

Institucionalidad y estrategias para el desarrollo exportador y la innovación en Colombia: diagnóstico inicial

Hernando José Gómez Restrepo
María Alejandra Botiva León
Anamaría Guerra Forero



Este documento fue preparado por Hernando José Gómez Restrepo, María Alejandra Botiva León y Anamaría Guerra Forero, consultores de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del estudio "Alianzas público-privadas para la innovación y el desarrollo exportador", coordinado por Robert Devlin y Graciela Moguillansky con el financiamiento de SEIGB, mediante el proyecto "Alianzas público-privadas para la Innovación y el Desarrollo Exportador: Casos Exitosos Extraregionales y la Experiencia Latinoamericana". Algunas de las investigaciones preliminares de este proyecto fueron presentadas anteriormente en CEPAL, La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades (LC/G.2367 (SES.32/3)), Santiago de Chile, 2008, cap. VI, págs. 231 a 299.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. Institucionalidad del comercio exterior	9
III. Desempeño de las exportaciones colombianas	13
IV. Mecanismos, instrumentos y políticas para el fomento a las exportaciones	19
A. Instrumentos tradicionales	19
1. Plan Vallejo	19
2. Zonas francas.....	21
3. Certificado de Reembolso Tributario (CERT)	22
B. Otros mecanismos e instrumentos para la promoción de las exportaciones	22
1. Sociedades de Comercialización Internacional	22
2. Usuario Altamente Exportador	23
3. Usuario Aduanero Permanente (UAP).....	23
4. Depósitos Privados para Procesamiento Industrial	24
5. Programas Especiales de Exportaciones (PEX).....	24
6. Zonas Económicas Especiales de Exportación (ZEEE)	25
C. Inversión Extranjera Directa (IED)	26
D. Políticas de productividad y competitividad	27
1. Política nacional de productividad y competitividad.....	27
2. El sistema administrativo nacional de competitividad.....	31
V. Ciencia, tecnología e innovación	33
VI. El papel del sector privado	37
Conclusiones	39
Bibliografía.....	41
Anexos.....	43

Resumen

El presente estudio describe brevemente las instituciones que conforman el sistema de comercio exterior y las entidades responsables de la promoción, diversificación, innovación y competitividad de la oferta exportable. A continuación se analizan los mecanismos e instrumentos que buscan una inserción de calidad del país en la economía mundial y las principales políticas de competitividad y productividad. En el estudio se identifica una desarticulación institucional donde las alianzas son poco efectivas como resultado de una duplicidad de funciones entre las diversas entidades. Para los autores resulta indispensable entender el marco institucional y la problemática existente en los canales de información entre las instituciones, la academia y los sectores público-privadas para alcanzar una articulación efectiva en pos de una promoción, innovación, y desarrollo exportador y tecnológico que fomente la competitividad del país.

I. Introducción

Durante la primera mitad de los años noventa, Colombia, al igual que otros países de la región, emprendió varias reformas orientadas a mejorar su aparato productivo con miras a lograr una mayor competitividad y una mejor calidad de la inserción internacional. Se ha venido consolidando una estructura institucional de comercio exterior centrada en principio en una función financiadora y promotora de este tipo de actividades. Esta etapa comienza con la creación del Ministerio de Comercio Exterior en 1991 y otras entidades vinculadas encargadas principalmente de la promoción de las exportaciones.

Hacia finales de la década pasada, el Gobierno Nacional puso su interés en los temas de productividad y competitividad, dirigiendo sus esfuerzos al establecimiento de una política clara en el tema y a actividades de planeación estratégica al respecto. En la actualidad, se ha conformado el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad articulado por una Comisión de la que hacen parte todos los actores involucrados en la materia (público, privado, academia y regiones). Los esfuerzos iniciales son promisorios, pero aún no se ha logrado una verdadera articulación entre los diferentes actores y entre estos y los diferentes planes y programas.

En materia de innovación, el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (SNCyT), el cual posteriormente dio origen al Sistema Nacional de Innovación (SNI) ha buscado articular algunos de sus esfuerzos en las actividades de los dos sistemas anteriores. Así mismo, es necesario mencionar intentos del Sistema Nacional de Aprendizaje (SENA) de trabajar más coordinadamente con el sector privado para ofrecer programas de formación relevantes a las necesidades del sector privado.

Este desarrollo institucional, si bien ha contribuido con nuevos instrumentos y políticas más acordes con las necesidades del país, es aún insuficiente para obtener avances más contundentes en lo que a desarrollo exportador se refiere, entendido este como la diversificación de la oferta exportable y de mayor contenido de valor agregado. Tanto el gobierno como algunos analistas destacados, nacionales e internacionales, reconocen que las exportaciones colombianas no presentan un dinamismo sobresaliente y además son de escaso contenido tecnológico, incluso considerando el grado de desarrollo del país. El lento ritmo de crecimiento en el volumen de las exportaciones sumado a la escasa sofisticación del paquete exportador hace que Colombia tenga un reto enorme hacia el futuro en el contexto de internacionalización de la economía.

Este documento, ofrece un diagnóstico inicial de la institucionalidad colombiana y de los principales instrumentos de la política pública, con el fin de determinar cuáles son sus fortalezas y debilidades para promover un desarrollo exportador basado en la innovación. Se ha tratado de hacer explícito el grado de articulación o complementariedad entre los diferentes actores involucrados, si existen sinergias entre sectores, si son efectivos los servicios que ofrecen las entidades responsables, si

los empresarios efectivamente acceden a los diferentes mecanismos existentes de promoción de exportaciones y si hay una coordinación y una concertación ex ante a la formulación y diseño de las políticas públicas. El documento se ha organizado en cinco secciones: La primera describe brevemente las instituciones que conforman el sistema de comercio exterior en el ámbito nacional y las entidades responsables de la promoción, diversificación, innovación y competitividad de la oferta exportable. La segunda, a manera de puente, muestra el desempeño de las exportaciones colombianas. La tercera describe, en primer lugar, los mecanismos e instrumentos que buscan obtener y consolidar una inserción de calidad del país en la economía mundial y, en segundo término, presenta los rasgos de la inversión extranjera directa y las principales políticas de competitividad y productividad. La cuarta sección presenta los aspectos principales del sistema de ciencia y tecnología así como, de las instituciones encargadas de la formación y capacitación del recurso humano. Finalmente, se indica brevemente el rol del sector privado y se realizan algunas reflexiones preliminares donde se consigna el desafío para superar la desarticulación institucional que se percibe. En una próxima entrega, con base en los resultados de las entrevistas con los agentes del sector confecciones seleccionado, se complementarán algunas de las reflexiones aquí enunciadas.

II. Institucionalidad del comercio exterior¹

La institucionalidad del comercio exterior en Colombia ha venido configurándose desde varias décadas atrás, pero es con la Ley 07 de 1991 (Ley Marco de Comercio Exterior) que se estructura el sistema hoy vigente. Esta Ley, crea el Ministerio de Comercio Exterior, determina la composición y las funciones del Consejo Superior de Comercio Exterior, crea el Banco de Comercio Exterior (BANCOLDEX) y el Fondo de Modernización Económica. Por otra parte, esta Ley marco estableció las normas para regular el comercio exterior en el país, y asignó al Ministerio de Comercio Exterior la función de dirigir, coordinar, ejecutar y vigilar la política de comercio exterior de acuerdo con los planes y programas de desarrollo².

CUADRO 1
INSTITUCIONES RELACIONADAS CON COMERCIO EXTERIOR

Institución	Fecha de creación	Funciones principales
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	La Ley 07 de 1991 creó el Ministerio de Comercio Exterior. Posteriormente, la Ley 790 de 2002 fusionó este ministerio con el de Desarrollo Económico en un nuevo Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	- Apoyar la actividad empresarial, productora de bienes, servicios y tecnología y la gestión turística de las regiones del país.
Bancoldex	Ley 07 de 1991. El Decreto 2505 de 1991 transforma el Fondo de Promoción de Exportaciones (Proexpo) en el Banco de Comercio Exterior (Bancoldex).	- Atender las necesidades financieras requeridas en las diferentes etapas de la cadena de producción y comercialización de los bienes y servicios relacionados con el comercio exterior. - Canalizar crédito a los empresarios colombianos (micros, pequeñas, medianas y grandes empresas) dedicados al mercado nacional.
Proexport	El Decreto 2505 de 1991 ordena a Bancoldex constituir un fideicomiso o patrimonio autónomo dirigido a la promoción de las exportaciones. Su creación se da a finales de 1992.	- Promoción no financiera de las exportaciones no tradicionales - Promoción de inversión extranjera en Colombia - Promoción del turismo internacional - Prestar servicios fiduciarios con énfasis en comercio exterior utilizando productivamente los recursos de los accionistas para satisfacer las necesidades del mercado y las condiciones pactadas con sus clientes.
Fiducoldex	Octubre de 1992	

(continúa)

¹ Ver Anexo 1 – Diagrama Institucionalidad Comercio Exterior.

² Al respecto cabe anotar que los planes de desarrollo expedidos antes de la Constitución de 1991, no tenían carácter vinculante, sino que servían como directriz a las políticas. Es a partir de la Constitución de 1991, que estos planes toman fuerza de Ley y por tanto son de obligatorio cumplimiento.

CUADRO 1 (conclusión)

Fondo Nacional de Garantías	Fue constituido en febrero de 1982 con aportes del Instituto de Fomento Industrial (IFI), la Corporación Financiera de Desarrollo y las diferentes seccionales de la Asociación Colombiana de Pequeñas y Medianas Industrias (ACOPI). Opera en reemplazo del IFI en liquidación.	<ul style="list-style-type: none"> - Facilitar el acceso al crédito para las micro, pequeñas y medianas empresas, mediante el otorgamiento de garantías o colaterales. - Respalda préstamos destinados a la adquisición de viviendas de interés social y el pago de matrículas en instituciones de educación superior. - Recomendar al Gobierno Nacional la política general y sectorial del comercio exterior de bienes, tecnología y servicios, en concordancia con los planes y programas de desarrollo del país.
Consejo Superior de Comercio Exterior	Órgano asesor del Gobierno Nacional en asuntos de comercio exterior, creado en 1991.	<ul style="list-style-type: none"> - Asesorar al Gobierno Nacional en todo lo referente a tarifas arancelarias, celebración de tratados o convenios, instrumentos de promoción de las exportaciones, etc. - Contribuir a la definición, formulación y ejecución de políticas públicas generales, transversales, sectoriales y regionales de promoción empresarial.
Consejo Superior de Microempresa y Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa	La Ley 905 de 2004 crea el Sistema Nacional de Mipymes conformado por estos dos órganos asesores y los consejos regionales.	<ul style="list-style-type: none"> - Promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas a nivel nacional y regional, a través de planes y programas de promoción, estimulando las alianzas estratégicas (público-privadas) de apoyo al sector.
Comisión Nacional de Competitividad	El Decreto 2828 de 2006 sienta las bases del Sistema Nacional de Competitividad del que hace parte la comisión.	<ul style="list-style-type: none"> - Asesorar al Gobierno Nacional en la formulación de los lineamientos de la política de productividad y competitividad. - Proponer un modelo de gestión para la política y propender por el desarrollo de una cultura de competitividad y productividad.

Fuente: Autor.

Posteriormente, se crearon la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior (FIDUCOLDEX) y Proexport Colombia. FIDUCOLDEX, adscrita al Ministerio de Comercio Exterior y filial del Banco de Comercio Exterior BANCOLDEX, es una sociedad de servicios financieros constituida con aportes estatales y de capital privado. Su principal accionista es BANCOLDEX (89%), seguido de los gremios (7%) y las cámaras de comercio (4%). El objeto social de FIDUCOLDEX es la celebración de contratos de fiducia mercantil en todos sus aspectos y modalidades y la realización de todas las operaciones, negocios, actos, encargos y servicios propios de la actividad fiduciaria. La función de FIDUCOLDEX es prestar servicios fiduciarios seguros y confiables con énfasis en comercio exterior utilizando productivamente los recursos de los accionistas para satisfacer las necesidades del mercado y las condiciones pactadas con sus clientes, apoyados en un talento humano calificado. Algunos de los servicios fiduciarios que se ofrecen son: fiducia de inversión, fiducia de garantía, fiducia de administración y pagos, fiducia integral de proyectos, fiducia del mercado de capitales, entre otros.

Proexport, por su parte, surge de la celebración de un contrato de fiducia mercantil entre BANCOLDEX y FIDUCOLDEX, por medio del cual se constituye un fideicomiso o patrimonio autónomo (transferencia de un bien a un título de fiducia mercantil) administrado por este último y destinado a la promoción no financiera de las exportaciones no tradicionales, incluyendo la promoción del turismo internacional y la inversión extranjera en Colombia. Su función es brindar apoyo y asesoría integral a los empresarios nacionales con el fin de que estos logren diseñar su estrategia de internacionalización y generar oportunidades de negocios³.

³ Dentro de sus servicios se pueden resaltar: los centros de información Zeiky, Proexport On-line, Inteligencia de mercados, Información en logística de transporte, Programa Expopyme, Programa de aseguramiento de calidad, Planes exportadores, Proyectos especiales de exportación, Misiones comerciales, entre otros.

Adicionalmente, se creó el Consejo Superior de Comercio Exterior⁴ como organismo asesor del Gobierno Nacional en los aspectos relacionados con el comercio exterior y la competitividad de las empresas del país. Este consejo estaría integrado por el Presidente de la República, los Ministros de Desarrollo Económico, Comercio Exterior, Relaciones Exteriores, hacienda y Crédito Público, Agricultura, Minas y Energía, el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, el Gerente General del Banco de la República, el Presidente de BANCOLDEX, el Director General de Aduanas y dos asesores.

A finales de la década de los noventa, el Gobierno Nacional modificó la estructura del Ministerio de Comercio Exterior y estableció la organización institucional del comercio exterior que estaría integrada por el Sector de Comercio Exterior y los Sistemas de Comercio Exterior y de Actividades Comerciales en el Exterior. El Artículo 2 del Decreto 2553 de 1999 establece que el Sistema de Comercio Exterior está integrado por el conjunto de organismos de carácter público que participan en el diseño y ejecución de la política de comercio exterior de bienes, servicios y tecnología, y por las instituciones de carácter privado o mixto que desarrollan actividades de comercio exterior o relacionadas con este. El Sistema está integrado a su vez por tres subsistemas: el de administración pública (organismos públicos que ejercen funciones en el campo del comercio exterior), el mixto (Comisión Mixta de Competitividad, hoy reemplazada por la Comisión Nacional de Competitividad, y Comercio Exterior y Comités Asesores Nacionales y Regionales) y el empresarial (personas naturales y jurídicas de carácter privado que en desarrollo de su actividad realicen operaciones de comercio exterior o presten servicios relacionados con el mismo).

El Sistema de Actividades Comerciales en el Exterior, por su parte, se crea para la ejecución de la política comercial y el desarrollo coordinado de todas las actividades relativas a la política exterior en lo relacionado con el comercio exterior (Artículo 3). Este sistema estará integrado por la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, el Consejo Superior de Comercio Exterior, el Ministerio de Comercio Exterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Consejo Académico de la Academia Diplomática, el Comité Sectorial de Negociaciones y las demás entidades que tengan autorización legal para asignar funcionarios al servicio exterior.

Dentro de la estructura del Ministerio de Comercio Exterior se establecieron a su vez cinco direcciones (integración económica, relaciones comerciales, inversión extranjera, competitividad, promoción y cultura exportadora) a cargo del despacho del viceministro y una dirección general de comercio exterior encargada de las subdirecciones de prácticas comerciales, instrumentos de promoción y registros de comercio exterior y también de las direcciones territoriales.

La Ley 790 de 2002 que adelantó el programa de renovación de la administración pública fusionó el Ministerio de Comercio Exterior con el Ministerio de Desarrollo Económico conformando así el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo —MCIT—, que es la entidad rectora de toda la política en materia de desarrollo económico del país. En particular, en lo relacionado con la competitividad, la integración y desarrollo de los sectores productivos de la industria, la micro, pequeña y mediana empresa, el comercio exterior de bienes, servicios y tecnología y la promoción de la inversión extranjera, entre otros. El MCIT cuenta a su vez con tres viceministerios, uno encargado del tema de desarrollo empresarial, otro del comercio exterior y un último encargado del turismo.

El viceministerio de desarrollo empresarial desde cada una de sus tres direcciones (productividad y competitividad, micro, pequeña y mediana empresa, regulación) realiza diversas funciones. Por una parte, ejecuta la Política Nacional de Productividad y Competitividad, diseñada con el fin de fortalecer la actividad exportadora más allá de los simples acuerdos de integración que no son suficientes para garantizar el desarrollo de dicha actividad. En particular, la política busca aumentar y diversificar la oferta exportadora y hacerla competitiva a escala internacional.

Por otro lado, el viceministerio también se encarga del fomento de la micro, pequeña y mediana empresa a través del fortalecimiento de la política y la coordinación de los diferentes actores, tanto financieros como no financieros, que apoyan el desarrollo de este tipo de unidades. El MCIT creó el

⁴ Creado con el Decreto 2553 del 23 de diciembre de 1999.

Sistema Nacional de Apoyo y Promoción de las Mipyme para lograr este objetivo de fomento con la participación de diversas instituciones que aportan sus recursos. Adicionalmente, el Ministerio cuenta con el Fondo Colombiano para la Modernización y el Desarrollo Tecnológico de las MIPYMES (FOMIPYME) y con el Fondo Nacional de Garantías (FNG), que reemplazó al Instituto de Fomento Industrial (IFI)⁵ para cumplir sus objetivos. El primero, cofinancia proyectos, programas y actividades de desarrollo tecnológico y también realiza actividades de fomento y promoción no financiera. El FNG tiene la función de facilitar a este tipo de empresas el acceso al crédito a través del otorgamiento de garantías a las instituciones financieras. Cabe aclarar que el FNG no trabaja con empresas del sector agropecuario puesto que estas cuentan con su propio fondo.

Por su parte, el viceministerio de comercio exterior está encargado de todos los temas relacionados con integración económica, relaciones comerciales, comercio exterior e inversión extranjera y delega cada uno de estos temas en sus cuatro direcciones. El Sistema de Comercio Exterior está conformado por el Ministerio de Comercio, Industria y Comercio, Proexport, el Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancoldex) y la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior (Fiducoldex). Las tres últimas son entidades vinculadas al MCIT. Proexport tiene a su cargo la promoción comercial de las exportaciones no tradicionales y la promoción de la inserción efectiva del empresariado colombiano en los mercados internacionales. Bancoldex, por su parte, ofrece productos y servicios financieros a los empresarios que forman parte de la cadena exportadora de bienes y servicios colombianos, operando como un banco de redescuento. Adicionalmente, suministra financiación en el exterior a los importadores de bienes y servicios colombianos. Por último, Fiducoldex es la fiduciaria filial del banco.

El Ministerio cuenta con la asesoría permanente del Consejo Superior de Comercio Exterior, el Consejo Superior de Microempresa⁶ y el Consejo Superior de Pequeña y Mediana Empresa. Estos tres organismos tienen como función dar los lineamientos de política en los temas que les competen⁷.

⁵ Creado en 1940 con los objetivos sociales de proyectar y promover nuevas empresas que contribuyeran al proceso de sustitución de importaciones, colaborar en la realización de las iniciativas del sector privado y contribuir al desarrollo y organización de las ya existentes. Fue liquidado a finales del año 2003.

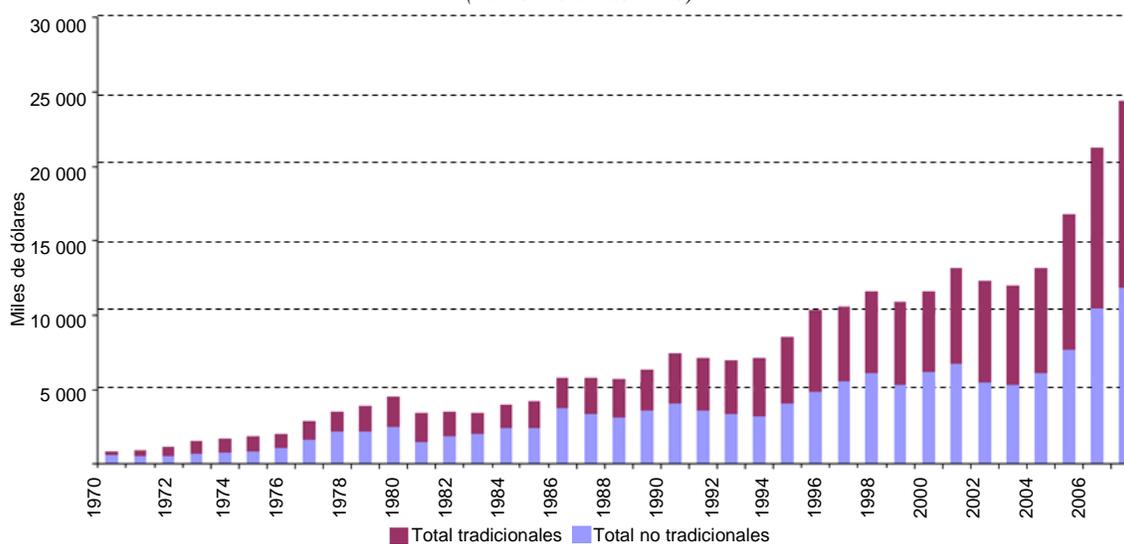
⁶ Está integrado por el Ministro (o Viceministro) de Comercio, Industria y Turismo, quien lo presidirá, El Ministro (o Viceministro) de Agricultura y Desarrollo Rural, El Ministro de Protección Social (o el Director del SENA), el Ministro (o Viceministro) de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Director del Departamento Nacional de Planeación (DNP), un representante de las universidades, dos representantes de las asociaciones de microempresarios, dos representantes de las ONGs de apoyo a las Microempresas, un representante de los Consejos Regionales para las Micro, pequeñas y medianas empresas, un representante de los alcaldes de aquellos municipios en los cuales se encuentre en funcionamiento un plan de desarrollo integral de las microempresas y, finalmente, un representante de los gobernadores de aquellos departamentos en los cuales se encuentre en funcionamiento un plan de desarrollo integral de las microempresas.

⁷ Está integrado también por los Ministros, el Director del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y un representante de las universidades. Adicionalmente, hacen parte de él el Presidente Nacional de la Asociación Colombiana de Medianas y Pequeñas Empresas (ACOPI), el Presidente Nacional de la Federación de Comerciantes (FENALCO), el Presidente de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (CONFECAMARAS), un representante de las ONGs dedicadas a la investigación y desarrollo tecnológico de las pequeñas y medianas empresas, un representante de los Consejos Regionales de Micro, pequeña y Mediana Empresa, un representante de los alcaldes de aquellos municipios en los cuales se encuentre en funcionamiento un plan de desarrollo integral de las pequeñas y medianas empresas, un representante de los gobernadores de aquellos departamentos en los cuales se encuentre en funcionamiento un plan de desarrollo integral de las pequeñas y medianas empresas.

III. Desempeño de las exportaciones colombianas

Las exportaciones se han dividido históricamente en tradicionales y no tradicionales. De las primeras, como su nombre lo dice, hacen parte aquellos productos que se han exportado tradicionalmente en Colombia, tales como café, petróleo y sus derivados, carbón y ferroníquel. En el grupo de las segundas se encuentran productos como banano, flores, textiles y confecciones, calzado y productos de la agroindustria, entre otros. De acuerdo con Ocampo (1979), el valor de las exportaciones per cápita a comienzos del siglo XX fue muy similar al de finales del período colonial, por lo que se considera que el desarrollo exportador tuvo lugar en el siglo XX. Según GRECO (2001), este desarrollo exportador se sustentó en la economía cafetera hasta aproximadamente mediados de la década de los ochenta, cuando comenzaron a tomar importancia otros productos tradicionales tales como el petróleo. Las exportaciones no tradicionales, conocidas históricamente como “otras exportaciones” aumentaron su participación dentro del total de las exportaciones colombianas a partir de la década del setenta. Sin embargo, esta clasificación ha ido cambiando a través del tiempo. El gráfico 1 permite apreciar la evolución del valor de las exportaciones, tanto tradicionales como no tradicionales, desde comienzos de la década del setenta hasta la actualidad.

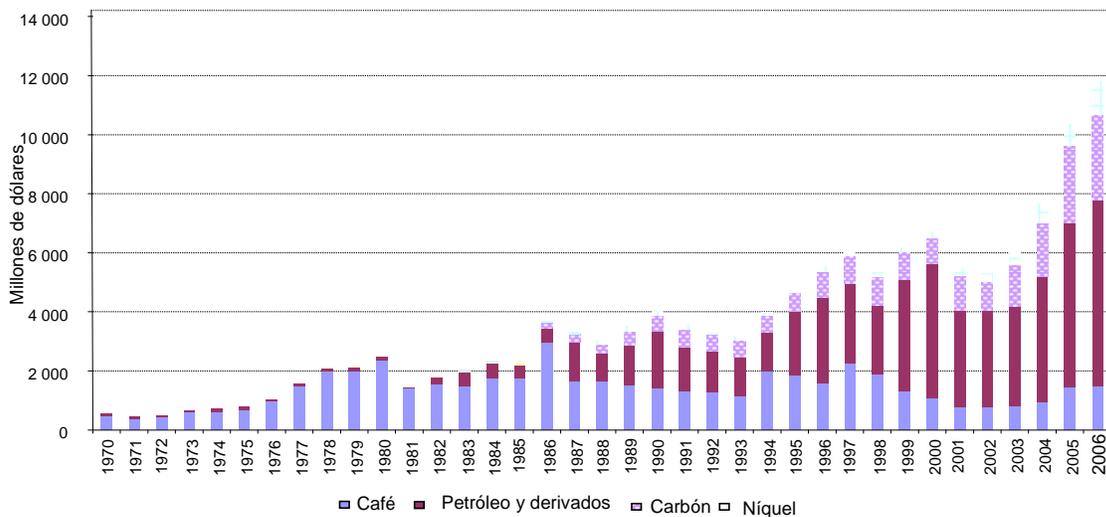
GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DEL VALOR DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS, 1970-2006
(Millones de dólares)



Fuente: Estadísticas históricas de Colombia, DNP. Con base en cifras DANE-DIAN.

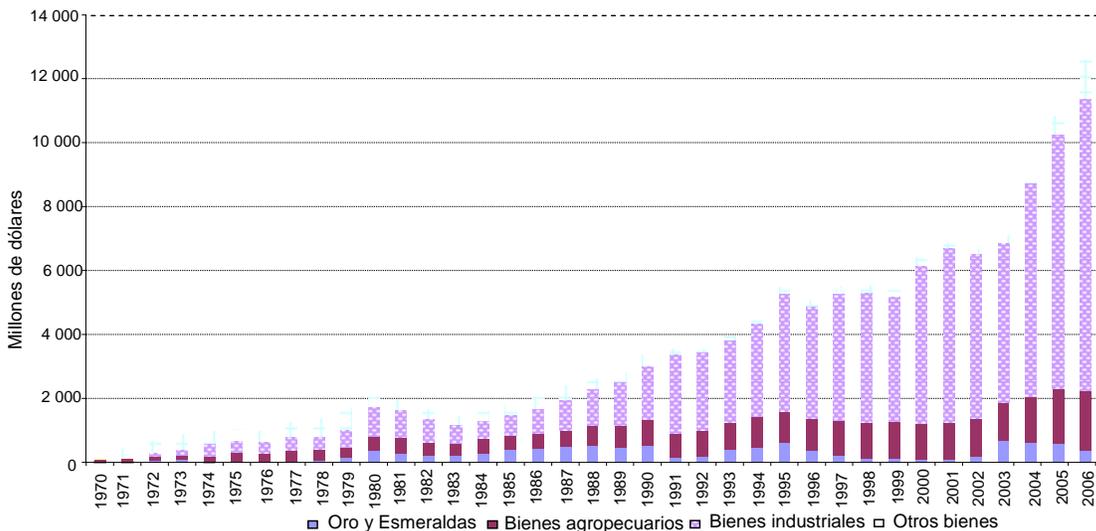
El gráfico 2 permite observar la evolución del valor de las exportaciones tradicionales y no tradicionales en los últimos 36 años. Cabe resaltar, como las cifras lo muestran, el dinamismo de las exportaciones no tradicionales en los últimos años que las ha llevado a crecer a tasas similares e incluso superiores a las de las tradicionales. En el último año, por ejemplo, las exportaciones no tradicionales crecieron a un ritmo de 16,2% anual, mientras que las tradicionales lo hicieron a un ritmo de 13,9%. Las primeras lograron un mayor crecimiento a pesar de los excelentes precios internacionales de los hidrocarburos y de la tendencia a la apreciación del peso.

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DE EXPORTACIONES TRADICIONALES Y NO TRADICIONALES EN COLOMBIA, 1970-2006
(Millones de dólares)



Fuente: Estadísticas históricas de Colombia, DNP. Con base en cifras DANE-DIAN.

GRÁFICO 2 (CONTINUACIÓN)
EVOLUCIÓN DE EXPORTACIONES TRADICIONALES Y NO TRADICIONALES EN COLOMBIA, 1970-2006
(Millones de dólares)



Fuente: Estadísticas históricas de Colombia, DNP. Con base en cifras DANE-DIAN.

En lo referente a las exportaciones tradicionales, como se puede observar, el café ha venido perdiendo participación dentro del total, mientras que los productos de la minería, especialmente el petróleo, han ganado ese espacio en los últimos años. En cuanto a las exportaciones no tradicionales, cabe resaltar el dinamismo del sector industrial que pasó de exportar US\$ 47 millones en 1970 a exportar más de US\$ 9.000 millones en 2006. Se destacan dentro del sector los productos químicos, textiles y cueros, alimentos y maquinaria y equipo. El grueso del sector agropecuario está representado por el banano y las flores pero el salto de este sector en estos años no fue tan grande como en el sector industrial.

Con respecto a la innovación y el contenido tecnológico incorporado en los productos exportados por Colombia, se puede observar el cuadro 2 elaborado por la UNCTAD en el que se clasifican las exportaciones del país de acuerdo con su nivel de sofisticación. Se encuentran siete rubros para clasificar las exportaciones: productos primarios, petróleo y energía, manufacturas basadas en recursos naturales, manufacturas de baja tecnología, manufacturas de tecnología intermedia, manufacturas de alta tecnología y otros no incluidos en las anteriores. Las tres primeras clasificaciones corresponden a productos primarios y sus derivados que no incorporan ningún tipo de contenido tecnológico. A partir de la cuarta clasificación y hasta la sexta, se encuentran los productos que incorporan en su elaboración algún grado de tecnología, sea bajo, medio o alto. Finalmente, se encuentra un rubro denominado “otros” donde se clasifican los productos que no caben en ninguna de las anteriores categorías y cuya participación es marginal dentro del total.

El cuadro 2 permite observar una caída drástica en 24 años de la participación de los productos primarios a favor de aquellos productos relacionados con el petróleo y la energía. Las manufacturas basadas en recursos naturales muestran una participación más o menos constante a lo largo de todo el período analizado. Con referencia a los productos que incorporan algún grado de tecnología en su elaboración, se puede apreciar un avance importante en las manufacturas de tecnología intermedia (de 3,7% a 16,4%) y uno menor en las manufacturas de baja y alta tecnología (de 10,2% a 13,1% y de 0,6% a 2%, respectivamente).

De acuerdo con las cifras del cuadro 2, Colombia en estos últimos años ha logrado un avance en la composición de sus exportaciones, otorgando un mayor espacio a aquellos productos que involucran algún grado de tecnología en su elaboración. En el período de análisis la participación de estos productos en el total se dobló, pasando de un porcentaje de 14,5% en 1980 a uno de 31,5% en 2004. Aunque casi el 64% del total exportado corresponde a productos primarios, cabe resaltar este salto en otro tipo de productos que podría seguir creciendo en los próximos años.

CUADRO 2
EXPORTACIONES COLOMBIANAS POR CONTENIDO TECNOLÓGICO
(En porcentajes)

	1980	1985	1990	1995	2000	2004
Productos primarios, sin petróleo y energía	70,7	63,4	34,2	31,8	19,8	16,6
Café y sustitutos	60,1	50,5	21,8	19,2	8,9	6,3
Frutas y nueces	2,5	4,4	4,8	4,4	3,8	2,7
Resto comida sin procesar	2,3	2,0	2,9	2,6	1,9	2,5
Materiales vegetales crudos	2,6	3,8	3,4	4,7	4,5	4,2
Resto	3,2	2,8	1,3	0,9	0,7	0,8
Petróleo y energía	2,8	16,3	36,9	27,2	43,1	36,9
Petróleo crudo y derivados	2,5	12,7	28,8	21,4	36,2	25,2
Carbón y derivados	0,1	3,4	7,9	5,7	6,6	10,6
Resto	0,2	0,1	0,1	0,1	0,3	1,2
Manufacturas basadas en recursos naturales	10,2	4,9	6,7	12,2	8,6	10,2
Azúcar, miel y preparados no chocolate	5,0	1,2	2,2	2,9	2,3	2,3
Aceite vegetal, papel, cemento, piedras preciosas	2,7	1,5	2,5	5,8	2,4	2,7
Resto alimentos procesados	1,1	0,5	0,8	1,7	1,5	2,8
Resto materias primas procesadas	1,4	1,6	1,3	1,9	2,4	2,4
Manufacturas de baja tecnología	10,2	6,9	13,3	13,7	11,3	13,1

(continúa)

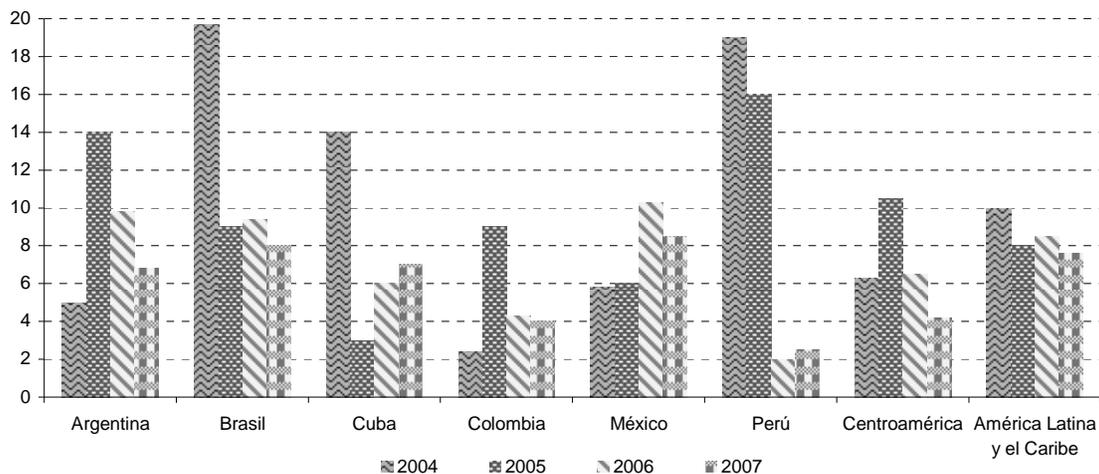
CUADRO 2 (conclusión)

Manufacturas de cuero y maletas	0,8	1,2	2,0	1,7	1,1	0,9
Prendas de vestir	2,1	1,0	4,8	2,6	2,0	2,7
Ropa interior	0,1	0,1	0,8	1,6	1,2	1,4
Papel y cartón cortados y plásticos	1,0	0,9	0,4	1,3	1,4	1,7
Textiles	3,3	2,0	1,8	2,5	1,9	1,7
Otras materias primas procesadas	1,4	0,7	0,9	1,5	1,8	2,1
Otros	1,4	1,2	2,5	2,5	1,9	2,5
Manufacturas de tecnología intermedia	3,7	4,8	6,3	10,7	13,3	16,4
Equipo de transporte	0,5	0,2	0,1	0,8	1,7	2,4
Perfumería, polímeros, pesticidas	0,7	1,3	1,7	4,1	3,7	5,3
Hierro forjado y objetos para el hogar	0,3	1,7	2,6	2,3	2,4	5,1
Otros	2,2	1,5	2,0	3,5	5,5	3,6
Manufacturas de alta tecnología	0,6	0,7	0,3	1,1	2,3	2,0
Productos farmacéuticos	0,3	0,6	0,2	0,9	1,6	1,4
Otros	0,3	0,2	0,1	0,2	0,7	0,7
Otros no incluidos anteriormente	1,7	2,9	2,0	2,9	1,1	4,5
Material impreso	1,0	1,3	1,4	1,2	1,0	1,0
Oro no monetario	0,0	0,0	0,0	1,7	0,1	3,4
Otros	0,8	1,6	0,7	0,0	0,0	0,0
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Ocampo, José Antonio (2007), en base a datos oficiales de UNCTAD.

Si bien Colombia ha logrado un avance significativo en la composición de su oferta exportable, en comparación con otros países de la región presenta un atraso notable. Se observa un bajo aumento del volumen de las exportaciones colombianas, si se le compara con países como Brasil, Chile, México y Argentina que, como se muestra en el gráfico 3, han aumentado en lo corrido del 2007 el volumen de sus exportaciones.

GRÁFICO 3
AMÉRICA LATINA: AUMENTO DEL VOLUMEN DE LAS EXPORTACIONES, 2004-2007
(En miles de millones de dólares corrientes)

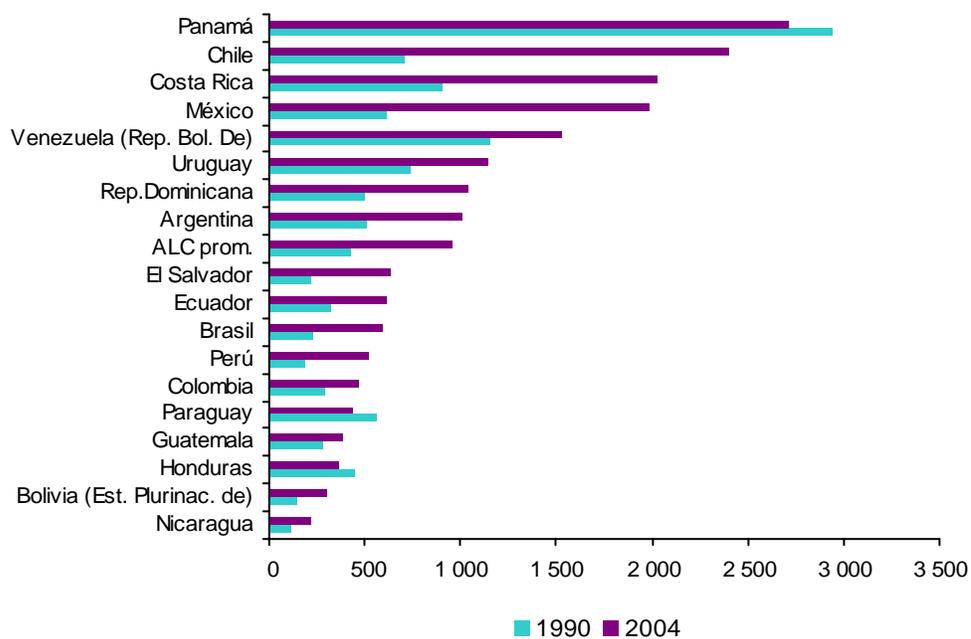


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Centro de Proyecciones Económicas, 2006.

Según cálculos de FEDESARROLLO, Colombia aparece rezagada en América Latina, al ocupar el puesto 14 entre 18 países, teniendo en cuenta las exportaciones per cápita de bienes y servicios, como se observa en el gráfico 4. Países como Panamá, Chile, Ecuador, Perú, Uruguay, El

Salvador, República Dominicana, Brasil, Costa Rica, entre otros, se ubican por encima de Colombia puesto que su crecimiento a lo largo del tiempo ha sido mayor y más estable.

GRÁFICO 4
EXPORTACIONES PER CÁPITA DE BIENES Y SERVICIOS, 1990 Y 2004
(En dólares constantes)



Fuente: cálculos de Fedesarrollo con datos oficiales de BM-WDI (2005).

Nota: La serie de exportaciones de bienes y servicios utilizada es a US\$ constantes de 2000. ALC: América Latina y el Caribe.

IV. Mecanismos, instrumentos y políticas para el fomento a las exportaciones

Dentro de los instrumentos específicos para el fomento a las exportaciones, se ha atribuido a instituciones como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Bancoldex y Proexport la implementación de mecanismos y programas tendientes a mejorar la competitividad de los productos colombianos, por medio de actividades que estimulen la calidad, innovación, renovación y diversificación de los productos, la incorporación de tecnologías de diseño de la industria y en general, la consolidación de la oferta de servicios de asistencia técnica y financiamiento.

Los mecanismos empleados para el fomento y promoción de las exportaciones han sido tradicionalmente el Plan Vallejo, las zonas francas y el Certificado de Reembolso Tributario (CERT). Se encuentran además otros instrumentos como las comercializadoras internacionales, los créditos para exportadores y los mecanismos de integración.

A. Instrumentos tradicionales

El cuadro 3 resume las principales características y los objetivos de tres de los instrumentos más utilizados y reconocidos por el sector empresarial colombiano.

1. Plan Vallejo

Es el régimen que permite a personas naturales o jurídicas, que tengan el carácter de empresarios productores, exportadores, comercializadores, o entidades sin ánimo de lucro, importar temporalmente al territorio aduanero colombiano, con exención total o parcial de derechos de aduana e impuestos; insumos, materias primas, bienes intermedios o bienes de capital y repuestos que se empleen en la producción de bienes de exportación o que se destinen a la prestación de servicios directamente vinculados a la producción o exportación de estos bienes. Sus funciones son:

- Estimular y promover las exportaciones colombianas,
- diversificar las exportaciones,
- contribuir a la renovación y adquisición de tecnología,
- reducir los costos de producción,

- contribuir al mejoramiento de la calidad de los productos.

Este instrumento ha sido esencial para eliminar el sesgo antiexportador generado por aranceles elevados sobre algunas materias primas y equipo de transporte y otros más moderados sobre los bienes de capital.

**CUADRO 3
INSTRUMENTOS TRADICIONALES DE FOMENTO A LAS EXPORTACIONES**

	Fecha de Creación	Objetivo	Principales Características	Impacto
Plan Vallejo	El Plan Vallejo fue creado en 1959, mediante la Ley 1ª del mismo año. El Decreto 444 de 1967 incluyó varias modificaciones al mecanismo y amplió su campo de acción.	<ul style="list-style-type: none"> - Estimular y promover las exportaciones colombianas. - Diversificar las exportaciones. - Contribuir a la renovación y adquisición de tecnología - Reducir los costos de producción. - Contribuir al mejoramiento de la calidad de los productos. 	Es el régimen que permite a personas naturales o jurídicas, que tengan el carácter de empresarios productores, exportadores, comercializadores, o entidades sin ánimo de lucro, importar temporalmente al territorio aduanero colombiano, con exención total o parcial de derechos de aduana e impuestos; insumos, materias primas, bienes intermedios o bienes de capital y repuestos que se empleen en la producción de bienes de exportación.	Ha sido esencial para eliminar el sesgo anti exportador generado por aranceles elevados sobre algunas materias primas y equipo de transporte y otros mas moderados sobre los bienes de Capital.
Zonas Francas	En Colombia, la estrategia de comercio exterior de creación de zonas francas se inicio en 1958, cuando se creo la zona franca industrial y comercial de Barranquilla.	<ul style="list-style-type: none"> - Estas zonas buscan ser instrumento para la creación de empleo y para la captación de nuevas inversiones de capital. - Desarrollar procesos industriales altamente productivos y competitivos. - Promover la generación de economías de escala y simplificar los procedimientos del comercio de bienes y servicios, para facilitar su venta. 	Son áreas geográficas delimitadas dentro del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios, o actividades comerciales, bajo una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior.	A la fecha, en el territorio nacional funcionan 11 zonas francas repartidas en los municipios de Barranquilla, Bogotá, Cali, Cartagena, Cúcuta, La Tebaida, Palmira, Santa Marta, Sopó y Rionegro. Estas han contribuido a la generación de empleo y el establecimiento de industrias en las áreas donde se ubican. De acuerdo con las cifras que maneja el ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en estos espacios se encuentran instaladas 449 empresas, las cuales generan 23.131 empleos directos y más de 60.000 indirectos. Entre 1999 y 2004 el total de las exportaciones de las Zonas Francas, aumentó de US\$559 millones a US\$ 796 millones.
Cert	El Decreto 444 de 1967 creó el Certificado de Abono Tributario (CAT). Posteriormente, mediante la Ley 48 de 1983 se eliminó el CAT y se creó, en su reemplazo, el certificado de Reembolso Tributario (CERT).	<p>Promoción de las exportaciones de bienes y servicios.</p> <p>Diversificación y estímulo de la industria y los sectores productivos nacionales.</p> <p>Estimular las exportaciones mediante la devolución de sumas equivalentes a la totalidad o una proporción de los impuestos indirectos, tasas y contribuciones pagados por el exportador.</p>	Es un incentivo que se otorga a los exportadores colombianos que demuestren el reintegro de las divisas producto de sus exportaciones y se reconoce de acuerdo con los países y las fechas de embarque de los productos exportados, según los niveles porcentuales fijados mediante decretos por el Gobierno Nacional. En los últimos cinco años su nivel esta fijado en cero.	<p>Su administración siempre ha sido difícil y en numerosas ocasiones se ha detectado fraude. Así mismo, es difícil justificar su legalidad frente a las obligaciones del país en la OMC, con excepción de los consolidados para productos agrícolas.</p> <p>Un diagnóstico reciente^a hace un análisis econométrico de la incidencia de este instrumento en el comportamiento de las exportaciones, encontrando que éste ha tenido poca incidencia en las exportaciones y que no hay una relación directa entre el instrumento y el crecimiento y la diversificación de la oferta exportable colombiana.</p>

Fuente: Autor.

^a Cano G., Carlos Andrés (2003). Evaluación de la dinámica e incidencia del CERT en las exportaciones no tradicionales colombianas. Ecos de Economía No. 16, Medellín.

Son cuatro tipos de operaciones las que pueden realizarse con el Plan Vallejo: i) Operaciones según Artículo 172 Decreto Ley 444 de 1967, que hacen referencia a la importación temporal de materias primas e insumos con el objeto de utilizarlos exclusivamente y en su totalidad (deducidos los residuos y desperdicios) en la producción de bienes destinados a la exportación y de bienes que, sin estar destinados directamente a los mercados externos, vayan a ser utilizados en su totalidad por tercera o terceras personas en la producción de bienes de exportación. ii) Operaciones de maquila que se caracterizan porque el total de las importaciones de materias primas e insumos necesarios para manufacturar el bien de exportación son suministradas por el contratante extranjero de ese perfeccionamiento, por lo cual serán de carácter NO reembolsable. iii) Operaciones según Artículo 173 Literal B Decreto Ley 444 de 1967, que tienen por objeto la importación de materias primas e insumos destinados en su totalidad a la producción de bienes cuya exportación podrá ser parcial, siempre y cuando la importación de ese bien final, si llegara a realizarse, esté exenta del pago de gravámenes arancelarios. El valor de las exportaciones debe ser como mínimo igual al valor de las importaciones y, además, la cantidad exportada debe corresponder mínimo al 60% de los productos elaborados con la materia prima importada. iv) Por último, la reposición de materias primas contempla que quien exporte productos nacionales en cuya manufactura se hubieran utilizado materias primas e insumos importados por canales ordinarios o por reposición, tendrá derecho a importar libre de gravámenes, impuestos y demás contribuciones, una cantidad igual de aquellas materias primas o insumos.

2. Zonas Francas

Son áreas geográficas delimitadas dentro del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios, o actividades comerciales, bajo una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior:

- Estas zonas buscan ser instrumento para la creación de empleo y para la captación de nuevas inversiones de capital,
- convertirse en polo de desarrollo que promueva la competitividad en las regiones donde se establezcan,
- desarrollar procesos industriales altamente productivos y competitivos, bajo los conceptos de seguridad, transparencia, tecnología, producción limpia, y buenas prácticas empresariales,
- promover la generación de economías de escala; y simplificar los procedimientos del comercio de bienes y servicios, para facilitar su venta.

A la fecha, en el territorio nacional funcionan 11 zonas francas repartidas en los municipios de Barranquilla, Bogotá, Cali, Cartagena, Cúcuta, La Tebaida, Palmira, Santa Marta, Sopó y Rionegro. Estas han contribuido a la generación de empleo y el establecimiento de industrias en las áreas donde se ubican. De acuerdo con las cifras que maneja el ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en estos espacios se encuentran instaladas 449 empresas, las cuales generan 23.131 empleos directos y más de 60.000 indirectos. Entre 1999 y 2004 el total de las exportaciones de las Zonas Francas, aumentó de US\$559 millones a US\$ 796 millones.

Existen tres clases de zonas francas: permanentes, transitorias y por proyectos. Las primeras corresponden a áreas delimitadas del territorio nacional donde se desarrollan actividades industriales de bienes y servicios o actividades comerciales, destinadas al mercado externo. La compone un usuario operador que se divide en usuario industrial de bienes, usuario comercial y usuario industrial de servicios. Las transitorias son áreas delimitadas del territorio nacional, donde se celebran ferias y eventos internacionales de importancia para la economía. La compone un usuario de zona franca transitoria y el expositor. Por último, encontramos las zonas por proyectos que tienen por objetivo atraer inversión extranjera, promocionar la actividad comercial, industrial, turística y tecnológica y la reconversión de los sectores productivos, a través de la aplicación de instrumentos como la reducción del impuesto de renta del 38.5% al 15%. Igualmente, da la posibilidad de constituirse como Zona Franca a un proyecto industrial o de servicios fuera de los parques tecnológicos ya establecidos. Cuando: Tenga una inversión de \$72,000 millones de pesos (US\$ 32 millones) o la vinculación de 600 empleos directos.

Sea agroindustrial con una inversión de 36,000 millones de pesos (U\$16.4 millones) o 500 empleos directos. De esta forma, a través del Decreto se podrá propiciar el espacio para incentivar aun más los niveles de IED en el sector de industrias manufactureras así como en otros sectores de la economía.

3. Certificado de Reembolso Tributario (CERT)

Es un incentivo que se otorga a los exportadores colombianos que demuestren el reintegro de las divisas producto de sus exportaciones y se reconoce de acuerdo con los países y las fechas de embarque de los productos exportados, según los niveles porcentuales fijados mediante decretos por el Gobierno Nacional. En los últimos cinco años su nivel está fijado en cero. Sus funciones son:

- Promoción de las exportaciones de bienes y servicios,
- diversificación y estímulo de la industria y los sectores productivos nacionales,
- estimular las exportaciones mediante la devolución de sumas equivalentes a la totalidad o una proporción de los impuestos indirectos, tasas y contribuciones pagadas por el exportador,
- promover, sobre la base del valor exportado, aquellas actividades que tendieran al incremento del volumen de las exportaciones.

Su administración siempre ha sido difícil y en numerosas ocasiones se ha detectado fraude. Así mismo, es difícil justificar su legalidad frente a las obligaciones del país en la OMC, con excepción de los consolidados para productos agrícolas.

Un diagnóstico reciente⁸ hace un análisis econométrico de la incidencia de este instrumento en el comportamiento de las exportaciones, encontrando que éste ha tenido poca incidencia en las exportaciones y que no hay una relación directa entre el instrumento y el crecimiento y la diversificación de la oferta exportable colombiana.

B. Otros mecanismos e instrumentos para la promoción de las exportaciones

1. Sociedades de Comercialización Internacional (C.I.)

Este régimen especial fue creado mediante la Ley 67 del 28 de Diciembre de 1979. Las Sociedades de Comercialización Internacional son un instrumento de apoyo a las exportaciones otorgado por el Gobierno Nacional, que confiere beneficios tributarios a través de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales —DIAN— mediante el cual las empresas que tengan por objeto principal la comercialización y venta de productos colombianos en el exterior, adquiridos en el mercado interno o fabricados por productores socios de las mismas, y/o Servicios Intermedios de la producción, con destino a la exportación, estarán libres del impuesto a las ventas IVA y/o de retención en la fuente en la compra local.

Los proveedores de las mercancías del mercado nacional o de los servicios intermedios de la producción, que los venda a las Sociedades de Comercialización Internacional —C.I.— deberá estar amparado por el documento Certificado al Proveedor —C.P.— con el objeto de poder justificar en sus declaraciones de impuestos sus ventas sin incluir el IVA y/o retención en la fuente. Este régimen especial, ha sido creado mediante la Ley 67 del 28 de Diciembre de 1979.

2. Usuario Altamente Exportador (ALTEX)

Como instrumento para incentivar la actividad exportadora, en el Decreto 2685 de 1999 (Estatuto Aduanero) se establece que aquellos usuarios aduaneros permanentes, calificados como altamente

⁸ Cano G., Carlos Andrés (2003). Evaluación de la dinámica e incidencia del CERT en las exportaciones no tradicionales colombianas. Ecos de Economía No. 16, Medellín.

exportadores —ALTEX— por exportar anualmente US\$ 2 millones o más y porque el valor exportado representa una proporción mayor o igual al 40% hasta 2002, 50% hasta 2003 y 60% a partir de 2005 de sus ventas totales durante el mismo periodo, tienen derecho a ciertos beneficios aduaneros, tales como solicitud de embarque global para embarques parciales, eliminación de la inspección física y constitución de una garantía global para amparar la totalidad de sus actuaciones ante la DIAN. La última reforma tributaria (Ley 788 de 2002 art. 33 modificando el art. 428 del Estatuto Tributario) les creó beneficios adicionales tales como el no pago de IVA en los bienes de capital importados destinados a la fabricación de sus exportaciones y suprimió la exigencia de los US\$2 millones mínimos en exportaciones⁹.

Por otra parte, en la sesión 99 del comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior, realizada el 11 de marzo de 2003, se aprobó la modificación del artículo 36 del Decreto 2685 de 1999, consistente en cambiar el porcentaje del valor de las ventas externas del 50% al 30% para considerar a un usuario como altamente exportador —ALTEX, con el propósito de aumentar el número de ALTEX.

Hoy día se encuentran registradas en la DIAN 27 ALTEX, de las cuales 13 son comercializadoras internacionales. Con la desaparición del requisito de los US\$2 millones mínimo de exportaciones y la reducción del porcentaje de ventas exportado del 50% al 30%, el número de empresas que calificaría sería sustancialmente mayor. Se estima en 368 empresas las que recibirían el beneficio tributario¹⁰.

3. Usuario Aduanero Permanente (UAP)

El Decreto 197 de 1995 establece los requisitos necesarios para que una persona jurídica sea reconocida e inscrita como Usuario Aduanero Permanente por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. De conformidad con el Artículo 2 de la norma antes mencionada las empresas que pueden ser reconocidas como Usuarios Aduaneros Permanentes, son entre otras las siguientes:

Las sociedades que hubieren efectuado operaciones de importación y/o exportación por un valor FOB (libre abordaje), superior a los diez millones de dólares (US\$10.000.000) en el año anterior; Las sociedades que sin contar con ese valor, puedan acceder al mencionado registro, por efectuar un número de operaciones que lo justifique, según reglamentación de la DIAN; Las sociedades que cuentan con un programa o contrato vigente de los sistemas especiales de importación - exportación, tengan al menos tres (3) años de experiencia en el desarrollo de los mismos y hubieren efectuado exportaciones en el año anterior por un valor FOB superior a los dos millones de (US\$2.000.000) de los Estados Unidos de Norteamérica; Las sociedades de transporte aéreo, terrestre, marítimo, fluvial o férreo, que acrediten las condiciones establecidas por la DIAN, entre otros aspectos, en lo relacionado con el mínimo de operaciones relacionadas durante el año anterior a la presentación de la solicitud¹¹.

Los usuarios aduaneros permanentes UAP, se benefician de la siguiente manera: en primer lugar, obtienen el levante automático¹² de las mercancías importadas bajo cualquier modalidad. Lo anterior se entiende sin perjuicio de la facultad de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), de practicar la inspección aduanera cuando lo considere conveniente.

En todo caso, el levante procederá cuando se hayan cumplido las obligaciones establecidas en las disposiciones que regulan la materia. En segundo lugar, las personas jurídicas que hayan obtenido su reconocimiento e inscripción como usuarios aduaneros permanentes, sólo deberán constituir la garantía global, la que cobijará la totalidad de sus actuaciones realizadas en calidad de usuario aduanero permanente ante la DIAN, sin que esta entidad pueda exigir otras garantías o pólizas.

⁹ Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, Proyecto de Decreto por el cual se modifica parcialmente el Decreto 2685 de 1999 —ALTEX— Documento Vicetecnico 001/2003. 26 de Marzo de 2003. Colombia.

¹⁰ Según datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

¹¹ Presidencia de la República, Decreto 197 de 1995, Derogado por el Decreto 2685 de 1999.

¹² Si no se requiere de una inspección física se habla de levante automático. Este es el acto por el cual la aduana permite a los interesados el retiro y disposición de las mercancías importadas. Este trámite ocurre en los depósitos de aduana.

4. Depósitos privados para procesamiento industrial

El Gobierno Nacional, en desarrollo de las facultades regulatorias en materia aduanera y con fundamento en la Ley 6 de 1971 Marco de Aduanas y la Ley 7 de 1991 ley Marco de Comercio Exterior, expidió una serie de Decretos relativos al régimen y los procedimientos aduaneros. Los principales aspectos desarrollados en la reforma están contenidos en el Decreto 4136 del 10 de Diciembre de 2004, y en el Decreto 4434 del 31 de diciembre de 2004.

Nuevos beneficios para los UAP: Bajo esta nueva regulación aduanera tendrán acceso a régimen de depósitos privados para procesamiento industrial y para realizar la importación de materias primas e insumos para procesamiento o manufactura industrial, no solamente los ALTEX, usuarios Altamente Exportadores, como estaba previsto desde el Decreto 2685 de 1999, sino que también se podrán realizar ahora importaciones temporales para transformación y generar exportaciones en estos depósitos habilitados, por parte de los UAP, Usuarios Aduaneros Permanentes¹³.

Dichos Depósitos Privados para Procesamiento Industrial, se refieren, a lugares habilitados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, para el almacenamiento de materias primas e insumos que van a ser sometidos a transformación, procesamiento o manufactura industrial, por parte de personas jurídicas reconocidas e inscritas como Usuarios Aduaneros Permanentes UAP o Usuarios Altamente Exportadores ALTEX y autorizadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, para declarar bajo la modalidad de importación temporal para procesamiento industrial.

5. Programas Especiales de Exportación (PEX)

Son un mecanismo de promoción de exportaciones que jurídicamente configura la combinación de dos regímenes aduaneros: La exportación definitiva y la importación temporal. Los PEX, una figura novedosa que contempló el nuevo código de aduanas (decreto 2685 de 1999), consisten en una operación en virtud de la cual un residente en el exterior le compra materias primas a un productor residente en Colombia con la condición de que se las entregue a otro productor residente en nuestro país, quien se obliga a utilizar dichas materias primas en la elaboración de un producto de exportación¹⁴. En el momento en que el productor de materia prima hace la entrega de los bienes al maquilador o productor del bien final, se configura el régimen de exportación definitiva. Es decir, aunque el bien no sale físicamente del país, para efectos tributarios y cambiarios sí se considera exportado.

En consecuencia, a pesar de que se trata de una operación entre dos residentes en Colombia no se causa el IVA; el productor de la materia prima adquiere el derecho de solicitar las devoluciones de IVA causados con los insumos utilizados para la elaboración de la materia prima y puede recibir del exterior las divisas respectivas.

Antes de que la legislación contemplara los PEX, una operación comercial de esa naturaleza constituía una compra-venta en Colombia en la cual se causaba el IVA respectivo y le impedía al vendedor recibir las divisas generadas con motivo de la operación. En algunos casos se acudía al mecanismo cambiario del prepago de las exportaciones, pero éste generalmente exigía la constitución de un depósito ante el Banco de la República, lo que implicaba un sobre costo para este productor.

Por lo cual, en pro de aumentar competitividad de los diferentes sectores colombianos, se da cabida a los Programas Especiales de Exportación –PEX, los cuales son de gran utilidad para los productores de bienes finales o maquiladores, quienes a través de este instrumento podrán recuperar las oportunidades de negocios que habían perdido por la falta de la previsión legal de una figura que reconociera una operación comercial internacional de gran uso.

Por otra parte, la exigencia primordial para poder acceder al PEX es ser persona jurídica legalmente reconocida y no tener deudas con la DIAN. Además el productor nacional de materia prima y el productor del bien final manufacturado, deberán acreditar ante la DIAN la celebración de un acuerdo, en el

¹³ Lewin & Wills Abogados, Boletín Legal de Comercio Internacional. N°1, Vol. II, Marzo de 2005. Bogotá, Colombia.

¹⁴ López Sánchez, Ricardo. Programas Especiales de Exportación. 2004.

que se establezcan las cantidades, términos y condiciones de entrega de la materia prima y de los productos que deben elaborarse y enviarse al residente en el exterior que ha contratado la operación. Igualmente, se establecerán los porcentajes de residuos y desperdicios que generara el proceso de producción.

6. Zonas Económicas Especiales de Exportación (ZEEE)

En el marco del Artículo 337 de la Constitución política de Colombia, las Zonas Especiales Económicas de Exportación (ZEEE) constituyen un régimen especial tendiente a promover el desarrollo de regiones de frontera terrestre o marítima. Mediante su creación se establecen incentivos que se aplicarán en determinados sitios del territorio nacional, con el objetivo de atraer nueva inversión con vocación exportadora, que genere beneficios como el aumento de los niveles de empleo, transferencia de tecnología y crecimiento económico. El proceso de reglamentación de las ZEEE, designadas por la Ley 677 de 2001, implicó una concertación minuciosa entre entidades del sector público, representantes del sector privado y de las regiones.

La Ley 677 de 2001 creó las Zonas Especiales de Buenaventura, Cúcuta, Ipiales y Valledupar. Posteriormente, el Decreto 045 de 2003, tendió los beneficios de las ZEEE al municipio de Tumaco, Departamento de Nariño. A través de la expedición del Decreto 1227 de 2002, el Gobierno Nacional reglamentó las Zonas Especiales Económicas de Exportación —ZEEE—. Teniendo en cuenta los argumentos presentados por las regiones acerca de los montos mínimos de inversión requeridos en la ley 677 de 2001, el Gobierno Nacional realizó un análisis acerca de la viabilidad y conveniencia nacional de disminuir tales montos. Este proceso culminó con la expedición del Decreto 2484 de 2003.

Por su parte, las ZEEE, presentan ventajas en materia laboral y tributaria; En materia laboral, se permite la contratación de personal sin recargo por nocturnos ni festivos, y se reducen en 50% los aportes de la empresa al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y a las cajas de compensación. Adicionalmente, se podrán pagar salarios integrales para empleados que devenguen más de 3 salarios mínimos legales vigentes. Es decir, que si bien las relaciones laborales se registrarán por el Código Sustantivo del Trabajo, se le aplican las reglas especiales arriba mencionadas (Artículo 15 de la Ley de ZEEE). En materia aduanera y tributaria, las ZEEE tendrán los mismos incentivos que las Zonas Francas Industriales de bienes y servicios.

Podrán ser usuarios de las ZEEE las personas jurídicas de cualquier nacionalidad que celebren el contrato de admisión a la zona correspondiente. Asimismo, se considerarán usuarios las personas jurídicas nacionales o extranjeras, legalmente establecidas en Colombia con número de identificación tributaria propio, que adelanten obras de urbanización, construcción e infraestructura de servicios básicos, tecnológicos y civiles, al igual que aquellas que se dediquen a la formación del recurso y potencial humano especializado, dentro del ámbito geográfico de operación de las Zonas Económicas Especiales de Exportación.

Los requisitos que deben cumplir son: Que la inversión deberá ser totalmente nueva; desarrollarse dentro del ámbito geográfico de los municipios declarados ZEEE; Materializarse dentro de los primeros años del tiempo total del proyecto, asumir compromisos cuantificables en materia de generación de determinado número y tipo de empleos, incorporación de tecnologías avanzadas, encadenamiento con la industria nacional, permanencia en la zona, producción limpia y preservando entre otros, aspectos económicos, sociales y culturales de la zona, según las características del proyecto. Los proyectos industriales deberán exportar, como mínimo, el 80% de sus ventas; pero si estos proyectos emplean materias primas agropecuarias, deberán exportar la totalidad de los bienes obtenidos con dichas materias primas, desde la puesta en marcha de los respectivos proyectos.¹⁵

¹⁵ Según datos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. República de Colombia. Instrumentos de Promoción. 2006.

C. Inversión Extranjera Directa (IED)

El Viceministerio de Comercio Exterior del El MCIT cumple la labor de diseñar las políticas de promoción a la inversión extranjera. En el año 2005 Coinvertir, el organismo de promoción de inversión extranjera fue cerrado y su mandato trasladado a Proexport, cuya infraestructura en el exterior ha sido fundamental para la adopción de una estrategia más activa en materia de inversión extranjera, particularmente con el objeto ligarla al crecimiento de las exportaciones (Decreto 4337 de 2004). Varias normas recientes han favorecido también la promoción de la IED: el registro automático de algunas inversiones directas en divisas, la responsabilidad solidaria por infracciones cambiarias y la nueva regulación para la inversión suplementaria en sucursales y sociedades extranjeras (Decreto 1844 de 2003) y la posibilidad de financiar la inversión extranjera con créditos en el país (Decreto 4474 de 2005).

Como se observa en el cuadro 4, a partir de 2004, la IED presentó una fuerte recuperación. Según el Informe al Congreso del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 2005-2006, en esta recuperación influyeron la recuperación de la economía, los resultados de las políticas de seguridad democrática y de atracción a inversionistas que lograron casi duplicar los ingresos en el 2004, hasta alcanzar un total cercano a los US\$ 3.100 millones. El monto excepcionalmente alto registrado en 2005, se obtuvo como resultado de la compra de la cervecera Bavaria por SABMILLER, hasta alcanzar una suma superior a los US\$ 10 mil millones. En el 2006, la IED alcanzó un monto cercano a los US\$ 6.300 millones, que provienen es una mayor proporción de Estados Unidos y España (Cuadro 5)¹⁶.

CUADRO 4
COLOMBIA: INGRESOS NETOS DE IED, 1996-2006
(En millones de dólares)

	1992-1996 ^a	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Colombia	1 443	5 562	2 829	1 508	2 395	2 525	2 139	1 758	3 084	10 255	6 295

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales al 24 de abril de 2007.

^a 1992-1996, promedio anual.

CUADRO 5
COLOMBIA: INGRESOS NETOS DE IED POR PAÍS DE ORIGEN, 1997-2006
(En porcentajes)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Colombia	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Estados Unidos	4	13	23	4	13	46	22	43	17	48
España	26	15	7	15	10	6	13	7	7	16
Reino Unido	0	2	1	0	1	-1	3	1	46	1
Panamá	33	4	8	7	7	3	14	4	3	8
Países Bajos	2	6	18	5	10	2	6	0	4	1
Otros	35	61	43	70	59	43	42	45	23	28

Fuente: CEPAL sobre la base de cifras oficiales al 16 de abril de 2007.

CUADRO 6
INGRESOS NETOS DE IED POR SECTOR DE DESTINO
(En porcentajes)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Recursos naturales	12	3	-3	5	42	42	53	57	32	60
Manufacturas	9	28	34	21	10	15	18	8	54	11
Servicios	78	69	70	73	49	43	29	35	14	29

Fuente: Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe 2006, CEPAL.

¹⁶ CEPAL, Informe “La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe” 2006.

El Ministerio a través de la Ley 963 de 2005 y su Decreto Reglamentario 2950 de 2005, estableció la herramienta “Contratos de Estabilidad Jurídica”, los cuales permiten al inversionista nacional y extranjero tener certeza suficiente sobre la estabilidad de las normas específicas que son determinantes para su inversión.

Esta favorable evolución pone de manifiesto el interés del país en el diseño de políticas de atracción de IED aplicadas en forma integrada con las estrategias de desarrollo del país, lo que contribuiría a maximizar el potencial de la inversión. Según el más reciente Informe de CEPAL, sobre La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe Colombia está pasando de una actitud pasiva a una más proactiva en materia de atracción de IED. Proexport, se ha venido reorientando con mayor énfasis en la búsqueda de inversión para sectores de valor agregado, que permitan crear o fortalecer sectores de clase mundial.

D. Políticas de productividad y competitividad

De acuerdo con el MCIT¹⁷, el país tomó conciencia institucional del tema de la productividad y la competitividad desde comienzos de los noventa, para llegar, a finales de la misma, a la formulación de un modelo integral que estableció mecanismos de orden transversal (redes especializadas), sectorial (convenios de competitividad), regional (Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior – CARCES) y una política en el área de productividad. Todo este modelo se conoció como la Política Nacional de Productividad y Competitividad cuyas bases e instrumentos se desarrollaron ampliamente hasta comienzos de 2002. En la actualidad, el modelo se ha renovado y toma en cuenta nuevos elementos acordes con el contexto de internacionalización de la economía. Surge entonces la Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad —en manos del Departamento Nacional de Planeación— como un instrumento más adecuado para abordar la política en el nuevo contexto y ante los desafíos del mismo.

1. Política nacional de productividad y competitividad

Las bases de esta política se remontan al Plan Estratégico Exportador de 1999 donde se definieron cinco objetivos específicos dirigidos a fortalecer el aparato productivo y mejorar sus condiciones de acceso a los mercados internacionales¹⁸:

- Aumentar y diversificar la oferta exportable de bienes y servicios en función de la demanda mundial,
- aumentar capacidad de venta de bienes y servicios colombianos al exterior, mediante promoción de las inversiones internacionales y el mejoramiento de las condiciones de prestación internacional de servicios,
- aumentar la productividad empresarial y hacer competitiva la actividad exportadora,
- regionalizar la actividad exportadora,
- desarrollar cultura empresarial.

El Plan Estratégico Exportador es una estrategia conjunta de largo plazo (público-privada-académica), que busca incrementar la productividad y hacer de las exportaciones el motor de crecimiento de la economía, con el fin de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos. El plan se elabora con base en los lineamientos fijados por el Plan Nacional de desarrollo aprobado.

La política sentó sus bases en el marco analítico del Foro Económico Mundial y pretendía articular los esfuerzos públicos y privados para actuar en tres dimensiones diferentes: *transversal*, *sectorial* y *regional*. Se crearon tres instrumentos en particular que contribuyeron a incorporar estas dimensiones dentro de la política: la Red Colombia Compite, los Convenios de Competitividad Exportadora y los Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior (CARCES).

¹⁷ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2006). Informe al Congreso Sector Comercio, Industria y Turismo 2005 – 2006.

¹⁸ Plan Estratégico Exportador. Sector Comercio, Industria y Turismo 2004-2009 [online] <http://www.mincomercio.gov.co>.

Dimensión transversal

La Red Colombia Compite (RCC) surgió como un instrumento de articulación de las entidades responsables de cada una de las variables que conformaban los ocho factores de productividad analizados por el Foro Económico Mundial en 1999. Esta red tomó dichos factores e identificó los principales obstáculos a los que se enfrentaba Colombia a la luz de estos. De esta manera, buscaba articular los esfuerzos del sector público, privado y académico con el objeto de superar dichos obstáculos. Esta red ha agrupado diez redes especializadas (capital humano, ciencia y tecnología, energía y gas, finanzas, gerencia, gobierno e instituciones, internacionalización, tecnologías de la información y la comunicación, trabajo y transporte) que “son la instancia de coordinación nacional donde se trabaja en proyectos que se consideren de tipo transversal nacional¹⁹”.

El trabajo de la red inició en el año 2000 y en su diseño inicial se contempló un nodo coordinador (Ministerio de Comercio Exterior), las redes especializadas (ocho en principio) y dos dimensiones, una regional y otra sectorial. Las “redes especializadas” son en la actualidad un instrumento más flexible de interacción entre el sector público y privado y han desarrollado proyectos estratégicos relacionados con el apoyo a la internacionalización, la agilización de trámites, transporte e infraestructura, uso racional de energía, ciencia e innovación y promoción de las tecnologías de información²⁰.

Durante el período de operación de la RCC se constituyeron diez redes especializadas, cada una con un coordinador del sector privado y uno del sector público y representantes del gobierno, empresarios y académicos. Adicionalmente, se estableció una agenda de 33 proyectos estratégicos con cronogramas de trabajo y responsables de cada actividad y se vincularon 81 entidades del sector público, 133 del sector privado y 14 de la academia. Los proyectos identificados se agruparon en cuatro grandes áreas: Sistemas de Información, Investigación, Inversión y Fortalecimiento Institucional, Formación de Recurso Humano, Innovación y Desarrollo Tecnológico. La prioridad otorgada a la negociación de acuerdos comerciales, en particular el TLC con los EEUU, ha llevado a reducir sustancialmente la actividad de la Red en el último cuatrienio.

No obstante, es decisión del nuevo ministro del MCIT reactivar la Red Colombia Compite. En la actualidad, se ha visto un esfuerzo por reactivar la Red al convocarse de nuevo el evento en noviembre pasado en Medellín con la participación de más de 500 empresarios. El evento además de contar con un programa académico, incluyó un taller a través de foros temáticos de discusión donde los empresarios aportaron sus ideas y su conocimiento sobre los diversos temas que se consideran más importantes en la actividad diaria del exportador²¹. Con estos foros se pretende propiciar nuevos espacios de encuentro y análisis entre el sector privado y el sector público.

Dimensión sectorial

Dentro de la dimensión sectorial encontramos los Convenios de Competitividad Exportadora (CCE), fueron creados como instancias de coordinación público-privada con el fin de mejorar la competitividad de las diferentes empresas de una misma cadena productiva o cluster, identificando las principales debilidades y buscando soluciones de manera conjunta. La firma de estos convenios se hacía durante los Encuentros de Competitividad y consistían en una minuta con una matriz anexa de compromisos, resultado del trabajo conjunto de las entidades responsables²². La idea era identificar las áreas temáticas, los compromisos y los responsables de los sectores público y privado. Se le otorgó especial atención a áreas como negociaciones, liderazgo del sector privado, coordinación

¹⁹ Disponible en <http://www.colombiacompiteministerio.gov.co>.

²⁰ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2006). Informe al Congreso Sector Comercio, Industria y Turismo 2005 – 2006.

²¹ Los temas son: transformación productiva, educación y destrezas laborales, alternativas de financiamiento, promoción de la inversión, tecnologías de la información y las comunicaciones e innovación, turismo de clase mundial, Agenda Interna e infraestructura y, finalmente, aspectos tributarios y productividad empresarial.

²² Velasco, María Piedad (2003). Recopilación y evaluación de la Política Nacional de Productividad y Competitividad y de la estrategia de descentralización de promoción de exportaciones y cultura exportadora de Colombia 1998 – 2002. Estudio realizado para la CEPAL Bogotá.

interinstitucional, visión de futuro, asociatividad, oferta institucional y logística. No obstante, los convenios eran muy generales y ninguno tenía cronograma de cumplimiento por parte de los responsables, ni mecanismos explícitos de seguimiento al cumplimiento de las tareas.

De acuerdo con un diagnóstico reciente²³, los convenios regionales han obtenido mejores resultados que los nacionales comprobando que la cercanía geográfica puede ser considerada un factor de competitividad. Adicionalmente, este estudio encontró que los grandes logros atribuibles a los convenios son el fortalecimiento de los gremios y la mejor comunicación público-privada, determinante para el desarrollo empresarial. En la actualidad, y con la aparición de la Agenda Interna (AI), estos convenios han sido reemplazados por talleres sectoriales realizados conjuntamente por el MCIT y el DNP. La AI pretende definir planes, programas y proyectos de corto y mediano plazo que permitan aprovechar las oportunidades de los tratados y también reducir los posibles riesgos derivados de los mismos. En la actualidad, se están construyendo algunas propuestas sectoriales para definir las estrategias competitivas de 29 sectores productivos. Algunos de ellos²⁴ ya han elaborado sus documentos estratégicos donde se identifican las principales fortalezas y debilidades de cada uno de los sectores, se revisan las diferentes estrategias propuestas por estos y, finalmente, se definen algunas acciones —líneas de política y programas especiales— que contribuyan a la competitividad de los mismos. Estos documentos reflejan el esfuerzo conjunto de los empresarios de los diversos sectores y del sector público en cabeza del DNP.

Dimensión regional

Por último, se aborda la dimensión regional a través de los CARCE, que sirven de interlocutores entre el Gobierno Nacional y las regiones para promover la cultura empresarial y exportadora, la competitividad y el crecimiento de las regiones. El cuadro 7 muestra algunos indicadores de los CARCE. El Decreto 2350 de 1991 creó estos comités y determinó que estarían compuestos por representantes de las entidades gubernamentales de la región, un delegado del Corpes regional y tres empresarios del sector privado con reconocida experiencia en el tema, nombrados por el Ministro. Los comités eran presididos anteriormente por el Director Regional del INCOMEX, luego se decidió invitar a reconocidos empresarios a presidir estos comités. Se determinó como objetivo fundamental de los comités consolidar un Plan Estratégico Exportador Regional (PEER) a partir de la identificación del potencial exportador regional y de la adecuada articulación de los diferentes actores participantes. Los planes regionales establecieron objetivos comunes orientados a fomentar la cultura exportadora y empresarial, promover la ciencia y la tecnología, mejorar y adecuar la infraestructura física, adecuar la oferta exportable a la demanda mundial y fortalecer y articular las relaciones entre el sector público, el privado y la academia.

CUADRO 7
ALGUNOS INDICADORES CARCE

1. INDICADOR	2. RESULTADO ACUMULADO
3. Número de Semanas del Empresario y el Exportador	4. 65
5. Formación articuladores de redes empresariales ^a	6. 18
	8. 34 empresas ahijadas
7. Plan Padrino	9. 13 empresas padrino
	10. 3 ciudades principales aplicando el programa

Fuente: Tomado del Informe al Congreso Sector Comercio, Industria y Turismo 2005-2006, MCIT.

^a Número de ciudades departamento capacitadas.

^b Empresas con experiencia exportadora apadrinan empresas con potencial exportador a través de talleres, capacitación y mentoría.

Con la fusión de los ministerios de desarrollo y de comercio, los comités cambiaron de nombre (pero no de sigla), Comités Asesores Regionales de Cultura Empresarial, y también de función, puesto que se enfocaron más en un trabajo de fortalecimiento de las Pymes. Hoy en día, los CARCEs ejercen

²³ *Ibid.*

²⁴ Cadena algodón, fibra, textil y confecciones, cadena cuero, calzado y marroquinería, cadena pulpa, papel, industrias gráficas, editoriales y conexas, cadena metalmecánica y siderúrgica, cadena software.

una importante labor en el marco de la AI, puesto que son el eje central del componente regional de la estrategia y colaboran en la elaboración de las diferentes propuestas de apuestas productivas regionales. El diagnóstico citado anteriormente, encontró que los PEER se han convertido en el norte de muchas entidades a nivel regional, lo que lleva a concluir que las regiones han apropiado la estrategia y continúan construyendo sobre ella para su beneficio, lo que podría asegurar su continuidad.

En la actualidad, los departamentos y regiones que participaron en la construcción de la AI, han comenzado a identificar las cadenas productivas más promisorias y que tendrían un mayor impacto en el desarrollo económico y social de las regiones, con el fin de adelantar las respectivas acciones (proyectos, planes y programas) que impulsen dichas apuestas productivas. Todas estas estrategias se han venido consignando en unos documentos regionales²⁵ que son producto de un trabajo concertado entre sector público y privado.

En el ámbito regional, otros organismos que han tenido impacto en el desarrollo empresarial, la competitividad y la promoción de las exportaciones son las Cámaras de Comercio. De acuerdo con Velasco (2003), estos organismos ejercen una gran influencia en aspectos de desarrollo empresarial, competitividad y promoción de exportaciones, puesto que manejan una solidez presupuestal y su papel es fundamental a escala municipal o regional. La Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), en particular, cuenta con una serie de planes y programas que promueven la competitividad de la región – Plataforma Ciudad-Región Competitiva Bogotá-Cundinamarca y se enmarca en el Plan Regional de Competitividad Bogotá-Cundinamarca 2004-2014. La cámara impulsa 17 apuestas productivas con 38 proyectos de diferentes sectores de la economía. Adicionalmente, cuenta con una agenda regional de ciencia, tecnología e innovación que financia proyectos junto con Colciencias.

Cabe destacar que la CCB y el CARCE de Cundinamarca se encuentran trabajando en la actualización del PEER de la región Bogotá – Cundinamarca con el apoyo de un consultor externo²⁶, quien ha realizado la evaluación del plan anterior, con el fin de construir nuevas metas y nuevas estrategias que se adapten mejor al cambiante entorno internacional. Un elemento importante para resaltar es que se ha identificado en la evaluación de este PEER, que las instituciones son débiles y que el compromiso del sector privado es insuficiente. Se hace alusión al debilitamiento del papel del CARCE a medida que ha avanzado el proceso de internacionalización.

2. El Sistema Administrativo Nacional de Competitividad

En la actualidad, la política de competitividad se da en el marco del Sistema Administrativo Nacional de Competitividad, dirigido por la Presidencia de la República y articulado por la Comisión Nacional de Competitividad. El sistema está concebido como el “conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones públicas y privadas que prevén y promueven la puesta en marcha de una política de productividad y competitividad”. Los integrantes de esta comisión son todas las entidades y actores, tanto de gobierno como del sector privado, relacionadas con el tema. Se suma también a este sistema la Alta Consejería Presidencial para la Competitividad y Productividad, que debe articular todos los esfuerzos de las entidades públicas participantes y cumple funciones de asesoría y apoyo al Gobierno Nacional en los temas relacionados²⁷. Las personas que participan en la comisión son: el director del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Alto Consejero Presidencial para la Competitividad y la Productividad, todos los ministros, el director de Colciencias, el director del SENA, el presidente de la Federación Nacional de Departamentos, el presidente de la Federación Colombiana de Municipios, dos representantes gremiales, dos representantes del sector laboral, el presidente de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), un representante de las universidades regionales y tres miembros más designados por el Presidente de la República.

²⁵ Los departamentos que ya cuentan con este documento son Antioquia, Caldas, Atlántico, Bolívar, Cesar, Quindío, Risaralda, Valle, Huila y Tolima. Los demás departamentos y regiones se encuentran avanzando en el trabajo de publicación de su respectivo documento.

²⁶ Fue contratado Mauricio Reina, investigador asociado de Fedesarrollo.

²⁷ El señor Fabio Valencia Cossio se desempeña desde el año 2005 como Alto Consejero Presidencial para la Competitividad y la Productividad.

Adicionalmente, por sugerencia de la Comisión Nacional, se promovió la creación de Comisiones Regionales de Competitividad (CRC) que están compuestas por representantes del gobierno, empresarios, agremiaciones, academia, consumidores y demás actores de desarrollo de cada una de las regiones. Estas comisiones tienen la función de concebir la estrategia regional de competitividad, velar por su ejecución y hacerle el respectivo seguimiento. De esta manera, las comisiones regionales de agenda interna se convierten en Comisiones Regionales de Competitividad (CRC). A la fecha 24 departamentos han constituido sus CRCs con estructuras mixtas similares. En particular, todas tienen un secretario técnico que se ha buscado tengan una trayectoria en su comunidad y un reconocimiento, que les permita convocar en forma efectiva a los líderes públicos y privados de su respectiva región. El enfoque que la mayoría han adoptado es de “clusters”, lo que permite una mayor flexibilidad cuando existen dificultades para citar cadenas productivas.

El Departamento Nacional de Planeación —DNP—, juega un papel importante, como organismo técnico asesor del Presidente. En el marco de la Constitución Nacional, el DNP define operativamente e impulsa la implantación de una visión estratégica del país en los campos social, económico y ambiental, a través del diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas colombianas, el manejo y asignación de la inversión pública, la definición de los marcos de actuación del sector privado y la concreción de las mismas en planes, programas y proyectos del Gobierno. Su articulación con el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad se refleja en que el DNP junto con el Consejo Privado de Competitividad y el MCIT tienen a su cargo la secretaría técnica de la Comisión Nacional de Competitividad. Debe enfatizarse el carácter mixto de la secretaría, que hace que su agenda refleje de una forma más integral el interés de todos los miembros del CNC y se facilite mantenerlo como un tema de primera importancia en la definición de políticas públicas. Se debe resaltar que esta es la primera vez que se crea una secretaría mixta —público-privada— gracias a la decisión del sector privado de organizarse alrededor de un tanque de pensamiento y acción como el Consejo Privado de Competitividad. Esto facilita la articulación de esfuerzos, la celeridad en los procesos de discusión y mantener un balance en las prioridades cuando difieren las de los agentes privados y los públicos. En el proceso de elaboración de la política, la secretaría técnica presenta una propuesta de diagnóstico, visión y estrategias para Colombia. La propuesta definitiva fue aprobada por la Comisión Nacional de Competitividad (CNC) como las bases de la Política Nacional de Competitividad, en sesión del día 3 de julio de 2007 presidida por el Presidente de la República. En la CNC tienen asiento, además del Gobierno y el sector privado, representantes de la academia, los trabajadores, y las regiones.

Luego de aprobada las bases de la política nacional de competitividad, durante el segundo semestre de 2007 la Secretaría técnica mixta del CNC trabajó en la identificación de las áreas específicas como aspectos fundamentales en los que se requiere actuar al interior de cada una de las estrategias aprobadas y en la definición del arreglo institucional para garantizar un adecuado diálogo público-privado y una efectiva coordinación al interior del gobierno nacional y entre las instancias nacionales y regionales en materia de competitividad. Dichos elementos fueron presentados a la CNC en la sesión del 22 de noviembre de 2007.

El paso siguiente es la definición de un plan de acción de corto, mediano y largo plazo por estrategia dentro de las áreas específicas identificadas, que será desarrollada en grupos de trabajo mixtos bajo el liderazgo temático de los ministerios competentes con la participación del CPC, durante el primer trimestre del año 2008.

Adicionalmente, el DNP es una de las autoridades nacionales de planeación y responsable por el diseño del Plan Nacional de Desarrollo. Esta entidad coordina las labores de formulación del Plan y vela por la atención a los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales en materia de planeación. Las otras autoridades nacionales de planeación son: el Presidente de la República, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y los demás Ministerios y departamentos Administrativos en su ámbito funcional.

Los Planes de Desarrollo están diseñados para cuatro años (un período presidencial) y tienen carácter de Ley de la República, lo que los hace de obligatorio cumplimiento. Cada Plan establece una serie de metas cuantitativas relacionadas con los distintos tópicos que se abordan, de acuerdo con la orientación

que éste tenga. El Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 se titula “Estado Comunitario: desarrollo para todos” y tiene la particularidad de ser el primer Plan de un gobierno reelecto, lo que podría garantizar una continuidad en los planes y programas. Este Plan le otorga un papel central en el crecimiento al sector privado, argumentando que la tarea de generar riqueza es una responsabilidad de dicho sector fundamentalmente. Con respecto a la competitividad, el Plan sigue apuntando al completo desarrollo de la Agenda Interna (AI), mencionada anteriormente, y que contempla una metodología participativa que involucra a todos los actores de la economía (sector productivo, sector público nacional y territorial, academia, trabajadores, sociedad civil). Se habla también de dos grandes transformaciones: el desarrollo del capital humano y el del físico. Estos desarrollos debieran lograrse a través de mayor educación, investigación, aplicación de conocimientos, crédito popular y apoyo al emprendimiento fundamentalmente.

Para garantizar el cumplimiento de los Planes Nacionales de Desarrollo, se diseñó el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la gestión Pública (SINERGIA) que lleva a cabo la evaluación y el seguimiento de los resultados e impactos de las principales políticas, programas y proyectos de inversión. El sistema está compuesto por tres elementos fundamentales: 1) seguimiento a resultados; 2) evaluaciones focalizadas; y 3) difusión de resultados. En el primer componente se hace la respectiva verificación del cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, mientras que en el segundo, se hacen análisis detallados del funcionamiento, impacto y evolución de las principales políticas y programas de gobierno. Finalmente, el componente de difusión de resultados y rendición de cuentas, pone a disposición del público en general los resultados de los procesos evaluación y seguimiento.

V. Ciencia, tecnología e innovación

La Dirección Nacional de planeación —DNP—, es responsable de la política de ciencia y tecnología y ejerce sus funciones a través de Colciencias, entidad adscrita a este departamento. Esta entidad desarrolló el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (SNCyT) que está compuesto por actores del sector público, académicos y el sector empresarial. El sistema coordina la inversión pública en ciencia y tecnología y financia proyectos de investigación, formación de investigadores, actividades empresariales de innovación y desarrollo tecnológico²⁸.

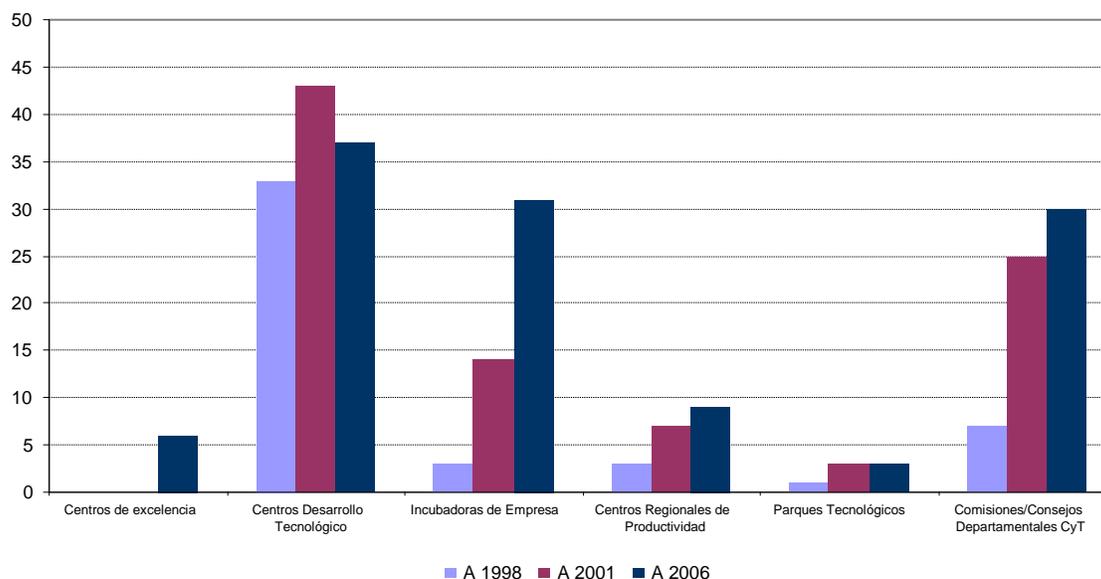
Adicionalmente, la iniciativa de Colciencias de adoptar en 1995 el Sistema Nacional de Innovación —SIN— dio un giro al concepto mismo de innovación, involucrando cambios organizacionales, actitudes gerenciales, estrategias competitivas y procesos de aprendizaje, sobrepasando lo estrictamente tecnológico de proceso y producto²⁹. Dentro del SNI se institucionalizó la red de Centros de Desarrollo Tecnológico (CDT) y las Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica (IEBT), como estrategia central para lograr una mayor productividad y competitividad empresarial. La red de CDTs, en particular, “presta servicios a las empresas, cadenas productivas y clusters empresariales, articulando las universidades con las empresas, la investigación científica con el desarrollo tecnológico y la innovación y los centros y grupos nacionales de I&D con el mundo empresarial e internacional”³⁰. Esta red está conformada por: a) Centros Nacionales de Desarrollo Tecnológico Sectorial; b) Centros Regionales de Productividad e Innovación; c) Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica; y d) Parques Tecnológicos. Adicionalmente, Colciencias ha desarrollado varias modalidades de financiación para el fomento de la innovación en el sector empresarial.

²⁸ Documento CONPES 3280, “Optimización de los Instrumentos de Desarrollo Empresarial”. MCIT, DNP:DDE, abril 19 de 2004.

²⁹ Jaramillo, Hernán (2004), Políticas Científicas y Tecnológicas en Colombia: Evaluación e Impacto durante la década de los noventa. CEPAL.

³⁰ Ibid.

GRÁFICO 5
INFRAESTRUCTURA CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA
(Número de entidades)



Fuente: Indicadores de Ciencia y Tecnología, DNP.

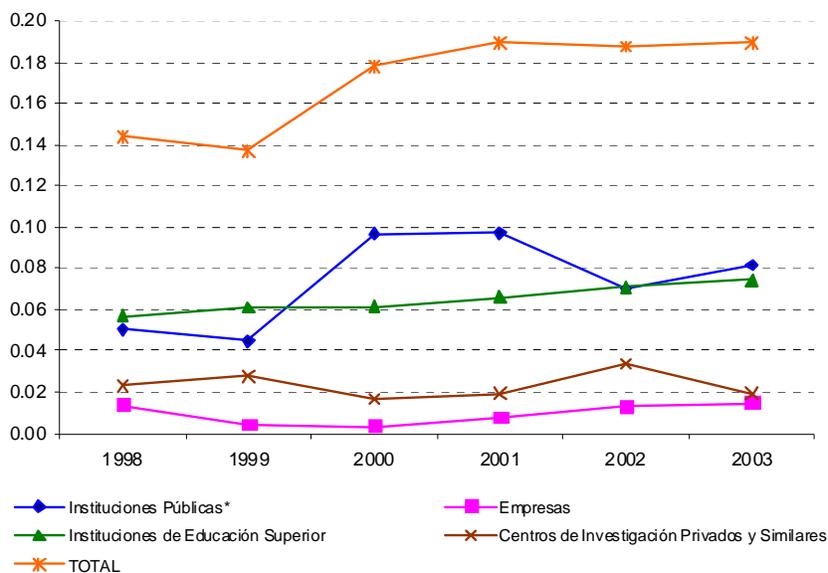
Cabe aclarar que la inversión en ciencia y tecnología en el país oscila entre el 0,2% y el 0,5% del PIB, cifra que resulta ser muy baja en comparación con otros países³¹. En el caso de Colombia, la inversión en I+D tuvo un momento importante durante los años 96 y 97, cuando Colciencias estaba ejecutando el Crédito BID III y el presupuesto de esa entidad alcanzó cerca de 60 millones de dólares. Gracias a ese incremento de la inversión, el país logró crear varios centros de investigación y desarrollo, consolidar los grupos de investigación en las universidades y formar un número importante de investigadores a nivel de doctorado. Sin embargo, a partir del año 98, los recursos disponibles para el área disminuyeron apreciablemente y no se ha detectado ninguna tendencia a mejorar como lo muestra el gráfico 5, basado en datos del Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología.

Si bien durante los últimos 40 años el país aumentó su capacidad para generar conocimiento, los resultados de la política de ciencia y tecnología se quedan cortos con relación a su verdadero potencial y ante las expectativas que se han generado durante los últimos años en el sector productivo. Colombia aún se encuentra rezagado en las dinámicas de adaptación del conocimiento generado y su transferencia a los procesos productivos. Los proyectos de innovación y desarrollo tecnológico formulados por las regiones y por los sectores productivos son mínimos; la investigación y el desarrollo tecnológico se jalonan desde los laboratorios científicos y universitarios sin que se garantice o evidencie la interacción con el sector productivo y la posterior aplicación de los resultados obtenidos para la generación de mayores niveles de productividad, competitividad y generación de riqueza.³² Una posibilidad sería que en el futuro se reserve una proporción del presupuesto de Colciencias para financiar proyectos avalados por empresas en colaboración con los centros de investigación o universitarios.

³¹ Colombia. Inversión en Ciencia y Tecnología. Fuente Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana —RICYT—.

³² CONPES Social, “Consolidación del Sistema Nacional de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Emprendimiento en Colombia”. SENA, DNP, octubre 19 de 2005.

GRÁFICO 6
INVERSIÓN EN ACTIVIDADES DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN
(En porcentajes)



Fuente: Tomado de la presentación “Política de Formación de Talento Humano de Alto Nivel para el Desarrollo Científico, Tecnológico y de la Innovación. Subdirección de Programas Estratégicos, Colciencias.

Por su parte, Colciencias desde los 90 ha realizado grandes esfuerzos para apoyar la formación de nacionales en C,T+I. Sin embargo, dichas iniciativas aún siguen siendo insuficientes, especialmente en el presente siglo, donde se habla de una “sociedad del conocimiento” y donde los grandes cambios ocurridos en el siglo XX, en el orden científico, investigativo y tecnológico, exigen cada vez más a los países de todo el mundo, contar con un recurso humano altamente calificado, para alcanzar mayores niveles de productividad, competitividad y desarrollo científico, tecnológico y de innovación. Por esta razón, Colciencias cuenta con una Política Nacional de Formación de Talento Humano de Alto Nivel para el desarrollo científico, tecnológico y la innovación, como una de las estrategias que quedó consignada en el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario 2002 – 2006”³³. Desde 1992 hasta hoy, Colciencias ha realizado 20 convocatorias públicas nacionales, mediante las cuales se ha apoyado 1.476 colombianos³⁴ de los cuales 112 han realizado estudios de maestría en el exterior, 1.128 estudios de doctorado y 92 pasantías de investigación en el extranjero y en el país, en diferentes áreas del conocimiento.

A pesar de los esfuerzos realizados por Colciencias durante estos 13 años, no se ha contado con los resultados esperados y Colombia sigue estando rezagada en cuanto a ciencia, tecnología e innovación, al igual que la brecha del conocimiento se acrecienta no solo cuando se compara con países desarrollados sino con los mismos países vecinos. Dicha situación se evidencia al revisar las inversiones de los países del primer mundo en I+D para alcanzar mayores índices de crecimiento y competitividad. Es necesario igualmente revisar las experiencias exitosas de los países desarrollados en lo que a financiamiento de la innovación se refiere, como lo hace Jiménez (2006) en un estudio reciente en el que analiza la experiencia de estos países en la utilización de capital de riesgo como instrumento financiador de innovación y creador de nuevas empresas.

³³ Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología “Francisco José de Caldas”-Colciencias-Subdirección de Programas Estratégicos.

³⁴ Fuente: COLCIENCIAS.

Colciencias, junto con el Departamento Administrativo de Estadística (DANE) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) publicaron el documento “Innovación y Desarrollo Tecnológico en la Industria Manufacturera Colombiana 2003 – 2004” que contiene información estadística sobre este tipo de actividades en las empresas del país. La información se obtuvo de la Segunda Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica (EDIT II). Esta encuesta indaga sobre la inversión en actividades de innovación y desarrollo tecnológico, el tipo de personal ocupado en las empresas, el estado de avance de los resultados en cuanto al tipo de innovación, los factores que la obstaculizan y el origen de la misma, el financiamiento de estas actividades, los instrumentos de la política de ciencia y tecnología, entre otros temas. La encuesta fue aplicada a 6.670 empresas de las cuales 6 172 respondieron a la misma. El diagnóstico clasifica a las empresas en cinco grupos de acuerdo con su nivel de innovación: innovadoras radicales (inversión alta en innovación), innovadoras incrementales (inversión en bienes y procesos nuevos), innovadoras organizacionales y comerciales (mejoras en la organización o en la comercialización), adecuadas tecnológicamente sin innovación (baja inversión en innovación y aún en proceso) y, finalmente, empresas no innovadoras (cero inversión en innovación).

Los resultados de esta encuesta muestran que solamente el 8,3% de las empresas pertenecen al primer grupo, 17,2% pertenecen al segundo grupo, 7,9% pertenecen al tercero, 43,1% al cuarto y, por último, 23,5% al quinto grupo. Cabe señalar que el sector que registró un mayor monto de inversión en actividades de desarrollo e innovación tecnológica fue el de productos derivados de la refinación de petróleo. Otro resultado interesante aportado por la encuesta es que las pequeñas y medianas empresas apenas responden por un 20% aproximadamente del total de inversiones en innovación de la industria manufacturera, lo que significa que es la gran industria la que realiza este tipo de actividades en mayor medida. Los resultados en cuanto a capacitación del recurso humano no son alentadores, pues indican que apenas un 12,2% del personal empleado en la industria alcanza el nivel profesional y un 9% el nivel técnico. En cuanto a mayores niveles de capacitación, apenas el 0.1% había alcanzado nivel de doctorado para el año 2004. En cuanto a financiamiento de las actividades de innovación, la principal fuente de éste son las mismas empresas y el resto se divide entre fuentes del sector público, banca privada y otras fuentes. Sobre el conocimiento de las empresas de las diferentes fuentes de cofinanciación, es interesante observar que algunas empresas reportan un desconocimiento de algunos de los programas públicos de financiamiento (Proexport, SENA, Colciencias).

El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) es otra de las instituciones que participa en el sistema. Su función tradicional, similar a la de otros organismos públicos de capacitación de la región, ha sido la de formación para el trabajo. En el 2004 asume la responsabilidad de liderar en el país el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo y se le encomienda la tarea de adecuarse para la competitividad y liderar la construcción de un sistema que articule toda la oferta educativa técnica, pública y privada, para regularla y potenciarla.

El Sena trabaja junto con Colciencias en varios proyectos de promoción de la innovación. El SENA capacita a empresarios en el tema de emprendimiento y apoya los mejores proyectos e iniciativas productivas presentadas durante el curso otorgado por el mismo, a través del Fondo Emprender, que tiene como objetivo apoyar proyectos productivos que integren los conocimientos adquiridos por los emprendedores en sus procesos de formación con el desarrollo de nuevas empresas. El Fondo además, facilita el acceso a capital al poner a disposición de los beneficiarios los recursos necesarios para la puesta en marcha de las nuevas unidades productivas (capital semilla).

Con referencia al tema de ciencia, tecnología e innovación, las preocupaciones se centran alrededor de dos cuestiones fundamentales. La primera de ellas es la relevancia de los proyectos que se apoyan con los recursos de las entidades encargadas, es decir, el aporte que los mismos hacen al desarrollo del país puesto que se ha observado que algunos de los proyectos que se apoyan contribuyen relativamente poco a los indicadores de crecimiento y desarrollo. Por otro lado, preocupa igualmente la debilidad de las alianzas académico-privadas, es decir, las relaciones universidad-empresa, puesto que se evidencian ritmos de trabajo diferentes. El sentir común frente a este tema es que la academia no produce al mismo ritmo de la industria y en tal sentido el conocimiento tarda demasiado y por ende las innovaciones asociadas.

VI. El papel del sector privado

Por el lado del sector privado, los gremios cumplen un papel fundamental como puente de comunicación entre sus afiliados y el Gobierno Nacional. Existe un Consejo Gremial Nacional constituido por los principales gremios de los diferentes sectores económicos: Asociación Nacional de Industriales (ANDI), la Asociación Colombiana de Pequeña y Mediana Industria (ACOPI), la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL), la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (CONFECAMARAS), la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), entre otros. Un gremio en particular es de especial interés para este estudio por tratarse de representantes del sector que va a ser analizado aquí: La Cámara Sectorial de Algodón-Fibra-Textil-Confecciones de la ANDI. También está constituida la Comisión Mixta de Comercio Exterior donde tienen asiento empresarios y gremios y que actúa como órgano consultor del gobierno en estas materias. No se reúne con regularidad, pero se le convoca para discutir decisiones trascendentes como por ejemplo, la metodología y preparación de la negociación del TLC con los EEUU.

Por otra parte, existe el Consejo Privado de Competitividad, recientemente constituido, que ejerce, junto con el DNP, la secretaría técnica de la Comisión Nacional de Competitividad. La misión de este Consejo es fundamentalmente servir como interlocutor entre el sector público y privado y articular los esfuerzos de los diferentes actores participantes con el fin de liderar y posicionar una visión de país en el largo plazo. En general, el papel del sector privado como agente activo en el diseño y ejecución de las diferentes políticas revisadas en este estudio, ha sido esporádico y poco representativo, por lo que se espera que iniciativas como la de dicho Consejo contribuyan a fortalecer las alianzas público-privadas y el trabajo conjunto para la toma de decisiones de política.

Conclusiones

Por varias décadas han existido en Colombia, por un lado, instituciones especializadas en comercio, innovación, desarrollo tecnológico y por otro, iniciativas orientadas a crear sinergias para consolidar el diálogo tripartito entre el sector público, privado y la academia. Sin embargo, a pesar del énfasis en la corresponsabilidad y en la importancia de la participación activa de los diferentes actores involucrados en el diseño de las políticas públicas, aún se evidencia un clima de desarticulación institucional, donde las alianzas entre los sectores anteriormente nombrados han sido poco efectivas arrojando como resultado una duplicidad de funciones entre las diversas entidades y dentro de ellas mismas.

Esto conlleva a afirmar que existe una inapropiada articulación y poca complementariedad entre los entes responsables, pese a los esfuerzos realizados por cada uno de estos, pero de una manera individual sin propender a un entramado coordinado, comunicativo y colectivo para de esta forma obtener mejores resultados tanto al corto, mediano y largo plazo. Lo anterior puede observarse, en el Diagrama de la Institucionalidad de Comercio Exterior en Colombia, anexo al documento, donde se percibe una gran gama de instituciones, por un lado, de comercio, promoción de exportaciones, sistema de innovación nacional, centros de investigación, academia, y por otro, asociaciones gremiales, que trabajan coordinadamente en respuesta a coyunturas (por ejemplo, la negociación TLC-EEUU) pero no perdurables en el tiempo. Puede resultar paradójico hablar de desarticulación cuando la mayoría de las instituciones pertenecen al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT), sin embargo, el mismo Gobierno Nacional en uno de sus documentos CONPES afirma que “el hecho de que las directrices sobre la política emanaran de un ministerio (el de comercio) hacia entidades de su mismo nivel, no permitió que se tuviera el mandato suficiente para influir en las demás políticas y hacer cumplir estas directrices”³⁵.

Resulta indispensable entender y visualizar el marco institucional y la problemática existente en los canales de información entre las instituciones y los diferentes sectores (privado-público-academia) que no permiten la coherente y efectiva articulación en cuanto al tema de promoción, innovación, diversificación de la oferta exportable y el desarrollo tecnológico que apunte a una verdadera competitividad del país frente a una economía mundial en constante cambio. Diversos diagnósticos coinciden en que no hay una clara definición del papel de las diferentes entidades en el desarrollo de la política de competitividad y esto ha dificultado que dicha política muestre mayores resultados. Adicional a la clara desarticulación institucional, los diferentes elementos de la política de competitividad reflejan una discontinuidad en el tiempo producto de los rompimientos entre los sucesivos gobiernos.

³⁵ Documento CONPES 3439, “Institucionalidad y Principios Rectores de Política para la Competitividad y Productividad”. Alta Consejería Presidencial para la Competitividad y la productividad, MCIT, DNP-DDE, agosto 14 de 2006.

Sumado a esto, cabe resaltar que para ser competitivos no solo se necesita una adecuada articulación del sector público con el sector privado sino a la vez con el sector educativo, centros de investigación que le den un valor agregado a los productos que comercializa Colombia. La inversión del Gobierno Nacional en investigación científica y tecnológica ha oscilado en torno al 0.2% del PIB en los últimos años y si se incluyen los programas de transferencia de tecnología, la cooperación técnica internacional, la inversión privada y los costos de funcionamiento del sistema, la inversión se eleva al 0.5% del PIB³⁶, cifra muy baja si se compara con los niveles de inversión que se observa en los países industrializados o de mayor dinamismo económico (en los cuales fluctúa entre un 2% y un 4% del PIB).

De acuerdo con uno de los estudios en los que se basa la política de productividad y competitividad, el nivel de pobreza y el bajo crecimiento económico están condicionados por el tipo de bienes que Colombia produce, así que se debe enfatizar en la importancia de elevar el porcentaje del PIB asignado para investigación en ciencia y tecnología apuntando a los sectores donde el país es fuerte pero imprimiéndoles o añadiéndoles valor agregado a través de innovación tecnológica para de esta manera lograr una diversificación exportadora que atienda las necesidades de los socios comerciales. "Ningún país ha alcanzado el desarrollo sin una inversión significativa en capital humano y conocimientos. El manejo adecuado del conocimiento, el desarrollo tecnológico y el aumento de la productividad constituyen la base del crecimiento moderno y de la competitividad internacional".

Es necesario enfatizar en la importancia que tiene para un país como Colombia desarrollar una capacidad propia para generar conocimiento, que permita al país construir modelos de desarrollo, acordes con las características específicas de la nación. La creación de esa capacidad debe ser una prioridad absoluta para el gobierno.

³⁶ Documento CONPES 2739 – Colciencias-DNP: UDE. 1998.

Bibliografía

- Anzola Gil, Marcela (2000), *Análisis Institucional de los Sistemas de Comercio e Inversión Extranjera*. Proyecto de Modernización del Estado, Bogotá.
- Arias, Andrés y Zuleta, Hernando *Tasa de Cambio Real e Inversión: La Experiencia de 1990-1996*, Borradores de Economía No. 76, Banco de la República, Bogotá, Colombia.
- Baltagi, B. (1995), *Econometric Analysis of Panel Data*, John Wiley and Sons (eds.), New York.
- Bonifaz, José Luis y Mortimore, Michael (1999), “Colombia: un CANálisis de su competitividad internacional” CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Calderón, A. (1995), “La TCR en Colombia: Mitos y Realidades”. En: Coyuntura Económica, Junio. Cambio y Progreso Vol. 1 No 1. Mayo, Bogotá. DANE. “Índices de Tasa de Cambio de las Exportaciones Menores: Aspectos Conceptuales y Metodológicos”.
- Cano, Carlos Andrés (2003), Evaluación de la dinámica e incidencia del CERT en las exportaciones no tradicionales colombianas. Ecos de Economía No. 16, Medellín.
- Carrasquilla, A y Arias, Andrés (1997). “Tasa de Cambio Real en Colombia: Qué pasó?, un modelo de tres periodos”. Banco de la República, Mimeo.
- Castro, Raúl; Pabón, Carlos y Santamaría, Mauricio (1991). “Metodología para el Cálculo de la Tasa de Cambio Efectiva: Caso Colombiano”. En: Desarrollo y Sociedad No.27.
- CEPAL (1992) “La cadena de distribución y la competitividad de las exportaciones latinoamericanas: Las exportaciones de confecciones textiles de Colombia”. Santiago de Chile.
- _____(2004). “Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe Tendencias 2005. Santiago de Chile.
- _____(2006). “Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. 2005-2006. Santiago de Chile.
- _____(2007). La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2006. Santiago de Chile.
- Chacholiades, Miltiades (1994). “Economía Internacional. Segunda Edición”. Ed. Mc Graw Hill. 223-224 p.
- CONPES 2739, “Política Nacional de Ciencia y Tecnología 1994-1998”. Colciencias, DNP, noviembre 2 de 1994.
- ____3198, “Ajustes a la Política de Promoción de Comercio Exterior”. MCIT, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DNP, agosto 26 de 2002.
- ____3280, “Optimización de los Instrumentos de Desarrollo Empresarial”. MCIT, DNP:DDE, abril 19 de 2004.
- ____3297, “Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad: Metodología”. MCIT, DNP, julio 26 de 2004.
- ____3439, “Institucionalidad y Principios Rectores de Política para la Competitividad y Productividad”. Alta Consejería Presidencial para la Competitividad y la Productividad, MCIT, DNP – DDE, agosto 14 de 2006.
- ____Social, “Consolidación del Sistema Nacional de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Emprendimiento en Colombia”. SENA, DNP, octubre 19 de 2005.
- Corporación Andina de Fomento (2005), “Políticas sectoriales en la región andina: Lecciones y Propuestas”. Ver Capítulo 5: Políticas sectoriales en Colombia: evolución y propuestas, por Ricardo Rocha García.
- DANE (2004), Innovación y Desarrollo Tecnológico en la Industria Manufacturera Colombiana 2003-2004. Colciencias, DNP y DANE.

- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2005), “Informe de Coyuntura” Julio 2005.
- Echavarría, Juan José (1980). “La Evolución de las Exportaciones Colombianas y sus Determinantes, un análisis empírico”. En: Revista del Banco de la República No.634. 1118 p.
- GRECO (2001). “Exportaciones No Tradicionales de Colombia”. En: Borradores de Economía No. 170 Banco de la República, 70 p.
- Hausmann, Ricardo y Rodrik, Dani (2006), Doomed to choose: Industrial policy as predicament.
- Hernández, Gustavo; Soto, Carolina; Prada, Sergio, y Ramírez, Mauricio (2000). “Exenciones Tributarias: Costo Fiscal y Análisis de Incidencia”. En: Archivos de Macroeconomía No.141.
- Ibarra, Armando (1999). “Índice Encadenado de la Tasa de Cambio Real Regional Ponderado por el Comercio de Exportaciones”. En: Borradores de Economía No. 121. Febrero. Banco de la República. 119 Ecos de Economía No. 16. Medellín, Marzo 2003.
- Jaramillo, Hernán (2004), Políticas Científicas y Tecnológicas en Colombia: Evaluación e Impacto durante la década de los noventa. CEPAL.
- Jiménez, Luis Felipe (2006), Capital de riesgo para la innovación: lecciones de países desarrollados. Serie Desarrollo Productivo No. 173, CEPAL, Santiago de Chile.
- Krugman, Paul y Obstfeld, Maurice (1999). Economía Internacional. Teoría y Política. Ed. Mc Graw Hill.
- Lewin & Wills Abogados, Boletín Legal de Comercio Internacional. N°1, Vol. II, Marzo de 2005. Bogotá, Colombia.
- López Sánchez, Ricardo (2004). Programas Especiales de Exportación.
- Mesa, Fernando; Cock, María Isabel y Jiménez, Ángela Patricia (1998). “Evaluación Teórica y Empírica de las Exportaciones No Tradicionales en Colombia”. En: Archivos de Macroeconomía No 94 DNP.
- Mesa, Fernando (2001). “Strategic Trade Policy and Exchange Rate Uncertainty”. En: Archivos de Macroeconomía No. 162, DNP.
- Misas, Martha; Ramírez, María Teresa y Silva, Luisa (2001). “Exportaciones No Tradicionales en Colombia y sus Determinantes”. En: Borradores de Economía No.178, Banco de la República.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2006). Informe al Congreso Sector Comercio, Industria y Turismo 2005 – 2006.
- ___ Plan Estratégico Exportador. Sector Comercio, Industria y Turismo 2004-2009 [online] <<http://www.mincomercio.gov.co>>.
- Mortimore, Michael; Vergara, Sebastián y Katz, Jorge (2001), La competitividad internacional y el desarrollo nacional: implicancias para la política de Inversión Extranjera Directa (IED) en América Latina. CEPAL, Serie Desarrollo Productivo No. 107, Santiago de Chile.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico(OCDE) (2006), “Trends and recent developments in foreign direct investment”, International Investment Perspectives, 2006 Edition, París.
- Posada Flórez, Eduardo. Ciencia, Tecnología y Desarrollo – Revista del Centro Andino de Altos Estudios CANDANE, Bogotá, Colombia, Diciembre 2006. Pág.94.
- PROEXPORT (2006a), Respuesta a la “Encuesta sobre tendencias en la inversión extranjera en América Latina y el Caribe en el 2006”, Bogotá, D.C., 20 de noviembre.
- Steiner, Roberto y Wüllner, Andrea (1994): “Efecto de la Volatilidad de la Tasa de Cambio en las Exportaciones No Tradicionales”. En Coyuntura Económica (dic), 139 p.
- Steiner, Roberto y Soto, Carolina (1998). “5 Ensayos sobre Tributación en Colombia”. En Serie de Cuadernos de Fedesarrollo No.6. Fedesarrollo.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2003), “Investment and Technology Policies for Competitiveness: Review of Successful Country Experiences (UNCTAD/ITE/IPC/2003/2), Ginebra.
- USAID y Colombia Productiva (2005). Plan de Acción: Competitividad para la Inversión en Colombia. Bogotá.
- Velasco, María Piedad (2003). Recopilación y evaluación de la Política Nacional de Productividad y Competitividad y de la estrategia de descentralización de promoción de exportaciones y cultura exportadora de Colombia 1998 – 2002. Estudio realizado para la CEPAL. Bogotá.
- World Bank (2007), Colombia 2006-2010: A Window of Opportunity. Policy Notes presented by the World Bank.

Anexos

Anexo 1

Glosario de siglas

- ACOPI – Asociación Colombiana de Pequeña y Mediana Industria.
- AI – Agenda Interna.
- ALTEX – Usuario Altamente Exportador.
- ANDI – Asociación Nacional de Industriales.
- ASCUN – Asociación Colombiana de Universidades.
- ATPDEA – Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act.
- BANCOLDEX – Banco de Comercio Exterior.
- CAF – Corporación Andina de Fomento.
- CAMACOL – Cámara Colombiana de la Construcción.
- CARCE – Comité Asesor Regional de Comercio Exterior.
- CCE – Convenios de Competitividad Exportadora.
- CDT – Centros de Desarrollo Tecnológico.
- CERT – Certificado de Reembolso Tributario.
- CNC – Comisión Nacional de Competitividad.
- CONFECAMARAS – Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio.
- CPC – Consejo Privado de Competitividad.
- CRC – Comisiones Regionales de Competitividad.
- DANE – Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- DIAN – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
- DNP – Departamento Nacional de Planeación.
- EDIT II – Segunda Encuesta de Innovación y Desarrollo Tecnológico.
- FIDUCOLDEX – Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior.
- FNG – Fondo Nacional de Garantías.
- FOMIPYME – Fondo Colombiano para la Modernización y el Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.
- ICBF – Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- IEBT – Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica.
- IED – Inversión Extranjera Directa.
- IFI – Instituto de Fomento Industrial.
- INCOMEX – Instituto Nacional de Comercio Exterior.
- IVA – Impuesto al Valor Agregado.
- MCIT – Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- PEER – Plan Estratégico Exportador Regional.
- PEX – Programas Especiales de Exportación.

RCC – Red Colombia Compite.

SAC – Sociedad de Agricultores de Colombia.

SENA – Sistema Nacional de Aprendizaje (SENA).

SCI – Sociedades de Comercialización Internacional.

SNI – Sistema Nacional de Innovación.

SNCyT – Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

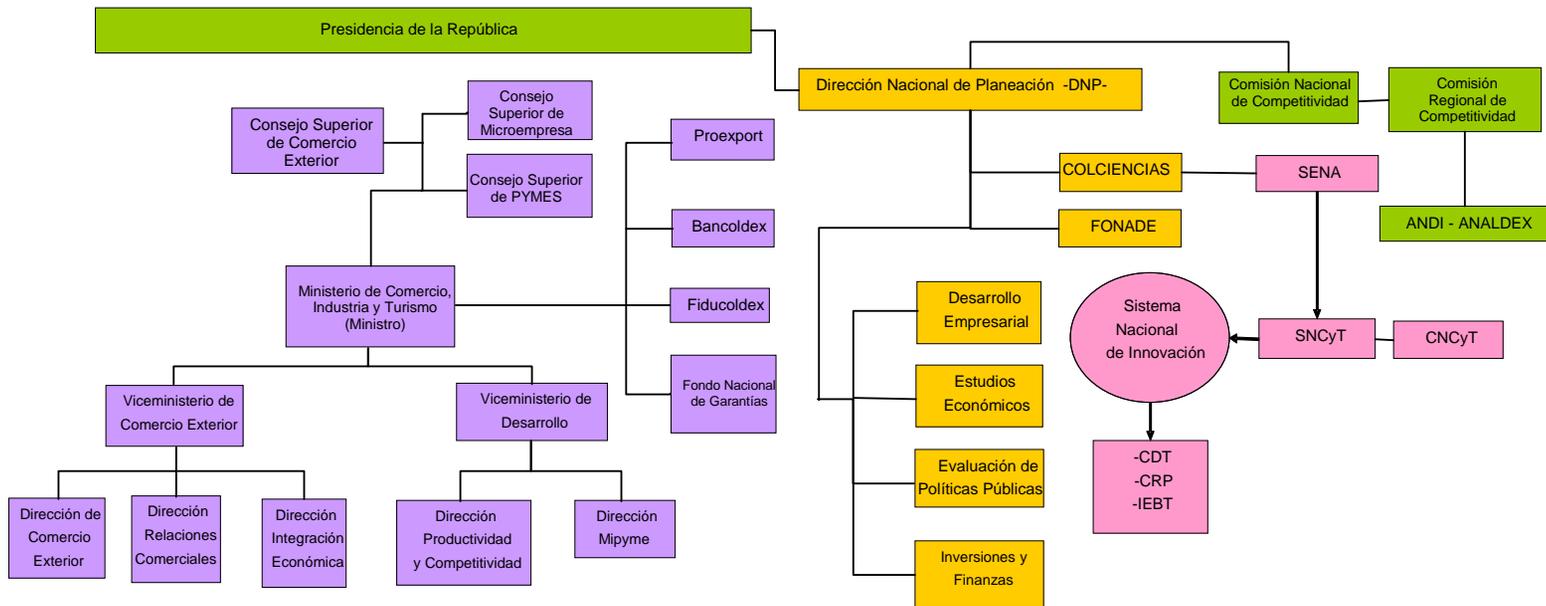
TLC – Tratado de Libre Comercio.

UAP – Usuario Aduanero Permanente.

ZEEE – Zonas Económicas Especiales de Exportación.

Anexo 2 Varios indicadores

GRAFICO A.1
INSTITUCIONALIDAD DEL COMERCIO EXTERIOR EN COLOMBIA



* **La Comisión Nacional de Competitividad esta conformada por:** El Presidente de la República quien presidirá la Comisión, por el Director del Departamento Nacional de Planeación, Director del Consejo Privado de Competitividad, quienes ejercerán la Secretaría Técnica; y el Alto Consejero Presidencial para la Competitividad y la Productividad, quien será el coordinador general. Los ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura, Minas y Energía, Comercio, Educación, Comunicaciones y Transporte; al igual que los directores de Colciencias y el SENA. Además estarán los presidentes de la Federación Nacional de Departamentos y la Federación Colombiana de Municipios; el presidente de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN); dos representantes de los gremios; dos del sector laboral; un representante de las universidades regionales; y tres miembros designados por el Presidente de la República. Los presidentes de Bancoldex y Proexport, el Director de la DIAN, y los ministros y funcionarios diferentes a los mencionados, podrán ser invitados a las sesiones de la Comisión, cuando su presencia sea requerida.

** **La Comisión Regional de Competitividad esta integrada por:** representantes del gobierno (alcaldías y/o gobernación), empresarios, agremiaciones, academia, consumidores, y demás actores de desarrollo de la región

Fuente: Alta Consejería Presidencial para la Competitividad y las Regiones, 2007 .

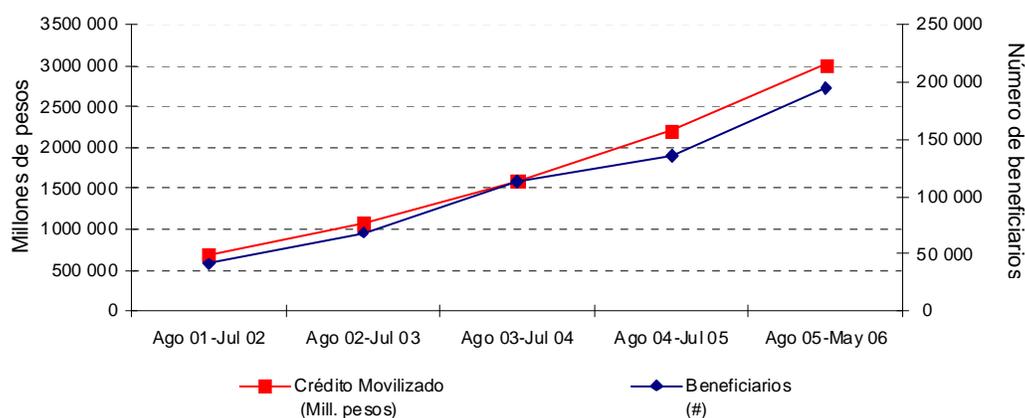
Algunos indicadores institucionales

CUADRO A.1
BANCOLDEX

Título	Metra Cuatrienio 2002-2006 (Bill. pesos)	Acumulado Cuatrienio (Bill. pesos)	Participación (%)	Número de operaciones desembolsadas
Total desembolsos	8,68	9,03	100,00	
Recursos asignados a pymes	2,50	2,65	29,36	28 309
Recursos asignados a microempresas	0,84	0,94	10,43	221 586

Fuente: Banco de Comercio Exterior.

GRAFICO A.2
FONDO NACIONAL DE GARANTÍAS



Fuente: Fondo Nacional de Garantías

CUADRO A.2
PROEXPORT AL CUATRIENIO
(En millones de dólares)

Título	Metra Cuatrienio 2002-2006	Acumulado Cuatrienio
Empresas nacionales atendidas	23 072	23 161
Empresas con negocios	3 289	3 930
Valor de los negocios (eventos comerciales)	517	769
Valor de las exportaciones (directamente facilitadas)	910	1 058
Valor de las exportaciones totales de las empresas con negocios (facilitadas)	4 386	7 254

Fuente: Informe al Congreso 2005-2006, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

MAPA A.1
ZONAS FRANCAS EN COLOMBIA^a

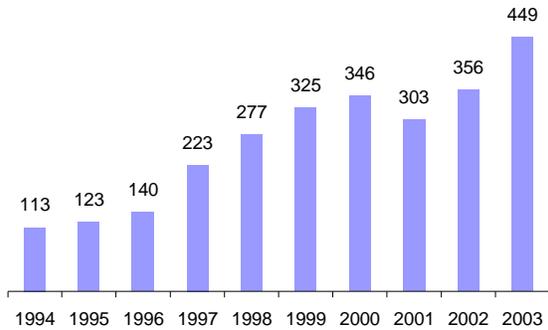


Fuente: PROEXPORT Colombia, 2005 [online] <<http://www.proexport.com.co/vbecontent/Library/Images/Mapa%20Colombia.jpg>>.

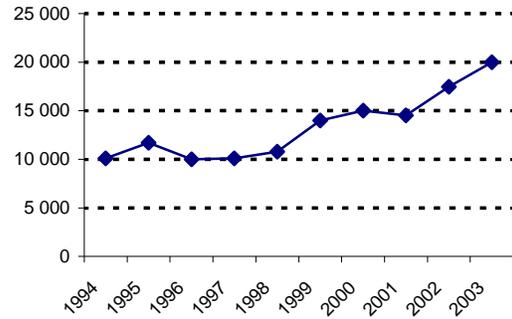
^a Las denominaciones empleadas en este mapa y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

GRÁFICO 3 INDICADORES ZONAS FRANCAS EN COLOMBIA, 1994-2004

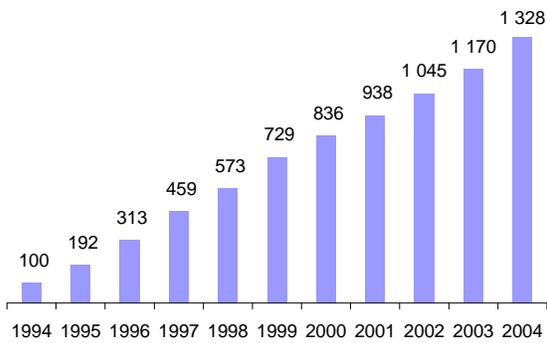
NÚMERO DE EMPRESAS INSTALADAS EN ZONAS FRANCAS



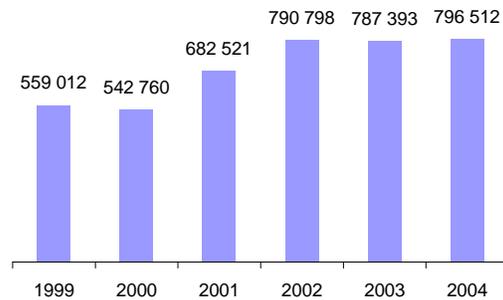
NÚMERO DE EMPLEOS GENERADOS POR LAS ZONAS FRANCAS



INVERSIÓN ACUMULADA EN ZONAS FRANCAS
(Millones de dólares)



EXPORTACIONES ZONAS FRANCAS
(Miles de dólares)



Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2004.