Colombia es reconocida por su buena calidad de mano de obra en la fabricación de productos ópticos.

*F.2* Reconocimiento internacional de los profesionales del área de salud visual por su preparación académica y experiencia; siendo el mejor nivel de Optometría en América Latina.

*F.3* Identificación internacional por el excelente grado de desarrollo en oftalmología, con trayectoria y tradición por varias décadas.

*F.4* Convenios interinstitucionales entre Universidades Colombianas y americanas que facilitan que optómetras colombianos puedan ejercer en los Estados Unidos.

Caso concretos los acuerdos existentes entre la Universidad de la Salle y algunas instituciones americanas, así también el Estado de California permite a optómetras colombianos ejercer la profesión si al presentar los exámenes legales son aprobados; y actualmente la Universidad de Nova en la Florida tiene un programa de dos años ofrecido a profesionales colombianos para que puedan ejercer en esta región de USA.

F.5 Ofrecimiento de servicios profesionales en salud visual a extranjeros, con alto índice de calidad y menor costo que en el país de origen.

En especial, los americanos viajan a Colombia a adquirir servicios que incluyen cirugías oculares, exámenes visuales y entrega de los mejores productos a precios muy favorables.

En el análisis interno del sector se encontraron las siguientes *Debilidades*:

D.1 Precio elevado de los productos ópticos fabricados en Colombia frente a la oferta de otros competidores como los asiáticos.

D.2 Los productos ópticos colombianos carecen de innovación y diferenciación, características que los hace poco atractivos a los mercados internacionales.

D.3 Deficiencias en la infraestructura de producción de artículos ópticos que imposibilitan cumplir con las demandas de tiempo y volumen exigidas por un mercado tan grande como el americano.

D.4 Bajo índice de dominio del idioma inglés por parte del talento humano del sector (profesionales, productores y comerciantes).

*D.5* Poca experiencia y conocimiento del mercado americano.

*D.6* Falta de acceso a recursos financieros en condiciones adecuadas y debilidad relativa de apoyo gubernamental.

*D.7.* Retrazo en el desarrollo de nuevas tecnologías.

*D.8.* Baja reglamentación y control para la comercialización de productos ópticos.

*D.9.* Falta de unidad y organización gremial fuerte en el sector.

*D10.* Carencia de estudios de factibilidad de alcances del sector óptico.

Del análisis de los diferentes factores del entorno (económico, social, político, legal, gubernamental, tecnológico); seleccionamos las siguientes

*Oportunidades:*

*O.1* Ubicación geográfica estratégica en el continente porque muchas empresas de diferentes partes del mundo se quieren radicar en Colombia, no solo para comercializar con USA, también para aprovechar la oportunidad de estar cerca de otros países.

O.2 Tamaño del mercado. Un país de 42 millones de habitantes que además tenga tratado de libre comercio con Estados Unidos es un atractivo muy alto para que empresas de otras regiones se quieran radicar en este.

O.3 Reconocimiento como uno de los países de mayor estabilidad económica y política en la región.

O.4 Reconocimiento como un país de buen nivel cultural, con un índice de alfabetización alto, respaldado por programas de entrenamiento técnico tanto gubernamentales como es el caso del SENA, como privados en institutos de formación técnico profesional.

O.5 Buenas relaciones diplomáticas y comerciales entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos.

O.6 Apertura económica con proyección a nuevos mercados.

El entorno presenta las siguientes *Amenazas*:

A.1 País catalogados como foco de narcotráfico

A.2 Discriminación de nacionales colombianos y las exigencias de nacionalidad o residencia para el ejercicio profesional y el acceso a determinados beneficios.

A.3 Trámites engorrosos u opacos en la convalidación y homologación de títulos.

A.4 Barreras al movimiento internacional de pacientes.

A.5 Alto prestigio, competitividad y capacidad técnica de instituciones extranjeras.

A.6 Expansión de empresas extranjeras del sector en Colombia con mercadeo agresivo.

Siguiendo con la misma metodología, una vez identificados las fuerzas positivas y negativas al interior del sector, se interrelacionan estas con los factores del entorno, (amenazas y oportunidades) para establecer las estrategias que lo motivan e impulsan.

En la Tabla 9 se presenta el esquema de la matriz DOFA, y las relaciones resultantes de esta interrelación.

<p>RELACIONES OF</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. O1: F1, F2, F3, F4, F5.</li> <li>2. O2: F2, F5, F6.</li> <li>3. O3: F2, F5, F6.</li> <li>4. O4: F2, F5, F6.</li> <li>5. O5: F4, F5, F6.</li> </ol>	<p><b>FORTALEZAS</b></p> <p>F.1 Colombia es reconocida por buena calidad de mano de obra.  F.2 Reconocimiento internacional a profesionales de la salud visual, por su preparación académica y experiencia, mejor nivel de Optometría América Latina.  F.3 Identificación internacional por el grado de desarrollo en oftalmología con trayectoria y tradición por varias décadas.  F.4 Convenios inter institucionales entre Universidades Colombianas y americanas.  F.5 Ofrecimiento de servicios profesionales en salud visual a extranjeros, con alto índice de calidad y menor costo que en el país de origen.</p>	<p>Relaciones FA</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.F2: A2, A3</li> <li>2. F3: A4,A1, A5</li> <li>3. F4:A2, A3, A4</li> <li>4. F1: A6</li> </ol>
<p><b>OPORTUNIDADES</b></p> <p>O.1 Ubicación geográfica estratégica en el continente porque muchas empresas de diferentes partes del mundo se quieren radicar en Colombia, no solo para comercializar con USA, también para aprovechar la oportunidad de estar cerca de otros países.  O.2 Tamaño del mercado.  O.3 Reconocimiento como uno de los países de mayor estabilidad económica y política  O.4 Reconocimiento como un país de buen nivel cultural, con un índice de alfabetización alto y soportado por programas de entrenamiento técnico y bilingüe.  O.5 Buenas relaciones diplomáticas y comerciales entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos  O.6 Apertura económica con proyección a nuevos mercados.  O.7 Buena infraestructura en servicios de transporte aéreo y marítimo para el comercio internacional</p>	<p><b>ANALISIS DOFA  SECTOR OPTICO COLOMBIANO  FRENTE AL TLC</b></p>	<p><b>AMENAZAS</b></p> <p>A.1 País catalogados como foco de narcotráfico  A.2 Discriminación de nacionales colombianos y las exigencias de nacionalidad o residencia para el ejercicio profesional y el acceso a determinados beneficios en Norteamérica  A.3 Trámites engorrosos u opacos en la convalidación y homologación de títulos.  A.4 Barreras al movimiento internacional de pacientes  A.5 Alto prestigio, competitividad y capacidad técnica de instituciones extranjeras.  A.6 Expansión de empresas extranjeras en Colombia con mercadeo agresivo</p>
<p>RELACIONES OD</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. O1: D1,D2,D4</li> <li>2. O2: D3,D4</li> <li>3. O3: D5, D7</li> <li>4. O4: D1,D4</li> <li>5. O5: D3,D5</li> <li>6. O6: D2, D5</li> <li>7. O7: D1,D3</li> </ol>	<p><b>DEBILIDADES</b></p> <p>D.1 Precio de productos de fabricación colombianos más altos que oferta asiática  D.2 Falta de innovación y diferenciación de los productos ópticos colombianos, que los hace poco atractivos a otros mercados.  D.3 Deficiencias a futuro en la industria colombiana para cumplir con los volúmenes de pedidos exigidos por el mercado americano.  D.4 Bajo índice de dominio del idioma inglés por parte del talento humano del sector  D.5 Poco conocimiento de las características de mercado de los consumidores americanos  D.6 Falta de acceso a recursos financieros en condiciones adecuadas y debilidad relativa de apoyo gubernamental  D.7 Retrazo en el desarrollo de nuevas tecnologías.  D.8 Baja barreras de entrada al negocio de ópticas.  D.9 Falta de unidad y organización gremial fuerte en el sector.  D.10 Carencia de estudios de factibilidad de alcances del sector óptico.</p>	

## *Relaciones OF*

- Debido a la ubicación geográfica privilegiada de nuestro país y al tener una de las economías más estables de la región, se presenta una excelente coyuntura para impulsar y promocionar la prestación de servicios profesionales de salud visual en los campos de exámenes de diagnóstico, cirugía y suministro de medicamentos, especialmente dirigidos a clientes extranjeros; haciendo énfasis en el prestigio que tienen los optómetras, oftalmólogos e instituciones oftalmológicas de renombre internacional a un precio bastante favorable para el paciente foráneo.
  
- La apertura económica nos exige explorar nuevas estrategias de mercado más aún cuando el público objetivo es bastante grande, por lo cual se debe aprovechar la mano de obra calificada, con el fin de hacer nuestros productos más competitivos en el ámbito mundial; permitiendo mejorar el ingreso de los industriales colombianos al acceder a los mercados internacionales, más aún si se establecen artículos claves con proyección consumista en mercados extranjeros.



- o Los esfuerzos adelantados por el gobierno nacional tendientes a fortalecer las exportaciones de productos no tradicionales, presenta una excelente oportunidad de negocios para los empresarios del sector; el renglón de prestación de servicios profesionales aprovechando el prestigio de los expertos colombianos en salud visual, que podrían jalonear otras actividades como el sector turístico y hotelero, brindando a los pacientes extranjeros comodidad para realizar sus chequeos clínicos con comodidad.
  
- o Se deben aprovechar las buenas relaciones diplomáticas existentes entre los gobiernos colombiano y americano para fortalecer los convenios educativos existentes; tendientes a la homologación de los títulos profesionales además, reforzar esta educación con nuevos conocimientos de mercadeo y administración.

#### *Relaciones DO*

- La tendencia del mercado mundial esta orientada a la competencia basada en bajos costos que se traduce en igual calidad de los mismos. A pesar de la tendencia del mercado, esta comprobado que las empresas más exitosas a nivel del mercado mundial, no son las que poseen los productos más económicos, sino que prevalecen las

empresas que fabrican sus productos con altos estándares de calidad. Colombia con alta capacidad de aprendizaje y mano de obra calificada, podría aspirar a aquellos mercados que no basen su decisión de compra en costos.

- La industria nacional de productos ópticos suelen carecer de proyección internacional por carencias en la investigación, tecnología, innovación y diferenciación de estos; lo cual hace que no sean atractivos a otros mercados, el mercado debe propender a crear nuevos productos teniendo en cuenta las nuevas tendencias del consumo mundial, aprovechando los centros de formación tanto gubernamentales como privados para impulsar la investigación y la innovación en los productos.
  
- La globalización implica una comunicación fluida entre los actores de este proceso, por ende las políticas impulsadas por gobiernos locales de fomentar el idioma inglés como segunda lengua; para la totalidad de la población se debe reforzar aprovechando las tecnologías de comunicación.
  
- Debido a la posición geográfica estratégica de Colombia y a su situación política y económica que la hacen más atractiva frente a los

otros países de la región andina, se genera una oportunidad de crecimiento para la industria, ya que las multinacionales extranjeras ven más atractivo invertir en nuestra nación llegando al punto de financiar la tecnología necesaria para la fabricación, mercadeo y comercialización de sus productos y servicios, generando empleo para los nacionales.

- Se deben aprovechar las buenas relaciones diplomáticas y políticas entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos para crear a través de las instituciones educativas transferencia de conocimientos no solo acerca de avances tecnológicos y científicos del sector óptico; sino también, reforzar el conocimiento de los profesionales y empresarios colombianos acerca de temas de mercadeo y comercio de preferencias del público norteamericano.

#### *Relaciones FA*

- La buena reputación internacional que tienen los optómetras y oftalmólogos colombianos, se debe promover aún más de tal forma que ayude a eliminar las barreras que presentan para la convalidación de títulos y el ejercicio profesional en países como USA; una forma de alcanzar este propósito es afianzando los

convenios educativos que poseen las universidades colombianas con instituciones extranjeras.

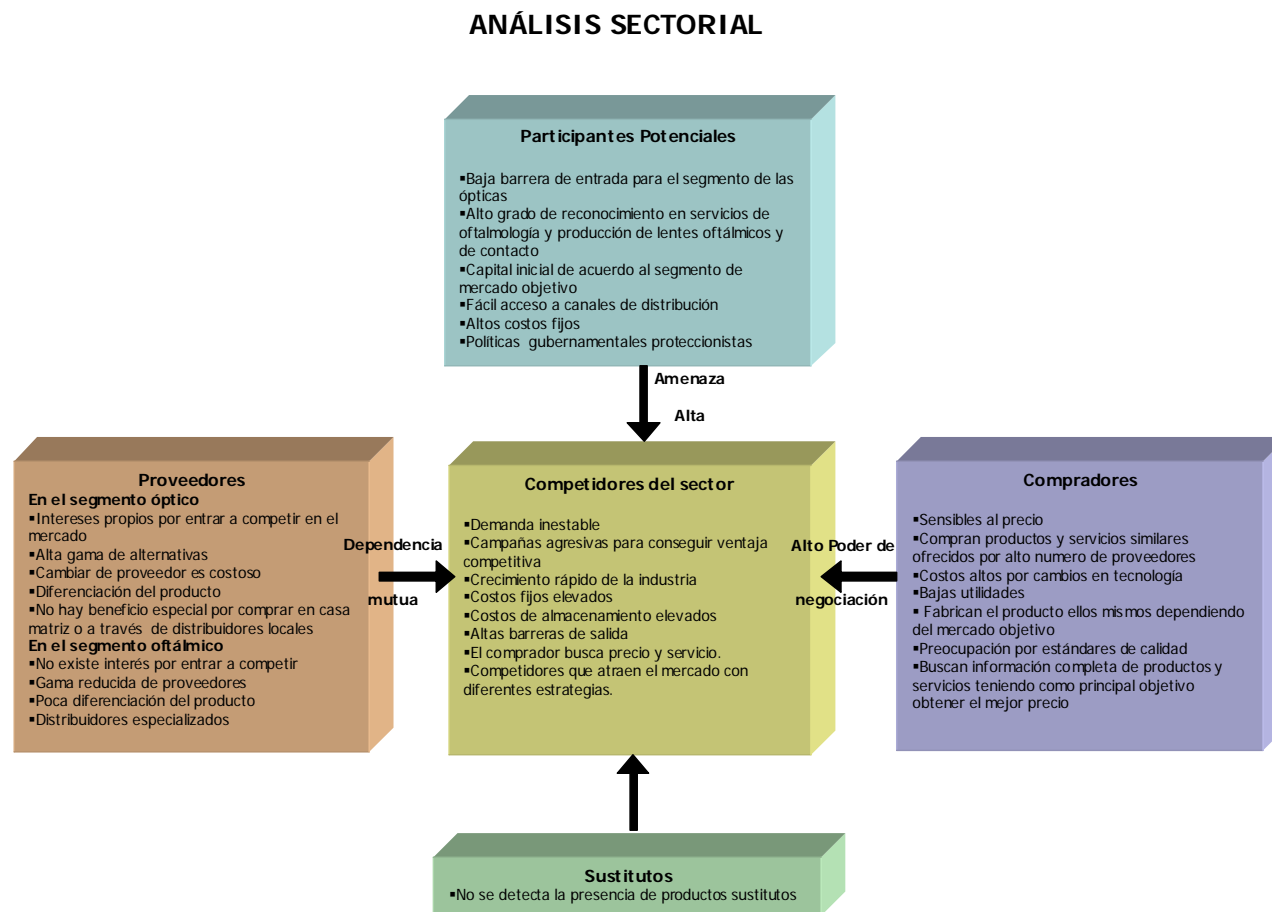
- Si bien se tiene una muy buena apreciación de los profesionales en salud óptica colombianos en el exterior, esa misma apreciación no es muy valiosa en el medio colombiano; se debe divulgar con mayor difusión el reconocimiento de estos logros de tal forma que se fomente una mayor creencia en el producto y servicio colombiano, y disminuya la creencia errónea de los consumidores nacionales de preferir marcas extranjeras solo por ser foráneas o por tener mayor poder publicitario.
  
- La organización gremial debe fortalecerse y tomar como bandera de fomento el prestigio del sector visual desde la educación superior, los centros de atención ópticos y las clínicas oftalmológicas; que permitan una proyección internacional exitosa como lo es el caso de la Clínica Barraquer.
  
- La amenaza latente de entrada de nuevos competidores al mercado nacional, especialmente cadenas de ópticas extranjeras con fuerte capital y mercadeo agresivo; hace replantear la posición del gremio, para unificar criterios, establecer alianzas y buscar una

verdadera integración que permita fortalecer a los pequeños y medianos comerciantes.

### 3.2. Análisis sectorial con modelo de cinco fuerzas competitivas

Partiendo del conocimiento teórico del modelo de Michael Porter se efectuó el estudio sectorial descrito en la figura 3.

figura 3. Análisis sectorial.



Fuente: Diseño personal.

**3.2.1 Amenaza de nuevos participantes** En el segmento de ópticas se presentan bajas barreras para la entrada de nuevos participantes, esto debido a que solo hasta hace poco se esta adaptando la legislación para reglamentar este servicio, caso diferente sucede en la parte oftálmica en donde debido a la reputación de calidad de los centros de diagnostico y cirugías hace difícil poder ingresar a este negocio.

En cuanto al capital necesario para entrar al sector varia dependiendo del segmento de mercado que se quiera alcanzar y de la calidad de los productos que se pretendan ofrecer, pues en el momento se puede decir que existen ópticas conformadas por una simple vitrina que exhibe algunos monturas y a su vez trabaja con laboratorios artesanales en donde los biselados se hacen de forma manual, pero también coexisten las grandes cadenas de ópticas y algunos establecimientos serios que igualmente se esmeran por adquirir tecnología de punta en procesos de elaboración de lentes acompañados de buen servicio a los pacientes, lo que demanda costos elevados de funcionamiento.

Sin embargo, a pesar de tener fácil acceso a los canales de distribución, se dificulta el acceso de nuevos competidores por altos costos fijos y la medidas proteccionistas adoptadas por el gobierno nacional.

**3.2.2 Presencia de productos sustitutos** El sector óptico cubre todas las formas de prevención y corrección de enfermedades de salud visual, desde prescripción de gafas y lentes de contacto, formulación de medicamentos específicos, tratamientos de ortóptica o cirugías correctivas, por ende no se encuentra un producto sustituto.

**3.2.3 Poder negociador de los compradores** Uno de los factores importantes para determinar el poder de los compradores es establecer el número y la distribución de sus compras. Clientes potenciales del sector óptico somos todos, de igual forma para el proceso de compra influye el precio ya que en la parte de ópticas existen gran variedad de establecimientos que ofrecen los mismos productos, por ende el comprador busca estar bien informado especialmente en la relación costo /beneficio, teniendo como parámetros la calidad, el servicio y por ende el valor.

En la parte oftalmológica sucede similar situación ya que se han incrementado el numero de prestadoras de servicios, no tanto como las ópticas pero los nuevos centros compiten ofreciendo buen servicio al cliente y ultima tecnología en diagnostico y tratamiento, lo que favorece el incremento de costos de operación.

Similar situación ocurre con la educación superior en optometría, pues en los últimos años se han incrementado las facultades de esta disciplina y

en la actualidad ya se cuentan con nueve instituciones, legalmente aprobadas en el ejercicio de formación de profesionales.

De todo el análisis anterior sobre el número de compradores, distribución y hábitos de sus compras, podría decirse que el poder de los compradores es alto.

**3.2.4 Poder negociador de los proveedores** Así como los compradores poderosos pueden obtener utilidades presionando para que bajen los precios, los proveedores pueden tener utilidades incrementando los insumos. De ahí la importancia de analizar el poder que tienen los proveedores del sector de salud visual; en donde encontramos dos segmentos diferenciados a saber:

- *Proveedores en el segmento óptico.* Los cuales demuestran interés personal por “integrarse hacia delante” es decir volverse competidores del mercado, a pesar de la alta gama de alternativas que hay tanto de productos como de distribuidores, el costo de cambiar de proveedor es alto debido a que algunos ofrecen beneficios por la fidelidad de marca que van desde descuentos hasta financiación de compra de equipos y tecnología, sin que exista diferencia por compra a intermediario o a casa matriz.



- *Proveedores en el segmento oftalmológico.* Es un grupo reducido, especializado y cuyos productos no presentan mayor diferenciación, en este caso ellos no les interesa integrar el negocio.

Por las anteriores características se puede definir que hay una dependencia mutua entre los proveedores y el sector.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Tomando como partida el análisis de la situación actual en que se encuentra el Sector de la Salud visual en Colombia, se pudo establecer:

Desde el inicio del modelo de apertura económica en los años noventas para facilitar la inserción de Colombia en los mercados mundiales además de dejar los altos niveles de proteccionismo, el país se ha sumado a la tendencia mundial de firma de tratados comerciales, con el fin de ampliar mercados y abrir fronteras. Actualmente, Colombia tiene firmados tratados comerciales bilaterales con casi todos los países sudamericanos, y hace parte de varios TLC's regionales, siendo el de mayor relevancia actual, el que esta negociando con Estados Unidos.

La balanza comercial deficitaria entre exportaciones e importaciones probablemente se vera acelerada con la firma del TLC entre Colombia y Estados Unidos, ya que a pesar de presentarse muchas ventajas para los exportadores colombianos, el país se vera obligado a abrir sus fronteras a los productos y servicios Estadounidenses que como es propio de una economía desarrollada, superan en calidad y precio a la producción nacional.

Si bien se poseen algunas ventajas como el prestigio ganado internacionalmente por la calidad en los servicios de oftalmología y cirugía ocular, además del reconocimiento de posicionamiento de los optómetras colombianos como los de mejor nivel en Latinoamérica y de gozar de una mano de obra calificada en el sector de ópticas y laboratorio, estas no son suficientes para hacer competitivo el sector frente a la fuerte competencia extranjera.

Por lo cual se debe estructurar un proceso mancomunado entre el gobierno y el sector privado para fijar políticas claras tendientes a la búsqueda y consecución de objetivos que fortalezcan el sector, como la conformación de *clusters* y concentraciones regionales de proveedores en una zona de Servicios Profesionales, que incluya diagnóstico, tratamiento y control de las deficiencias visuales de los pacientes; aprovechando la infraestructura urbana existente.

Fortalecer las relaciones de las agencias estatales y las agremiaciones del sector; en ese sentido, es importante desarrollar una estrategia de fortalecimiento de los gremios con el apoyo de las universidades, ayudándolos a desarrollar servicios a sus clientes que fortalezcan las estrategias de inserción internacional de sus miembros.

Es importante que exista una información más detallada sobre normas y calidades técnicas en el extranjero especialmente en el mercado americano, tamaños de los mercados y formas de transacciones de servicios de acuerdo con los parámetros legales y culturales de cada país.

Una de las fuentes de competitividad en cualquier sector es el dominio del idioma inglés, ya que esta habilidad tiene un impacto positivo y significativo sobre la capacidad de una compañía de vender sus servicios en Estados Unidos. Por consiguiente, es necesario que el sector desarrolle iniciativas que permitan el aprendizaje masivo del inglés como segunda lengua.

Los centros de educación superior en donde se forman los profesionales del área de la salud óptica deben propender por establecer estándares de calidad similares a los exigidos internacionalmente, además deben profundizar los convenios interinstitucionales que permitan el acceso de los egresados a la especialización no solo en el campo propio de su profesión sino en temas de mercadeo y administración.

Se cuenta con gran número de proveedores de productos ópticos, que distribuyen artículos de diferentes calidades y precios dependiendo del segmento de mercado escogido.

Independientemente de que se firme o no el TLC entre Colombia y USA debe implementar las recomendaciones para exportar sus productos a mercados con poder adquisitivo mayor.

## BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR MONTEVERDE, Alonso. Globalización y Capitalismo. México: Plaza & Janés, 2002, EN: <http://www.ipsnoticias.net/focus/globalizacion/index.asp>

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. La posición de Bogotá frente al tratado de libre comercio – tlc - que negocia el gobierno de Colombia con Estados Unidos. Bogotá: Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 2004. 60 p.

ALMEIDA, Celia; et. Al. Efectos de la reforma de la seguridad social en salud en Colombia sobre la equidad en el acceso y la utilización de servicios de salud. En: <http://medicina.unal.edu.co/ist/revistasp>

ALONSO, Gloria. Ciclo de Conferencia- UNIANDINOS - Globalización en la economía colombiana. Bogotá: Universidad de Los Andes, 2002. 87 P.

ARCINIEGAS, Juan., 20 años de la Facultad de Optometría, Revista Reflejos, año 6 No. 9, 1986. P. 16-37

ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE OPTÓMETRAS ESPECIALISTAS EN SEGURIDAD SOCIAL Y EN SALUD OCUPACIONAL - ASOCOPTESO [asocopteso1@yahoo.com](mailto:asocopteso1@yahoo.com)

BAUTISTA OCHOA, Mario Esteban. Presidente Tribunal Nacional de Ética Optométrica, Coordinador Académico Facultad de Optometría Universidad Antonio Nariño: entrevista personal.

BLANCO RESTREPO, Jorge; MAYA MEJÍA, José. Fundamentos de salud pública: administración de servicios de salud. Medellín: Corporación para investigaciones biológicas, 1997. 86 p.

CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. Creación de la ventaja competitiva para Colombia. Bogotá: La Cámara, 2000. 291 p.

CHERNIAK, Carlos; CELAYA, Darío. Las cancillerías de la Globalización. EN: [www.aaeap.org.ar](http://www.aaeap.org.ar)

COLOMBIA. Constitución Política de Colombia

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Apoyo a sectores menos beneficiados del TLC. En: Boletín de Prensa, marzo 6 de 2006. 20 p.  
Concepto de competitividad. EN:  
<http://www.wikipedia.org/wiki/competitividad>

CONSEJO TÉCNICO NACIONAL PROFESIONAL DE OPTOMETRÍA, Informes Ejecutivos, Dr. Mario E. Bautista O., asesor para asuntos legislativos, 2004-2007.

CUEVAS VILLEGAS, Fernando Carlos; MORENO LASPRILLA, Freddy Hernán. Estudio de factibilidad para la creación de una empresa de servicios de ingeniería. En: Estudios Gerenciales. No. 88 (Jul. – Dic., 2003); p. 33-48. (ejemplo de Matriz).

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE OPTÓMETRAS – FEDOPTO. Informes Ejecutivos, Dr. Mario E. Bautista O., asesor para asuntos legislativos y parlamentarios, 2002-2005

\_\_\_\_\_. Revista OPTOMETRIA. Bodas de Oro, año 2000  
[www.fedopto.org](http://www.fedopto.org)

FEDESARROLLO. Impacto del TLC Bogotá – Cundinamarca: cadena de servicios de salud. Bogotá: Fedesarrollo, 2007. 82 p. (Presentación para la Cámara de Comercio de Bogotá).

FERNANDEZ, Amelia. Posibles impactos del tratado de libre comercio en las universidades colombianas. En: Universitas Médica. Vol.45 N° 4. 2004. p 150-156.

GARCÍA BUHADILLA, Carmen. “New Providers, Transnational Education and Accreditation Of Higher Education in Latin America”. UNESCO. 2002.

GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) de 31 de octubre de 1947 preámbulo

GATT. Acuerdo GATT 1947 Artículo I. Trato General de la Nación mas Favorecida. párrafos II y IV del Artículo III.

HOLGIN ZAMORANO, Germán. Impacto sobre la salud de los colombianos; Bogotá: Misión Salud, 2004. 23 P.

IBARRA, Martín. 500 nuevos productos y servicios con potencial de exportación desde Colombia al mercado de los Estados Unidos. Bogotá: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2006. 78 p.

JIMÉNEZ CONTRERAS, Luz Elsa. Reseña Histórica de la Facultad de Optometría. En: Revista de la Universidad de La Salle. No. 31 (junio, 2001) Pág. 23-33

KUWAYAMA, M. (2001). Ecommerce and export promotion policies for Small and Medium Sized Enterprises: East Asian and Latin American Experiences. Cepal, International Trade and Integration Division (October 2001).

MERCOSUR-CAN. Acuerdo de Complementación Económica. Montevideo, 2003

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR DE COLOMBIA. ATPA. EN: <http://www.mincomercio.gov.co/VbeContent/NewsDetail.asp?ID=907&IDCompany=16>

MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO. Las 100 preguntas del TLC: más empleos y mejor calidad de vida. Bogotá: Panamericana, 2004. 32 p.

MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Código de ética profesional del optómetra. . Ley 650 de 2001. Bogotá: Imprenta Nacional (Diario Oficial 44.394, abril 20), 2001.

\_\_\_\_\_. Programa de Apoyo a la Reforma de Salud –PARS-, Universidad Nacional de Colombia –Instituto de Salud Pública, Guías de promoción de la salud y prevención de las enfermedades en la salud pública. Bogotá: Scripto, 2007. 102 p.

\_\_\_\_\_; UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA –Facultad Nacional de Salud Pública. Asistencia técnica para diseñar e implementar la reestructuración técnica, legal, financiera y operativa de los programas de Becas Crédito y Servicio Social Obligatorio para el personal de salud, en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Bogotá: el Ministerio, (Mayo – junio), 2006. 95 p.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD – OMS. Globalización y Acceso a los Medicamentos: las implicaciones del Acuerdo ADPIC/OMC, 2002. 32 P.



ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. OMC declaración de Marrakech de 15 de abril de 1994.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. RONDA URUGUAY, Acuerdo de Marrakech de abril 15 de 1994.

PEÑARREDONDA, G. La globalización y los países en desarrollo, Madrid: Coruña, 2001. Pág. 35

Porque es importante el G3 EN: [www.businesscol.com/comex/exporconv.htm](http://www.businesscol.com/comex/exporconv.htm)

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA, Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Segunda Edición, Madrid: La Academia, 2001. P.1318

SECRETARIA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA. EN: <http://ww.comunidadandina.org>

Superintendencia Nacional de Salud, “El talento humano de la salud en Colombia”, Imprenta Nacional de Colombia, 2005. 79 p.

TANGARIFE TORRES Marcel. TLC con Estados Unidos, fundamentos jurídicos para la negociación. Cámara de comercio de Bogotá. Bogotá. 2004. 34 p.

TLC Colombia-EEUU. EN: <http://www.tlc.gov.co>

TRIBUNAL NACIONAL DE ÉTICA OPTOMÉTRICA. [www.tribunaleticaoptometrica.gov.co](http://www.tribunaleticaoptometrica.gov.co)

UNIÓN EUROPEA - Sistema Generalizado De Preferencias.: Delegación de la Unión Europea para Colombia y Ecuador. EN: [www.delcol.cec.eu.int/es/ue/colombia/relaciones\\_economicas.htm](http://www.delcol.cec.eu.int/es/ue/colombia/relaciones_economicas.htm)

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, Centro de Investigaciones para el desarrollo. Impacto del Tratado de libre comercio Colombia – USA en el sector salud. Bogotá: La Universidad, 2005. 80 p.

URIBE, A., BOTERO, JH., /et al/. Las 100 preguntas del TLC. Bogotá: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; 2004. 32 p.

VARGAS GARZÓN, Oswaldo, docente investigador Facultad de Optometría Universidad Antonio Nariño: entrevista personal.

WINZ, Carlos. 110 del Lente de Contacto –su historia. En: Revista Reflejos, año 7, No. 10, 1987. p. 25-32.

ZERDA SARMIENTO, Álvaro; CORTES GAMBA, Miguel; /et. Al./. Impactos del tratado de libre comercio Colombia – Estados Unidos en el sector salud del distrito capital. Bogotá: Universidad nacional de Colombia, Centro de investigaciones para el desarrollo, 2005. 34 p.

## ANEXO 1

Debido a la importancia de los temas incluidos en el tratado de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos, se presenta este anexo como fuente de información y referencia para el debido análisis, propuestas y recomendaciones de este estudio.

### TEMAS CLAVES DE LA NEGOCIACIÓN DEL TLC

#### A. ACCESO A MERCADOS

##### 1. La Agricultura y la Seguridad Alimentaria

El sector agrícola se ha considerado estratégico para el desarrollo del país por la doble función que cumple en el mantenimiento de la Seguridad Alimentaria (SA) y la seguridad del territorio. Estos conceptos se encuentran formulados en la Constitución de 1991. En su artículo 65 consagra que *"la producción de alimentos gozará de especial protección del Estado y que para tal efecto se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras y forestales y agroindustriales así como a la infraestructura física y adecuación de tierras en el campo."*

En efecto, el sector agrícola colombiano en esta negociación es considerado un sector sensible y como tal requiere protección, en el sentido que no puede competir en muchos de sus productos con los de Estados Unidos, puesto que en esa nación se produce con ayudas internas y subsidios. Aún si EU adquiriera el compromiso de desmontar sus ayudas y subsidios, en algunos de estos productos agrícolas Colombia tendría muy pocas posibilidades de competir.

El Estado colombiano, sin embargo, no puede renunciar a mantener un sector agrícola y a buscar que este sea competitivo por razones de tipo estratégico: debe asegurar la alimentación de la población, especialmente en situaciones extremas como un cierre abrupto de los mercados externos, algún desastre climático en otras zonas productoras mundiales de los alimentos que consumimos, o por el propio conflicto interno, que afecte el suministro de estos bienes desde el exterior o entre zonas del país.

Adicionalmente, la actividad agrícola emplea a la mano de obra campesina y asalariada del campo en zonas del país en donde no existen actividades laborales alternativas. Si los trabajadores agrícolas no encuentran empleo e ingresos suficientes y sostenibles en el campo les queda la opción de migración masiva a los centros urbanos, como Bogotá, alterando las condiciones de empleo urbano y servicios públicos. Los grupos sociales pauperizados se dedicarían a actividades ilícitas o se enrolaría en grupos armados ilegales.

En ningún caso, además, el abastecimiento interno de alimentos puede dejarse al albur de oscilaciones cambiarias, a las contingencias del endeudamiento externo y las variaciones de los precios internacionales de alimentos. Este podría ser el caso extremo si se acepta la propuesta estadounidense de desmontar la protección arancelaria a la producción nacional por virtud de este tratado, y de importar libremente la oferta agrícola estadounidense subsidiada hasta desplazar la producción nacional y, luego, depender de forma exclusiva de las importaciones y el ciclo de precios externo<sup>8</sup>.

En el caso de Colombia, por razones de tipo estratégico, por su situación social y en materia de seguridad interior, se requiere un cierto grado de intervención estatal para garantizar la SA. La apertura indiscriminada de sectores productivos como la agricultura, sobre los cuales descansa el desarrollo y bienestar de la población, podría traducirse en la erosión de las bases de la seguridad económica y la seguridad nacional del país. Algunos sectores son necesarios para el mantenimiento de un margen mínimo de desarrollo social, viabilidad nacional y autonomía soberana.

En el caso de Bogotá, en un radio de unos 400 kilómetros de la ciudad se ubican más del 70% de los núcleos de abastecimiento de alimentos. De allí provienen la mayoría de los bienes agrícolas y alimentos elaborados que consume la ciudad. La conformación y

---

<sup>8</sup> Existe un relativo consenso acerca de que la forma como debe ser resuelto el problema de la Seguridad Alimentaria en una sociedad debe ser con una combinación de políticas que van desde la consolidación de un sistema comercial con apertura, en el que se facilite una oferta diversa de productos alimenticios provenientes de distintos países que garanticen un mejor abastecimiento; hasta la intervención estatal, de acuerdo a las características y necesidades particulares de cada país. El principal argumento para la intervención estatal en la agricultura y en la producción de alimentos en particular lo han expuesto claramente varios Países En Desarrollo (PED) en la Organización Mundial del Comercio (OMC): una dependencia absoluta de las fuerzas del mercado puede conducir a un proceso de especialización de las distintas regiones, lo cual acrecienta el riesgo de escasez aguda cuando las condiciones climáticas y de otro tipo sean desfavorables en las regiones productoras. Por ello es sano que no se registre tal dependencia de la importación de los productos que integran la canasta alimenticia de un país o una región. Los propios Estados Unidos reconocen la importancia de la protección a aquellos sectores considerados estratégicos desde el punto de vista de defensa de la seguridad nacional como variable fundamental para fomentar el desarrollo de los países. El Trade Preference Act (TPA, 2002), por ejemplo, en su título XXI, sección 2101 reafirma: *"la ampliación del comercio internacional es vital para la seguridad nacional, pues asegura crecimiento económico y solidez a la nación"*. Concluye diciendo que *"indudablemente la seguridad nacional depende de la seguridad económica, pero que esta sólo puede estar sustentada por el crecimiento sostenido de su agricultura y su industria"*.

mantenimiento de dicho cinturón alimentario es fundamental para la sostenibilidad no solo de Bogotá como centro económico, sino para que cumpla el papel dinamizador del crecimiento regional.

La desprotección del cinturón de abastecimiento y de la actividad agroindustrial de la región podría generar, al menos cuatro efectos desfavorables: i) pérdida de unidades de desarrollo agrícola en el entorno de la ciudad, ii) desmejoramiento de las condiciones sociales y de bienestar de la población urbana y rural; iii) abandono productivo de tierras; y finalmente, iv) la pérdida de control sobre una zona que puede ser aprovechada por los grupos ilegales para erosionar la estabilidad de la región y del país.

Para la administración actual de la ciudad, además, el tema de la SA y la protección a la producción de alimentos es la base de uno de sus principales programas de gobierno, "*Bogotá Sin Hambre*". Como lo ha señalado, además, el concejal Alejandro Martínez en un reciente escrito sobre el tema<sup>9</sup>, el problema del hambre y la malnutrición no solo está en la falta de alimentos sino en el acceso inadecuado a ellos. Por ello, el Plan de Desarrollo "*Bogotá Sin Indiferencia*" pretende la formulación y aplicación de estrategias distritales para hacer efectivo el derecho a la alimentación adecuada de manera sostenible y sostenida. En este sentido, la administración distrital también ha venido trabajando en el Plan Maestro de Abastecimiento de Bogotá como estrategia integral para mejorar la distribución y el acceso de alimentos de la ciudad.

Para poder cumplir con todos estos planes y programas, se considera imprescindible que en el TLC que actualmente se negocia se mantenga la protección actual al sector agrícola de economía campesina y comercial que asegura la producción de alimentos básicos en Bogotá y sus alrededores<sup>10</sup>. Con respecto a estas últimas, es necesario además que los aranceles que se puedan aplicar no sean los vigentes actualmente sino los consolidados en la OMC, mucho más altos, que harían al instrumento realmente efectivo.

Existe, sin embargo, una evidente falta de reciprocidad entre las pretensiones de EU en el tratado en lo que respecta a los bienes agrícolas. Por un lado, esa Nación, con el argumento de la Seguridad Nacional, no quiere adquirir ningún compromiso en materia de desmonte de subsidios a la exportación y ayudas internas a la agricultura, temas que no serán objeto de negociación en este tratado<sup>11</sup>. Sin embargo, le pide a Colombia que desmonte sus

---

9 Alejandro Martínez, "Derecho a la Alimentación Adecuada", Concejo de Bogotá, Mimeo, septiembre de 2004.

10 Una lista de estos alimentos que constituyen la canasta de seguridad alimentaria de la ciudad se encuentra en el documento anexo a este elaborado por el Departamento de Planeación Distrital sobre la estructura económica de Bogotá.

11 En el texto, EU propone eliminar los subsidios entre las partes. El punto en discusión se refiere concretamente al mantenimiento de créditos a la exportación, garantías y seguros de créditos que ha propuesto los andinos y EU no ha aceptado. Hablar del mantenimiento de subsidios con carácter general, da la posibilidad de que se reargumente con el texto.

actuales instrumentos de protección a los bienes agrícolas sensibles, como las franjas de precios.

Colombia no se puede dar por satisfecha con lo logrado por Chile en este aspecto, el simple compromiso de que no se exportarán productos de este sector que contengan subsidios. Este compromiso es claramente insuficiente para asegurar la competencia en igualdad de condiciones puesto que no resuelve este problema en terceros mercados.

Una parte importante del sector agrícola de Colombia y de Bogotá tiene también intereses de exportar al mercado norteamericano. En este caso, el Distrito considera que se deben buscar los mismos objetivos que a continuación se señalan para los bienes industriales.

## **2. Bienes Industriales**

En el caso de los bienes industriales, el interés principal de Colombia y de Bogotá es exportar más y para esto se necesita ganar acceso real y efectivo al mercado norteamericano. Por lo tanto, (Este argumento debe ser robustecido, pues sus implicaciones determinan que efectivamente la negociación escapa al ámbito comercial, y en razón a ello el argumento debe acaparar las diversas instancias que cobija el acuerdo). Estudios recientes demuestran que el arancel que aplicó ese país a los productos manufacturados de Colombia fue durante los años noventa de tan solo del 1,5%, en promedio<sup>12</sup>. Para asegurar un mejor acceso, sería relevante lograr una rebaja sustancial o la eliminación de las barreras no arancelarias que, según estos mismos estudios, representan un 50% de costos adicionales de importación en ese mercado para los textiles y confecciones y 30% para otro tipo de bienes<sup>13</sup>.

Un mejor acceso, además, no puede implicar que el país renuncie a los beneficios del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), tenga que desmontar sus zonas francas o el Plan Vallejo, que son mecanismos ampliamente utilizados y aceptados para la promoción de las exportaciones a nivel mundial. Pedir que se mantengan estos instrumentos no va en contravía de la pretensión de buscar un desmonte efectivo de los subsidios de exportación, de mayor aplicación en Estados Unidos que en Colombia, procurando que el país que los utilice no pueda beneficiarse de la desgravación pactada en este acuerdo.

El acceso real debe obtenerse además en un marco de condiciones leales de competencia. Por ello, como ya se dijo, el tratado no puede dejar por fuera la discusión sobre la forma de evitar prácticas anticompetitivas, sobretudo en el mercado colombiano. Esto incluye una serie de disposiciones sobre la aplicación de legislaciones anti-dumping y de competencia comercial.

---

<sup>12</sup>Véase CEP AL,. Esta proporción disminuyó a 0,8% en 2002, cuando se puso en vigencia el APTDEA

<sup>13</sup> Ibidem

Así mismo, son fundamentales los compromisos que se adquirieran en el manejo de los obstáculos técnicos al comercio y las medidas en materia sanitaria y fitosanitaria, especialmente por parte de Estados Unidos<sup>14</sup>. Debería aprovecharse el acuerdo para ir más allá de lo que se logró en la OMC, asegurando que la nación norteamericana no utilice estos instrumentos para aplicar barreras no arancelarias a los flujos de bienes provenientes de Colombia.

A continuación se profundizará en otros aspectos de la negociación de acceso a mercados en bienes industriales.

### **a. Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)**

El SGP nació bajo el auspicio de la UNCTAD en 1968 y fue una de las más importantes manifestaciones del Trato Especial y Diferenciado en el sistema de comercio mundial. Como tal, este sistema violaba en el momento de su expedición el Artículo I del GATT sobre la cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF), por lo cual se creó una excepción en 1971 que luego se convirtió en una cláusula del acuerdo propiamente dicha, en 1979. Este sistema otorga unas preferencias arancelarias no recíprocas y no discriminatorias. Son no discriminatorias en el sentido de que todos los países menos desarrollados se les da el mismo tratamiento. Están diseñadas para que cumplan algunos objetivos y prioridades por país, por lo cual pueden variar en cada caso en cuestiones tales como los criterios para otorgarlas, las rebajas arancelarias que se conceden, la condicionalidad, las salvaguardias y las reglas de origen.

Estados Unidos pretende que si Colombia firma este acuerdo, renuncie a estas preferencias del SGP, a las que tendría derecho por Trato de Nación Más Favorecida. Esto tendría un costo para el país y para Bogotá, ya que de ellas se benefician algunos exportadores.

---

13 Un reciente estudio de G Ibarra ya citado ilustra el caso de los aguacates mexicanos que por virtud del NAFTA quedaron libres de arancel en Estados Unidos, pero ello no significó un acceso real al mercado norteamericano. Las autoridades de este país impidieron la importación de estos productos, con el pretexto de que los productos estaban contaminados por la mosca de la finta. México autorizó que expertos estadounidenses visitaran las plantaciones, y se comprobó que no había tal contaminación. Aún así, Estados Unidos continuó impidiendo el acceso de los aguacates a su territorio, hasta que México amenazó con tomar represalias elevando barreras, contra el maíz proveniente de este país. Finalmente, se logró el acceso de estos productos al mercado norteamericano. (Véase al respecto: STIGLITZ, Josef E., op. Cit, p. 257-258). En el caso de la industria avícola, se presentó un caso similar con México y Canadá en el NAFTA al no permitírsele la entrada a los pollos provenientes de estos países al mercado estadounidense con la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias. Al mismo tiempo, los Estados Unidos invadieron los mercados canadiense y mexicano, con presas diferentes a las pechugas, consideradas "desechos" por el consumidor estadounidense, a precios excesivamente bajos. Véase al respecto: MORENO, Raúl, catedrático de la Facultad de Ciencias Económicas del Salvador y Presidente del Centro para la Defensa del Consumidor del mismo país. *"TLC: mucho más que un factor comercial"*. Documento publicado por América Latina en Movimiento (ALAI, [alainet.org](http://alainet.org)), disponible en: <http://www.encuentropopular.org/areas/tlcl>

Además, otros países han podido mantener este tratamiento, como Chile, en cuyo TLC suscrito con EU para los bienes industriales prevé la desgravación futura de todos los bienes que más adelante se designen como mercancías elegibles para el SGP de Estados Unidos, a contar de la fecha que se realice dicha designación.

En el caso del tratado de libre comercio con los países centroamericanos CAFTA (Central American Free Trade Agreement), no se previó expresamente el mantenimiento del SGP pero en la práctica el tratado mantuvo la desgravación alcanzada. En el tratado de libre comercio entre EU-Canadá-México, más conocido como NAFTA (North American Free Trade Agreement) se previó expresamente que el arancel base sería el arancel aplicado a diferencia del arancel NMF. De esta manera, se reconoció a México el SGP.

## **b. Regímenes Especiales de Importación y Exportación**

- *Zonas Francas*

El mecanismo de las zonas francas se ha utilizado desde hace años para promover el desarrollo industrial y las exportaciones en Colombia y de él se han beneficiado importantes industrias bogotanas, ya que la ciudad cuenta con una zona franca. En el texto que actualmente se discute, no existe suficiente claridad acerca de si se mantendría, ya que Estados Unidos ha solicitado que se eliminen todas aquellas exenciones de tributos condicionadas a la exportación.

De conformidad con nuestra legislación aduanera y de comercio exterior, la introducción de productos a una zona franca industrial y comercial de bienes no se considera importación y por tanto no se causan derechos de aduana. Si posteriormente estos bienes se despachan a terceros países, nunca se causa el impuesto. Por el contrario, si se importan al territorio nacional la operación da lugar al pago de los derechos de aduana correspondientes al bien final, liquidados sobre el valor agregado externo.

En todo caso, es preciso considerar que frente a los textos propuestos por EU, en una futura controversia que sobre el particular pudiera suscitarse no sería determinante argumentar que la legislación interna presume la extraterritorialidad de las zonas francas para efectos de impuestos o que la introducción a una zona franca de una mercancía para la legislación colombiana no es una importación.

- *Sistemas Especiales de Importación-Exportación (Plan Vallejo)*

El Plan Vallejo, que permite la rebaja de aranceles a los insumos que se utilizan en productos para la exportación ha sido un instrumento muy útil en el desarrollo exportador de Colombia. Dentro de esta perspectiva, es de interés del país y de la ciudad que este instrumento se mantenga, ya que su desmonte es una exigencia ajena a la categoría de



integración que se negocia, en la cual se preserva la autonomía de las partes frente a sus aranceles. Además en el Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, se permite su aplicación.

La legislación nacional da una connotación distinta a los beneficios tributarios que se derivan de este instrumento que es ampliamente utilizado por las empresas exportadoras del país y de la ciudad. Para algunas disposiciones se trata de una exención de tributos y para otras, de un diferimiento del arancel y del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

No obstante, cualquiera que sea la connotación del instrumento, es claro que la propuesta de EU pretende su eliminación. El texto presentado por ese país propone prohibir a las partes del tratado eximir, reducir o reembolsar el monto de los aranceles aduaneros adeudados en relación con una mercancía importada a su territorio a condición de que sea exportada posteriormente o utilizada como material en la producción de otra mercancía que posteriormente sea exportada al territorio de la otra parte.

Con respecto al diferimiento (rebaja a cero) de aranceles exige que cuando se exportan al territorio de la otra parte, el bien importado en estas condiciones o el bien producido con éste, la parte exportadora debe determinar los aranceles como si la mercancía se destinara al consumo interno.

Adicionalmente, en el CAFTA no se prohibió un mecanismo similar que poseen los países centroamericanos, teniendo en cuenta que este instrumento no es fuente de competencia desleal cuando se aplica a materias primas y su eliminación incrementa el costo de producción de los bienes que se exporten a EU elaborados con materias primas e insumos provenientes de terceros países.

En síntesis, la posición de la ciudad favorece el mantenimiento tanto de éste mecanismo como del de las zonas francas, instrumentos cuyo desarrollo ha demostrado que son estratégicos para promover las exportaciones en Colombia y lograr una mayor competitividad en los mercados externos.

Los anteriores argumentos se aplican también a los Programas de Reposición de materias primas e insumos denominados "Plan Vallejo Júnior".

- ***Prohibiciones a la imposición o mantenimiento de restricciones a la importación o la exportación***

Los países participantes en este acuerdo comercial, aunque pretenden una liberalización total del comercio, se preservarían el derecho de mantener algunas restricciones. Dentro de esta categoría se negocian restricciones a la exportación y a la importación. Sobre los criterios para excluir productos hay algunas discusiones entre los países andinos que negocian este tratado y los Estados Unidos.

Colombia debería construir esta lista con un grupo de bienes y no de subpartidas. Confeccionar la lista con estas últimas tiene todo el riesgo de que se excluyan algunos productos para los cuales se querían incluir. Es de interés de la ciudad, además, que en la lista de productos que se prohibiría la importación se incluyan los bienes usados, saldos, imperfectos y segundas de todo tipo de bienes, manteniendo el tratamiento que actualmente se da a este tipo de productos en la legislación nacional. La importación de estos bienes representa una seria amenaza a industrias muy importantes de Bogotá y no existen mecanismos para proteger efectivamente a los consumidores de productos que no cumplan con los requisitos de calidad o que sean extremadamente contaminantes como los vehículos, papel, plásticos y textil-confección, para citar solo unos ejemplos.

También es de interés de la ciudad que se incluyan en la lista de bienes que se prohibiría la exportación los productos que hacen parte de la canasta que garantiza la seguridad alimentaria en la ciudad. Esto, para evitar que en situaciones de desabastecimiento interno estos productos se pudieran exportar, como aparece consignado en las disciplinas de la OMC<sup>15</sup>.

Como antecedente debe mencionarse que en la negociación con CAFTA en la cual cada país presentó sus listas propias relativamente extensas de este tipo de productos a los que podrían aplicarse restricciones a la importación o la exportación.

- ***Subsidios a las Exportaciones***

Los países andinos han propuesto la eliminación de programa de liberación arancelaria para los productos que reciban subsidios a la exportación. Esta posición es apoyada por las autoridades de Bogotá pero es necesario complementarla.

---

15 Al respecto, se sugiere que se incluya el Artículo XI del General Agreement of Trade and Tariffs (GATT) de 1994, la cual ha sido sugerida por EU pero que los países andinos rechazan. No se comparte la posición andina puesto que esta implica no aceptar que las partes puedan imponer restricciones a la exportación para remediar, por ejemplo, una escasez aguda de productos alimenticios u otros productos esenciales para la parte exportadora. Al parecer, la posición andina se fundamenta en el hecho de que otro de los literales del Artículo XI permite imponer restricciones a la importación de productos agrícolas o pesqueros, cuya libertad de importación desean alcanzar los países andinos. Si bien la libertad de importación de productos agrícolas debe preservarse, ello no exige que se elimine la posibilidad de restringir las exportaciones prevista en la normativa multilateral en caso de desabastecimiento, teniendo en cuenta que este tipo de instrumentos puede resultar útil para asegurar la seguridad alimentaria del país. En el caso de Bogotá resulta fundamental que se proteja también por esta vía el principio consagrado en el Plan de Desarrollo *Bogotá Sin Indiferencia*. En la negociación debería tenerse en cuenta i) que el artículo XI cuya inclusión propone EU contempla diferentes excepciones, que pueden ser aceptadas o rechazadas de manera independiente y, ii) que la vigencia de las restricciones a la importación de productos agropecuarios a nuestro entender fue derogada por el Acuerdo sobre la Agricultura

En el Tratado no se prevén disciplinas que regulen la eliminación de subsidios prohibidos o la aplicación de derechos compensatorios para los subsidios recurribles. En este escenario, podría interpretarse que la aplicación de subsidios a los productos exportados solo implica la pérdida del programa de liberación previsto para el producto que se beneficia de esta práctica desleal y que las partes están renunciando a los instrumentos previstos en la OMC

Por lo tanto, se sugiere aclarar que para los productos que se beneficien de los subsidios, se pierde la "eliminación arancelaria alcanzada" sin perjuicio de la imposición de los derechos compensatorios previstos en el ordenamiento multilateral.

- *Defensa Comercial*

### **Medidas de Salvaguardia**

La propuesta de Estados Unidos se limita a reproducir los presupuestos para la aplicación de la salvaguardia de la OMC, que está contenida en el Acuerdo de Salvaguardias. La única innovación frente al ordenamiento multilateral consiste en condicionar la vigencia del mecanismo al "período de transición".

Los países andinos por su parte en su propuesta han preservado en su mayor parte la redacción de EU y solo adicionan:

- La evolución imprevista de determinadas circunstancias como causal que origina el incremento de las importaciones o las condiciones de las mismas
- La vigencia indefinida del instrumento
- Algunas normas de procedimiento que corresponden a las previstas en el ordenamiento andino

El estudio de este instrumento debe efectuarse desde la óptica de va a utilizarse con más frecuencia por los países andinos que por EU. En este escenario, es importante que se mantenga la postura de los países andinos sobre la vigencia indefinida del instrumento , pero no el procedimiento diseñado para su aplicación, el cual que por las razones ya expuestas debe simplificarse de manera considerable..

## **3. Servicios**

### **a. Objetivos de Bogotá en la negociación de los servicios**

Desde el inicio del proceso de negociación del TLC, las autoridades del Distrito han venido planteando que el sector de servicios es uno de los que representan el mayor interés de exportación para la ciudad. El potencial de Bogotá en el futuro está centrado de manera muy importante en la producción y exportación de servicios como los de salud, educación,

telecomunicaciones y profesionales. La ciudad posee las mejores condiciones de competitividad del país, de mano de obra más calificada, la mayor teledensidad y acceso a Internet, los más importantes centros de investigación, la mayor cantidad de universidades y la mayoría de las instituciones de salud prestigiosas del país, que se constituyen en la base para que pueda exportar servicios al exterior. Mucho más que cualquier otra región de Colombia y a la par de otras ciudades grandes de América Latina.

En la actualidad, los servicios contribuyen con cerca del 69% del PIB de Bogotá y el 72% del empleo, según las cifras del DAÑE. Mientras Bogotá representa el 21% del PIB nacional, la ciudad tiene el 28% de la oferta nacional de servicios y el 37% de los servicios comercializables. Las exportaciones de servicios de Bogotá entre 1998 y 2001 fueron del orden de los mil millones de dólares anuales, equivalentes a la mitad de las exportaciones de servicios del país.

Con el objeto de fortalecer su oferta de servicios, Bogotá tiene dos objetivos fundamentales en esta negociación. En primer lugar, mantener la capacidad del Estado para intervenir en el suministro de diversos servicios en la ciudad que resultan fundamentales para el bienestar de la ciudadanía y generar un crecimiento sostenible en el largo plazo. Nótese que el interés de las autoridades de la ciudad no se limita solamente a la regulación sino que tiene un sentido más amplio: abarca también la posibilidad de resguardar el derecho del Estado en cualquiera de sus niveles a proveer servicios directamente a la ciudadanía. Así mismo, no se limita el objetivo únicamente al nivel local o regional, sino también el nacional porque muchos de los sectores de servicios que son fundamentales para el bienestar se regulan a nivel nacional como es el caso de la educación, la salud, el ejercicio profesional y las telecomunicaciones.

En segundo objetivo fundamental de la ciudad es garantizar que la negociación elimine las barreras regulatorias y técnicas que impiden que los proveedores de servicios de Bogotá tengan acceso real a los mercados de Estados Unidos. Como se sabe, Estados Unidos tiene un régimen federal donde las competencias para regular un número importante de servicios recae en el nivel estatal y local. Si bien el tratado abarca los tres niveles de gobierno (federal, estatal y local), los Estados Unidos no lista todas las medidas disconformes en el nivel estatal y local. Esto reduce significativamente la transparencia en el proceso de negociación del acuerdo, una vez ratificado. Al reducir la transparencia del proceso de negociación, impide que los negociadores colombianos puedan obtener un trato recíproco para los proveedores de servicios colombianos. Para contrarrestar esta situación, será necesario adoptar disciplinas más explícitas en el tratado en materia de transparencia y sobre lo que constituye limitaciones de acceso al mercado y prácticas anticompetitivas. Desde luego, también es importante señalar las barreras específicas que enfrentan los proveedores de servicios de la ciudad y buscar que los negociadores colombianos y de Estados Unidos se reúnan con las autoridades estatales y locales para buscar su eliminación.

## **b. Asimetrías en la negociación del tema de los servicios**

Antes de que comenzara la negociación del TLC, el país cedió en dos aspectos fundamentales sobre la negociación del acceso a mercado de los servicios, sin consultar ni con las instancias regionales ni con el sector privado o la sociedad en general. Aceptó, por un lado, que en la estructura del tratado, el tema de los servicios se tratara en capítulos distintos rompiendo la unidad de materia y dejando áreas grises que podrían convertirse en inseguridad jurídica para los prestadores en Colombia y Estados Unidos. Esto se hizo al aceptar que en lugar de un capítulo con este tema se negociara sobre la base de un capítulo denominado Servicios Transfronterizos cuando este es solo un tipo de prestación, no tan interesante para Colombia como para Estados Unidos.

De otro lado, el Gobierno de Colombia también aceptó negociar sobre la base de listas negativas las medidas disconformes de inversión y servicios, cuando la práctica en la OMC es negociar sobre la base de listas positivas. En este último tipo de listas se corren menores peligros puesto que lo que quede allí es lo que se entiende que no lo cobijan las disciplinas del Tratado, mientras que con las listas negativas, lo que no quede se entiende liberalizado. Cualquier norma que se olvide listar tiene que desaparecer o ser modificada a nivel interno. EU ha señalado que prefiere listas negativas por razones de transparencia.

Como se desarrollará más adelante, la forma como se ha venido conduciendo la negociación en este capítulo no consulta los verdaderos intereses del país y de Bogotá. El Gobierno erróneamente ha considerado que los intereses ofensivos de este sector se defienden solicitando y permitiendo que muchos servicios profesionales se presten de manera transfronteriza (Modo 1). Sin embargo, existen más potencialidades del país en los Modos 2 y 4 de prestación, es decir, Consumo en el Extranjero y Movimiento de Personas. Inexplicablemente, las restricciones a estos modos, las visas y permisos de trabajo, se han dejado por fuera de la negociación y se tratan aparte por las Cancillerías de ambos países. Así las cosas, si no se logra una flexibilización en materia de prestación de servicios de modos 2 y 4, las potencialidades de exportación de servicios no estarían siendo adecuadamente aprovechadas en este acuerdo comercial.

En otros servicios, como en las telecomunicaciones, acueductos, transporte, servicios financieros, basuras y energía eléctrica, es indispensable exigir el Modo 3, la presencia comercial, de las empresas que podrían venir a ser proveedores. Ello es así, como consecuencia de su carácter de servicios públicos y la necesidad de que compitan en igualdad de condiciones los proveedores extranjeros cumpliendo con las obligaciones que establecen las leyes colombianas en materia de servicio universal y tributación. El tema de los servicios en el TLC abarca no sólo el capítulo de servicios transfronterizos, sino también los contenidos en los capítulos de inversiones, telecomunicaciones, compras públicas y competencia.

Será además indispensable que, como en el caso de los bienes, se prevean en el tratado mecanismos para castigar cualquier abuso de posición dominante por parte de los

proveedores norteamericanos. Estados Unidos es considerado una potencia mundial en la producción y exportación de servicios, que concentra el 65% de su PEB y cuyas exportaciones representan el 20% de las ventas mundiales de servicios. Los proveedores de ese país poseen el capital y la tecnología y por ello es necesario que el tratado contenga un capítulo sobre competencia en donde se definan las posibles conductas anticompetitivas y los castigos que se aplicarían.

### **c. Características de los mercados de servicios y ámbito de aplicación del tratado en el sector**

Los servicios se caracterizan por tener altos costos de transacción que hacen ineficientes sus mercados. Entre los costos de transacción y fallas de mercado más importante se destacan la existencia de bienes públicos como el conocimiento, las asimetrías de información, los monopolios naturales, el acceso limitado a insumos necesarios para suministrar el servicio y las externalidades negativas. Estos costos de transacción y fallas de mercado hacen necesario que los gobiernos regulen los mercados de servicios y que, en muchas ocasiones, sea necesaria su intervención directa en el suministro.

Los costos de transacción y las fallas de mercado varían de país a país. Por ejemplo, en países donde existen mercados de información menos avanzados y las tasas de escolarización son más bajas, existen mayores asimetrías de información y los costos de transacción son más importantes. De igual forma, la geografía puede incidir en la formación de monopolios naturales y reducir los incentivos a proveer una oferta universal del servicio. Por esa razón, no existe una única forma de intervenir los mercados de servicios y usualmente las naciones optan por una combinación de regulación y oferta pública. Así mismo, los costos de transacción varían en el tiempo. Desarrollos tecnológicos pueden reducir los costos de transacción, haciendo más eficiente la oferta privada de servicios y en otras ocasiones los puede aumentar como consecuencia de factores exógenos y cambios en el contexto institucional y político.

El tratado abarca la normativa del nivel nacional o federal, del nivel estatal y del nivel local. Así mismo, el tratado cubre las decisiones adoptadas por autoridades públicas en ejercicio de sus facultades y también las decisiones adoptadas por autoridades privadas en ejercicio de facultades públicas delegadas por la autoridad nacional, federal o local.

Mantener la cobertura de todas las instancias administrativas del Estado es fundamental porque un número importante de regulaciones que afectan las exportaciones de servicios de Colombia a Estados Unidos son adoptadas en el nivel estatal y local en ese país. Si bien es importante que el tratado abarque al nivel regional y local de EU, existe una discusión importante sobre la capacidad del Tratado para limitar las competencias y restringir la discrecionalidad regulatoria del Distrito y de otras instancias regulatorias que gozan de autonomía en diversos aspectos por disposición de la Constitución<sup>16</sup>.

En la práctica, esto le permitiría a Bogotá limitar la capacidad negociadora de la Nación y hace posible que el Distrito y los departamentos y municipios exijan reciprocidad en el tratado. En otras palabras, Colombia no debe consolidar su régimen liberal si los Estados y municipalidades de EU no consolidan su regulación y tampoco se debe liberalizar si allá no se liberaliza. Esto se puede plasmar en un documento que fije unos parámetros muy claros para la negociación.

Es importante anotar que el tratado no abarca los acuerdos que adopten los privados. Normalmente las conductas privadas son reguladas por las disciplinas sobre competencia, pero los tratados negociados por EU normalmente incluyen disciplinas muy limitadas sobre competencia que apuntan a controlar el comportamiento anticompetitivo de las empresas estatales en otros países. Para Colombia es fundamental que el tratado tenga disciplinas más claras sobre competencia que limiten las prácticas anticompetitivas de los privados. Esto es central para facilitar el comercio de servicios profesionales y prevenir que las asociaciones de profesionales en EU adopten prácticas restrictivas. Sobre este punto se profundiza más adelante. Sin embargo por ahora es importante señalar que el tratado debe permitir que empresas colombianas puedan hacer uso de los instrumentos de denuncia de prácticas anticompetitivas que tenga los Estados Unidos, aún en los casos en que las empresas no tengan presencia local y no estén constituidas bajo las leyes de EU.

Igual cabe notar que los tratados comerciales que Estados Unidos ha firmado con otros países no impiden que el Estado participe en el suministro de servicios. Las disciplinas existentes en otros tratados se limitan a exigir que el Estado participe en condiciones de mercado equivalentes a las de otros proveedores privados. En algunos casos donde el suministro de servicios por parte del Estado puede dar lugar a posiciones dominantes en un determinado mercado, los tratados han incluido disciplinas sobre competencia que buscan prevenir el abuso de posición dominante por parte del Estado.

La inclusión del requisito de propiedad privada de los proveedores de servicios de telecomunicaciones en los textos preliminares del capítulo de telecomunicaciones es contraria a las prácticas adoptadas en tratados anteriores. Así mismo, resulta innecesaria si se tiene en cuenta que el capítulo sobre telecomunicaciones incluye disciplinas muy claras sobre proveedores dominantes y exige la formación de comisiones reguladoras que sean independientes del gobierno. Este tema se trata en mayor detalle cuando se analiza el sector de telecomunicaciones.

Adicionalmente, los tratados que Estados Unidos ha negociado con otros países excluyen los servicios que son suministrados bajo autoridad gubernamental. Esto incluye los servicios que no se proveen en condiciones comerciales ni bajo condiciones de competencia con otros proveedores.

Esta definición, adoptada en los más recientes acuerdos comerciales con Chile y CAPTA, es más general que la definición contenida en NAFTA que indicaba que el capítulo no podía impedir a las partes a prestar servicios en forma no compatible con las disciplinas del capítulo como la ejecución de las leyes, servicios de readaptación social, pensión o seguro de desempleo o servicios de seguridad social, bienestar social, educación pública,

capacitación pública, salud y protección de la niñez. En las negociaciones entre los países Andinos y Estados Unidos se ha contemplado la posibilidad de eliminar la excepción para servicios prestados bajo autoridad gubernamental. En la práctica la excepción como se incluyó en el TLC de Chile y en CAFTA puede resultar redundante y poco eficaz en la medida en que solo abarca los sectores donde el servicio se provee sin ánimo comercial y donde, además, no hay proveedores privados. A su vez, volver a una definición como la que incluyó en NAFTA puede resultar muy amplia y desvirtuar el objetivo del tratado de generar seguridad jurídica a los proveedores de servicios.

En este sentido, en esta negociación Colombia debe balancear dos objetivos: mantener la capacidad de intervenir en los sectores sociales a través del suministro público de servicios y garantizar que proveedores de servicios colombianos tengan un acceso cierto y estable al mercado de Estados Unidos.

El primer objetivo -de mantener una amplia discrecionalidad para intervenir y proveer servicios en forma directa- se puede lograr de dos maneras. Por un lado se puede excluir aquellos sectores de servicios del capítulo haciendo uso de una definición sobre cobertura similar a la de NAFTA o una similar a la adoptada en el TLC de Chile que se limite al ánimo no comercial del proveedor público.

La alternativa es listar en el Anexo 2, de medidas futuras, los sectores de servicios donde se quiere mantener una amplia discrecionalidad del Estado. La segunda opción parece más adecuada en la medida que se mantiene la discrecionalidad del Estado en aquellos sectores donde es indispensable la intervención estatal, pero también se genera seguridad jurídica a un número importante de sectores de servicios que puede ser importante para los proveedores de servicios de Bogotá y Colombia.

Como se justifica en el análisis sobre servicios sociales, es importante que el Estado en sus distintos niveles de gobierno mantenga la posibilidad de intervenir los mercados de servicios sociales a través de la oferta pública. Por esa razón, se recomienda que se liste en el Anexo 2 de medidas futuras los servicios de educación (todos los niveles), salud, nutrición y atención a niñez, tercera edad y mujeres cabeza de hogar, seguridad social y pensiones y programas de empleo y protección social y la cultura. Estos temas se tratan en mayor detalle más adelante.

#### **d. Regulación del Estado en el Sector de Servicios.**

Tanto el Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC como los tratados regionales y bilaterales de los que EU hace parte reconocen el derecho a regular por parte del Estado. Sin embargo, estos tratados incluyen una disciplina sobre regulación doméstica que busca evitar que los países usen las leyes, regulaciones, decisiones judiciales y procedimientos administrativos para limitar la competencia. Las normas incluidas en los más recientes tratados firmados por EU van más allá del AGCS en materia de regulación.



En primer lugar, establecen que las regulaciones deben tratar de ser lo menos restrictivas posible y en concordancia con el objetivo de la regulación. En segundo lugar, se exige la regulación se base en criterios objetivos y transparentes. En tercer lugar, establecen criterios específicos sobre los procedimientos para la administración de la regulación doméstica, señalando plazos y mecanismo de consulta a las partes.

Colombia ha propuesto que la disciplina sobre regulación doméstica en el TLC con EU Colombia haga más explícito el requerimiento de que la regulación no sea más restrictiva de lo necesario para el logro de objetivos claros y transparentes. Esto es importante porque define más claramente las barreras al comercio de servicios. En ese sentido, toda norma que limite el acceso al mercado, que discrimine a favor de nacionales o que exija presencia local que resulte innecesaria para el logro de un objetivo regulatorio constituye una barrera. Esto es fundamental porque las normas contenidas en otros tratados definían muy claramente el sentido de la regulación en los sectores de telecomunicaciones y servicios financieros, pero dejaban una muy amplia discrecionalidad para adoptar regulaciones restrictivas en servicios como los profesionales.

En este orden de ideas, es importante para Bogotá y la nación mantener una amplia discrecionalidad para regular, incluso en forma discriminatoria. Sin embargo, también es importante que se defina claramente que resulta comportamiento proteccionista. Para conciliar los dos objetivos es importante que se mantengan abiertos los objetivos de la regulación y que no se limiten al logro de la calidad del servicio o la promoción de la competencia. Esto implica permitir objetivos sociales como la cobertura universal y otros como el del pluralismo en el sector de la cultura, además de los económicos.

En términos de cambios se sugiere:

En el inciso 2<sup>a</sup> fortalecer el requerimiento de transparencia, exigiendo que los objetivos de cualquier regulación se hagan explícitos en la descripción de cada regulación o norma. En el inciso 2b ampliar la definición exigiendo que no sean más gravosas de lo necesario para lograr el objetivo establecido por el regulador.

#### **e. Las Medidas Disconformes**

Constituyen medidas disconformes aquellas normas o leyes nacionales que cumplen con los siguientes dos criterios:

- i) Son contrarias a los principios contenidos en el capítulo de inversiones y servicios transfronterizos como las de acceso al mercado, trato nacional, trato de nación más favorecida, transferencias y presencia local en servicios y requisitos de desempeño
- ii) Son contrarias al principio de regulación doméstica y al principio de transparencia.

Si la norma cumple con alguno de estos dos criterios no se considera una medida disconforme.

Los países están obligados a listar las medidas de cualquier nivel administrativo, con la excepción de las locales. Al respecto, es importante que se consulte si el Distrito por tener un arreglo institucional particular está obligado a listar las medidas disconformes.

Así mismo, es importante resaltar que EU no lista todas las medidas disconformes del nivel estatal sino que lista una medida disconforme general que abarca a todos los estados y todas sus regulaciones y decisiones administrativas disconformes. Esto erosiona el objetivo de transparencia del tratado y desvirtúa su arquitectura de establecer listas negativas para promover la transparencia. Así mismo, esta situación afecta la posibilidad de negociar un tratado recíproco porque los negociadores colombianos desconocen las medidas disconformes en EU y no pueden intercambiar concesiones en servicios con los negociadores de esa nación.

Para remediar esta situación, Colombia ha incluido un párrafo sobre denegación de beneficios a aquellos Estados que tienen medidas disconformes que afectan el comercio de servicios de Colombia. Sin embargo, la medida carece de fuerza porque en la práctica es difícil denegar esos beneficios y la carga de la prueba sigue cayendo sobre Colombia o sus exportadores.

Colombia tiene la alternativa de continuar exigiendo que se publiquen todas las medidas disconformes de EEUU del nivel estatal y al menos buscar que en aras de la transparencia y de hacer efectiva la denegación de beneficios, las medidas disconformes se publiquen en un futuro próximo.

#### **f. Los Subsidios Estatales**

El tratado excluye los subsidios. El tema de exenciones está parcialmente cubierto en el capítulo de excepciones, donde se exige que el tratamiento tributario cumpla con el criterio de trato nacional.

Sin embargo, Estados Unidos tiene un importante número de subsidios y exenciones, pero ha resultado difícil cuantificarlos y determinar su capacidad para distorsionar el comercio. Estos aplican a sectores de servicios profesionales, servicios de tecnologías de la información, telecomunicaciones y servicios sociales de educación, salud y readaptación laboral.

**En ese sentido, se sugiere que se introduzca una disciplina sobre subsidios que exija transparencia y no discriminación cuando esta no sea necesaria para el logro de un determinado objetivo. Al igual que en el caso de la regulación doméstica, se puede mantener abierta la definición de objetivos, pero entre los objetivos no debe estar el subsidio de exportaciones.**

## **g. Suministro de servicios, ordenamiento territorial y protección del ambiente**

Muchos servicios pueden tener externalidades negativas en la medida en que el suministro excesivo del servicio tiene costos que no son internalizados por el proveedor del servicio. Este es el caso de aquellos servicios cuyo suministro afecta el medio ambiente. Algunos ejemplos específicos de servicios que pueden tener externalidades negativas son el transporte público de pasajeros y el de carga, el turismo y la construcción. Para limitar las externalidades negativas de estos servicios, es usual que se limite el número de proveedores del servicio o el número de veces en que los proveedores existentes pueden prestar un determinado servicio. Así mismo, es usual que las autoridades impongan impuestos especiales que buscan que los proveedores internalicen el costo social del suministro del servicio.

La legislación colombiana reconoce la necesidad de regular estos servicios y establece claras competencias a nivel nacional, departamental y municipal para la expedición de licencias que tienen como fin regular los efectos ambientales y otras externalidades negativas en el suministro de servicios.

## **h. Los Servicios Sociales**

Los servicios sociales como la salud y la educación tienen características de bienes meritorios y de bienes públicos. Es decir, es altamente deseable que exista una oferta y consumo adecuado de estos servicios. Estos servicios tienen importantes efectos sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas y contribuyen a la acumulación de conocimiento y al crecimiento de la productividad social.

Así mismo, los servicios sociales se caracterizan por tener dos tipos de fallas de mercado. En primer lugar, tienen grandes asimetrías de información entre el proveedor del servicio y consumidor del mismo como consecuencia de la complejidad del servicio. Estas asimetrías de información muchas veces subsisten aún después de que el servicio ha sido suministrado. Esto genera incentivos a que los proveedores de servicios sociales anuncien una calidad y provean otra, una vez el servicio ha sido adquirido por el consumidor. En ausencia de una adecuada intervención del Estado, es común, aún en presencia de mercados competitivos, se generen equilibrios donde la oferta es de baja calidad y los consumidores exigen una baja calidad. Para resolver estos problemas, existen diversas opciones institucionales.

La forma más tradicional de limitar las asimetrías de información ha sido la amplia oferta pública de servicios sociales que determina unos estándares mínimos de calidad del servicio y esta disponible para todos. El Estado también regula y publica de información que incentiva una mayor calidad del servicio y facilita la evaluación de la calidad de los proveedores del servicio. Por ejemplo, en Colombia se ha introducido limitaciones a la forma de propiedad de los establecimientos de educación, exigiendo que estos sean sin

ánimo de lucro para evitar que se generen incentivos a aprovechar las asimetrías de información. De igual forma, el Estado ha introducido mecanismos que incentivan la acreditación y la evaluación de la calidad a través de pruebas estatales y ha empezado divulgar esta información en forma más regular.

De igual forma, los mercados de servicios sociales también se caracterizan por tener importantes costos fijos y costos variables que incentivan un suministro limitado del servicio. Ante la ausencia de la intervención del Estado, amplios sectores de la población que está marginada geográficamente o de escasos recursos podrían quedar excluidos de la oferta de servicios sociales como la educación y la salud. Esto hace necesario que el estado intervenga para garantizar un acceso universal a estos y otros servicios sociales.

Colombia es uno de los países donde existe una mayor participación del sector privado en el suministro de servicios sociales y donde los mercados de estos servicios están más arraigados. Aunque existe un ambiente ampliamente competitivo, aún subsisten considerables fallas de mercado como consecuencia de las asimetrías de información y de la tendencia a concentrar la oferta en un grupo reducido de la población. Para garantizar una cobertura más amplia y de mayor calidad de servicios sociales, el Estado colombiano debe conservar la capacidad de intervenir en estos mercados a través de los distintos instrumentos que existen a su disposición. Esto implica mantener abierta su capacidad para introducir nuevas regulaciones, de proveer servicios sociales en forma directa y la capacidad de utilizar distintos mecanismos de subsidios, concesiones y compras públicas para proveer servicios sociales.

En este sector se requiere listar las medidas disconformes existentes. En particular, conservar la medida que exige que los proveedores de educación sean instituciones sin ánimo de lucro. Aunque la medida ha resultado insuficiente para mitigar el comportamiento oportunista de ciertos proveedores de servicios de educación, eliminar la medida podría agravar estos problemas. Esto es particularmente cierto ante la incapacidad del Estado y de los mercados para proveer adecuados sistemas de información sobre la calidad de la oferta educativa que limiten este comportamiento oportunista.

Adicionalmente, es necesario listar en el Anexo 2 de medidas futuras el derecho a intervenir en el futuro en los mercados de servicios sociales por parte del Estado con medidas que puedan resultar disconformes al texto de los capítulos de servicios y de inversiones. En la práctica esto implica no consolidar nada en materia de servicios sociales. Se debe listar tanto los servicios de educación y salud, como también otros programas sociales de alimentación y nutrición a sectores pobres de la población, programas de atención a población desplazada y a población de tercera edad entre otros.

## **i. Servicios profesionales**

Como ya se dijo, la negociación no tiene el balance necesario si para que los colombianos puedan prestar servicios profesionales en Estados Unidos no hay compromisos en el acuerdo para que se facilite el otorgamiento de visas y permisos de trabajo.

El Gobierno ha venido insistiendo que el interés ofensivo del país se defiende al solicitar y aceptar que los servicios profesionales se presten de manera transfronteriza o a través del Modo 1. Ignora, por tanto, que aunque en este campo hay algunas posibilidades, las verdaderas potencialidades están en el Modo 2 y el Modo 4, o sea, en el consumo en el extranjero en un país y en otro. Un acuerdo que no garantice también esta mayor movilidad de personas sería un acuerdo que no representaría importantes beneficios para el país. Por ello, excluir del tratado estos temas migratorios es equivalente a no defender verdaderamente los intereses ofensivos del país. Más en concreto, se constituiría una clara asimetría en detrimento del interés nacional (y contraria al mandato constitucional), según la cual el TLC establecería garantías para la libre circulación de capitales y propiedad intelectual, como es del interés estratégico de EU, mientras se excluyen del tratado las garantías para la circulación del recurso humano, aspecto central del interés de Colombia.

Por último, será necesario que en el tratado se llegue a acuerdos concretos sobre otras barreras a la prestación de servicios como la homologación de títulos profesionales en aquellos campos de interés del país. Los compromisos no pueden quedarse en expresiones de buena voluntad que se concretarían más adelante.

## **j. Telecomunicaciones**

En este proceso de negociación, uno de los sectores que más interés despierta a Estados Unidos es el sector de telecomunicaciones. Así ha sido en otros tratados internacionales que ha firmado recientemente con otros países, y así es en el caso del acuerdo que nos ocupa.

Su principal interés, que es lograr una mayor apertura del sector, en Colombia ya se ha alcanzado mediante su legislación interna. Además, los proveedores del servicio de telecomunicaciones de ese país vendrían a operar en un mercado en el que impera un altísimo nivel de competencia que se incrementará en los próximos años con la llegada de nuevos operadores.

La administración distrital tiene mucho interés que en esta negociación se garantice que la apertura y la competencia en el sector se hará en condiciones de igualdad. La Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá, en la cual tiene una participación mayoritaria en su capital el Distrito, está preparada para competir, pero en condiciones justas.

Por ello, antes de comprometer cualquier aspecto sectorial en la negociación quede claro que todos los servicios de telefonía recibirán el mismo tratamiento. En esto, los negociadores no pueden equivocarse otorgando ventajas regulatorias a nadie en particular.

Siendo este un sector de grandes niveles de competencia, una ventaja a cualquiera podría tener grandes consecuencias sobre las inversiones y las empresas.

Tenemos ya un ejemplo sobre lo que podría pasar si se otorgan ventajas a algunos en estos mercados. Un ejemplo ilustrativo es el de las empresas que prestan servicios de telefonía fija en Bogotá. A pesar de que la regulación establece que deben invertir en estratos bajos, hay una empresa de otra región del país que no cumple con estas disposiciones y que no ha recibido sanciones por parte de las entidades regulatorias por no hacerlo. Preocupa que esto mismo pudieran hacer inversionistas extranjeros que vinieran a prestar estos mismos servicios en nuestra ciudad. Es una competencia desleal e injusta que no es castigada por las autoridades.

Por ello, al igual que Estados Unidos, a la administración del Distrito y de la ETB les interesa que se fortalezca y se dé independencia al organismo regulador de las telecomunicaciones en Colombia. Sin embargo, no considera necesario que para lograr esta independencia tenga que privatizarse a ninguna empresa del sector. El alto grado de competencia que prevalece en este mercado asegura que no se presenten los conflictos de interés que temen los negociadores de esa nación.

Deben respetarse las reglas de juego que se establecieron desde hace algunos años con el otorgamiento de licencias para la operación del servicio de larga distancia en Colombia. Las empresas que están en este negocio aún no han recuperado las grandes inversiones que tuvieron que hacer al adquirirlas. Es más, Estados Unidos debe colaborar con las autoridades colombianas en la lucha contra el contrabando que se presenta en este servicio a través de la publicación de los proveedores de ese servicio desde y hacia ese país. Así mismo, no sería justo que por virtud del acuerdo se permitiera que se presten servicios que compiten sin que sobre sus prestadores pesen las mismas obligaciones. No se entiende que hasta ahora se haya excluido a la telefonía móvil de algunos aspectos de la negociación. Esto, por definición, es competencia desigual. Por ello deben respetarse las reglas que existen sobre el servicio universal.

#### **k. Servicios financieros**

Otro sector de servicios de gran interés para Estados Unidos es el del sector financiero. En Colombia es considerado un sector estratégico para el desarrollo del país y como tal tiene una regulación especial en el que impera algún grado de apertura, pero menor al que pretende Estados Unidos que se llegue por virtud de esta negociación. El sector financiero para Bogotá y la región central es un sector importante, que representa casi un 30% del PEB de servicios.

En este sector una de las pretensiones de EU ha sido que puedan instalar sucursales de sus entidades financieras sin mayores requisitos de capital. En otros acuerdos, como Australia, se ha aceptado este punto, estableciendo el requisito de que de todas maneras estarían cobijados por las normas regulatorias locales. Sin embargo, se plantean dudas acerca de si

no tendrían las mismas responsabilidades que hoy en día se exigen a los bancos u otro tipo de entidades financieras que operan en el país, muchos de ellos de capital mayoritariamente extranjero. Esto, en particular, con relación a la protección al consumidor. En otros acuerdos, como Marruecos, CAFTA, Chile y Singapur se han aceptado las sucursales con algún requisito de capital. Sin embargo, las entidades supervisoras no tendrían control sobre aspectos como la conformación de las juntas directivas, que no estarían en Colombia. El consumidor no estaría protegido en este aspecto.

Un segundo tema que ha sido polémico en este capítulo es la petición de EU de que Colombia renuncie al establecimiento de controles a los flujos de capital. Este es un instrumento que actualmente no utiliza el país pero si adquiere el compromiso, no podría utilizarlo en el futuro. Los flujos de capital de corto plazo han sido un elemento desestabilizador de las economías de los países emergentes como Colombia y su gran volatilidad una de las causas de que el país haya tenido crisis agudas sus cuentas externas, como la ocurrida en 1999. Aunque el control a los también llamados "capitales golondrina" no es un instrumento muy utilizado en el mundo hoy en día, Colombia no lo debe ceder porque no se sabe si deba utilizarlo en el futuro. En esta negociación debería buscarse no hacer ningún tipo de cesión en este punto ni siquiera la que negoció Chile que se comprometió a no utilizarlos por un período superior a un año. Otros países como CAFTA, Marruecos, Singapur y Australia han logrado que no se les imponga ninguna limitación en esta materia.

Otro aspecto que debe evaluarse en este capítulo es la fortaleza que tiene la economía colombiana frente a otras de países emergentes y de la región latinoamericana, de su relativo bajo nivel de dolarización. Gracias a ello, la economía ha sido mucho menos vulnerable a cierres abruptos de los mercados internacionales de crédito y devaluaciones agudas del tipo de cambio. Aún cuando es necesaria una mayor apertura del sector financiero y del sector de seguros, debe cuidarse que la posibilidad de realizar operaciones de instrumentos financieros de manera transfronteriza no conduzca a un incremento del grado de dolarización y con este ella la vulnerabilidad externa del país.

## **1. Comercio Electrónico**

Como principio general, cualquier negociación en materia de comercio electrónico no debe comprometer las políticas arancelarias, aduaneras o cambiarias del país, pues los bienes o servicios que se transan electrónicamente deben seguir cumpliendo con estos regímenes. Los bienes y servicios transados electrónicamente no deben ser exceptuados del cumplimiento de las normas específicas para cada sector.

El interés de EU tiene dos elementos centrales: por un lado la prohibición de todo tipo de gravámenes relacionados con el comercio electrónico<sup>17</sup>; y por otro, que la valoración en

---

17 El antecedente directo de esta propuesta se encuentra en la Organización Mundial del Comercio -OMC-, en donde EEUU presentó una propuesta similar de cero impuestos a las transacciones electrónicas. Sin

aduanas sólo se tendría en cuenta la importación de productos o bienes digitales con soporte físico. Esta propuesta se basa en la distinción entre la transacción electrónica propiamente dicha y los bienes objeto de la transacción. Así, lo que se busca es exonerar de impuestos a las transacciones que recaigan sobre productos digitales y si el producto digital tiene un soporte físico, es éste el que se grava.

Sobre el primer tema, Colombia no ha manifestado oposición alguna porque considera que dicha propuesta es consistente con el propósito de reducir aranceles que es lo que se pretende en esta negociación. Frente a la segunda propuesta, Colombia ha expresado su voluntad de trasladar a la mesa de acceso a mercados, el tema relativo a la valoración aduanera de bienes digitales con soporte físico.

Los países andinos que participan en esta negociación han señalado que la redacción pretendida por EU es incompleta por cuanto no incluye temas como protección al consumidor de artículos adquiridos por este medio; protección de datos personales; certificados digitales; comercios sin papeles; y protección a la moral pública.

Aunque en principio la administración distrital encuentra razonable la propuesta andina, llama la atención la falta de análisis del posible impacto o costo fiscal que tendría aceptar la primera propuesta de EU de prohibir todo tipo de gravámenes a las transacciones electrónicas, incluyendo los impuestos distritales como el de industria y comercio. En este sentido, no resulta satisfactorio el argumento de Colombia de que esto tendría que aceptarlo dado que no cuenta con un mecanismo o una tecnología que le permita recaudar gravámenes o impuestos por las transacciones electrónicas. Deben encontrarse mecanismos para evitar que esto suceda porque se generaría un incentivo a llevar a cabo transacciones por este medio para evitar el pago de impuestos.

Preocupa además que no se tenga en cuenta en el tratado en tema de la protección del consumidor, máxime cuando la tendencia prevista es que sean más las compras electrónicas que usuarios de los países andinos realicen a proveedores de EU, que en sentido contrario. En Colombia no hay normativas sobre el tema como sí las hay en Estados Unidos. La respuesta de EU sobre este punto es inaceptable ya que según expresan los negociadores de ese país no es necesario incluir una norma sobre protección al consumidor dado que dicho país garantiza 'trato nacional' en otros apartes del tratado. Sin embargo, otorgar trato nacional no es suficiente por cuanto se trataría de dos 'tratos nacionales' diferentes: de un lado, estaría el que se le daría a los proveedores o prestadores del servicio (Internet), y de otro, estaría el que se le daría al consumidor final, el cual, en realidad, no estaría siendo protegido por el tratado.

---

embargo, lo único logrado en dicho escenario -OMC- fue un compromiso no vinculante suscrito por los países industrializados en este sentido. El objetivo de EEUU en las negociaciones de TLC es lograr un acuerdo vinculante en tal dirección, ya que dicha propuesta se enmarca dentro del contexto de reducción de aranceles.



#### **4. Compras Públicas**

Las compras del sector público interesan desde el punto de vista de un tratado comercial en el sentido ofensivo, y lo que debe buscar el país es un acceso real y sin ninguna restricción a los mercados de los Estados Unidos sin excepciones geográficas ni administrativas. Si esto no es posible, Colombia y Bogotá deben contemplar sus sensibilidades regionales y actuar en reciprocidad, estableciendo excepciones y restricciones de la misma naturaleza.

El tratado establece unos criterios de no discriminación como el trato nacional y el ejercicio de prácticas transparentes. Sin embargo, el alcance del capítulo al nivel subnacional está limitado a que lo suscriban los estados de Estados Unidos y a la adopción de una lista positiva de sectores y entidades gubernamentales. En la práctica, el capítulo no es muy efectivo para limitar las restricciones a la subcontratación internacional de servicios que han adoptado los estados de Ohio, Missouri, Illinois, Iowa, Arkansas y las que están considerando adoptar las legislaturas de los estados de Texas, Michigan, New Jersey, Pennsylvania, Nueva York, South Dakota, Nebraska, Carolina del Sur, Carolina del Norte, Virginia y Maryland.

La medida impide que las empresas beneficiadas con contratos y recursos públicos puedan subcontratar servicios a empresas extranjeras que hagan parte del proceso de producción del bien o servicio financiado con recursos públicos. Así mismo en otros estados con Pennsylvania y New Jersey se ha considerado la posibilidad de imponer requisitos de desempeño a empresas localizadas en esos estados para que no puedan subcontratar servicios internacionalmente.

En este sentido se recomienda introducir una disciplina que impida que las compras públicas tengan requisitos de desempeño. Es necesario, además, que se informe las autoridades de la ciudad en caso de que Estados Unidos solicite que alguna de las entidades o empresas del orden distrital sean solicitadas para que las ofrezca Colombia en sus listas de apertura de Compras Públicas.

#### **5. Inversión**

Las garantías a la inversión son de interés de Estados Unidos más que de Colombia y como tales deben valorarse en la negociación. Es esa nación la que tiene inversiones importantes en nuestro país y son pocos los nacionales que invierten en la nación norteamericana. En este capítulo lo que se consagra es que cada una de las partes le otorgará a la otra un "trato nacional", es decir, un trato no menos favorable que el que se otorgue en circunstancias similares a sus propios inversionistas en lo referente a establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de las inversiones. De igual forma, se establece el "trato de nación más favorecida" por el cual cada una de las partes en el Tratado otorgará a los inversionistas de la otra parte trato no menos favorable que el que se otorgue a los inversionistas de otro país que no sea parte.

En la propuesta de Estados Unidos se prohibiría imponer requisitos de desempeño en los países tales como exportar un determinado nivel de bienes y servicios, alcanzar un determinado porcentaje de contenido nacional, adquirir y utilizar bienes producidos o prestados en su territorio, relacionar el volumen o el valor de las importaciones con el de las exportaciones, restringir las ventas, transferir tecnología o conocimiento reservados, o actuar como proveedor exclusivo en un mercado específico. Tampoco podría haber prohibiciones sobre nacionalidad en particular para cargos de dirección.

Muchos de estos criterios ya se encuentran recogidos en la legislación colombiana actual y la que rige a nivel andino, ya sea de manera explícita o implícita. El principio de trato nacional ha inspirado estas dos normativas con excepción de los sectores reservados. En esta negociación sin embargo no se han establecido reservas. Los países además tienen la posibilidad de establecer actividades respecto de las cuales se reservan el derecho a imponer regulaciones en el futuro. Estas listas se están confeccionando en la actualidad<sup>18</sup>.

Otros aspectos que se tratan en este capítulo son los relacionados con las transferencias relacionadas con la inversión, para que estas puedan hacerse libremente y sin demoras. Esto también se encuentra acorde con la legislación en Colombia (excepto por el impuesto de remesas que sería eliminado), que busca que la IED tenga un ambiente favorable en el país<sup>19</sup>.

---

18 México, por ejemplo, se reservó las siguientes actividades en el NAFTA: a) adquisición y venta de bonos, valores de tesorería u otros instrumentos de deuda emitidos por el Gobierno excepto con respecto a la participación de una institución financiera de otra parte; b) servicios de radiodifusión y televisión de alta definición; c) servicios de control de tránsito aéreo y otros de telecomunicación relacionados con la navegación aérea; d) prestación de redes y servicios de telecomunicación; e) servicios de readaptación social y otros servicios sociales; y e) servicios legales y de consultaría legal extranjera por personal de Estados Unidos. Esta última para obligar a que Estados Unidos abriera su mercado en este campo. Chile, por su parte, excluyó: a) El derecho a adoptar medidas que denieguen a inversionistas de las Partes preferencias otorgadas a poblaciones autóctonas; b) el derecho a adoptar medidas relativas a requisitos de residencia en el país para la propiedad de inversionistas entre las Partes de tierras costeras o destinadas a la agricultura; c) el derecho a adoptar medidas relacionadas con la inversión en redes de telecomunicaciones y servicios de transporte de telecomunicaciones, radiocomunicaciones y cables submarinos, d) derecho a controlar las actividades pesqueras de extranjeros, así como el uso de playas, porciones de agua y fondos marinos para el otorgamiento de concesiones marítimas; e) el derecho a adoptar medidas con respecto a la adquisición o venta de nacionales de las partes de bonos de tesorería u otros instrumentos de deuda pública chilena; f) el derecho a mantener medidas que otorguen derechos de preferencia a minorías social o económicamente en desventaja; g) el derecho a adoptar medidas relativas a la prestación de servicios sociales de interés públicos y h) el derecho a adoptar medidas equivalentes a las implementadas por las Partes en lo relacionado a la nacionalidad o residencia de los proveedores de los servicios profesionales y técnicos Chile exceptuó la aplicación del principio de que se puedan realizar las transferencias asociadas a la inversión libremente la exigencia de que la repatriación de capital solo pueda realizarse un año después de la transferencia y mantuvo los requisitos para que el producto de la venta o liquidación de una inversión realizada conforme a la ley sobre fondos de inversión de capitales que rige inversiones extranjeras no directas pueda realizarse solo una vez transcurridos cinco años desde su internación en el país. Así mismo se reservó el derecho a exigir un encaje en caso de inestabilidad macroeconómica pero con un techo de 30% y por un máximo de diez años.

Desde el punto de vista de la ciudad, preocupa, en primer lugar, que el tratado no incluya una Cláusula de Desarrollo en este y otros capítulos donde se reconozca la diferencia en grado de desarrollo entre nuestro país y EU. Esta cláusula le permitiría al país tener un trato más favorable y diferenciado en materia de inversión, sin necesidad de tener que otorgar beneficios recíprocos a un socio que va a invertir mucho más en nuestro territorio que lo que lo hará nuestro país en el suyo.

Al mismo tiempo hay aspectos que no están lo suficientemente claros en el texto que se discute, y si esto no se supera, el tratado no cumpliría con uno de sus objetivos más importantes: brindarle seguridad y certeza jurídica a los inversionistas extranjeros y nacionales.

En segundo lugar, en las garantías que se pretenden otorgar no hay reciprocidad frente al Estado, ya que para los inversionistas se establecen derechos, pero no obligaciones. Por ello, el principal interés de las autoridades del Distrito es que en el texto que se acuerde se busque reciprocidad.

En tercer lugar, de aceptarse lo que Estados Unidos pretende en este capítulo, el país pasaría a regular los procesos de inversión no por la normativa vigente en Colombia o sus necesidades de desarrollo, sino por el derecho internacional consuetudinario. Pero, ¿Cuál es el derecho consuetudinario para los EU? ¿Qué tanto se aceptaría la costumbre en Colombia?

Como ya se dijo, se renunciaría, entre otras cosas, a imponer lo que se ha denominado requisitos de desempeño a las inversiones que vinieran a localizarse en nuestro país. Desde el punto de vista distrital, como ya se señaló en el análisis sobre la posición de la ciudad en la negociación de servicios, en algunos sectores estos requisitos pueden requerirse porque preservan la capacidad del Estado de intervenir en la economía.

En cuarto lugar, Estados Unidos pretende que el concepto de inversión que se proteja sea excesivamente amplio y que incluya cuestiones como el endeudamiento, en cualquiera de sus formas (créditos de corto o largo plazo, bonos y otros papeles) y la inversión de portafolio de corto plazo. Un concepto de inversión tan amplio como este, con el consecuente compromiso por parte de nuestro país de otorgarle garantías y asegurarle una rentabilidad, implicaría también una importante pérdida del margen de maniobra de la política económica y de soberanía en materia del manejo de la deuda externa por parte de la Nación.

¿Se justifica hacer estas cesiones de soberanía en aras de lograr una mayor integración con un socio que de todas maneras no representa la mayor parte de nuestro comercio o inversión? En cuanto a los capitales de corto plazo, por su carácter extremadamente volátil, no parece justificable otorgarles garantías semejantes a los que se le darían a la inversión de largo plazo que cumple un papel mucho más importante para el desarrollo del país.

En quinto lugar, es de interés de EU que se acoja la figura de expropiación indirecta<sup>20</sup>. Habría este tipo de expropiación, entre otras cosas, por un cambio en las reglas de juego de la inversión inclusive antes de perfeccionarse, donde se incluirían toda clase de normas regulatorias y tributarias. A la administración Distrital le preocupa muy especialmente que pudieran llegar a considerarse incumplimientos del tratado y representar demandas a la Nación y, eventualmente al Distrito, nuevos impuestos o cambios en las regulaciones ambientales o de localización de actividades. Por lo tanto, la figura no parece conveniente y en todo caso, si se acogiera, deberían excluirse de su aplicación las regulaciones sobre el Plan de Ordenamiento Territorial y tributos del orden distrital.

Por ello, ve como necesario que en este capítulo de inversiones quedase claro que su ámbito no cubre asuntos tributarios y que no se puede usar el instrumento de solución de diferencias para dichos asuntos. Entre otras, para modificaciones de la ley tributaria, o de políticas de aplicación de la ley tributaria por parte de la administración de impuestos. De no quedar claras estas disposiciones en el capítulo se perdería la capacidad de imponer nuevos impuestos o modificar los existentes<sup>21</sup>.

Es posible que el concepto de expropiación indirecta se extienda a procesos de privatización, en los cuales la presentación de demandas por que se limita la capacidad o posibilidad de adquirir mayores participaciones en una empresa que es del Estado, o por que el proceso de privatización, a entender de los inversionistas no fue claro o transparente, o que les otorgaba derechos adicionales para adquirir mayores participaciones dentro de las empresas. Esto podría afectar procesos de democratización de empresas del Distrito como la ETB, que podría llegar al extremo de verse obligada a vender sus acciones en esta empresa. Por ello es necesario que se aclare en el tratado, explícitamente, que no sería aplicable a este tipo de situaciones.

También le restaría a la Nación y a las autoridades distritales la posibilidad de adopción de medidas o los cambios de política para conjurar una crisis de tipo económico o social. Argentina, por ejemplo, está siendo demandada por varias compañías por daños y perjuicios en razón a las medidas tomadas durante la crisis del año 2000. En este tipo de demandas, además, no suele tenerse en cuenta que la inversión puede volver a tomar su

---

20 La expropiación indirecta se ha definido como "una interferencia cubierta o incidental en el uso de la propiedad que tiene el efecto de despojar o privar al propietario, en todo o en parte significativa, del uso o la expectativa razonable de un beneficio económico de esa propiedad." (Metalclad v. México).

21 Al respecto, existen algunos ejemplos de casos y procesos que se han presentado en otros países sobre estos aspectos. Por ejemplo, la Occidental Petroleum Co., demandó y ganó a Ecuador por el cambio de política en el año 2001 en relación con el reembolso de IVA por exportaciones. Así mismo, Enron Corp., ha demandado a la República de Argentina debido a las objeciones de esa compañía sobre algunas medidas tributarias impuestas sobre una inversión en una compañía de transporte de gas natural, donde Enron es accionista minoritario. Enron disputa que el impuesto de timbre impuesto por algunas provincias argentinas viola la ley Argentina y el derecho internacional, además del BIT celebrado entre esos dos países. Alega que las medidas tributarias (y las multas e intereses dejados de pagar) son equivalentes a una expropiación de su inversión.

valor en la medida en que la economía se recupere, lo que plantea el interrogante acerca de qué hacer contra el inversionista que se lucró con el fallo, y luego su inversión volvió a valorizarse<sup>22</sup>.

En el sector de telecomunicaciones, de gran interés del Distrito -como ya se dijo- por su participación en la ETB, se podrían presentar demandas por violación de trato nacional y Nación Más Favorecida en el acceso a las redes del operador dominante, cuando el Estado o el regulador no hace nada o muy poco para impedirlo<sup>23</sup>. Por ello, es necesario que se aclare el alcance del tratado de inversión para aquellas empresas de telefonía fija o móvil, ya sea que entren dentro de la negociación del acuerdo o, en su defecto, que queden excluidas del mismo. Si quedan excluidas, será necesario aclarar que no pueden beneficiarse del acuerdo de inversiones.

El alegato de expropiación indirecta podría extenderse también a medidas como cambios en las tarifas o las metodologías para aplicar las mismas que incidan en los ingresos de las compañías<sup>24</sup>. Este mismo aspecto debe quedar claro en la redacción final del capítulo.

---

21 Otro ejemplo dicente lo constituye el caso de CMG compañía transportadora de Gas en Argentina. En una controversia con Estado, el tribunal arbitral sostuvo que tenía jurisdicción para examinar reclamos surgidos del tratamiento sobre TGN, una compañía donde CMG tenía acciones, pues el tratado permite que acciones minoritarias pueden constituir inversiones arbitrables. Este es un ejemplo que ilustra que no es necesario que una empresa opere directamente un negocio para acogerse al mecanismo. Algunos de los reclamos más comunes contra Argentina alegan que el colapso en el valor de sus acciones en instalaciones privatizadas las cuales han sido generadas por las medidas de emergencia, deben ser entendidas como una forma indirecta de expropiación en contravención de las garantías del tratado de inversión. Bajo la misma premisa anterior, Azurix corp. ha presentado dos demandas por daños sufridos contra Argentina bajo el BIT celebrado con Estados Unidos, porque la concesión de agua y alcantarillado otorgada a esta compañía por treinta años en las provincias de Buenos Aires y Mendoza han sufrido pérdidas por el cambio de política derivada de la crisis. No obstante, un elemento que surge de la demanda es que sobre ofertó ampliamente para quedarse con la concesión (US\$438.6 millones, mientras que el segundo no sobrepasó los US\$150 millones. La disputa también tiene reclamos relativos a la calidad del agua y mejoramiento de la infraestructura. El contrato de concesión tenía cláusula de resolución de conflictos conforme a la jurisdicción interna junto con una renuncia explícita de los concesionarios para acudir a los medios establecidos en el BIT, lo cual no impidió el que el tribunal arbitral afirmara competencia sobre estos dos casos.

23 A este respecto, el ejemplo es el caso de la empresa Telefónica de España que ha demandado a Argentina por las políticas tomadas durante la crisis. Se sabe de dos procesos más iniciados por France Telecom y Telecom Italia, que se encuentran en etapa de pre-consultas

24 Al respecto, existen algunos casos de ejemplo como el de la compañía de gas CMS de Argentina, que ha alegado pérdidas resultantes de la decisión de ese país de suspender y abolir un régimen tarifario que disponía (sobre la facturación a clientes) su cálculo en dólares americanos y convertidos luego a pesos para propósitos de facturación. De conformidad con el acuerdo entre las autoridades y CMS, las tarifas eran también regularmente ajustadas de acuerdo al índice de precios del productor de Estados Unidos (PPI). Los inversionistas confiaban en que las tarifas siempre estuvieran atadas a la divisa americana. Con la crisis de 1999 Argentina emitió una serie de decretos y leyes, además del cambio de paridad USD vs. Peso Argentino que supuestamente tuvo un impacto negativo en la inversión. Así mismo, en el caso de Nycomb synergetics v. República Latvia, donde está última fue condenada a pagar por que la compañía estatal Latvenergo falló en pagar dobles tarifas por 8 años a Windau como inicialmente había sido pactado como incentivo para que el inversionista realizara importantes inversiones para construir una planta de energía con gas natural. Latvenergo no pagó por que prefirió importar energía más barata que la de Windau.

Otro caso es el que se presenta cuando se adquieren los compromisos que Colombia adquiriría en este capítulo es cuando un socio de la compañía que firma un contrato con el estado es la que demanda, donde se alega que por no ser parte del contrato no está obligada a lo dispuesto en el mismo, por lo tanto puede acudir a demandar al estado internacionalmente. En muchos de estos casos, los tribunales arbitrales están afirmando que las cláusulas de un contrato referidas a cierta clase de disputas reservadas para las cortes locales no son un impedimento para afirmar la jurisdicción por un tribunal internacional bajo un acuerdo bilateral de protección a la inversión, pues las funciones de esos diversos instrumentos es diferente. La verdad, es que para que la corte internacional tome una decisión será necesario entrar a revisar e interpretar el contrato<sup>25</sup>.

Causa preocupación igualmente que se ceda en el interés de Estados Unidos en extender la garantía al preestablecimiento de la inversión, es decir cuando esta aún no se ha realizado, o que se extiendan los beneficios que se otorgarían para la inversión a terceros que no sean nacionales de los dos países.

El Distrito tiene también dudas y preocupaciones con respecto a la elaboración de medidas disconformes en este capítulo, y como en otros capítulos, considera necesario que se incluyan en esta lista, tanto en el Anexo 1 como en el Anexo 2, medidas disconformes del orden distrital, de tal manera que no se presenten casos como los enunciados más atrás. Para ello sería necesario además clarificar lo que se entiende por local o regional en este acuerdo.

Dentro de las medidas que las autoridades distritales solicitan que sean excluidas de los compromisos de este acuerdo son todas aquellas que regulan la localización, establecen las formas como deben prestarse los servicios públicos y sociales, la localización de las actividades comerciales o industriales y regulan el medio ambiente de la ciudad en el presente y el futuro.

Por último, no hay definiciones claras de los conceptos que se negocian en estos capítulos de inversión y solución de controversias, especialmente en lo que tiene que ver con el concepto de inversión, deuda pública, apelación y solución de diferencias financieras.

---

25 Lo anterior es importante tenerlo en cuenta para hacer análisis más profundos sobre las implicaciones de entrar en acuerdos de inversión más conocidos como BIT's (Bilateral Investment Agreements), o el que se firmaría por virtud de este tratado, en los cuales, por lo general, los países expresan un consentimiento general para integrar un arbitramento sobre reclamos surgidos de alegadas violaciones sobre protecciones sustantivas derivadas del acuerdo. Otro ejemplo es el de Vivendi Universal v. Argentina, donde inicialmente se reclama por una concesión de agua que no se ha podido llevar a cabo porque algunas dependencias de Tucuman han obstruido a las concesionarias. Inicialmente el fallo negó las peticiones de violación de contrato, pero posteriormente este fallo fue anulado por un comité de anulación que indicó que el tribunal inicial había fallado en el ejercicio de sus poderes, cuando declinó examinar los reclamos provenientes del BIT que estaban relacionados con las violaciones alegadas del contrato. El comité de anulaciones sostuvo que el BIT otorgaba a los inversionistas un camino para reclamar violaciones de derechos sustantivos y protecciones previstos en el tratado, y si del análisis de reclamaciones del tratado se requería que el tribunal entrara en la interpretación del contrato de concesión, entonces esto será un deber del tribunal.

## B. SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

El método de solución de controversias es sin duda el componente más polémico del texto que ha negociado Estados Unidos con varios países recientemente. El mecanismo que se propone en estos acuerdos y que ha presentado a consideración de Colombia es un mecanismo sin duda revolucionario, ya que brinda a los inversionistas de ese país poderosas herramientas para exigir de manera directa a los Estados de las partes receptoras de Inversión Extranjera Directa (IED) el cumplimiento de las normas de inversión incluidas en el tratado.

Conforme a este método, un inversionista de una parte, ya sea por cuenta propia o en representación de una empresa (de la cual no tiene que ser el propietario) puede someter a arbitraje una reclamación en el sentido de que la otra parte ha violado obligaciones establecidas en los artículos sobre inversión del tratado y como consecuencia el inversionista ha sufrido pérdidas o daños. Dichas violaciones deben haberse producido a través de entes públicos cuando ejerzan facultades reglamentarias, administrativas u otras funciones gubernamentales, tales como la de expropiar, otorgar licencias, aprobar operaciones comerciales, imponer cuotas o otros cargos y otorgar permisos de importación o exportación, entre otros.

Los inversionistas contendientes pueden someter la reclamación a arbitraje de acuerdo a las normas del Centro Internacional de Arreglo de las Diferencias relativas a las Inversiones (CIADI) y otros organismos similares. A menos de que las partes contendientes decidan otra cosa, el tribunal se conforma con tres arbitros y para que una reclamación pueda someterse a arbitraje el inversionista o la empresa de que forma parte tiene que renunciar al derecho de iniciar por la misma causa un procedimiento ante tribunales administrativos o judiciales de las partes en el tratado. El tribunal arbitral toma en cuenta las normas del tratado y las del derecho internacional para emitir su fallo, que no es obligatorio entre las partes y aplicable solamente para el caso concreto.

Como se ve, el mecanismo otorga a los inversionistas facultades sin precedentes para entablar disputas contra los Estados miembros del acuerdo. A través del mecanismo, los inversionistas tienen el derecho, no disponible para los nacionales, de ignorar la jurisdicción de los tribunales locales y acudir directamente a los arbitrajes internacionales, cuyos procesos, por estar enfocados al ámbito privado, no ofrecen las características de garantías procesales tan importantes para el tratamiento del interés público que está en juego.

Lo que en un inicio fue concebido como un mecanismo mediante el cual los inversionistas puedan defender el cumplimiento de sus derechos en el tratado, se convertiría en una carta abierta para disputar la ejecución de medidas públicas que de alguna manera sean contrarias a sus intereses. Como ha sido dicho por otros autores<sup>26</sup> *es el inesperadamente amplio y*

---

Véase Rodas Mauricio "Cláusulas Ambientales y de Inversión Extranjera en los tratados de libre comercio

*agresivo uso de este proceso para disputar políticas públicas y medidas de beneficio público que ha sorprendido a los Gobiernos con la guardia baja".* Es por ello que en este documento se plantea que el TLC propone una privatización de la solución de controversias.

El problema de este esquema radica en la falta de precisión de los artículos en que se describe el método de solución de controversias, de los que se desprende que prácticamente toda medida gubernamental sea interpretada como atentatoria contra los derechos de los inversionistas extranjeros y puede ser disputada. Ello sumado a la poca precisión de las que también adolecen las normas que describen los derechos de los inversionistas, podría abrir la puerta para interpretaciones excesivamente generales y peligrosas. Se crea la posibilidad de que los inversionistas presenten reclamos contra políticas públicas en cualquier área que tenga relación con sus inversiones.

En general, se puede afirmar que los mecanismos propuestos por Estados Unidos son una copia, con muy pocas diferencias, de los previamente negociados con Chile y CAFTA.

A las autoridades del distrito no les parece conveniente que se diseñe un sistema de solución de controversias que implique desmontar el mecanismo que existe dentro de la OMC, que tiene la ventaja que los Estados más débiles puedan actuar más efectivamente cuando hay violaciones, y no exige total reciprocidad. Vale recordar que de aceptar el sistema de solución de controversias entre Estados propuesto por Estados Unidos se tendría que renunciar al suscrito en la OMC.

Se estaría, además, privilegiando al país más fuerte, puesto que éste no tiene que cumplir cabalmente con las obligaciones contraídas por el tratado, si no lo desea, y para ello puede invocar las excepciones al cumplimiento de las obligaciones propuestas en el capítulo. La otra parte, normalmente la más débil, en cambio, sí tendría que cumplirlo. Así las cosas, se estaría cambiando seguridad jurídica para los inversionistas de Estados Unidos a cambio de inseguridad jurídica para nuestros exportadores de bienes, servicios o capital.

En general, el sistema de solución de controversias (SC) propuesto por Estados Unidos tiene grandes vacíos normativos y vaguedades que podrían quedar sujetas a múltiples interpretaciones. Esto dificultaría en el futuro su aplicación expedita y posiblemente alentaría el surgimiento de conflictos de interpretación en muchos aspectos del tratado.

De aprobarse, se tornaría el proceso de solución de controversias en un proceso mucho más político en varias de las instancias, dejando vacíos y términos generales en sus etapas fundamentales. Hay una evidente falta de claridad en asuntos como ¿Quién y cómo se administra el Mecanismo de Solución de Diferencias? ¿Quién establece los grupos especiales? ¿Quién y cómo se adoptan los informes de los grupos especiales y el órgano de apelación? ¿Quién vigila la aplicación de las resoluciones y recomendaciones?



El sistema de SC no debería ser usado para discutir medidas en proyecto. Al hacerlo, por un lado, se permitiría que se discutan las medidas antes de su promulgación, lo que dilataría la toma de decisiones. Por otro lado, podría llegar a impedir que, por no entrar en controversias con otro Estado, el país no tome las medidas de política económica necesarias para conjurar crisis o impulsar sectores necesarios para su desarrollo económico. El sistema solamente debería cobijar medidas efectivamente tomadas y vigentes.

No parece conveniente tampoco que se torne obligatorio incluir más entidades del Estado (diferentes al Ministerio de Comercio), en el proceso de consultas. Debería excluirse, por ejemplo, a las entidades regulatorias, porque podrían ser objeto de presiones indebidas por parte de los Estados Unidos.

De la propuesta norteamericana se observa que no existe un término claro y preciso para las consultas, lo cual haría que se dilate la decisión final, pues una de las partes puede insistir en que se siga el proceso de consultas, o que se llame a la Comisión para una posible mediación.

A este respecto, el mecanismo propuesto, en lugar de avanzar sobre lo ya existente en el marco de la OMC, retrocedería. Por ejemplo, de acogerlo, se renunciaría al derecho concedido en la OMC a obligar a la contraparte a que conteste las consultas en un término preciso de 10 días, y a entablar las mismas en un plazo de 30 días. Así mismo se renunciaría a que si una de las partes no responde o entabla las consultas en los anteriores plazos, la otra pueda acudir directamente al panel arbitral.

Existe poca claridad y límites entre la función y objetivos de la etapa de consultas y la de remisión a llamada Comisión de Buenos Oficios, Conciliación y Mediación. Lo que se observa más bien es una duplicación de trámites, pues no es claro que sea necesario entregar dos veces un escrito donde explica el conflicto a las partes. Acudir a los buenos oficios debería ser un acto voluntario y de común acuerdo entre las partes. Dejar abierta la posibilidad a que sólo una de las partes pueda llamar a la Comisión para iniciar una etapa de buenos oficios podría dilatar el proceso mientras se discute si es o no procedente, lo cual para un país con pocos recursos para este tipo de procesos sería muy inconveniente.

En suma, puede afirmarse que mientras que en la OMC las funciones y términos para una mediación son precisos, en la propuesta de Estados Unidos (como en CAFTA, Chile e incluso en NAFTA), son vagos y generales. Este hecho, aparte de privatizar la solución de controversias, la politizaría y la dejaría a merced de la parte fuerte la posibilidad de dilatar más el proceso.

Bajo esta fórmula propuesta por Estados Unidos se estaría una vez más perdiendo lo alcanzado en la OMC, ya que en ese marco se inicia una etapa de buenos oficios, sólo si las partes están de acuerdo. Adicionalmente, se renunciaría al término que otorgan los acuerdos de esa organización de 60 días, dentro del cual, se deberían llevar a cabo: en el TLC se iniciarían 60 días después de entregada la solicitud, lo cual indica además que se estaría aceptando dilatar el procedimiento y hacerlo menos transparente.

De aceptarse la propuesta norteamericana los países en desarrollo del TLC estarían renunciando a la posibilidad prevista en la OMC, de terminar con esta etapa en cualquier momento que les parezca que no llegan a ningún acuerdo.

Al establecimiento del panel arbitral se llega si no se ha solucionado la diferencia. Se podría acudir a esta etapa solo si ya han pasado 90 días por lo menos desde la entrega de solicitud de consultas, o 75 días si la Comisión no se ha reunido, por lo que se estaría por lo menos agregando 30 días al procedimiento acordado en la OMC.

El establecimiento del panel es un asunto que podría tener muchas dificultades de implementación si una de las partes quiere dilatar el proceso, pues deja esa designación en manos de un consentimiento mutuo que dice que "las partes contendientes procurarán acordar la designación del presidente", que si no se da, dilataría el trámite. Además, la designación del presidente y demás panelistas no tendría una entidad o institución que ayude a adelantar el trámite, por lo que si no existe voluntad de una de las partes nombrar a los mismos, sería muy complicado.

Si se aprueba lo que EU pretende en el TLC los países en vías de desarrollo renunciarían al derecho contenido en la OMC de contar con expertos o asesores que apoyen al panel en asuntos técnicos especializados, e inclusive a recabar información. En efecto, se entiende esta renuncia en el sentido de que la aceptación que se haría de acudir a expertos sólo si ambas partes están de acuerdo, y además según los términos que también serían convenidos por las partes.

Lo anterior sería a todas luces inconveniente para los intereses de un país como Colombia, porque un asunto tan importante como es contar con estudios técnicos sobre el fondo de la controversia puede ser excluido si una de las partes no lo quiere. No obstante, si las partes se logran poner de acuerdo en contar con asesoría técnica de expertos, los términos sobre los que debe pronunciarse el estudio deberían ser acordados por las partes también, lo que nuevamente dificultaría tener unos expertos que se pronuncien con libertad sobre el contenido de la reclamación. Lo anterior podría afectar negativamente la decisión del panel que no contaría con todos los elementos de juicio para fallar de una manera objetiva y ajustada al acuerdo. Muchas veces el elemento técnico puede ser la base para probar el incumplimiento de una de las partes, por lo que si no se determina con precisión los elementos del experticio, puede llegarse el caso, que a pesar de existir un incumplimiento, no se lograría demostrar técnicamente la existencia del mismo, con lo cual la función última de corregir incumplimientos quedaría desvirtuada.

De la misma forma, algo similar se aplicaría al derecho a recabar información de las entidades de la parte incumplida. En la OMC, esta parte del procedimiento la conduce libremente el panel, quien tiene la libertad de nombrar los expertos que crea convenientes y recabar la información de las entidades de los gobiernos que necesite, sin estar supeditado a la voluntad de las partes.

En relación al cumplimiento del informe, la redacción de la propuesta de Estados Unidos indica claramente que el fallo final no es de obligatorio cumplimiento, lo que corresponde a un retroceso frente a lo logrado en la OMC por los países en vías de desarrollo. Frente a lo anterior habría una relación asimétrica de poder y de recursos económicos, el país que no cuente con ellos, es decir, el más pobre y vulnerable siempre perdería, pues el acuerdo sería plenamente aplicable para el menos desarrollado, mientras que para el fuerte no lo sería.

El hecho que se indique en el texto del tratado que: "al recibir el informe final de un panel, las partes contendientes acordarán la solución de la controversia, la cual normalmente se ajustará a las determinaciones y recomendaciones que en su caso formule el panel", indica que existen excepciones para que no se cumplan esas resoluciones y determinaciones. Lo mismo puede decirse de expresiones como cuando el panel determina que hubo incumplimiento de obligaciones del tratado o anulación o menoscabo, donde "la solución será, siempre y cuando sea posible, eliminar el incumplimiento o la medida que causa anulación o menoscabo."

Lo que hay en el fondo es una excepción al cumplimiento de las obligaciones del tratado, que además en el caso de las relaciones comerciales con los Estados Unidos, podría interpretarse como el aceptar la tesis que el derecho interno puede ser tomado como excusa para incumplir con el tratado, lo cual va en contra de los principios de derecho internacional aceptados por Colombia y reconocidos en la Convención de Viena de Derecho de los tratados.

Aparte de los problemas de falta de claridad y definición enunciados más atrás de varios de los apartes del capítulo, resultaría inconveniente que se establezca en el tratado un mecanismo para los conflictos que puedan surgir entre inversionistas y Estado pero, inexplicablemente, no se habla de un mecanismo similar para solucionar las disputas entre Estado e inversionistas. Es decir, que no se exige ninguna responsabilidad a las inversiones, ni hay un mecanismo expedito, por ejemplo, contra las quiebras internacionales o la falta de garantías de sus socios o matrices cuando han dejado de constituir pólizas o las mismas son insuficientes.

Así mismo, surgen otros interrogantes como ¿Aplicaría este mecanismo en caso que se violen obligaciones de otros capítulos del tratado? ¿El sistema sería aplicable a controversias en materia de propiedad intelectual? ¿A cualquier inversión? ¿A las compras públicas?

Es también de preocupación de las autoridades del Distrito el mecanismo que se ha propuesto del CIADI. Se habla de medidas provisionales y no se sabe sus características y alcance. Además sería inconveniente aceptar en estos procesos la propuesta de Estados Unidos en el sentido de que se permita la apelación, aparte de que esta propuesta nos parece que no está claramente formulada.

No existen además mecanismos previstos en este acuerdo para evitar o castigar la corrupción que pueda surgir en estos procesos y deberían incluirse, lo mismo que las

sanciones que se aplicarían<sup>27</sup>. ¿Qué protección tendrían los Estados contra los agentes privados y funcionarios que se unen para celebrar acuerdos que a la postre resultan demasiado onerosos para el país?

Tampoco habría herramientas efectivas para evitar las demandas frívolas al Estado por virtud de este tratado ni se han establecido la forma como se sufragarían los costos de tales demandas con el fin de evitar que se vuelva un incentivo llevarlas a cabo. Hoy en día, por la experiencia en el NAFTA, se llama la atención sobre las grandes cantidades de recursos que requieren los Estados para pagar las defensas de estas demandas, por lo que se está buscando que se hagan modificaciones, y se establezcan mecanismos para que no pululen las demandas frívolas. Entre ellos, se han propuesto mecanismos de garantía del demandante, sobre todo cuando se trata de legitimar medidas ambientales y de protección de la salud.

En algunos países, por ejemplo, los inversionistas han demandado al Estado para obtener sumas adicionales a las pactadas en contratos de obra o concesión, alegando supuestas dificultades presentadas en el proceso de ejecución del mismo que podrían ser resueltas bajo los parámetros establecidos en los contratos. Este tipo de demandas podrían ser muy onerosas para el Estado colombiano en todos sus niveles y es necesario buscar mecanismos para prevenirlas en este tratado.

### **C. PROPIEDAD INTELECTUAL Y DESARROLLO TECNOLÓGICO**

La protección a la Propiedad Intelectual es de importancia estratégica para Estados Unidos. Asegurar dicha protección en esta negociación es la forma de garantizar que se mantenga su monopolio sobre el conocimiento y sobre el desarrollo tecnológico a nivel global. Por el contrario, para Colombia, y para Bogotá en particular, ceder en que no se permita la transferencia del conocimiento y del desarrollo tecnológico tendría como consecuencia obstaculizar el aumento de la competitividad y el logro de una mejor inserción de su economía en el mundo. En este sentido, lo que se debe buscar en este capítulo es evitar a toda costa que se aumente el grado de protección a la propiedad intelectual que hoy se aplica en nuestro país.

El nivel de protección a la propiedad intelectual en Colombia es adecuado, incentiva las invenciones autóctonas y ha sido aceptado por las empresas transnacionales en el marco de la normatividad vigente en la OMC. Sin embargo, Estados Unidos pretende con lo que propone en este acuerdo que Colombia vaya más allá de los compromisos en la OMC en su

---

27 En el sector eléctrico la India, por ejemplo Dabhol es la inversión más grande. Un acuerdo liderado por Enron, junto con varios inversionistas, ha fallado en concluirse con este país, pues en 2001 la inversión colapso debido a fallas del gobierno local para pagar la energía generada por Dabhol. Este caso ha estado rodeado de alegaciones de corrupción que envuelven el agenciamiento de los excesivos términos de compra del acuerdo. Como Estados Unidos no tiene un acuerdo de inversión con la India, General Electric y Bechtel han demandado a este país a través de dos de sus subsidiarias con sede en Mauricius.

acuerdo ADPIC y que la OMPI (Organización Internacional de Propiedad Intelectual). En otras palabras, lo que EU no ha logrado conseguir de aumento en la protección a la propiedad intelectual en el marco multilateral pretende conseguirlo mediante negociaciones bilaterales o plurilaterales como el TLC.

Dentro de este capítulo se negocian además de las patentes, las marcas, indicaciones geográficas, derechos de autor y derechos conexos y algunas disposiciones de observancia. En cambio, la parte norteamericana no ha aceptado comprometerse con el combate a la biopiratería. Al contrario, pretende que los países andinos desconozcan su legislación en materia de prohibición al patentamiento de seres vivos.

Como es de público conocimiento, este es uno de los temas de mayor sensibilidad para Bogotá y para el país, por el posible impacto que tendría en materia de salud pública de aprobarse un tratado que restrinja el acceso a medicamentos y se traduzca en aumentos de los precios de los mismos. En opinión de las autoridades del Distrito, tampoco debe cederse en consolidar dentro del tratado normas como el Decreto 2085 de 2002.

Este tema, que trasciende lo jurídico y pasa a un terreno más ético y moral, no pocos sujetos concretos que hagan defensa del interés nacional. Sin embargo, al respecto, los países de la OMC en la Declaración de Doha señalaron que salud está por encima de la propiedad intelectual y este debería ser el principio rector del Gobierno en este capítulo de la negociación<sup>28</sup>. En este sentido, el Equipo Negociador debe insistir con firmeza en que los acuerdos a que se lleguen en materia de propiedad intelectual deben hacerse sobre la base de la primacía de la salud pública.

EU ha hecho énfasis en tres temas de propiedad intelectual: observancia, patentes y protección de datos de prueba. El 60% del Capítulo corresponde a Observancia. Este es un punto crítico para EU, específicamente en temas como la publicación de decisiones judiciales que contengan información valiosa de propiedad intelectual; publicación de decisiones administrativas en el mismo sentido; derechos del fiduciario exclusivo y del licenciataria; daños por factores tributarios; medidas de frontera, especialmente para las mercancías en tránsito; procedimientos criminales: cómo se protege la propiedad intelectual en el plano punitivo.

Aparte de este tema, Estados Unidos propone un aumento del período de las patentes y en materia de protección de datos de prueba reiteró cinco puntos: protección de cinco (5) años a los datos farmacéuticos; protección de diez (10) años a los datos agroquímicos; coordinación de derechos de propiedad intelectual con las Oficinas Sanitarias y desligamiento entre derechos de patentes y derechos que se derivan de los datos de prueba. En otros términos, que se reconozca los datos de prueba como una categoría independiente, sujeta a protección.

---

28 En efecto, la Declaración de Doha abarca un rango amplio de sectores que van desde la agricultura, servicios, inversión, medio ambiente, hasta comercio electrónico, transferencia de tecnología, y cooperación técnica, entre otros.

De acceder el país a estas peticiones, el efecto sería un aumento en los precios de los medicamentos por un aumento de los costos de las empresas que los fabrican en Colombia.

En diferentes foros, el Gobierno colombiano y en particular el Ministro de Comercio ha insistido en que Colombia no cederá a muchas de las pretensiones de EU en esta materia. Ha afirmado que se quiere conservar el *statu quo*. Sin embargo, surge la duda acerca de ¿Qué se entiende por *statu quo*? En concepto de las autoridades del Distrito, el *statu quo* debe entenderse como que no se aceptará nada que implique aumentos de la patentabilidad, en particular, la extensión de las patentes, la patentabilidad de segundos usos, o la protección a los datos de prueba o información no divulgada.

En las distintas rondas de negociación, Estados Unidos ha manifestado que no se opone a la Declaración de Doha pero que considera que su alcance es demasiado amplio y que, por lo tanto, no debería ser un parámetro de la negociación. Este lenguaje es importante para Colombia y la salud, pero no hay que sobrevalorarlo, ya que el propio TPA aprobado por el Congreso de Estados Unidos ordena a los negociadores de ese país a incluir los preceptos de esta Declaración en la negociación del TLC.

Desde el punto de vista del Distrito, Colombia no debería ceder a ampliar los plazos de protección en materia de patentes -en especial, en las denominadas patentes de segundo uso-, por cuanto implica, en la práctica, restringir el acceso a estos desarrollos y facilita la conformación de monopolios de producción y distribución de los mismos. Tampoco debería conceder protección a datos de prueba para agroquímicos, ni siquiera por dos años, como se ha planteado, dado que esto repercutiría en mayores costos para la agricultura. Igualmente, debería buscar más excepciones de industrias culturales y que no se acepte patentar los conocimientos tradicionales y las especies vivas.

En suma, si el Gobierno colombiano acepta las pretensiones de EU en propiedad intelectual no sólo se estaría restringiendo la capacidad nacional de desarrollar y adoptar las nuevas tecnologías -vitales para potenciar la competitividad de la estructura productiva nacional-, sino que estaría concediendo inmensos beneficios adicionales a las empresas estadounidenses productoras de remedios, poniendo en grave riesgo la sostenibilidad financiera del sistema distrital de salud y limitando el acceso de los colombianos al derecho fundamental de la salud.

Por ser el acceso a los servicios de salud parte de los derechos humanos básicos de los ciudadanos, resulta absolutamente inadmisibles que en las negociaciones del TLC se de un tratamiento meramente mercantil a los medicamentos.

Estados Unidos también pretende que en materia punitiva se incrementen las penas y controles policiales para evitar la piratería. La Administración de la ciudad es consciente que este es un problema de grandes proporciones en la ciudad de Bogotá en donde hay muchas personas que sobreviven de la venta de productos piratas, principalmente en la calle. La solución al problema sin embargo no es tan simple como penalizar a los consumidores de estos productos, requiere de soluciones coordinadas en muchos campos porque de nada vale aplicar soluciones como este tipo de penalización si no se resuelve el

problema de raíz. Como ha ocurrido, cuando los controles se desplazan de unos lugares a otros, resurgen las actividades de piratería y venta ambulante porque el problema de fondo no está resuelto.

#### **D. FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD COMERCIAL Y LAS PYMES**

El tema del Apoyo y Fortalecimiento de la Capacidad Comercial fue concebido como un tema de cooperación en el TLC para que Colombia pueda obtener beneficios del acuerdo y simultáneamente minimizar el impacto negativo del mismo sobre algunos grupos específicos de la población y sectores productivos, en particular, las PYMES. A pesar de las buenas intenciones que imperan en estas discusiones y que esta es la única instancia en donde se busca compensar las grandes asimetrías que surgen de este acuerdo comercial, en particular para el sector de las PYMES, el compromiso de EU se circunscribe a un aporte de recursos aún sin definir pero en todo caso extremadamente bajo y para el período de transición.

Adicionalmente, ante la propuesta colombiana de procurar mayores recursos para esta mesa, EU respondió que los recursos son limitados, por lo que sugirió que Colombia, antes de obtener nuevos recursos, debería esforzarse por usar eficientemente los ya asignados, priorizando el uso de los mismos.

Desde el punto de vista de la ciudad resulta fundamental que el Gobierno siga insistiendo en la necesidad de que se aporten más recursos de cooperación en este Tratado para el fortalecimiento de la capacidad comercial, las PYMES y para otros temas. Al igual que otros sectores, muchas pequeñas y medianas empresas en Bogotá perderán por efecto de este acuerdo comercial porque no podrán adecuarse a las nuevas exigencias en materia de competitividad. A nivel nacional no existen instrumentos ni mecanismos para facilitar su proceso de reconversión y por ello se necesitan recursos. Estos recursos deberían venir en parte de Estados Unidos a través de Fondos de Compensación de carácter permanente, mientras esté vigente el Tratado, como los que permitieron una integración exitosa entre socios desiguales en la Unión Europea. Si estos fondos no existen el atractivo para suscribir este Tratado se reduce sustancialmente.

En adición, las regiones no han sido tenidas en cuenta al momento de incluir los proyectos para ser presentados ante la "mesa de donantes". Concretamente, se destaca la ausencia de una adecuada información por parte del Ministerio de Comercio sobre la existencia de estos canales de aprobación de proyectos, ausencia que en la práctica las excluía para presentar sus proyectos. La información sobre los proyectos no ha sido publicada en la página web y no se han realizado convocatorias públicas para escogerlos.

Lo anterior evidencia una falta de coordinación al interior del Ministerio para dar respuesta a una inquietud válida por parte de las regiones -ser tenidas en cuenta al momento de presentar proyectos- y debilita la transparencia y credibilidad de la entidad en la selección

de proyectos presentados ante la Mesa de Cooperación. Esto se pone de manifiesto en el hecho que de los 42 proyectos a los que se les han aprobado recursos o que están en proceso de serles aprobados, no se conoce con exactitud qué porcentaje de los mismos corresponde a las regiones.

De otra parte, no parece existir una metodología clara para presentar proyectos ni para seleccionar los mismos. Resulta imprescindible que en esta materia se redoblen los esfuerzos para identificar nuevos donantes potenciales tanto de orientación general como por temas específicos.

Los aspectos centrales de las negociaciones del TLC en lo atinente las PYMES, en la perspectiva del Distrito Capital, son los siguientes:

- a) En ningún caso Colombia debe aceptar limitaciones a la capacidad de los gobiernos nacional y regionales de formular y ejecutar políticas activas de apoyo a la pequeña y mediana empresa, las cuales constituyen la base del empleo nacional;
- b) Colombia debe exigir Trato Nacional en EU para las empresas colombianas que cumplen la condición de PYMES en esa nación. De lo contrario ninguna empresa colombiana podrá tener acceso al mercado estadounidense, en compras públicas, pues en esa nación se reserva el 23% de tales compras para sus PYMES (en general las empresas colombianas tienen el tamaño de las empresas estadounidenses catalogadas como PYMES). Si no se otorga el reconocimiento de Trato Nacional a las empresas colombianas, éstas tendrían que competir sólo con las grandes empresas estadounidenses lo cual significa plena exclusión de ese mercado. En ese caso se configuraría una clara asimetría en el TLC inaceptables para los intereses del Distrito Capital y de la nación;
- c) EU debe otorgar un tratamiento preferencial para Colombia en compras públicas, tanto en el umbral como en el acceso, en reconocimiento de los diferentes niveles de desarrollo. Y el tratamiento preferencial debe ser de carácter permanente, mientras esté vigente el Tratado y no reducido al período de transición;
- d) En cualquier caso, la oferta de Colombia de entidades públicas comprometidas en el programa de compras públicas debe reconocer la asimetría según la cual EU es una federación, donde los estados son libres de adoptar o no los compromisos y en el caso de Colombia se trata de una República unitaria, descentralizada y con autonomía territorial, en la cual la gestión empresarial y patrimonial de las empresas de propiedad de los departamentos, distritos y municipios no pueden ser comprometida por el Ejecutivo nacional;
- e) Igualmente el Distrito Capital llama la atención a los negociadores colombianos, con relación a los temas de compras públicas, políticas de fomento a las PYMES y en general en los ámbitos regulatorios del Tratado, que en ningún caso se debe aceptar consolidar la legislación vigente como parte de las ganancias de la parte estadounidense. Al contrario, debe mantenerse dicha legislación como medidas disconformes y de posible modificación a futuro para garantizar los objetivos nacionales de desarrollo, equidad y eficiencia.



## **E. CLAUSULAS LABORALES Y DE MEDIO AMBIENTE VS EL DUMPING SOCIAL Y AMBIENTAL**

La administración distrital considera fundamental que el acuerdo tenga énfasis en el tema ambiental y en el laboral, puesto que su inclusión asegura elementos básicos de la protección al trabajo y a la sostenibilidad y uso de los recursos naturales.

Para que el objetivo de igualar los estándares de protección entre los dos países en estos temas pueda cumplirse a cabalidad, se requieren fondos de compensación y mecanismo de cooperación. Estos fondos deberían permitir que las administraciones distritales, locales y departamentales puedan desarrollar la capacidad institucional necesaria para elevar los estándares en el país.

Hay que evitar sin embargo que estos estándares se conviertan en un mecanismo de profundización de las asimetrías entre los países o que sean utilizados como un mecanismo proteccionista, si se incluyera cualquier tipo de sanción comercial, llámense multas o denegación de beneficios. Para evitar posibles malos usos de este mecanismo en el comercio bilateral, es necesario establecer una instancia que resuelva las reclamaciones que pueda presentar una de las partes invocando la degradación ambiental.

## **ANEXO 2.**

### **FORMATO DE ENCUESTA**

Entrevista a dirigentes gremiales relacionados con el sector Óptico Colombiano.

Se esta realizando una investigación acerca del impacto que tendría el sector óptico colombiano, si se llega a firmar el Tratado de Libre Comercio (TLC), que actualmente se negocia con Estados Unidos de América, para lo cual es de suma importancia conocer su opinión con respecto a este tema.

Se agradece de antemano la colaboración prestada así como la claridad y precisión en cada una de las respuestas.

1. Describa su posición frente al TLC Colombia. - Estados Unidos
2. ¿Que repercusiones tendrá para el sector salud la entrada en vigencia del TLC?.
3. ¿Qué aspectos considera usted que se deben mejorar para que los profesionales del sector salud en Colombia alcancen un nivel de competitividad frente a los de Estados Unidos?
4. ¿Qué factores del sector óptico colombiano considera competitivos?
5. ¿Cuáles componentes del mismo sector deben ser mejorados?

6. Según su opinión ¿que aspectos relacionados con el sector óptico colombiano se verían afectados?
7. ¿Que implicaciones tendrá la futura implementación del TLC en la educación Superior, específicamente en las Facultades de Optometría?
8. ¿Que beneficios obtendría el sector óptico Colombiano una vez se materialice el TLC con Estados Unidos?

**ANEXO 2.**

**TEMAS CLAVES EN LA NEGOCIACIÓN DEL  
TLC**

