



Veinte años de Comercio Exterior en Colombia¹

DANILO TORRES

IN MEMORIAM: HOMERO CUEVAS

Resumen

El país está conmemorando veinte años de institucionalizar el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo –inicialmente Ministerio de Comercio Exterior–, producto de la expedición de Ley 7 de 1991, la cual estableció, adicionalmente, un nuevo marco normativo regulador de esta actividad. Las reformas al comercio exterior colombiano, cuya significación popular fue la “apertura”, tuvieron como propósito el desmonte de una serie de medidas que brindaban protección al sector productivo, reduciendo la intervención del Estado en los procesos de

¹ El presente documento se basa en apartes de Torres, D. (2011). *Sesenta años de política comercial en Colombia. Del letargo de la protección al salto al vacío de la apertura*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano, y en Torres, D y Gilles, E. (2012). *Análisis de la política comercial y su impacto en las exportaciones industriales colombianas (1990-2011)*. informe final del proyecto de investigación del mismo nombre. Universidad Jorge Tadeo Lozano.

asignación de recursos, otorgándole un mayor papel al mercado y ofreciendo al sector privado las condiciones para constituirse en motor del crecimiento económico. El propósito de este artículo es mostrar una panorámica de las principales medidas que, en estos veinte años, adaptaron los diferentes gobiernos en materia de comercio exterior y política industrial, señalando los puntos de ruptura, la continuidad de las mismas y, a manera de conclusión, haciendo una somera evaluación de dichas políticas y de las carencias institucionales que aún se mantienen.

Palabras clave

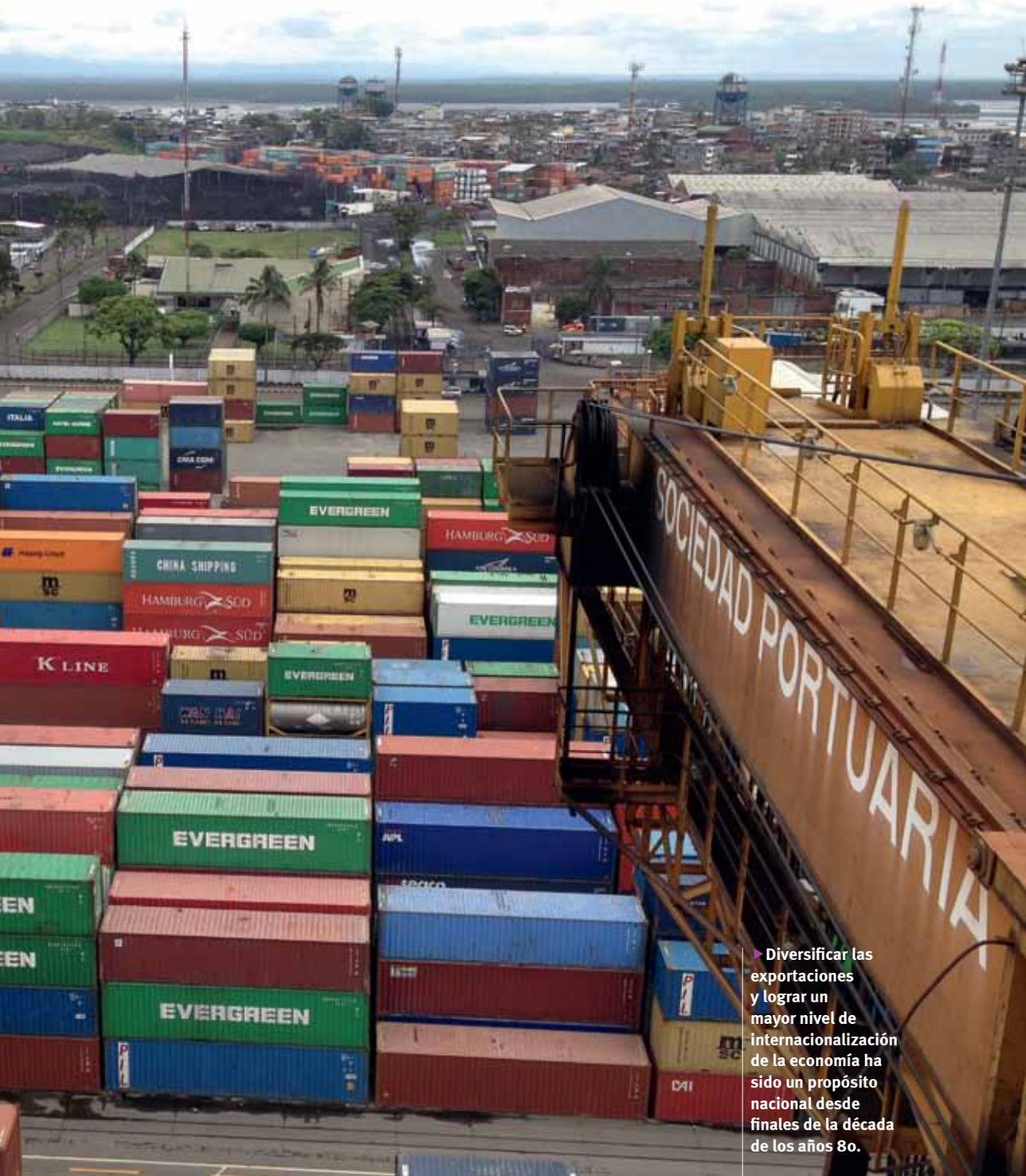
Comercio exterior, apertura, instituciones, mercado, Estado.

Abstract

The country is celebrating twenty years of institutionalizing the Ministry of Commerce, Industry and Tourism (initially Ministry of Foreign Trade), resulting from the issuance of Law No. 7 of 1991, which established, in addition, a new regulatory framework regulating this activity. The Colombian foreign trade reforms, whose significance was popular “openness”, were aimed at clearing a series of measures that provided protection to the productive sector, reducing state intervention in resource allocation processes,



Puerto de Buenaventura, aes.org.co



► Diversificar las exportaciones y lograr un mayor nivel de internacionalización de la economía ha sido un propósito nacional desde finales de la década de los años 80.

giving a greater role market, and offering the private sector constitute the conditions for economic growth engine. The purpose of this paper is an overview of the major steps in the last twenty years, adapted the various governments on trade and industrial policy, noting the breakpoints, the continuity of the same and, in conclusion, making a brief evaluation of these policies and institutional weaknesses still remain.

Keywords

Foreign trade, openness, institutions, market, State.

Introducción

El país está conmemorando veinte años de institucionalizar el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (inicialmente Ministerio de Comercio Exterior), producto de la expedición de Ley 7 de 1991, la cual estableció, adicionalmente, un nuevo marco normativo regulador de esta actividad. Estos cambios se enmarcaron en una serie reformas económicas y políticas, algunas de ellas iniciadas a finales de los años ochenta, las cuales tuvieron su máxima expresión en la promulgación de la Constitución de 1991.

Las reformas al comercio exterior colombiano, cuya significación popular fue la “apertura”, plantearon como propósito el desmonte de una serie de medidas que brindaban protección al sector productivo, reduciendo la intervención del Estado en los procesos de asignación de recursos, otorgándole un mayor papel al mercado y ofreciendo al sector privado las condiciones para constituirse en motor del crecimiento económico. De manera específica, los objetivos de estas políticas fueron aumentar la productividad y competitividad de las empresas, diversificar las exportaciones y lograr un mayor nivel de internacionalización de la economía colombiana.

El propósito de este artículo es mostrar una panorámica de las principales medidas que, en estos veinte años, adaptaron los diferentes gobiernos en materia de comercio exterior y política industrial, señalando los puntos de ruptura, la continuidad de las mismas y, a manera de conclusión,

El plan económico de la administración de César Gaviria consideró que el Estado debía centrarse en áreas horizontales, donde el efecto del gasto público sobre el crecimiento y la equidad fuese mayor.

haciendo una somera evaluación de dichas políticas y de las carencias institucionales que aún se mantienen.

Gobierno de César Gaviria (1990-1994): La apertura

A diferencia del Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, ISI, que se caracterizó por la amplia intervención del Estado y por políticas activas a favor del desarrollo industrial, el plan económico de la administración de César Gaviria consideró que el Estado debía centrarse en áreas horizontales, donde el efecto del gasto público sobre el crecimiento y la equidad fuese mayor. Algunas de estas actividades tuvieron que ver con el fortalecimiento de la justicia y la seguridad, y con la inversión en infraestructura: Construcción de corredores viales, rehabilitación de la red férrea y modernización de los puertos.

Por su parte, al sector privado le correspondió aprovechar las reformas introducidas al funcionamiento del mercado. Eliminados los obstáculos de carácter microeconómico, las empresas tendrían la posibilidad de fortalecer su eficiencia y competitividad. La política de ciencia y tecnología debió contribuir a este propósito, sin embargo, el Plan de Desarrollo de esta administración focalizó en las firmas la responsabilidad de este proceso al señalar que “[...] el empresario se verá obligado a emprender innovaciones en productos y procesos” (DNP, 1991, p. 437).



Así, la política industrial se definió como neutra en el sentido que no había sectores previamente seleccionados, ni apoyos preferenciales a través de políticas de soporte financiero, fiscal o de promoción deliberada. El Estado asumió la responsabilidad de avalar un contexto macroeconómico sólido, alentar el desarrollo tecnológico y garantizar la transparencia en la asignación de recursos a través del mercado.

En materia de comercio exterior, la sustancial reducción de los niveles arancelarios, la eliminación del régimen de comercio administrado y de medidas no arancelarias fueron las principales políticas aplicadas. A pesar del espíritu reformista, convenios de absorción nacional, subsidios a las exportaciones y controles de precios a la energía se mantuvieron.

► **Servicios de asistencia financiera, para que las empresas aumentaran su calidad, innovaran y progresaran técnicamente, fueron ofrecidos por el Estado colombiano a finales del siglo xx.**

Fotografía: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo



Gobierno de Ernesto Samper (1994-1998): “Poniéndole corazón a la apertura”

Las reacciones a la política industrial neutral expresada por el gobierno Gaviria no se hicieron esperar y en la administración de Ernesto Samper (1994-1998) se presionó para el replanteamiento de dicha política bajo el argumento de que unos sectores estaban menos preparados que otros para enfrentar la apertura, y requerían, en consecuencia, apoyo por parte del Estado. En adición, los datos descendentes de participación de los sectores con mayor generación de valor agregado –proceso de desindustrialización–, evidenciados en su momento, justificarían la intervención.

Para subsanar las debilidades del aparato productivo nacional demostradas a partir de la apertura, el gobierno de Samper propuso una estrategia de competitividad, nuevo nombre de la política industrial, con miras a la internacionalización. Dicha estrategia se planteó como un propósito conjunto del sector público y el sector privado, encaminada a una utilización eficiente de los recursos y a generar ventajas competitivas sostenibles, a través del diseño de acciones en el campo tecnológico, productivo, comercial y de infraestructura.

La estrategia de competitividad se materializó a través del Consejo Nacional de Competitividad, CNC², creado a través del Decreto 2010 del 24 de agosto de 1994, que en materia de política industrial buscó una mayor vinculación de productos con valor agregado a los mercados internacionales, así como ampliar la demanda interna por estos bienes e incorporar niveles crecientes de tecnología. Estos objetivos trataron de materializarse a través de programas de apoyo al desarrollo tecnológico industrial, promoción a la competencia, mayor articulación entre la inversión extranjera directa,¹IED, y el comercio exterior, y acuerdos sectoriales de competitividad³.

Una amplia normatividad replanteó el papel de la política industrial y la reorientó a través de la señalada estrategia de competitividad. En el primer tema, se planteó la “Política de modernización y reconversión industrial” (documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social,

² Órgano mixto de consulta con representantes del gobierno, el sector privado, los trabajadores y la academia, con interlocución directa con el Presidente de la República.

³ En once cadenas sectoriales se hicieron acuerdos de competitividad: textiles y confecciones; cuero y productos de cuero; siderurgia, metalmecánica e industria automotriz; *software*; pulpa, papel e industrias gráficas; acuicultura, maíz, sorgo, yuca, pollo y cerdo; leche y derivados de la leche; oleaginosas, aceites y grasas; y arroz.

CONPES, 2762) y el Plan nacional para la microempresa 1994-1998 (CONPES 2732). En el segundo, se formuló el Programa por una Colombia competitiva (CONPES 2724) y Los acuerdos sectoriales de competitividad (CONPES 2899).

Se fortaleció la actividad del Instituto de Fomento Industrial, IFI, documentos CONPES 2868 y 2861, y se convirtió a este organismo en la entidad líder del financiamiento del sector industrial. Esta entidad posteriormente se liquidaría⁴. Se estableció la Red Nacional de Subcontratación, las incubadoras de empresa de base tecnológica y los bancos regionales de proyectos.

Gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002)

Para la administración de Andrés Pastrana, una de las estrategias de política económica fue el impulso a las exportaciones como motor de desarrollo, con un implícito protagonismo de la industria. En el papel, se formuló la necesidad de una política industrial que, articulada a una estrategia de competitividad, posibilitaría dar el salto a la producción de bienes y servicios con valor agregado. Una vez más el papel del Estado se redefinió y el protagonismo quedó en manos del sector privado.

El gobierno se comprometió a destinar recursos y a consolidar la oferta de servicios de asistencia técnica y financiera, para que las empresas aumentaran la calidad, innovaran, mejoraran sus técnicas de producción, renovaran y diversificaran productos. “Estas políticas

Para subsanar debilidades del aparato productivo nacional, demostradas en la apertura, el gobierno de Ernesto Samper propuso una estrategia de competitividad, nuevo nombre de la política industrial, con miras a la internacionalización.

► Consolidar y abrir mercados, como el de China, bajo el atractivo de la "seguridad democrática", fue uno de los ejes sobre los que gravitó la política de comercio exterior colombiana entre 2002 y 2006.

⁴ El IFI desapareció en el año 2003 dentro del programa de racionalización estatal del gobierno de Álvaro Uribe y sus líneas de crédito fueron asumidas por el Banco de Comercio Exterior, BANCÓLDEX.



microeconómicas para incrementar la eficiencia de las empresas permitirían eliminar los cuellos de botella que obstaculizaran la capacidad competitiva de las firmas” (DNP, 1998, p. 351).

En la estrategia exportadora y de desarrollo manufacturero para la Pequeña y Mediana Empresa (PYME), a IED se le otorgó un preponderante juego. La PYME podría aprovechar las particulares posibilidades que ofrecía la globalización y, especialmente, los fenómenos de subcontratación derivados de este proceso. La relativa baja relación capital-trabajo, característica de la PYME colombiana, permitía incorporar nueva mano de obra a eslabones específicos de la cadena productiva.

La IED debería contribuir a reducir los problemas estructurales de ahorro, y transferiría tecnología y conocimientos. Se buscó privilegiar esta en el sector manufacturero, en sectores exportadores no tradicionales y en servicios con alto valor agregado. Asimismo, se “vendió” la idea de Colombia como plataforma de penetración del mercado andino y latinoamericano. Seguridad jurídica, mejores condiciones y protección a la propiedad intelectual, hicieron parte de las medidas tomadas para atraer

Fotografía: Presidencia de la República

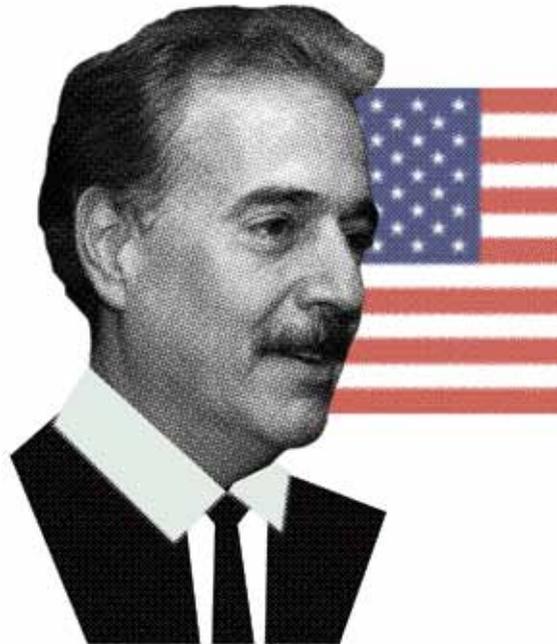


la IED. Modalidades como el establecimiento de sucursales, alianzas estratégicas, maquiladoras y contratos de licencia para ensamble y distribución fueron opciones de vinculación ofrecidas.

Para solucionar el problema de la concentración industrial se diseñaron políticas de desarrollo regional de la manufactura. En esta tarea, les correspondió a los Comités Regionales de Comercio Exterior, CARCES⁵, apuntalar la gestión conjunta entre Estado y sector privado y generar incentivos que propiciaran el surgimiento o consolidación de nuevos sectores productivos.

Se constituyó el Fondo Nacional de Productividad y Competitividad con el propósito de canalizar recursos para fortalecer la producción nacional y estimular las exportaciones. El mismo estuvo compuesto por el Departamento Nacional de Planeación, DNP; el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, COLCIENCIAS; el Fondo de Promoción de Exportaciones, PROEXPORT; IFI, BANCÓLDEX y el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA; recibiendo además la orientación del Consejo Superior de Comercio Exterior y de la Comisión Mixta de Comercio Exterior, como instancias rectoras de la política de competitividad.

El financiamiento a las actividades productivas amplió su cobertura nacional a través del IFI y cobijó a las PYMES y a las microempresas, realizando convenios con la banca comercial para un buen abastecimiento de recursos sin consecuencias sobre el costo del crédito. BANCÓLDEX debió financiar exportadores para que tuvieran acceso a la misma tecnología de sus competidores. Asimismo, fomentó proyectos en infraestructura física, como obras de construcción, rehabilitación y ampliación de instalaciones asociadas al transporte de bienes de exportación. Junto con el IFI, BANCÓLDEX suministró capital de riesgo.



5 Los CARCES fueron creados por la Ley 7ª de 1991 pero en esta administración adquirieron su pleno reconocimiento, en la medida que el tema de la competitividad se concibió de manera regional y que el Plan Estratégico Exportador buscó materializarse a través de Planes Estratégicos Exportadores Regionales.

Primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006)



La primera administración de Álvaro Uribe tuvo como política fundamental la “seguridad democrática”. Los esfuerzos y estrategias se orientaron hacia este aspecto, y se acompañaron de una reorganización burocrática-gubernamental, Programa de Racionalización Estatal. Al Ministerio de Comercio Exterior se le incorporaron las labores adicionales de promoción del turismo y la industria. Aunque se continuó con algunas políticas puestas en marcha por el gobierno anterior, en la práctica primaron instrumentos que impactaran el comercio y el turismo, considerando a la política industrial de manera marginal⁶. La consolidación y apertura de nuevos mercados a través de la firma de acuerdos de integración, la mejora en la competitividad del país y un renovado interés para fortalecer la vinculación de la IED, bajo el atractivo de la

“seguridad democrática”, fueron los ejes alrededor de los cuales gravitó la política de comercio exterior.

Dichos procesos de integración comercial debieron facilitar el acceso a los mercados externos, y acelerar los procesos de armonización de las normas que regulan la actividad económica. La política comercial no debería limitarse, según esta administración, a la liberación comercial o al establecimiento de instrumentos de promoción a las exportaciones, sino que debería también contribuir a la apertura y a la desregulación de los mercados de capitales y de servicios.

La competitividad se entendió como el marco en el cual se debía desarrollar la actividad productiva, generando valor agregado, para, de esta forma, aumentar la riqueza nacional, sostener y expandir la participación en los mercados internacionales y elevar simultáneamente el nivel de vida de la población. Estabilidad macroeconómica, instituciones adecuadas, consistencia en las reglas del juego y existencia de recursos básicos –infraestructura, mano de obra calificada, generación y apropiación de tecnologías–,

⁶ Este tema, que había estado liderado por el Ministerio de Desarrollo, desaparece en esta administración, y sus funciones en materia de industria se adjuntan al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

se plantearon como requisitos básicos para el avance de la competitividad.

La política a favor de la IED fortaleció el marco jurídico de la misma, con base en convenios de estabilidad jurídica⁷ y sobre las oportunidades que ofrecía el mercado colombiano. La estabilidad macroeconómica, la “seguridad democrática” y un marco institucional claro, transparente y no discriminatorio, según los documentos oficiales, se constituyeron en estímulos adicionales para el capital foráneo.

En la parte final de su primera administración, el gobierno formuló la Agenda Interna, AI⁸, la cual tuvo como propósito señalar las disposiciones necesarias para aprovechar las oportunidades brindadas por los acuerdos comerciales, el acomodamiento institucional a las obligaciones adquiridas en dichos acuerdos y el acompañamiento a los sectores productivos y a las regiones en el proceso de poner en vigencia los mismos. Especial interés de la AI fueron los eventuales beneficios y costos del Tratado de Libre Comercio, TLC, con los Estados Unidos, cuya negociación se inició en esta administración.

Segundo gobierno de Álvaro Uribe (2006-2010)

Una de las primeras decisiones de esta segunda administración del gobierno Uribe fue la de formular una institucionalidad y una serie de principios rectores de política para la competitividad y la productividad. La misma se hizo a través del documento CONPES 3439 del 14 de agosto de 2006 y pretendió enfrentar los retos del país y el sector productivo, los cuales,

Durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), se constituyó el Fondo Nacional de Productividad y Competitividad, con el propósito de canalizar recursos para fortalecer la producción nacional y estimular las exportaciones.

⁷ A través de la Ley 963 de 2005, el gobierno reguló todo el procedimiento a través del cual se garantizaba la estabilidad jurídica al capital extranjero.

⁸ Es una metodología participativa a través de la cual representantes del sector empresarial, público nacional, la academia, los trabajadores y la sociedad civil identifican los encadenamientos más productivos y más promisorios en el contexto de la economía global, la misma se formuló a través del documento CONPES 3297 del 26 de julio de 2004.

según el citado CONPES, se podrían resumir así: agresiva estrategia de integración comercial; llevar a cabo acciones surgidas como resultado de la AI para la productividad y la competitividad, y formular metas estratégicas de mediano y largo plazo en consistencia con la Visión Colombia II Centenario: 2019. Estos retos llevaron a la propuesta de creación del Sistema Administrativo Nacional de Competitividad y como instancia coordinadora la Comisión Nacional de Competitividad.

La primera administración de Álvaro Uribe le incorporó al Ministerio de Comercio Exterior las labores adicionales de promoción del turismo y de la industria (...) considerando a la política industrial de manera marginal.

Como se deduce de lo anterior, hay cierto cambio de énfasis buscando generar estrategias de crecimiento orientadas al sector productivo, tratando de estructurar una política industrial y de competitividad más consistente. Se evaluó y se replanteó el papel del sector industrial para el crecimiento y la penetración a nuevos mercados, por lo que este gobierno consideró que era “oportuno repensar la política de desarrollo productivo”. A este respecto, contribuyó el entorno externo caracterizado por más tratados de libre comercio, reducción de barreras arancelarias, e irrupción de China en el mercado global⁹, entre otras.

Un aspecto relativamente novedoso lo constituyó la formulación del Programa de Transformación Productiva, PTP, señalado en la AI, el cual se basó en dos estrategias¹⁰: estimular la producción de aquellos bienes que habían logrado altos niveles de competitividad (teniendo en cuenta estándares internacionales de primer nivel), y desarrollar sectores nuevos y emergentes de clase mundial. En el primer caso, se pretendió una evolución al interior del mismo sector sobre la base de agregación de valor e innovación, mientras que en el segundo, se

⁹ El crecimiento de China como socio comercial se ha consolidado a partir de entonces. A finales de 2011, China fue el segundo mercado de importancia en materia de exportaciones e importaciones después de Estados Unidos.

¹⁰ Formulado a través del documento CONPES 3484 del 13 de agosto de 2007.

buscó desarrollar los sectores y productos con alto potencial de crecimiento, intensivos en conocimiento y tecnología, y de creciente demanda en los mercados internacionales.

El gobierno colocó a disposición de las empresas, en los PTP, instrumentos de carácter financiero, no financiero y políticas de carácter transversal. Dentro de las primeras se destacaron las líneas de redescuento y los productos financieros de BANCÓLDEX, avales ofrecidos por el Fondo Nacional de Garantías, FNG, y una política de Banca de Oportunidades. En relación a las medidas no financieras, se buscó incentivar la creación de empresas, fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico, facilitar el acceso a mercados, y apoyar procesos de capacitación del recurso humano. En materia de políticas transversales se hizo particular énfasis en el aprovechamiento del mercado interno mediante las compras públicas, simplificación de trámites, facilidad de acceso y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, TIC, y políticas ambientales.

Promediando el año 2008, la administración Uribe reformuló la Política Nacional de Competitividad y Productividad¹¹, la cual se fundamentó en cinco pilares: desarrollo

► El actual Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, quien fuera el primer Ministro de Comercio Exterior del país, mantiene el propósito de internacionalizar la economía.

¹¹ Documento CONPES 3527 de 23 del junio de 2008.



Fotografía: Presidencia de la República

de sectores o *clusters* de clase mundial; salto en la productividad y el empleo; formalización empresarial y laboral; fomento a la ciencia, la tecnología y la innovación, y estrategias transversales de promoción de la competencia y la inversión.

Al final de la segunda administración del gobierno Uribe¹², se trató de integrar el conjunto de medidas hasta acá anotadas, a través de los PTP, que buscó consolidar un modelo de desarrollo económico sectorial que orientara el crecimiento y mejorara el bienestar. La misma fue un desarrollo de la primera de las estrategias antes anotada ya que pretendió generar sectores altamente competitivos y creadores de valor agregado, alcanzando niveles de clase mundial, los cuales deberían contribuir al empleo y al crecimiento sostenible en la economía.

Para 2010, doce sectores hacían parte del PTP, divididos en tres grupos: sectores nuevos y emergentes (tercerización de procesos de negocios, *software* y tecnologías de la información, cosméticos y artículos de aseo, turismo de salud); más mejor de los sectores establecidos (industria de la comunicación gráfica; textiles, confecciones, diseño y moda; energía eléctrica, bienes y servicios conexos; industria de vehículos y autopartes); y sectores agrícolas con valor agregado, innovación y desarrollo (chocolatería, confitería y sus materias primas; carne bovina; palma, aceites y grasas vegetales; y camaronicultura).

6. Gobierno de Juan Manuel Santos (2010 – Hasta la fecha)

La administración de Juan Manuel Santos, quien fuera el primer Ministro de Comercio Exterior en estos veinte años, ha mantenido en buena medida, para el Ministerio, las políticas definidas en el plan de gobierno de la segunda administración Uribe. Es decir, se mantiene el propósito de internacionalizar la economía, la política de transformación productiva y la generación de condiciones para que el país sea considerado como un destino turístico de clase mundial.

Resulta precario hacer un balance de este gobierno en la materia, pero se destaca la entrada en vigencia y funcionamiento del TLC con los Estados Unidos (mayo de 2012), después de ocho años de negociación; la ampliación de la agenda en este tema al incorporar iniciativas, algunas de ellas consolidadas, de TLC con la Unión Europea, Corea, Costa Rica, Turquía, China, entre otros; la firma del Acuerdo Asia Pacífico; la negociación y firma de Acuerdo de Alcance Parcial con

¹² Documento Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3678 del 21 de julio de 2010.

Venezuela (octubre de 2012); medidas tendientes a fortalecer el turismo y la IED¹³ y la ampliación a 16 sectores del PTP.

En la actualidad, se trabaja en una Agenda Integral de Competitividad que abarca múltiples temas, que van desde la sofisticación de negocios hasta la educación, pasando por los mercados laboral, de bienes y financiero, la innovación, el desarrollo tecnológico y las instituciones. Cada uno de estos temas tiene actividades específicas y plazos definidos (entre 2012 y 2016) de cumplimiento de las mismas.

7. Conclusiones

Sobre la base de la anterior descripción de políticas de comercio exterior e industriales en estos veinte años, las mismas se podrían caracterizar por el énfasis en la competitividad, una pretendida neutralidad de los instrumentos, apoyo a la PYME, relevancia de la IED, apalancamiento a través de los TLC, generación de PTP y descentralización.

13 El monto de la IED directa superó en el año 2011 los US\$ 13.200 millones. Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

En la actual administración de Juan Manuel Santos se mantiene el propósito de internacionalizar la economía, la política de transformación productiva y la intención de generar condiciones para que el país sea considerado un destino turístico de clase mundial.



Teniendo como eje central la política de competitividad, la misma se ha sustentado en el diálogo, el diseño de instrumentos y la formulación de compromisos entre empresas, y entre estas y el sector público. Los mismos se han materializado a través de instancias institucionales como los acuerdos sectoriales de competitividad, el Consejo Privado de Competitividad y el Consejo Nacional de Competitividad, hoy de competitividad e innovación.

A pesar del enorme esfuerzo institucional, la política de competitividad adoptada se ha focalizado más en el aumento de la eficiencia de sectores tradicionales que en la formación de nuevos sectores, la misma ha buscado una ascendente inserción en los mercados internacionales, sobre la base de productos basados en mano de obra no calificada y recursos naturales, es decir, ventajas comparativas estáticas.

Sobre la base de lo anterior, se podría afirmar que ha habido cierta “continuidad” de las políticas desarrolladas durante el modelo de ISI, ya que los sectores escogidos han gozado de algunos incentivos de carácter fiscal, financiero e inclusive comercial. Sectores como textiles y confecciones, automotriz, industria gráfica, petroquímica y maquinaria eléctrica y electrónica, entre otros, que tuvieron apoyo en el anterior modelo, dado su impacto histórico en la economía colombiana, han seguido contando con este apoyo. En algunos de estos sectores, ha habido interés en la adecuación a las dinámicas del comercio mundial en los mismos y en otros, su desarrollo ha derivado en servicios, es el caso de ingeniería, consultoría, diseño, salud y *software*.

Dicho lo precedente, la neutralidad de la política se ha expresado en el esfuerzo por aumentar la capacidad competitiva del conjunto de la economía y el apoyo de los múltiples acuerdos productivos. Sin embargo, dado que muchos de los acuerdos se han quedado en lo sectorial –producto– y no han trascendido a la cadena productiva, la neutralidad se ha relativizado. De manera que una amplia diversidad de acciones en materias financiera –Crédito de BANCÓLDEX–, tributaria –CERT¹⁴, zonas francas, Plan Vallejo– y de promoción –PROEXPORT– se han venido desarrollando con efectos en sectores específicos y con resultados que, a la luz de los datos de diversificación presentados por el mismo gobierno, son insatisfactorios¹⁵.

En este sentido, dada la estructura productiva colombiana, caracterizada por la amplia participación de micro, pequeñas y medianas empresas, varias de las anteriores

¹⁴ El CERT se eliminó en el año 2002 y se revivió en 2007 apoyando sectores que demandaron ayuda por los efectos de la revaluación.

¹⁵ Según el DANE, los datos de las exportaciones totales del país a 2011 ascendieron a US\$ 56.954 millones, de los cuales el 70 % correspondieron a productos tradicionales y el 30 % a exportaciones no tradicionales. Hace diez años los porcentajes eran 44 % y 56 %, respectivamente.

acciones han estado orientadas al apoyo de estas, esencialmente a partir de razones relacionadas a su posibilidad de generación de empleo y de vinculación en los señalados esquemas asociativos, llamados también clúster productivos, a empresas grandes. El resultado es desalentador si consideramos que, según CONFECÁMARAS, el 0.8 % de las empresas registradas son exportadoras.

Por otra parte, el estímulo a la IED ha estado en la agenda de estas administraciones y la misma ha tenido efectos sectoriales. La IED se ha interesado a través de incentivos tributarios y normas referidas a la estabilidad jurídica, pero su efecto en la generación de nuevos sectores ha sido marginal. La misma se concentró mayoritariamente en el sector petrolero y en minas y canteras.

La orientación al desarrollo regional empresarial a través de políticas de descentralización ha encontrado en las Comisiones Regionales de Competitividad, CRC, el ámbito creado por el gobierno para generar desarrollo productivo y ambientes competitivos. Esta tarea se ha pretendido lograr a través de Planes Regionales de Competitividad en cada departamento. Los mismos son ejercicios de planeación estratégica que conciben proyectos, los desarrollan y los implementan, en contextos de impacto geográfico específico. Una evaluación sistemática de los resultados en este punto está por hacerse.

Una consideración más detallada de las políticas comerciales e industriales y su impacto en las exportaciones, así como los efectos regionales, rebasa los alcances de este documento, lo cual se agrava en razón a que las evaluaciones sobre la implementación y el impacto de estas políticas son limitadas por falta de información y porque los criterios de evaluación no han sido claramente definidos en las mismas. Lo evidente es que existe una amplia normativa al respecto, un diversificado portafolio de instrumentos y acciones y un marco institucional definido, lo cual contrasta con el bajo impacto en la ejecución de las políticas cuando se constata el proceso de “reprimarización” de la oferta exportable nacional.

En este sentido, si bien Colombia ha avanzado en su capacidad de diseño de políticas de comercio exterior y de competitividad, aún debe caminar una larga senda para mejorar su implementación, es decir, su efectiva puesta en marcha, así como desarrollar y aplicar metodologías e instrumentos adecuados para evaluar el impacto de las mismas, en función de una inserción internacional que diversifique sectores, genere empleo calificado, industrialice al país y contribuya al desarrollo nacional.



Fotografía: proexport.com.co

► Si bien Colombia ha avanzado en su capacidad de diseño de políticas de comercio exterior, debe caminar una larga senda para mejorar en la implementación de las mismas.

DANILO TORRES es profesional en Comercio Internacional de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, economista y máster en Teoría y Política Económica de la Universidad Nacional de Colombia, así como estudiante del doctorado en Historia de la Universidad Nacional de Colombia. Se desempeña como profesor asociado del Programa de Comercio Internacional de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Correo electrónico: danilo.torres@utadeo.edu.co

Referencias

Departamento Nacional de Planeación (1991). *La revolución pacífica*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (s. f.). *El salto social: bases para el Plan Nacional de Desarrollo*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (1998). *Cambio para construir la paz*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (2002). *Hacia un Estado comunitario*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (2004). *Cosméticos y aseo*. Recuperado de: <http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDE/Cosmeticos.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2007). *Agenda interna para la productividad y la competitividad: Documento sectorial, cadena petroquímica, plásticos, cauchos, pinturas, tintas y fibras*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (s. f.). *Base de datos cadenas productivas*. Recuperado de: <http://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloEmpresarial/CadenasProductivas.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (2011). *Balance sector industrial*. Bogotá.

Todos los documentos CONPES han sido consultados y recuperados de: <http://www.dnp.gov.co/Biblioteca/Cat%C3%A1logoenl%C3%ADnea.aspx>