

# Políticas e instrumentos de promoción de exportaciones en Colombia

*Pablo Ochoa*

*Director de Planeación. Promoción de Exportaciones-Proexport, Colombia.*

## *Resumen*

*Las políticas de promoción de exportaciones en Colombia han estado basadas en la adopción de servicios e incentivos de carácter comercial, sin articular acciones dirigidas al aumento de la productividad y competitividad empresarial, por lo cual no se ha garantizado un crecimiento sostenible de la oferta exportable y su diversificación.*

*Adicionalmente, si bien es cierto que los instrumentos de política comercial reflejan una incidencia en las exportaciones, la falta de un plan que los integre, hace complejo definir el aporte de cada uno de esos instrumentos a los objetivos del Estado.*

*Por lo tanto se resalta que son necesarias políticas que pueden servir de elemento integrador de todas las acciones de promoción comercial y mejora de la productividad y competitividad, para lo cual se recomienda se segmenten los objetivos perseguidos por el Estado y fijen estrategias de prestación de servicios y manejo de incentivos que partan del conocimiento del estado de productividad y competitividad de los empresarios, y de los servicios e incentivos con los cuales se van a satisfacer sus necesidades, bajo un esquema transparente de asignación de incentivos y servicios según sus intereses y sobre todo, según sus capacidades.*

## *I. INTRODUCCIÓN*

Este estudio parte de la convicción de que el desempeño comercial de un país, y por consiguiente el crecimiento de las exportaciones, es una ecuación que depende de la suma de variables que afectan su comportamiento y que determinan las tendencias de crecimiento o decrecimiento de sus montos exportados; un resultado comercial favorable será entonces el resultado de la articulación de los esfuerzos que realiza cada parte de la cadena para formar una ecuación completa.

Para contextualizar la anterior afirmación se analizarán algunos de los principales aspectos que hacen del desempeño comercial una variable compuesta por múltiples factores, entre los que vale la pena destacar para este análisis los siguientes:

Como primer elemento se encuentran los factores macroeconómicos que son determinantes sobre todo para aquellas exportaciones que no cuentan con mayor valor agregado, tecnología de punta ni marca diferenciada en el exterior. Entre estos aspectos están la tasa de cambio y los factores estructurales internos.

En segundo lugar, la base industrial del país y la competitividad de sus empresas, esto es, la capacidad de producción y de adaptación de sus productos, el grado de calidad de éstos frente a los ofrecidos por empresas de terceros países, el precio final que dichos productos tendrían una vez colocados en los distintos mercados, el grado de adaptabilidad y de respuesta en materia de diseño y tecnología de la empresa y, por supuesto, la capacidad financiera para lograrlo. Este aspecto corresponde en su mayoría a instancias anteriores a la promoción en la cadena de valor y determina el tipo de oferta con la que el organismo de promoción debe trabajar.

En tercer lugar, se encuentra la política de promoción de exportaciones, las entidades de promoción y los incentivos a la exportación, que deben servir de apoyo a las actividades empresariales de penetración de mercados internacionales. En el caso de los incentivos, como elementos temporales que permitan superar las barreras de entrada, pero no como elementos permanentes que distorsionen la competitividad real de las empresas y, en el caso de las entidades promotoras, a través de servicios que sirvan de apoyo en el proceso de exportación, principalmente mediante información y asesoría que les permita evaluar su competitividad.

A continuación, se ofrece una visión general de los citados elementos en lo que atañe a Colombia, con especial énfasis en las políticas e instrumentos de promoción de exportaciones, para aproximarse a su evaluación.

## FACTORES MACROECONÓMICOS

La economía colombiana se ha preciado de ser una de las más estables de América Latina. En efecto, las medidas que adoptó Colombia en términos macroeconómicos durante las últimas décadas le permitieron salir bien librada de las crisis que afectaron a la mayor parte de esta región. Por lo anterior, no ha experimentado los efectos de las hiperinflaciones sobre su economía y no formó parte de la llamada "crisis de la deuda" que se presentó en la mayoría de los países latinoamericanos en la década de los años ochenta.

En la segunda mitad de este siglo, Colombia ha practicado tres modelos de desarrollo: (i) un modelo de sustitución de importaciones adoptado hasta 1967; (ii) un modelo mixto de sustitución-promoción hasta 1990; y (iii) un modelo de apertura económica desde entonces hasta la fecha (Dpto. Nacional de Planeación, T. I). En forma general, se podría resaltar de que manera las transformaciones en el modelo económico han estado enfocadas hacia el comercio exterior en dos períodos: 1967-1990 y 1990 hasta la actualidad.

En 1967, Colombia adoptó un modelo económico mixto de sustitución-promoción. Entre otras medidas se implantó una reducción de los costos para la importación de materias primas, se eliminó el régimen de licencias previas para la exportación de un buen número de productos y, se crearon cupos de crédito para estimular las exportaciones menores. Asimismo, a partir de entonces y por varias décadas, se adoptó el sistema de devaluación "gota a gota" conocido internacionalmente como *crawling peg*.

A partir de 1986 y hasta 1989 se adoptaron medidas que se han considerado como una primera etapa de ajuste gradual de la economía en un tímido proceso de liberación comercial, representado más en la flexibilización de los instrumentos de control a las importaciones, sin hacer cambios en el modelo económico preexistente. En este período, se

redujeron los aranceles para un buen número de productos, así como los subsidios a las exportaciones y, se adelantó un programa de liberalización gradual de las importaciones.

A partir de 1990, Colombia comenzó el proceso de apertura. Cabe anotar que aunque fue concebido, en un primer momento, como un proceso gradual que permitiera adaptar las estructuras internas al nuevo modelo de desarrollo, finalmente, la opción fue la de acelerar el proceso. Entre otras medidas, se destacan la reducción de los aranceles promedio, la transformación de la estructura comercial institucional del país, la aceleración de la devaluación y, la adopción de medidas anti-*dumping*.

Sin embargo, en los últimos años, se han observado síntomas de un deterioro económico que, para algunos analistas, es heredado de las medidas económicas implantadas a comienzos de la década. Lo cierto es que hasta 1995 el crecimiento industrial mantuvo ritmos de crecimiento relativamente satisfactorios que se vieron frenados por una revaluación real del peso, la cual comenzó a observarse a partir de ese año, y por el significativo aumento de las tasas de interés.

## COMPETITIVIDAD

Un estudio reciente elaborado por el Departamento Nacional de Planeación de Colombia, indica que la estructura industrial colombiana no ha vuelto a presentar dinámicas aceleradas desde el segundo lustro de la década de los años setenta. El estudio concluye que las empresas colombianas no le han "dado la cara" a la apertura y que han seguido concentradas en el mercado interno, a pesar del giro hacia una economía de mercado que este país dio en 1990 (D.Nac.Planeación, *op. cit.*).

El estudio revela que el último esfuerzo industrial de modernización significativo se presentó en la década de los años setenta, y que, en los últimos 25 años, el desarrollo de la industria se ha estancado. Asimismo, se demuestra que el sector empresarial no ha adoptado aún medidas encaminadas a adecuarse a la globalización.

Prueba de lo anterior es el hecho que no solamente la industria se ha seguido concentrando en el mercado interno sino que, además, en el período post-aperturista, la industria, en vez de haberse fortalecido en las regiones fronterizas y portuarias, se ha concentrado en el centro del país. Así también se señala que la progresiva desindustrialización ha sido producto del bajo crecimiento de la industria manufacturera, toda vez que mientras en 1974 la industria tenía una participación del 23% en el PBI, en la actualidad su participación se sitúa cerca del 18%.

Se manifiesta también en la investigación que en ninguno de los modelos han existido políticas sectoriales de promoción, ni política industrial, basándose únicamente en políticas de orden comercial (restricciones a las importaciones, elevados niveles arancelarios, sistemas especiales de importación-exportación).

## POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

La promoción de las exportaciones en Colombia nace institucionalmente en 1967, cuando se expide el decreto 444 que establece la creación de un organismo de promoción de exportaciones llamado Proexpo, y se introducen una serie de incentivos a la actividad exportadora.

Proexpo se crea en un contexto de economía cerrada, bajo un modelo de sustitución de importaciones y en momentos en que el país era marcadamente monoexportador de café. La tarea fundamental del nuevo organismo era la diversificación de la oferta de exportación, a través de la promoción de las exportaciones no tradicionales.

En cuanto a los incentivos que se constituyeron como instrumentos de apoyo a las exportaciones, encontramos los Certificados de Abono Tributario (posteriormente Certificados de Reembolso Tributario, CERT) y la reglamentación de los sistemas de importación temporal para perfeccionamiento activo, conocidos en Colombia como "Plan Vallejo". El primero se constituyó en la creación de un sistema de incentivos tributarios a las exportaciones y, el segundo, en una forma de establecer exenciones de gravámenes e impuestos a insumos y maquinaria que estuviera destinada a su transformación y posterior exportación.

La década de los años noventa dio comienzo a la segunda etapa de la promoción de exportaciones en Colombia. Como se comentó anteriormente, en 1990 Colombia inició un proceso de apertura que supuso la revisión de la normativa existente y la adecuación del tema institucional en materia de comercio, encaminadas a dar soporte al nuevo modelo económico basado en el mercado.

Dentro del conjunto de reformas establecidas, la ley marco de comercio exterior (Ley 7ª de 1991) fue una de las más agresivas en torno a la transformación de las instituciones. Esta ley establece la creación del Ministerio de Comercio Exterior, por primera vez en el país, y ordena que la promoción de las exportaciones se enmarque dentro de su competencia. En cuanto al organismo precedente (Proexpo), a partir de la ley se ordena separar la promoción comercial de la financiera. Por lo anterior, surgen dos nuevos entes de promoción de exportaciones: Bancoldex como organismo crediticio y Proexport como entidad encargada de la promoción comercial.

En la filosofía de Proexport se contemplaron tres aspectos fundamentales: el primero fue el establecimiento de una estructura de costo compartido entre el organismo de promoción y el empresario, con el objeto que este último asumiera su responsabilidad como partícipe del proyecto de promoción de sus productos en los mercados internacionales, permitiendo así ajustar la política de promoción de exportaciones a las nuevas reglamentaciones comerciales multilaterales. El segundo, la necesidad del Estado de darle un carácter ágil al organismo de promoción, constituyéndolo como un fideicomiso con el objeto que éste pudiera regirse por el derecho privado para darle oportunidad en la atención de las solicitudes empresariales. El tercero, la adopción del esquema de Unidades Exportadoras como estrategia principal de prestación de servicios de apoyo al mercadeo internacional, a través del cual los empresarios con interés en mercados comunes o con afinidad o complementariedad de su oferta, desarrollan programas de exportación.

Bancoldex es un banco de segundo piso, conformado como sociedad mercantil de economía mixta, con participación mayoritaria del sector público, que tiene por objeto principal la financiación de operaciones productivas y comerciales, para la venta de los productos colombianos en los mercados externos. El Banco está vinculado al Ministerio de Comercio Exterior.

Las modalidades de crédito son: pre-embarque; consolidación de pasivos; creación, adquisición o capitalización de empresas; inversión fija; producción de bienes de capital y/o prestación de servicios técnicos; operaciones de leasing; proyectos de infraestructura de transporte; post-embarque; y, crédito de comprador del exterior. Los créditos otorgados por Bancoldex no son subsidiados, en la medida en que las tasas de interés ofrecidas son prácticamente iguales a las del mercado. Estas líneas de crédito son otorgadas mediante operaciones de redescuento de recursos en moneda nacional y extranjera, a través de intermediarios financieros.

Son beneficiarios de las líneas de crédito: intermediarios financieros; personas naturales o jurídicas dedicadas a producir, comercializar o promover bienes y servicios con destino a la exportación; productores de materias primas o bienes y servicios, cuando participen en exportaciones indirectas o conjuntas; productores que vendan sus artículos a las

Sociedades de Comercialización Internacional para ser exportados posteriormente; empresas de servicios que contribuyan a la realización del proceso exportador; importadores de productos y servicios colombianos; y personas naturales o jurídicas productoras de bienes y servicios de exportación, que para mejorar su competitividad requieran importar bienes de capital, bienes intermedios o servicios técnicos.

En cuanto a los incentivos contemplados en las legislaciones anteriores, la ley establece el mantenimiento tanto del Certificado de Reembolso Tributario, CERT, como de los sistemas de importación temporal para perfeccionamiento activo. Asimismo, la ley establece el marco legal de funcionamiento de las zonas francas comerciales.

Como directiva reciente de la política exportadora se encuentra el Plan Estratégico Exportador, aprobado en diciembre de 1994. Si se observan de forma general sus objetivos, encontramos que se encuentran encaminados a lograr tres metas fundamentales de política comercial: lograr una diversificación de la oferta de exportación, una diversificación de los destinos de dichas exportaciones y una consolidación de la oferta exportable (CONPES [1994]).

Una de las estrategias fundamentales que prevé el Plan, está concentrada en los denominados Acuerdos Sectoriales de Competitividad, cuyo objetivo consiste en analizar y concertar entre el Gobierno, el sector empresarial y los trabajadores, las acciones integrales para el desarrollo productivo y exportador. Los acuerdos fueron formulados como un instrumento para concertar acciones sectoriales encaminadas a atacar los problemas específicos del sector en cuestión.

A continuación, y con el objeto de especificar las tareas que han sido propuestas dentro del citado plan estratégico exportador, se expondrán brevemente las acciones dentro de las cuales deben tomar partida las entidades de promoción de exportaciones y que se encuentran contenidas en el capítulo tercero del Plan denominado: "Mecanismos de Apoyo a las Exportaciones".

Los grandes temas en los que se desarrolla el papel de Proexport y Bancoldex dentro de la estrategia exportadora del Gobierno Nacional son los mercados internacionales y la ampliación de los esquemas de apoyo a la exportación.

En este sentido, el Plan Estratégico Exportador prevé siete acciones fundamentales que deben ser desarrolladas por Proexport:

- Consolidar el modelo de Unidades Exportadoras (consorcios de exportación), integrándolas a los acuerdos sectoriales de competitividad;
- Establecer programas de capacitación empresarial y programas de difusión para crear una cultura exportadora en relación al producto, el desarrollo tecnológico y el desarrollo sostenible;
- Convertirse en un mecanismo de comunicación con las entidades del sector público para canalizar los problemas que enfrentan los exportadores en las áreas de desarrollo tecnológico, capital humano y problemas financieros, entre otros;
- Ampliar sus servicios de información sobre "nichos" de mercado, oportunidades comerciales, información sobre licitaciones internacionales e información técnica en general sobre comercio internacional;
- Ampliar la cobertura de los servicios y articular una red de información comercial con los gremios y las cámaras de comercio a nivel nacional;
- Fortalecer el régimen de zonas francas realizando labores de mercadeo y promoción; y
- Potencializar la exportación de servicios.

En cuanto a Bancoldex, las instrucciones del Plan corresponden en su mayoría a recomendaciones sobre la ampliación de sus líneas de crédito en los siguientes campos:

- La inversión colombiana en el exterior para la comercialización de productos;
- La realización de proyectos de infraestructura que tengan como objeto la exportación;
- La participación de la industria nacional en licitaciones internacionales en condiciones competitivas; y
- El otorgamiento de líneas de crédito al comprador de productos colombianos en el exterior.

En cuanto a los incentivos a las exportaciones, el Plan plantea el mantenimiento del CERT como un instrumento compensatorio frente a los desequilibrios registrados por la economía, pero cuestiona la concentración que para entonces (1994) presentaba el instrumento en varios sectores de la economía. Asimismo, se recuerda en el Plan sobre la temporalidad del mecanismo, dados los compromisos que el país adquirió en la pasada Ronda Uruguay. En cuanto al “Plan Vallejo”, se recomienda la ampliación de su cobertura en dos frentes: los servicios y los exportadores pequeños y medianos productores.

La política de comercio exterior vigente en Colombia busca que el país retome su estrategia externa de integración desde una actitud más proactiva y, para lograr ese objetivo se propone un Plan de Ruta de Integración que tiene como eje fundamental a la Comunidad Andina de Naciones y, en general, a la integración hemisférica (Consejo Sup. Comercio Exterior [1997]).

Para efectos prácticos en materia de promoción, se podría decir que mientras las instrucciones contenidas en el marco del Plan Estratégico Exportador hacen referencia a los productos y servicios de los organismos de promoción, la política comercial enfatiza las tareas de los organismos de promoción en torno a los mercados destino de las exportaciones.

En este sentido, se puede afirmar que la política comercial vigente busca reforzar los acuerdos de integración y orientar a las instituciones que dependen del Ministerio de Comercio Exterior hacia un trabajo enfocado en la potencialización y ampliación de los lazos comerciales con dichos mercados, así como con aquellos que han concedido preferencias arancelarias unilaterales a Colombia.

En efecto, el más activo de los procesos de integración de la región, la Comunidad Andina de Naciones, es catalogado por la actual Política Comercial como un “bien público ... que debe ser conservado por los países miembros y, en particular, por Colombia” (C. Sup. Comercio Exterior, *op. cit.*, p. 12). Así también, en torno a la integración hemisférica, la posición de política es la del apoyo al proceso e impulso a la consolidación de dicha integración en el año 2005.

## II. COMPORTAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS

En 1965 las exportaciones tradicionales de Colombia, representaban el 80% de las exportaciones totales y el café, individualmente considerado, equivalía al 63%. Por su parte las exportaciones no tradicionales sumaban apenas el 20% del conjunto total (cifras de Proexport-DIAN).

Para 1975, siete años después de haberse adoptado los incentivos y servicios del modelo de sustitución-promoción, las exportaciones no tradicionales llegaron a representar el 48% de la canasta exportadora del país, sin que ello representara una disminución del crecimiento de las exportaciones tradicionales, e incluso en un momento en que el precio internacional del café presentaba un importante incremento.

Para 1985 se aprecia una composición de las exportaciones que permite suponer un retroceso frente al agresivo proceso de diversificación observado diez años atrás. En efecto, y luego que las exportaciones presentaron desde 1975 hasta 1980 comportamientos crecientes altamente positivos, el quinquenio 1980–1985 parecería mostrar un retroce-

so significativo, no sólo en materia de montos exportados sino también en lo que respecta a diversificación. Las exportaciones no tradicionales pasaron a representar el 40% del total de exportaciones del país, cayendo 8 puntos en relación con los niveles porcentuales de 1975. Por su parte, las exportaciones tradicionales, con excepción del café, aumentaron significativamente su participación. El petróleo, que diez años atrás atravesaba por una crisis internacional, constituyó en 1985 el 11,5% del conjunto total y el ferróniquel y el carbón, cuyas participaciones eran prácticamente insignificantes en 1975, se alzaron con el 3,2% y el 1,4%, respectivamente.

En los últimos diez años, se ha logrado recuperar el equilibrio entre exportaciones tradicionales y no tradicionales. Para 1995, es decir cinco años después de la apertura y diez años desde el período analizado anteriormente, las exportaciones no tradicionales representaron el 54% de la canasta de productos de exportación y, dentro de las exportaciones tradicionales, la distribución porcentual por producto cambió drásticamente, en especial, por los descubrimientos petrolíferos recientes.

En materia de crecimiento, desde 1970 hasta 1995, revisando las exportaciones totales se observa que en la década de los años setenta presentaron un crecimiento significativo de 474%, al pasar de US\$741 millones en 1970 a US\$4.255 millones en 1980; de 68% entre 1980 y 1990, registrándose un monto de US\$7.139 millones en 1990. Revisando el quinquenio transcurrido del esquema aperturista, las exportaciones totales han presentado un crecimiento de 37%.

En cuanto a las exportaciones no tradicionales, se observan crecimientos mayores que resaltan la importancia que han logrado en la oferta exportable del país. En el primer período, las ventas no tradicionales crecieron 651%, pasando de US\$196 millones en 1970 a US\$1.472 millones en 1980; mientras que en el segundo, la variación que alcanzaron fue de 84%, al incrementarse a un monto de US\$2.709 millones en 1990; y en 97% bajo el proceso de internacionalización, con un monto de US\$5.323 millones en 1995 (Proexport [1997]).

En torno al desempeño general de las exportaciones, y específicamente en el tema de diversificación, se puede concluir que entre 1967 y 1990, cuando se observó un esquema híbrido de promoción de exportaciones bajo una economía cerrada, manteniéndose los instrumentos de políticas de promoción de exportaciones citados, las exportaciones presentaron un comportamiento positivo. No obstante, este crecimiento es relativamente positivo dado que demuestra una escasa vocación exportadora, en contraste con otros países de la región, al comparar las cifras de las exportaciones per cápita y su participación frente al PBI.

Para 1996, en Colombia representaron US\$296, en Venezuela US\$1.052, en Chile US\$1.031, en México US\$991 y en Ecuador US\$410. Asimismo, en ese mismo año, la participación de las exportaciones como porcentaje del PBI fue de 13% para Colombia, 38% para Venezuela, 21% para Chile, 33% para México y 28% para Ecuador (cálculos de Proexport, Colombia).

Adicionalmente, vale la pena mencionar que, tal y como se demuestra en el reciente estudio del Departamento Nacional de Planeación citado, "en Colombia viene presentándose desde la década de los ochenta una progresiva desindustrialización a favor de una relativa terciarización de la economía (...)" y que "la terciarización temprana de la economía preocupa a la luz de que ésta no se sustenta en el desarrollo de actividades con encadenamientos y externalidades productivas dinámicas como servicios tecnológicos y de investigación y desarrollo, como el caso por ejemplo de Corea, sino principalmente de servicios financieros y servicios de gobierno que no fomentan, por su misma naturaleza, la incorporación tecnológica que requiere el sector productivo".

### III. EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN

La política de promoción de exportaciones ha buscado como objetivos el incrementar y diversificar las exportaciones, por productos y por mercados.

Sin embargo, no han existido estrategias que permitan integrar estos objetivos generales con los distintos elementos que favorecen las exportaciones -de acuerdo con la ecuación mencionada-, así como definir el papel que corresponde a cada uno de manera concreta (incremento, diversificación), lo que dificulta determinar su dirección y la evaluación de su verdadero aporte.

Un efecto que surge de este hecho es la excesiva exigencia sobre los incentivos e instrumentos de promoción comercial individualmente considerados, como responsables de los resultados de incrementar y diversificar las exportaciones en términos generales. Lo cierto es que la evaluación individual y colectiva de esas herramientas, pueden reflejar una tendencia de su incidencia en las exportaciones, pero no son los responsables de todos los resultados. De hecho, en ocasiones pueden ser mecanismos efectivos para sostener la oferta exportable en determinado sector, pero son instrumentos que resultan débiles para obtener su diversificación por existir otras condiciones que no favorecen su aparición. A continuación se analizará la afirmación anterior, a la luz de los principales incentivos y organismos de promoción.

#### INCENTIVOS

Se puede establecer que existió alguna incidencia del "Plan Vallejo" en las exportaciones realizadas por Colombia entre 1982 y 1995, dado que la participación de las exportaciones bajo ese sistema osciló entre el 21% y 42% del total de las exportaciones realizadas. No obstante, frente al objetivo de diversificar las exportaciones, el mecanismo no parece ofrecer mayor información, dado que la estructura exportadora del país durante ese período no presenta modificaciones sustanciales (D. Nac. de Planeación, *op. cit.*).

En relación al CERT, el análisis es más complejo. Cabe destacar que, mientras el mecanismo se otorgó en términos generales bajo los mismos criterios entre 1967 y 1974, las exportaciones colombianas no sólo crecieron sino que aumentó la participación de las exportaciones no tradicionales dentro del total exportado (Proexpo [1988]). Ahora bien, establecer la eventual incidencia del mecanismo frente a los períodos posteriores es mucho más complejo, dado que el instrumento fue sometido a toda clase de modificaciones en su asignación por criterios relacionados con diversas coyunturas (su retiro para productos en mercados en donde se consideraba algún grado de consolidación o de éxito, y la necesidad de incentivar en mayor grado la penetración de ciertos mercados, hasta llegar a ser un factor de compensación por las crisis de algunos sectores, etc.).

Vale mencionar que el Gobierno decidió en 1998 el desmonte gradual del CERT, y la creación de una estrategia de mejoramiento de la productividad y competitividad de las empresas. Para la adopción de esta decisión, el Gobierno consideró por una parte, que el CERT no era un instrumento idóneo para incrementar ni diversificar la oferta exportable, ni tampoco sus mercados; y que el crecimiento de las exportaciones no es resultado de los incentivos, sino de estrategias dirigidas a mejorar la productividad de las empresas. Asimismo, se indicó que el mecanismo debe desmontarse para el 1° de enero del año 2002, en el marco de los compromisos asumidos en el marco de la OMC (Cons. Sup. Comercio Exterior [1998]).

La nueva estrategia propuesta y aprobada por el Gobierno, consiste en la reorientación de los recursos del CERT a proyectos destinados a aumentar la productividad y competitividad de los sectores exportadores colombianos en el largo plazo, de modo tal

que no estén sujetos a los vaivenes del tipo de cambio ni a las subvenciones estatales; así como a la orientación de recursos para inversiones de capital de riesgo. La administración de estos dos mecanismos corresponderá a una Corporación Financiera que se creará expresamente para ese propósito, con participación de los sectores público y privado.

Este nuevo instrumento será ejecutado a través de un Fondo sin personería jurídica. Los recursos a ser entregados no serán reembolsables, y con ellos se desarrollarán programas que cumplan los siguientes objetivos:

- Crear una sólida oferta exportable;
- Mejorar la gestión empresarial;
- Garantizar el acceso a tecnologías modernas;
- Mejorar la eficiencia en los procesos productivos;
- Capacitar al recurso humano;
- Mejorar la información del empresario en nuevas tecnologías y herramientas organizacionales;
- Propender por una eficiente logística de exportación;
- Desarrollar nuevos productos orientados a la exportación;
- Incrementar los estándares de calidad y diseño;
- Investigar el acceso a nuevos mercados; y
- Adaptar tecnologías limpias.

Los programas serán cofinanciados por el sector privado. Con los recursos públicos se financiará entre un 25% y un 75% del costo de los proyectos. La diferencia entre el valor del proyecto y el aporte del Estado, corresponderá a los empresarios beneficiarios de los programas.

## ORGANISMOS DE PROMOCIÓN

Tanto Bancoldex como Proexport son entidades diseñadas para prestar sus servicios exentos de subsidios y sin privilegiar la atención de sectores, productos, ni mercados, lo cual exige desentrañar el papel que juegan frente a los objetivos de diversificación que se propone el Estado.

Los servicios prestados por estas entidades están a disposición de cualquier empresa que cumpla los requisitos para obtenerlos. Sin duda, esto otorga mayor transparencia a sus operaciones, enfatizando la necesidad de abordar el tema de las exportaciones a partir de las necesidades y capacidades empresariales.

En Proexport, a partir de un proceso de reorientación estratégica que se viene realizando desde el segundo semestre de 1997, se ha llegado al punto de segmentar a sus usuarios en cuatro categorías, según sus capacidades intrínsecas para desarrollar su competitividad. Este enfoque se orienta a direccionar sus servicios de acuerdo a esas categorías, de tal modo que se aprovechen los servicios prestados en forma óptima, y se obtenga el mayor retorno de ese esfuerzo.

Sin embargo, cada una de las entidades adelanta tareas puntuales que pueden entenderse como una contribución al tema de la diversificación de la oferta. Como ejemplo de ello, Bancoldex, que promocionaba los productos a través de los intermediarios financieros mediante los cuales coloca sus créditos, ha comenzado una labor de aproximación entre los empresarios, para dar a conocer sus servicios. Asimismo, ha creado un servicio dirigido a garantizar el otorgamiento de créditos a favor de las pequeñas y medianas empresas.

A pesar de los esfuerzos de gestión de esta naturaleza, aún es necesario que se efectúen claros direccionamientos de política que segmenten los objetivos de aumentar las exportaciones y diversificar la oferta exportable, a fin de facilitar la integración y coincidencia de sus acciones.

A favor del esquema actual, podría afirmarse que los esfuerzos de las entidades y los incentivos coinciden a nivel de sectores (D. Nac. de Planeación, op.cit.). Pero esto no es más que un reflejo de la composición sectorial de la estructura exportadora, y no necesariamente de una política dirigida a consolidar la oferta exportable existente, la que va más allá de la utilización masiva de incentivos y servicios de promoción, además de no ser la vía a través de la cual se pueda incidir en la conformación de oferta exportable nueva.

En torno a la diversificación de mercados, los instrumentos de promoción solamente facilitan la entrada en los mercados internacionales. Las decisiones finales sobre la elección de un mercado corresponden al nivel de los empresarios, dada la evaluación de sus capacidades y la condición de su oferta frente a ellos. Un buen ejemplo se encuentra en la relación existente entre las acciones de promoción de Proexport, presentada por mercados en el gráfico que se muestra al final del artículo.

En dicho gráfico puede apreciarse que las Unidades Exportadoras y las acciones de promoción no son proporcionadas en relación con el flujo comercial con los mercados. De hecho, las acciones y Unidades Exportadoras parecen desproporcionadas negativamente para un mercado en crecimiento como el de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y positivamente para mercados tales como Japón, Chile, México y el Mercado Común Centroamericano (MCCA).

Esa desproporción no es más que un indicador de la posibilidad que presenta el modelo para diversificar exportaciones. Es probable que dada la cercanía (cultural, geográfica, etc.) de los países que conforman la CAN, los empresarios estén en capacidad de abordarlos directamente, sin necesidad de servicios especializados del Estado. Por el contrario, en el caso de mercados no tradicionales del país, es probable que se requiera un mayor grado de información y una minimización del riesgo para ingresar.

Lo expresado con anterioridad, no exonera al Estado de su deber de impulsar la diversificación desde la realización de acciones dirigidas a divulgar las ventajas derivadas de los Acuerdos Comerciales, y apoyar el desarrollo de misiones y eventos de promoción para explorar nuevos mercados o mercados que se encuentren dentro de la ruta de integración fijada por el Gobierno.

Asimismo, es necesario destacar que si bien es importante que los organismos de promoción se conviertan en instrumentos prácticos de las acciones de política comercial, también es cierto que, en la medida en que la regulación vigente (Plan Estratégico Exportador) les otorga la tarea de convertirse en un mecanismo de comunicación entre el sector público y el sector privado -con el objeto que el primero conozca de primera mano las necesidades del segundo y actúe en concordancia con ellas-, las acciones de Proexport son un reflejo de las inquietudes empresariales y reflejan su interés en algunos mercados. En este sentido, la relación debería ser de doble vía, y los instrumentos a representar también un indicador de la formulación de política.

Se insiste en que el modelo de prestación de servicios financieros y no financieros tiene la virtud de que son suministrados a quienes tengan las capacidades para aprovecharlos de manera eficiente, y a partir de sus propios intereses, lo cual es una retribución idónea para la sociedad. El problema surge de la falta de un elemento integrador de los diversos factores que inciden en la competitividad y en un comportamiento favorable de la dinámica exportadora a fin que, por una parte, estos empresarios capaces y dispuestos a asumir el reto de la internacionalización, puedan hacerlo dentro de un escenario en el cual puedan sumar los esfuerzos de las entidades que otorgan información y asesoría tecnológica, comercial y crédito, y por otra, el Estado pueda hacer la medición de su impacto frente a los propósitos que persigue.

Sin perjuicio de sus ventajas, el modelo general de promoción presenta el inconveniente que, al no estar articulado con los demás elementos de la "ecuación exportado-

ra", no permite concentrar integralmente los esfuerzos en aquellos sectores y empresas que presentan potencialidades para desarrollarse sosteniblemente, ni permite evaluar la incidencia de la política en ellos. Mientras no exista esa articulación, la distribución de los instrumentos tenderá a concentrarse en sectores y empresas que son previamente exportadores, con menoscabo de la diversificación de la oferta, y sin poder establecer la contribución de ellos a la competitividad empresarial.

Sin duda, no se aboga acá por una intencionalidad estatal dirigida a incentivar *per se* la penetración de algunos mercados sin tener en cuenta los planes de los empresarios y las posibilidades reales de sus productos, como tampoco el establecimiento de incentivos o tratamientos diferenciales para las empresas según el sector al que pertenezcan, sino que se trata de resaltar que las políticas pueden servir de elemento integrador de todas las acciones, a fin que se dirijan con certidumbre y de manera unificada a los distintos objetivos del Estado (incremento de exportaciones, diversificación, etc.), dentro de un esquema que parta de la situación de productividad y competitividad de los empresarios, de la definición de los servicios e incentivos con los cuales se van a satisfacer sus necesidades, y bajo un sistema transparente de asignación de incentivos y prestación de servicios según sus intereses y, sobre todo, según sus capacidades.

#### RECURSOS EN PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

Considerando el período 1994-1997, etapa de profundización de la apertura, los gastos en promoción de exportaciones crecieron en US\$22,6 millones, según puede observarse en el cuadro que se presenta al final del artículo. Durante este período, se observa que la participación de los gastos en relación al PBI, mantuvieron un nivel relativamente constante, pues pasaron de 0,157% en 1994 a 0,138% en 1997.

En relación con las exportaciones no tradicionales, los gastos de promoción han mantenido un comportamiento igualmente estable. En 1991, constituían el 2,44% de las exportaciones no tradicionales, y en 1997 llegaron al 2,41 %.

De acuerdo con esas cifras, se podría inferir que a pesar que la economía colombiana está en un proceso de mayor globalización, no sólo no ha habido un esfuerzo adicional del gasto público en la promoción de las exportaciones sino que se ha deteriorado, comparando su comportamiento frente a la dinámica de crecimiento del gasto público. En el mismo cuadro, puede observarse el aumento del déficit fiscal como porcentaje del PBI durante el período bajo análisis.

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A partir de los esquemas de promoción adoptados en 1967 y durante los años anteriores a la apertura en 1991, las exportaciones no tradicionales crecieron y aumentaron su participación dentro de la estructura exportadora del país.

Sin embargo, a pesar de haberse presentado esa diversificación en términos agregados, el cambio de la estructura exportadora dentro de los sectores no tradicionales no representó un cambio significativo de la oferta, ni mostró un aumento considerable de la competitividad de todos los sectores que crecieron. La concentración de los mecanismos comerciales de promoción en los mismos sectores, evidencia que no tienen por sí solos la contendencia necesaria para lograr una amplia y sostenida diversificación de las exportaciones.

Respecto al proceso de liberalización, Colombia ha asumido una política activa de integración, cuyo plan de trabajo se ha desarrollado en torno de su realidad comercial. Adicionalmente, se ha instaurado un marco institucional especializado para trabajar en los distintos temas relevantes al comercio exterior, lo que ha permitido profundizar en campos

que son de competencia de cada uno, pero que torna más exigente la creación de políticas de articulación de esfuerzos que permitan aprovechar las sinergias que se puedan producir del desarrollo articulado de sus planes.

En los últimos años, el Gobierno ha realizado esfuerzos para introducir elementos que integren factores macroeconómicos, mesoeconómicos y microeconómicos, para mejorar la competitividad internacional de los sectores.

A pesar del dinamismo de la política de integración, del marco institucional y de los esfuerzos por el desarrollo de proyectos de mejora en la competitividad, y de las acciones en materia económica, se carece aún de un “hilo conductor” que establezca rutas de acción para los organismos con responsabilidades en la administración de temas relacionados con la productividad, la competitividad, los incentivos y los servicios de promoción, que se desarrollen a partir de objetivos medibles.

En consecuencia, sería recomendable que se adopten estrategias que vinculen los propósitos con las tareas y responsabilidades que corresponden a los incentivos y a los servicios de promoción, así como con los demás servicios dirigidos al mejoramiento de la competencia empresarial, a partir de los siguientes elementos:

- El propósito fundamental de las estrategias es lograr niveles sostenibles de competitividad internacional;
- Se deben segmentar los propósitos estatales frente a las condiciones reales de la oferta, con estrategias diferenciadas, a fin de: (i) buscar el incremento de las exportaciones y diversificación de mercados a través de los instrumentos que apoyen los proyectos de las empresas con oferta exportable existente; y (ii) perseguir la diversificación de la oferta exportable, buscando el desarrollo de productos que actualmente se exportan de manera incipiente o con mercado exclusivamente a nivel doméstico, siempre que tengan potencialidad de generar crecimientos sostenidos en los mercados internacionales;
- Apoyar la diversificación de mercados mediante la identificación y divulgación de información sobre oportunidades comerciales, dejando siempre que el empresario tenga la decisión final sobre el destino de sus productos. La diversificación de mercados es el resultado de las posibilidades reales de competitividad que éstos tengan;
- Los incentivos y servicios que se presten, aunque deben ser de acceso transparente para todos los sectores, deben prestarse de manera que se reconozca el desarrollo diferencial de las empresas dentro de los sectores, esto es en función de sus necesidades y potencialidades;
- Los proyectos de las diferentes entidades estatales responsables de temas concernientes al desarrollo empresarial (productivo y exportador), deben estar articulados con los proyectos, necesidades y expectativas de las empresas individualmente consideradas, sin perjuicio que tales acciones se enmarquen en el conocimiento de necesidades sectoriales;
- Asimismo, estos servicios deben ser diseñados con el carácter de integrador de acciones de capacitación, asesoría y apoyo de los diferentes eslabones de la cadena productiva y de comercialización que mejoren la competitividad;
- Asignar a cada servicio y proyecto indicadores que puedan medir su incidencia en el desempeño de las empresas; y
- Apoyar el fomento de una cultura exportadora, a través de la divulgación de las mejores prácticas que se obtengan de la experiencia con las empresas, sin menoscabo del carácter reservado de dicha información.

Cuadro 1

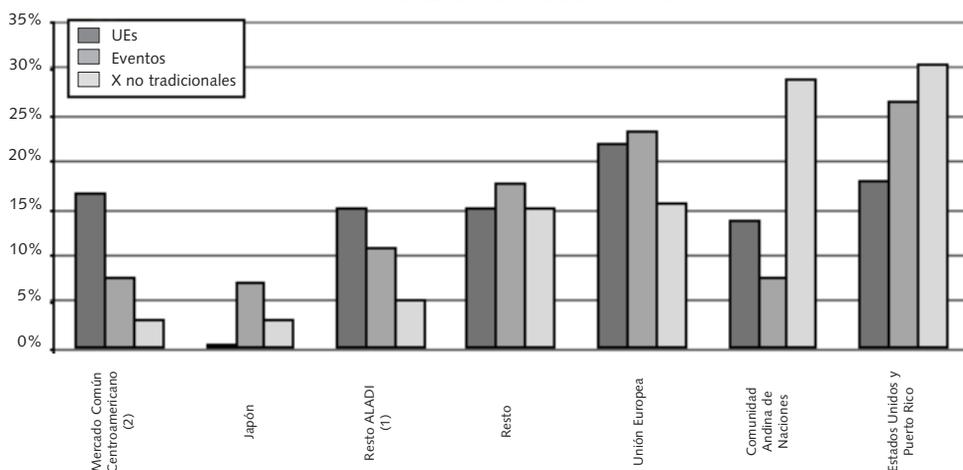
**COLOMBIA: RECURSOS EN PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES**

| Año  | Recursos de Promoción <sup>1</sup><br>US\$ millones | PBI<br>US\$ millones | CERT/<br>Fiscal/PBI<br>% | Gastos de Promoc./PBI<br>% | Exportaciones no tradicion.<br>US\$ millones | Prom./Exp. no tradic.<br>% |
|------|---|----------------------|--------------------------|----------------------------|--|----------------------------|
| 1994 | 110,2   | 70.152,3             | 0,26                     | 0,157                      | 4.523,0                                      | 2,44                       |
| 1995 | 126,6   | 80.524,6             | -0,50                    | 0,157                      | 5.334,0                                      | 2,37                       |
| 1996 | 151,2   | 86.362,9             | -1,94                    | 0,175                      | 5.099,0                                      | 2,97                       |
| 1997 | 132,8   | 95.925,4             | -3,07                    | 0,138                      | 5.521,0                                      | 2,41                       |

<sup>1</sup> Incluye: Gastos de inversión y funcionamiento del Ministerio de Comercio Exterior, Proexport y CERT. No incluye recursos de crédito, por no estar sujetos a subsidio. Tampoco incluye los impuestos dejados de percibir por la aplicación del Plan Vallejo, toda vez que no se dispone de las cifras.

Gráfico 1

**PARTICIPACIÓN DE EXPORTACIONES NO TRADICIONALES  
Y ACCIONES DE PROMOCIÓN - 1996**



(1) México y Chile; (2) Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua.  
 UEs: Unidades Exportadoras; Eventos: Ferias y Misiones; X no tradicionales: Exportaciones no tradicionales.  
 Fuente: Proexport - Dane.

## *Bibliografía*

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL – CONPES. “Plan Estratégico Exportador”, documento No. 2748, Santafé de Bogotá, diciembre 15 de 1994.

CONSEJO SUPERIOR DE COMERCIO EXTERIOR. “Política de Comercio Exterior”, septiembre 15 de 1997.

\_\_\_\_\_. “Política de Productividad y Competitividad para el Sector Exportador”. Santafé de Bogotá, Colombia. Abril 22 de 1998.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *La industria en América Latina ante la globalización económica*. Tomo I, “Colombia estructura Industrial e Internacional”. Santafé de Bogotá, Colombia. Versión preliminar en prensa.

PROEXPORT, Dirección de Estudios Sectoriales y de Competitividad. 1997

PROEXPO. Secretaría Técnica del CERT. “Certificado de Abono Tributario CAT, Certificado de Reembolso Tributario CERT”. Santafé de Bogotá, Colombia. Septiembre 1988.