



Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga



La Suma de Todos
CONSEJERÍA DE INMIGRACIÓN
Comunidad de Madrid

Con el apoyo de la fundación



Konrad
Adenauer
Stiftung



**OBSERVATORIO
LEGISLATIVO**



Objetivo del Observatorio Legislativo

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

www.icpcolombia.org

Mesa de expertos

Transformación productiva y agenda comercial de Colombia para 2009



La política comercial de Colombia en los últimos años se ha enfocado en la apertura de mercados en el ámbito internacional a través de la negociación de tratados comerciales y acuerdos de promoción de inversiones con otros países y bloques regionales. Con estas acciones, el país ha logrado incrementar exponencialmente el volumen de exportaciones –que para el 2008 se ubicaron en US\$32.392 millones con un incremento del 36,7% respecto al año anterior– y atraer un gran flujo de inversión extranjera, inyectándole mayor dinamismo a la economía nacional. No obstante, los posibles efectos de la crisis económica y financiera mundial sobre los intercambios comerciales de Colombia con los demás países, han generado cuestionamientos desde diversos sectores sobre las acciones que está tomando el gobierno nacional para mitigar el impacto de la crisis y mantener el crecimiento del sector en los próximos años.

En este contexto, el Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política –Hernán Echavarría Olózaga (ICP) organizó el pasado 22 de enero una conferencia con el ministro de Comercio, Industria y Turismo, **Luis Guillermo Plata**, denominada "**Transformación productiva y la agenda comercial de Colombia para el 2009**". En el evento el ministro Plata presentó los principales lineamientos de la política comercial y de promoción productiva que se encuentra implementando actualmente el gobierno nacional para hacer frente a la crisis financiera y mejorar el posicionamiento del país en los mercados internacionales.





Promoción productiva y política comercial

El ministro Luis Guillermo Plata comenzó su exposición presentando la estrategia de transformación productiva que se encuentra impulsando el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el objetivo de fortalecer la industria nacional con miras al mejoramiento de las condiciones de entrada de los productos colombianos a los mercados internacionales. En este sentido, el ministro manifestó que en los últimos años se ha dado un importante avance en materia de negociación de acuerdos comerciales con diferentes países y bloques regionales (Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, Mercosur, Chile, Suiza, Noruega, Islandia, entre otros), que buscan abrir y expandir mercados a los productos nacionales.

Aunque las exportaciones colombianas tradicionales se benefician de este tipo de tratados, dichos productos cuentan con preferencias para la entrada a los mercados o al tratarse de *commodities*, no requieren de acuerdos comerciales para ser ofrecidos en condiciones competitivas en el campo internacional, como en el caso del petróleo, el carbón y el níquel. En este contexto el ministro anotó que para obtener los mayores beneficios de la estrategia de apertura de mercados que se adelanta, es necesario potencializar el aparato productivo nacional, de forma que se mejoren los procesos de producción de bienes y servicios que hoy se ofrecen y se diversifique la oferta exportable, mediante la promoción de nuevos sectores productivos con un mayor valor agregado.

Así mismo destacó que las condiciones económicas del país han mejorado en los últimos años producto de una serie de medidas del gobierno central, expresadas en un crecimiento económico sostenido desde 1999 hasta 2007. En ese sentido, afirmó que si bien en el 2008 se presentó un retroceso en las cifras de crecimiento debido a la coyuntura internacional y a la necesidad de incrementar las tasas de interés para contener la inflación que afectó el consumo y por consiguiente la producción industrial, también se produjo mayor inversión como proporción del PIB, así como un incremento importante en el flujo de inversión extranjera hacia el país que se ha logrado gracias a la recuperación de la confianza y la atracción de inversionistas al país, y el incremento del turismo, que pasó de 500 mil visitantes en 1999 a 1.300.000 en 2007, con lo cual apenas se ha retornado a las tasas de turismo de 1980, ya que las condiciones de seguridad habían afectado gravemente este sector.

En este escenario, con la recuperación económica y la apertura de nuevos mercados, el ministro aseguró que el país se encuentra preparado para emprender acciones que le permitan mantenerse en la senda del crecimiento económico a largo plazo y alcanzar una mayor competitividad en el comercio internacional. Para hacer esto dijo que es necesario continuar desarrollando dos estrategias complementarias: por un lado profundizar la integración comercial con otros países y por otro, fortalecer el sector productivo nacional.



Integración comercial

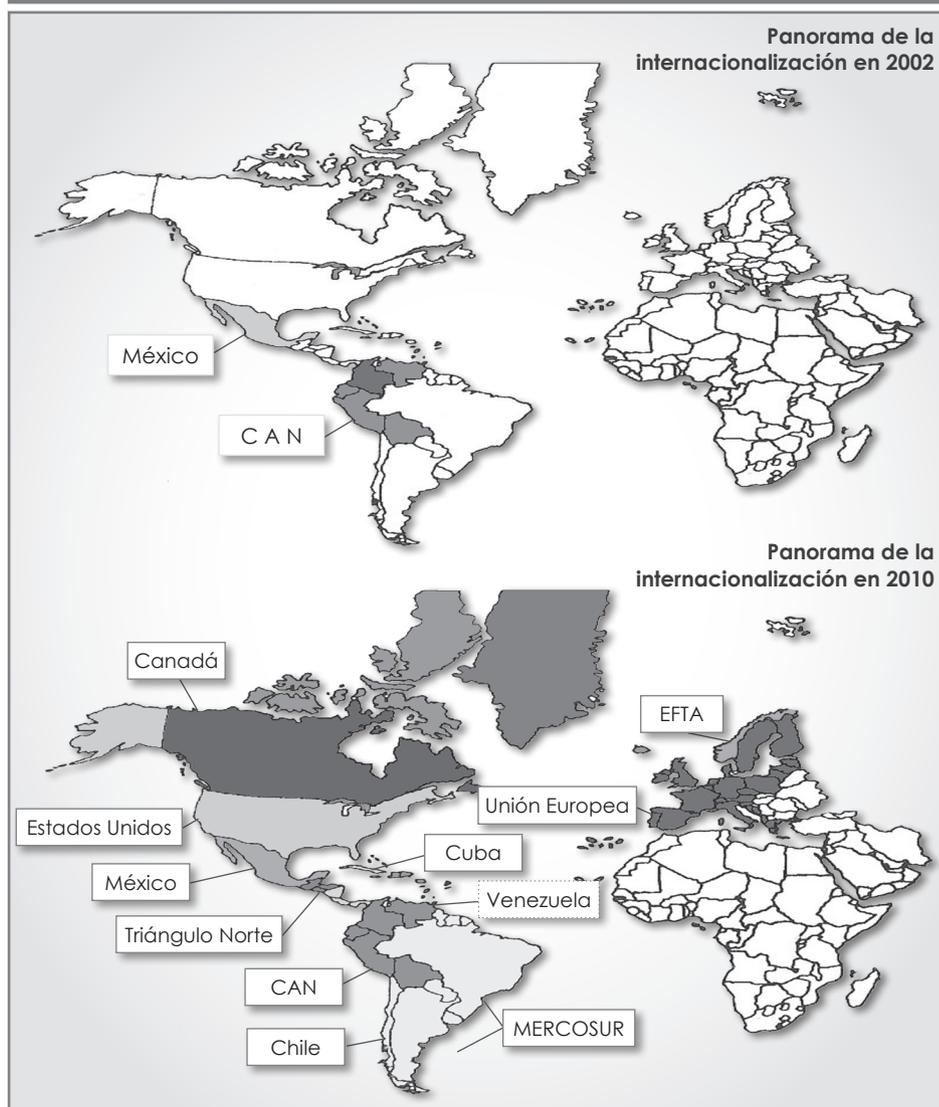
Con respecto a la estrategia de integración comercial, el ministro destacó que aunque en la década de los noventa Colombia avanzó en la apertura comercial, hasta 2002 el país seguía siendo relativamente cerrado y con bajos niveles de internacionalización, representados en la existencia de tan solo dos acuerdos comerciales de última generación (que incluyeran bienes, servicios, compras públicas, propiedad intelectual e inversiones) con la Comunidad Andina (CAN) y el Grupos de los 3 (G-3). No obstante, al retirarse Venezuela, el país quedó con dos Tratados de Libre Comercio con cuatro países latinoamericanos (Bolivia, Ecuador, México y Perú).

Ante esta situación el ministro afirmó que el gobierno nacional ha negociado TLC con Estados Unidos, Canadá, Chile, el Triángulo del Norte –El Salvador, Guatemala y Honduras– y los países del European Free Trade Agreement (EFTA) –Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza–. Así mismo se negoció un TLC entre la

CAN y el Mercado Común del Sur (Mercosur), se profundizaron las relaciones comerciales con Perú y se está renegociando el acuerdo del G-2 –anterior G-3– para incluir el sector agrícola. Finalmente se está negociando también un TLC entre los países que conforman la CAN y la Unión Europea (UE), que inicialmente se negoció en bloque, pero actualmente se hace de forma individual entre cada país andino y la UE, debido a la imposibilidad de los países de la CAN de lograr un consenso interno sobre los temas y la forma de negociar.

Gracias a esta estrategia, el ministro aseguró que en 2010 Colombia contará con nueve TLC lo que le dará acceso a los mercados de 45 países, que representan más de un billón de consumidores potenciales. Sin embargo, destacó que la importancia de estos tratados deriva, no sólo de la facilidad de acceso de los productos de exportación tradicionales a los mercados internacionales, sino también de la dinámica de

Mapa 1. Panorama de la internacionalización en 2002 - 2010



Fuente: <http://www.mincomercio.gov.co/eContent/Documentos/eventoshome/2008/TransformacionProductiva.pdf>. Consultado el 26/01/2009.

la demanda mundial de bienes y servicios, que permitirá desarrollar nuevos sectores productivos en el país, competitivos a nivel mundial. En este sentido sostuvo que en la actualidad el país compite de forma diferente debido a la revaluación de la tasa de cambio, ya que se ha hecho inconveniente la competencia por precios, pues implica la reducción de costos de producción, con lo que la competitividad queda sujeta a la existencia de mano de obra cada vez más barata con efectos negativos en los estándares de vida de la población. De esta forma, el ministro afirmó que la integración comercial debe aprovecharse para diversificar las exportaciones de forma que el país pueda competir en dimensiones diferentes al precio, como la calidad y la innovación.



Transformación productiva

Por su parte el ministro anotó que el programa de transformación productiva contempla dos estrategias fundamentales que están en marcha actualmente: "más y mejor de lo bueno" y "sectores nuevos y emergentes". En el primer caso, se trata de potenciar sectores productivos que ya se encuentran establecidos, propiciando una evolución de los procedimientos que permita agregar valor e innovar bajo estándares internacionales de competitividad, como ha sucedido en Japón con la cerámica y en Taiwán con los textiles. En cuanto a la segunda estrategia, el Ministerio busca impulsar el desarrollo de sectores nuevos y emergentes caracterizados por su gran potencial de crecimiento a escala mundial y el uso intensivo de tecnología y conocimiento.

Para identificar los sectores productivos con mayor potencial a nivel mundial, el ministro explicó que se utilizó una metodología que han seguido países como Chile, China, Corea, Irlanda y Filipinas, mediante la cual se evalúan las oportunidades y fortalezas de cada uno de los sectores productivos a nivel mundial. En este sentido, el proceso consiste en analizar, por un lado, cuáles son los sectores de mayor crecimiento a nivel global, los factores claves del éxito y la posición competitiva de cada sector. Y por otro lado, identificar los sectores del país con alto potencial de crecimiento y las ventajas competitivas del país en esta materia. Al cruzar dichas variables es posible hacer un primer acercamiento a la identificación de los sectores productivos clave en los que el país puede desarrollar factores de éxito.

Adicionalmente, para analizar las fortalezas de los sectores en el ámbito local, se retomaron estudios elaborados previamente en el país acerca de la vocación productiva y la competitividad de los diversos sectores en el país, los cuales permitieron avanzar hacia la selección de una serie de sectores con mayor potencial para convertirse en competidores de clase mundial. A estos sectores preseleccionados se le aplicaron una serie de filtros como la alta agregación de valor por empleado, gran crecimiento de los volúmenes de exportaciones y la existencia de exportaciones

incipientes en el sector y el uso intensivo de tecnología. A partir de este proceso se identificaron como potenciales sectores nuevos y emergentes de clase mundial, los servicios terciarizados a distancia o Business process Outsourcing and Offshoring (BPO&O); *software* y tecnologías de la información (TI); turismo médico o de salud; cosméticos; autopartes; electrodomésticos, y medicamentos genéricos.

No obstante, el ministro afirmó que debido a la dificultad para adelantar de forma paralela proyectos de fortalecimiento con cada uno de los siete sectores identificados, fue necesario plantear la implementación de este programa por etapas u olas sucesivas. Para determinar el orden de dicha implementación, el Ministerio

emprendió un proceso de selección abierto con la participación de los sectores, invitándolos a formular una propuesta de valor sectorial, en la que debían identificar sus falencias y proponer medidas –que no incluyeran subsidios o protecciones arancelarias– que permitieran el crecimiento del sector a mediano plazo.

A través de este proceso de selección, se eligieron cuatro sectores para iniciar el desarrollo de la estrategia "Sectores nuevos y emergentes": BPO&O, *software* y TI, turismo de salud y cosméticos. Así mismo, se escogieron cuatro sectores tradicionales en el marco del programa "Más y mejor de lo bueno": autopartes; energía eléctrica y servicios conexos, textiles, confecciones y diseño, e industria gráfica.



Sectores nuevos y emergentes



El ministro Plata explicó que la selección de los cuatro sectores con los que se desarrolla inicialmente la estrategia "Sectores nuevos y emergentes", obedeció al interés mostrado por los empresarios y a su potencial para convertirse en negocios de escala mundial. En cuanto a la tercerización de servicios o BPO&O, afirmó que se trata de un sector que ha adquirido gran dinamismo en la última década, debido al avance de las telecomunicaciones y a la reducción de sus costos, que permiten a las empresas ofrecer servicios de voz, datos y conocimiento a usuarios que se encuentran en otros países. En este sentido, manifestó que los servicios de BPO&O deben su amplio desarrollo a la posibilidad de las empresas de reducir sustancialmente sus costos mediante la contratación de mano de obra más barata que presta servicios a distancia.

En Colombia se exportan actualmente cerca de US\$1.500 millones en este tipo de servicios, representados en servicios de datos sencillos y complejos –contabilidad, ingeniería, arquitectura, entre otros–, y de voz –*call centers*–, pero aún existe un mercado potencial a capturar con más de US\$90.000 millones. Por otro lado el ministro

anotó que actualmente el sector de *software* y TI en el país exporta cerca de US\$520 millones y aún hay un mercado por capturar en el mundo de más de US\$190 mil millones.

Uno de los sectores con mayor potencial es el de turismo de salud, que consiste en ofrecer servicios médicos en territorio colombiano –tratamientos e intervenciones quirúrgicas– a personas de otros países, que buscan servicios médicos de calidad a bajos costos. Este sector ha comenzado a desarrollarse en Colombia, particularmente en los campos de la cirugía estética, la odontología, la oftalmología, entre otros. Además el ministro afirmó que hay grandes posibilidades de crecimiento debido a que una buena parte de la población mundial se encuentra sub asegurada o carece de seguro médico –sólo en Estados Unidos este segmento comprende a 45 millones de personas–, lo que implica que cuando requiera tratamientos médicos y operaciones costosas, acudirán a los países que ofrezcan un mejor servicio a bajos precios. De igual forma afirmó que el aumento en la expectativa de vida de las personas en el mundo desarrollado, conducirá a las compañías

de seguros y a los sistemas de seguridad social de estos países a recurrir al turismo médico para reducir sus gastos y garantizar su sostenibilidad financiera.

Finalmente sostuvo que Colombia cuenta con una ventaja competitiva para la elaboración de cosméticos y artículos de aseo personal, pues la gran biodiversidad del país permite innovar

y diversificar su producción. Así mismo explicó que el mercado de dichos productos tiene un alto dinamismo debido a que, por un lado, ha habido un aumento significativo de los ingresos y de la expectativa de vida de las personas, lo que conlleva un mayor gasto en artículos de este tipo; y por otro lado, la demanda de estos productos entre la población masculina se ha duplicado y diversificado en la última década.



Planes de negocio

Para desarrollar estos cuatro sectores, el ministerio y los empresarios elaboraron conjuntamente planes de negocios, en los que se siguió una metodología constituida por tres fases: en primer lugar, se efectuó un diagnóstico del sector a escala mundial, en el que se estudió el tamaño actual del mercado de los distintos productos y servicios, su potencial de crecimiento, sus jugadores claves, su regulación y mejores prácticas internacionales. En segundo lugar, se evaluó el estado del sector en Colombia, analizando su posición competitiva frente a los demás países, la aspiración de plazo y las brechas existentes frente a otros competidores en términos de infraestructura, regulación, talento humano, entre otros.

A partir de los resultados de estos diagnósticos, la tercera fase consistió en construir los planes de negocios concretos para cada sector, los cuáles debían dirigirse a cerrar las brechas para la competitividad identificadas en las fases anteriores, con el objetivo de hacer crecer diez veces al sector en los próximos diez años. Para ello se examinó cuáles serían las medidas más adecuadas para promover el sector en materia

de recursos humanos, desarrollando conocimientos y habilidades especializadas requeridas por cada sector; marcos normativos, adecuando la regulación nacional de forma que se superen los obstáculos y se establezcan los incentivos correctos para el desarrollo del sector; madurez de la industria, mediante la atracción de inversión extranjera y la promoción de los esquemas asociativos al interior del sector y con el sector público, e infraestructura, adecuando y construyendo las obras necesarias para darle impulso a las actividades del sector.

Según el ministro Plata con esta metodología se pretende cambiar el esquema de la política industrial de las décadas de los sesenta y setenta, con la que el Estado seleccionaba de forma unilateral una serie de sectores y se les imponía un modelo de gestión para su desarrollo, que incluía el otorgamiento de subsidios y la restricción de la competencia en dichos sectores. Además afirmó que las actividades que se desarrollarán en el marco de cada uno de los planes de negocios consistirán en muchos casos en mejoras transversales que beneficiarán a todos los sectores productivos del país.



Comercio y crisis financiera internacional

Por otra parte el ministro destacó que aunque el gobierno ha desarrollado una política comercial adecuada en los últimos años, la crisis financiera internacional tendrá efectos negativos sobre los intercambios comerciales de Colombia con los demás países. Esto se evidencia, por ejemplo, en el anuncio del gobierno de Ecuador sobre la imposición de salvaguardias al comercio, debido al desequilibrio generado en su balanza de pagos, que implicaría restringir las importaciones hacia este país mediante la imposición de aranceles más altos. Esta medida, según el ministro, tendrá un efecto negativo sobre la economía nacional, ya que Colombia es el tercer país que más exporta hacia Ecuador y con las salvaguardias se reducirían las ventas a ese mercado en cerca de doscientos millones de dólares.

Así mismo, aseguró que esta medida se contradice con el anuncio del gobierno ecuatoriano de participar en la ronda de negociación del TLC entre la Unión Europea y los países de la CAN que tendrá lugar el nueve de febrero en Bogotá, pues por un lado, impone restricciones a las importaciones de su país, y por otro, continúa negociando la liberalización de su mercado. En este sentido afirmó que debido a la renuencia de Ecuador hacia este tratado en las últimas rondas de negociación, es posible que no se concrete su participación en el mismo, tal como sucedió en la negociación del TLC con Estados Unidos.

De igual forma sostuvo que las relaciones comerciales con Venezuela podrían verse afectadas por una restricción del comercio bilateral por parte del gobierno venezolano, en términos del volumen de importaciones desde Colombia y de los dólares disponibles para la compra de productos en el exterior, a través de la Comisión de Administración de Divisas (Cadivi). Esto debido a que la caída del precio del petróleo en los mercados internacionales, ha reducido los ingresos de este país y por tanto el gasto tenderá a contraerse, disminuyendo la importación de bienes y servicios desde Colombia.

Finalmente el ministro advirtió que el comercio con Estados Unidos y Europa va a tender a decrecer también durante el 2009, debido a que la demanda en estos lugares está cayendo como consecuencia de la crisis económica que enfrentan. Por esta razón, aseguró que Colombia debe seguir buscando mercados alternativos y fortaleciendo y diversificando su producción para garantizar el crecimiento sostenido del comercio internacional y la economía a largo plazo.



Observatorio Legislativo - Instituto de Ciencia Política

- Dirección general Marcela Prieto Botero • Coordinación general Nadya Aranguren Niño • Asistente de investigación Andrés Navas
- Edición general Beatríz Torres • Redacción Andrés Navas • Diagramación Victoria Eugenia Pérez Pérez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política. Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.
PBX: (571) 317 7979, Fax: 317 7989. Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org

