

## **Dirección de Estudios Sectoriales**

# **ESTUDIO SECTORIAL SOBRE LA POLÍTICA DE TRANSFORMACIÓN Y DESARROLLO PRODUCTIVO EN COLOMBIA**

Elaboró: Germán Vargas Alvarado, DES de Comercio y Desarrollo Regional  
Revisó: Luis Gabriel Vásquez López, Director DES de Comercio y Desarrollo Regional



## Dirección de Estudios Sectoriales

### TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	4
RESUMEN, INFORMACIÓN E HIPÓTESIS .....	8
1. SITUACIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO, EN RELACIÓN CON LA TRANSFORMACIÓN Y EL DESARROLLO PRODUCTIVO .....	10
1.1. ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS.....	10
1.2. ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES COLOMBIANAS.....	20
1.3. LA BALANZA COMERCIAL COLOMBIANA EN LA GLOBALIZACIÓN .....	26
Períodos acumulados .....	26
2. SITUACIÓN DEL SECTOR INDUSTRIAL COLOMBIANO, EN RELACIÓN CON LA TRANSFORMACIÓN Y EL DESARROLLO PRODUCTIVO .....	27
2.1. DIVERSIFICACIÓN DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL COLOMBIANA .....	27
2.2. REGIONALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL .....	32
2.3. PRODUCCIÓN INDUSTRIAL SEGÚN EL TAMAÑO DE PERSONAL DE LOS ESTABLECIMIENTOS .....	33
2.4. EL SECTOR INDUSTRIAL COLOMBIANO EN EL CONTEXTO DEL VALOR AGREGADO NACIONAL .....	36
3. LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y EMPRESARIAL EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018 - 2022.....	38
3.1. DIAGNÓSTICO GUBERNAMENTAL DEL SECTOR PRODUCTIVO .....	38
3.2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS GUBERNAMENTALES EN RELACIÓN CON LA TRANSFORMACIÓN EMPRESARIAL .....	39
4. REALIZACIONES GUBERNAMENTALES 2018-2020 EN MATERIA DE TRANSFORMACIÓN EMPRESARIAL Y PRODUCTIVA .....	41
4.1. REALIZACIONES RELATIVAS A LA CONGLOMERACIÓN EMPRESARIAL .....	41
4.1.1. Convocatoria Innovalúster .....	41
4.1.2. Cooperación alemana .....	42
4.1.3. Estructuración de nuevas iniciativas clúster .....	42
4.1.4. Fortalecimiento en nuevos modelos de negocio .....	43
4.1.5. La Red Clúster Colombia .....	43
4.1.6. Interclúster lácteo .....	44
4.2. ACCIONES GUBERNAMENTALES PARA LA MODERNIZACIÓN PRODUCTIVA DE LOS SECTORES EXPORTADORES .....	44
4.2.1. Fábricas de productividad.....	44
4.2.2. Alistamiento para acceso a mercados internacionales .....	44
4.2.3. Acciones de aceleración y emprendimiento .....	45
4.2.4. Escalamiento e innovación.....	46
4.3. ACTUACIONES DE LAS COMISIONES REGIONALES DE COMPETITIVIDAD E INNOVACIÓN, EN EL MARCO DE UNA POLÍTICA DE CONGLOMERACIÓN EMPRESARIAL Y DE PROMOCIÓN DE POLOS DE DESARROLLO EN LAS REGIONES..	48
4.3.1. Formulación de agendas departamentales de competitividad e innovación	48
4.3.2. Realización de encuentros entre comisiones regionales de competitividad e innovación .....	50
4.3.3. Apoyo a conglomerados empresariales (iniciativas clúster) a través de las agendas departamentales de competitividad e innovación. ....	51



## Dirección de Estudios Sectoriales

4.3.4.	Participación de miembros de comisiones regionales de competitividad e innovación en procesos de fortalecimiento de capacidades para la gestión de iniciativas clúster.....	52
4.3.5.	Participación de las comisiones regionales de competitividad e innovación en el Congreso INNclúster 2019 .....	52
4.4.	COORDINACIÓN GUBERNAMENTAL CON LAS CÁMARAS DE COMERCIO Y COORDINACIÓN INSTITUCIONAL E INTERINSTITUCIONAL ENTRE LOS NIVELES NACIONAL Y REGIONAL.....	53
4.4.1.	Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.....	53
4.4.2.	Programa de formalización empresarial.....	54
5.	EL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN PARA EL DESARROLLO DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFORMACIÓN Y DESARROLLO PRODUCTIVO.....	56
5.1.	LA INVERSIÓN GENERAL EN COMERCIO, INDUSTRIA, TURISMO Y DESARROLLO REGIONAL .....	56
5.2.	LA INVERSIÓN PARA EL DESARROLLO DE PROGRAMAS ESPECÍFICOS DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA .....	58
6.	CONSIDERACIONES SOBRE LAS ACCIONES DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA ADELANTADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL .....	60
7.	OBSERVACIONES SOBRE LAS ESTRATEGIAS GUBERNAMENTALES PARA LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y EMPRESARIAL .....	64
8.	UN ENFOQUE ALTERNATIVO PARA LA VINCULACIÓN EXITOSA DE COLOMBIA A LOS MERCADOS GLOBALIZADOS.....	66
9.	MODERNIZACIÓN Y CREACIÓN DE VENTAJAS COMPETITIVAS.....	69
10.	LINEAMIENTOS PARA DESARROLLAR INICIATIVAS DE POLÍTICA PÚBLICA TENDIENTES A LA TRANSFORMACIÓN Y EL DESARROLLO PRODUCTIVO DEL PAÍS ....	73
11.	EL DESARROLLO REGIONAL DENTRO DE LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA	77
11.1.	LOS ENFOQUES DEL DESARROLLO REGIONAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN	77
11.2.	LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA DESDE LO LOCAL .....	80
11.3.	EL DESARROLLO REGIONAL COMO FUENTE DE COMPETITIVIDAD Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA .....	81
11.4.	LA COMPETITIVIDAD DE LAS ECONOMÍAS REGIONALES .....	83
11.5.	LA FORMACIÓN DE LA BASE ECONÓMICA PARA EL DESARROLLO EN LAS REGIONES Y PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA.....	84
11.6.	CONGLOMERADOS REGIONALES PARA TRANSFORMAR LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA DEL PAÍS .....	87
12.	RECOMENDACIONES FINALES: PAUTAS PARA LOGRAR UNA INSERCIÓN COMPETITIVA DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA EN EL MODELO DE LIBERACIÓN COMERCIAL .....	88
13.	CONCLUSIÓN GENERAL: COLOMBIA DEBE AVANZAR HACIA UNA POLÍTICA DECIDIDA DE TRANSFORMACIÓN, MODERNIZACIÓN Y DESARROLLO PRODUCTIVO, Y DE DIVERSIFICACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y LAS EXPORTACIONES .....	95
14.	IMPACTO DE LA PANDEMIA EN EL COMERCIO Y EL DESARROLLO PRODUCTIVO EN COLOMBIA.....	97
14.1.	IMPACTO DE LA PANDEMIA EN EL COMERCIO EXTERIOR.....	97
14.2.	IMPACTO DE LA PANDEMIA EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA .....	99
14.3.	PAUTAS PARA LA REACTIVACIÓN DEL SECTOR PRODUCTIVO Y EMPRESARIAL .....	101
15.	REFERENCIAS .....	106



## Dirección de Estudios Sectoriales

### LISTA DE CUADROS

Cuadro N° 1 Exportaciones según la clasificación uniforme del comercio internacional (Cuci). Millones de dólares. 2008-2019 .....	10
Cuadro N° 2 Colombia. Exportaciones no tradicionales según intensidad tecnológica incorporada. Millones de dólares.....	13
Cuadro N° 3 Colombia. Exportaciones totales según intensidad tecnológica incorporada. Resumen. Participación en porcentajes.....	14
Cuadro N° 4 Colombia. Exportaciones tradicionales (café, petróleo, carbón, ferroníquel) y no tradicionales. Millones de dólares.....	14
Cuadro N° 5 Colombia. Exportaciones tradicionales (café, petróleo, carbón, ferroníquel) y no tradicionales. Millones de dólares.....	15
Cuadro N° 6 Colombia. Exportaciones tradicionales (café, petróleo, carbón, ferroníquel). Participación porcentual (%) dentro del total.....	15
Cuadro N° 7 Colombia. Exportaciones tradicionales (café, petróleo, carbón, ferroníquel). Participación porcentual (%) dentro del total.....	15
Cuadro N° 8 Colombia. Exportaciones en valor y cantidad .....	16
Cuadro N° 9 Exportaciones no tradicionales, según departamento de origen, excluyendo petróleo y derivados. Miles dólares .....	17
Cuadro N° 10 Exportaciones según departamento de origen, (excluyendo petróleo y derivados). Miles dólares. Resumen .....	18
Cuadro N° 11 Colombia. Exportaciones por países. Miles dólares .....	18
Cuadro N° 12 Colombia. Exportaciones por países. Miles dólares .....	19
Cuadro N° 13 Colombia. Importaciones, según la clasificación uniforme del comercio internacional (Cuci). Millones de dólares.....	20
Cuadro N° 14 Colombia. Importaciones, según la clasificación de uso o destino económico (Cuode). Miles de dólares .....	21
Cuadro N° 15 Colombia. Importaciones, según la clasificación de uso o destino económico (Cuode). Resumen. Participación porcentual en el total .....	22
Cuadro N° 16 Colombia. Importaciones, según intensidad tecnológica incorporada. Resumen. Participación porcentual dentro del total .....	23
Cuadro N° 17 Colombia. Importaciones, según departamentos de destino Miles de dólares.....	23
Cuadro N° 18 Colombia. Importaciones, según departamentos de destino. Resumen. Participación porcentual dentro del total .....	23
Cuadro N° 19 Colombia. Importaciones según países de origen. Miles dólares.....	24
Cuadro N° 20 Colombia. Balanza comercial FOB 1980 – 2019. Millones de dólares....	26
Cuadro N° 21 Colombia. Producción industrial bruta, según grupos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme. Miles de millones de pesos. 2008 .....	27
Cuadro N° 22 Colombia. Producción industrial bruta según grupos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme. Resumen. Miles de millones de pesos. 2008 .....	28
Cuadro N° 23 Colombia. Producción industrial bruta según grupos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme. Miles de millones de pesos. ....	28
Cuadro N° 24 Colombia. Producción industrial bruta según grupos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme. Resumen. Miles de millones de pesos. 2014 .....	29
Cuadro N° 25 Colombia. Producción industrial bruta según grupos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme. Resumen. Miles de millones de pesos. 2008-2014	29
Cuadro N° 26 Colombia. Producción industrial bruta según grupos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme. Miles de millones de pesos. 2017 .....	30



## Dirección de Estudios Sectoriales

Cuadro N° 27 Colombia. Producción industrial bruta según grupos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme. Miles de millones de pesos. 2018 .....	30
Cuadro N° 28 Colombia. Producción industrial bruta según grupos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme. Resumen. Miles de millones de pesos. 2018 .....	31
Cuadro N° 29 Colombia. Producción industrial bruta según grupos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme. Resumen. Miles de millones de pesos. 2008-2014	31
Cuadro N° 30 Colombia. Producción industrial bruta por áreas metropolitanas Miles de millones de pesos. 2008-2014.....	32
Cuadro N° 31 Colombia. Producción industrial bruta por áreas metropolitanas. Miles de millones de pesos. 2017-2018.....	32
Cuadro N° 32 Producción industrial bruta, según escala de personal de los establecimientos. 2008.....	33
Cuadro N° 33 Producción industrial bruta, según escala de personal de los establecimientos. 2014.....	34
Cuadro N° 34 Producción industrial bruta, según escala de personal de los establecimientos. 2017.....	34
Cuadro N° 35 Producción industrial bruta, según escala de personal de los establecimientos. 2018.....	35
Cuadro N° 36 Colombia. Sector industrial. Producción bruta y empleo 2017-2018 ....	36
Cuadro N° 37 Valor agregado nacional y de las industrias manufactureras, a precios corrientes. Base 2015. Miles de millones de pesos. ....	36
Cuadro N° 38 Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 Metas e indicadores para el componente: Productividad y competitividad de las empresas colombianas.....	40
Cuadro N° 39 Empresas registradas por tamaño y naturaleza .....	40
Cuadro N° 40 Colombia. Presupuesto General de la Nación .....	56
Cuadro N° 41 Colombia. Presupuesto General de la Nación. Inversión por programas sectoriales. 2020-2021 (proyecto de ley). Miles de millones de pesos.....	57
Cuadro N° 42 Colombia. Exportaciones, según la clasificación uniforme del comercio internacional (Cuci). Composición. Millones de dólares. 2018-2020 .....	97
Cuadro N° 43 Colombia. Exportaciones, según la clasificación uniforme del comercio internacional (Cuci). Variación porcentual. Millones de dólares. 2019 (enero-junio)-2020 (enero-junio) .....	97
Cuadro N° 44 Colombia. Importaciones, según la clasificación uniforme del comercio internacional (Cuci). Millones de dólares .....	98
Cuadro N° 45 Colombia. Importaciones, según la clasificación uniforme del comercio internacional (Cuci). Variación porcentual Millones de dólares. 2019 (enero-junio)-2020 (enero-junio) .....	99
Cuadro N° 46 Colombia. Estado de operación empresarial Total nacional. Número de empresas y porcentajes. Mayo 2020 .....	100



## Dirección de Estudios Sectoriales

### INTRODUCCIÓN

Desde finales del siglo 20 Colombia adoptó al modelo de apertura económica y liberación comercial, con la finalidad de conducir la economía nacional hacia: 1. La ampliación de mercados externos; 2. La diversificación de la producción nacional y de las exportaciones; 3. El aumento de las exportaciones cualificadas.

Para concretar los logros previstos, los gobiernos han tratado de impulsar transformaciones en el aparato productivo nacional, de tal manera que la producción interna y la oferta exportable del país se caractericen por la sofisticación (alto valor agregado y elevado nivel tecnológico), y por su diversificación. Así, por ejemplo, dentro del *Pacto por el Emprendimiento y la Productividad*, consagrado en Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se indica que las exportaciones colombianas continúan siendo de baja complejidad y que están concentradas en pocos productos, principalmente bienes primarios. Así, para el Gobierno Nacional la cualificación y la diversificación de la producción y de las exportaciones son una meta clave, dentro de la planeación estratégica del país.

En este estudio se examinará toda la información disponible, para establecer el nivel de cumplimiento de los cometidos esenciales de una política nacional de transformación y desarrollo productivo. En todos los casos en que sea posible se contrastará con los datos de 2008, ya que en este año el Gobierno nacional formuló la política nacional de competitividad y productividad, mediante el Documento Conpes 3527.

En desarrollo del componente propositivo se hará referencia a las principales limitantes de la productividad y competitividad de las empresas y de la Nación, y a los lineamientos que deberían orientar la



## **Dirección de Estudios Sectoriales**

formulación de las políticas y estrategias destinadas a optimizar la condición del país en dichas materias.

También se hará referencia específica a la importancia del desarrollo regional, dentro de la transformación productiva del país.

Al final, se incluirá un apartado actualizado sobre los efectos de la pandemia Covid 19 en los sectores comercial, industrial, productivo y sobre la economía en general, con la finalidad de plantear posibles pautas para la reactivación del sector productivo y empresarial.



## **Dirección de Estudios Sectoriales**

### **RESUMEN, INFORMACIÓN E HIPÓTESIS**

Como tema específico, el documento evalúa los resultados nacionales asociados a la construcción de una política de transformación y desarrollo productivo, en el contexto de la implementación del modelo de apertura económica y comercial. Presenta un enfoque conceptual alternativo para la vinculación exitosa del país a los mercados globalizados, teniendo en cuenta que la liberación comercial es fuente potencial de beneficios, ya que puede contribuir a la ampliación de los mercados internos y externos; a la diversificación y aumento sostenido de las exportaciones; al fortalecimiento de los mercados internos; a la cualificación permanente de los procesos productivos; y al mejoramiento de la posición competitiva del país en los mercados internacionales

Se desarrolla la hipótesis de que, a pesar de los avances en normatividad, en ampliación de la competencia y en búsqueda de mercados, Colombia ha profundizado una tendencia a la pérdida de competitividad en los escenarios mundiales, y que este detrimento es la consecuencia de operar sistemáticamente en un entorno de ventajas comparativas y no de construcción de ventajas competitivas. Las desgravaciones arancelarias, propias de la apertura comercial, no permitieron concluir el ciclo de protección a la producción interna, para inducir la industrialización y el avance tecnológico, como ventajas construidas para el desempeño en el mercado libre. Por tanto, a riesgo de no concretar las metas estratégicas fijadas dentro de los propósitos de transformación productiva, reconociendo el rol protagónico del sector privado en el cumplimiento de los objetivos sectoriales, la política pública del sector productivo no debería enfocarse sólo en la formulación de





## **Dirección de Estudios Sectoriales**

postulados generales de carácter indicativo, o en el mero acompañamiento de los empresarios, sin proyectar la participación directa del Estado en las acciones tendientes a modernizar el sistema nacional de producción, en el marco de una política pública activa para la reconversión industrial.

Para el cumplimiento de sus propósitos, en el estudio se analiza la información suministrada por fuentes oficiales, principalmente el Dane y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. En las tablas estadísticas y en el texto, en todos los casos se especifica si los datos se recaudaron desde sus páginas web o a partir de las respuestas presentadas por las entidades, ante requerimientos específicos de la Contraloría General de la República.



## Dirección de Estudios Sectoriales

### 1. SITUACIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR COLOMBIANO, EN RELACIÓN CON LA TRANSFORMACIÓN Y EL DESARROLLO PRODUCTIVO

#### 1.1. ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS

Cuadro N° 1 Exportaciones según la clasificación uniforme del comercio internacional (Cuci). Millones de dólares. 2008-2019

Años	Total	agropecuarios, alimentos, bebidas	Combustibles y productos de la extracción	Manufacturas	Otros sectores
2008	37.626 (100%)	6.693 (17,8%)	18.047 (47,9%)	11.852 (31,5%)	1.034 (2,8%)
2009	32.846 (100%)	5.970 (18,2%)	16.296 (49,6%)	9.009 (27,4%)	1.571 (4,8%)
2010	39.713 (100%)	5.757 (14,5%)	23.195 (58,4%)	8.628 (21,7%)	2.133 (5,4%)
2011	56.915 (100%)	7.059 (12,4%)	37.615 (66,1%)	9.433 (16,6%)	2.808 (4,9%)
2012	60.125 (100%)	6.629 (11,0%)	40.116 (66,8%)	9.954 (16,5%)	3.426 (5,7%)
2013	58.824 (100%)	6.680 (11,4%)	39.924 (67,9%)	9.945 (16,9%)	2.275 (3,8%)
2014	54.795 (100%)	7.343 (13,4%)	36.462 (66,5%)	9.391 (17,2%)	1.599 (2,9%)
2015	35.691 (100%)	6.935 (19,4%)	19.291 (54,1%)	8.361 (23,4%)	1.104 (3,1%)
2016	31.757 (100%)	6.865 (21,6%)	15.790 (49,7%)	7.526 (23,7%)	1.576 (5,0%)
2017	37.800 (100%)	7.355 (19,5%)	20.911 (55,3%)	7.710 (20,4%)	1.824 (4,8%)
2018	41.905 (100%)	7.301 (17,4%)	24.784 (59,1%)	8.324 (19,9%)	1.496 (3,6%)
2019	39.502 (100%)	7.363 (18,6%)	22.024 (55,8%)	8.290 (21,0%)	1.825 (4,6%)

Fuente: Dane. Página web. Cálculos de autor

Los datos disponibles, agrupados según la clasificación uniforme del comercio internacional (Cuci), muestran la composición del valor de las ventas colombianas a los mercados externos, la cual favorece en mayor medida a los bienes primarios, los combustibles y los productos de la extracción, en comparación con exportaciones industriales (manufactureras).

En 2008, las exportaciones manufactureras representaron el 31,5% del valor total vendido al exterior, en tanto que las de combustibles y productos



## **Dirección de Estudios Sectoriales**

de la extracción alcanzaron el 47,9% de dicha sumatoria. En 2015, las exportaciones industriales representaron el 23,4% del valor de las ventas, con una pérdida de 8.1 puntos porcentuales en relación con 2008. La pérdida de los sectores industriales fue cubierta por los bienes primarios y extractivos, los que en dicho año representaron el 54,1% de las ventas internacionales, con una ganancia de 6.2 puntos porcentuales en comparación con 2008. En 2019, las exportaciones manufactureras alcanzaron el 21% del valor de las ventas externas, mientras que las de combustibles y productos extractivos avanzaron hasta el 55,8% de dicho total. En relación con 2008, los sectores modernos disminuyeron su participación comercial en más de diez puntos porcentuales, en tanto que los sectores de la extracción no renovable la incrementaron en 7,9%. Es destacable que entre 2015 y 2019 se profundizó la dinámica del retroceso de la producción industrializada, dentro de la canasta exportadora, al pasar dicho repliegue del 8,1% al 10,5%.

La sofisticación de la producción nacional y de las exportaciones, planteada como meta sectorial estratégica en los planes nacionales de desarrollo no se ha concretado, sino que viene en retroceso, ya que los bienes manufacturados y portadores de valor agregado pierden, cada vez en mayor medida, grados de participación dentro de la actividad productiva nacional y dentro del comercio internacional, contrariamente a lo previsto en la planeación nacional.

Como se verá, la estructura productiva del país permanece concentrada en actividades básicas de baja complejidad, lo que lleva a que en la canasta exportadora prevalezcan productos primarios o de origen extractivo, y no bienes y servicios de sectores con capacidad de generar valor agregado y crecimiento del mercado interno, como las manufacturas. También se evidenciará que no se registran avances sustantivos en cuanto a la diversificación del portafolio

## **Dirección de Estudios Sectoriales**

productivo, profundizándose la especialidad exportadora del país en bienes de naturaleza primaria.

Similar comportamiento de las exportaciones se observa en las diversas clasificaciones en que se agrupa el comercio internacional del país, como en aquellas que corresponden al grado de intensidad tecnológica incorporada, y a las categorías de tradicionales y no tradicionales.



## Dirección de Estudios Sectoriales

Cuadro N° 2 Colombia. Exportaciones no tradicionales según intensidad tecnológica incorporada. Millones de dólares

Categorías	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total nacional	17.623	14.900	14.468	17.168	60.125	58.822	54.795	35.691	31.757	37.800	41.905	39.502
Bienes primarios	3.722	3.406	2.719	2.949	39.371	39.711	38.160	22.806	18.774	23.684	26.156	23.821
Bienes industrializados	12.242	9.449	9.209	10.916	16.885	16.438	14.577	11.485	11.209	12.107	14.054	13.673
Manufacturas basadas en recursos naturales	3.209	2.662	2.784	3.314	8.428	7.824	6.415	4.218	4.625	5.408	6.777	6.356
Manufacturas de baja tecnología	4.438	2.900	2.559	2.839	2.932	2.645	2.582	2.210	1.943	1.978	2.175	2.195
Manufacturas de tecnología media	3.732	3.025	3.062	3.588	4.742	5.103	4.686	4.155	3.843	3.971	4.371	4.341
Manufactura de alta tecnología	863	862	804	1.174	783	867	893	901	798	750	731	782
Los demás bienes	1.659	2.045	2.539	3.303	3.870	2.673	2	1	1.775	2.010	1.695	2.008

Fuente: Dane, página web

Fue



## Dirección de Estudios Sectoriales

Cuadro N° 3 Colombia. Exportaciones totales según intensidad tecnológica incorporada. Resumen. Participación en porcentajes

Categorías	2012	2013	2014	2015	2018	2019
Total nacional	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bienes primarios	65,5	67,5	69,6	63,9	62,4	60,3
Bienes industrializados	28,1	27,9	26,6	32,2	33,5	34,6
Manufacturas basadas en recursos naturales	14,0	13,3	11,7	11,8	16,2	16,1

Fuente: Dane. Cálculos del autor

En los cuadros anteriores, que contienen un resumen de la serie histórica de las exportaciones según la intensidad tecnológica incorporada en los bienes vendidos al exterior, se evidencia, en armonía con lo ya expuesto a partir de la clasificación uniforme del comercio internacional, que las exportaciones de bienes primarios, desde 2012 hasta 2019 han oscilado entre el 65,5% y el 60,3%. Los bienes industrializados, entre 2015-2019, mostraron una participación en el universo exportador que va desde el 28,1% hasta 34,6%. Así, se aprecia una mejoría de la participación industrializada en la cesta exportadora, asociada al avance de las exportaciones de manufacturas basadas en el empleo de recursos naturales, las cuales para el mismo período avanzaron desde 14% a 16,1%. De todas maneras, las exportaciones del país permanecen concentradas en bienes que no son producto de la innovación.

Cuadro N° 4 Colombia. Exportaciones tradicionales (café, petróleo, carbón, ferroníquel) y no tradicionales. Millones de dólares

Categorías	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total nacional	37.626 (100%)	32.853 (100%)	39.820 (100%)	56.954 (100%)	60.125 (100%)	58.822 (100%)
Tradicionales	20.003 (53,2%)	17.953 (54,7%)	25.351 (63,7%)	39.786 (69,9%)	42.155 (70,1%)	41.733 (70,9%)
No tradicionales	17.623	14.900	14.468	17.168	17.970	17.089

Fuente: Dane, página web. Cálculos del autor



## Dirección de Estudios Sectoriales

Cuadro N° 5 Colombia. Exportaciones tradicionales (café, petróleo, carbón, ferroníquel) y no tradicionales. Millones de dólares

Categorías	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total nacional	54.795 (100%)	35.691 (100%)	31.757 (100%)	37.800 (100%)	41.905 (100%)	39.502 (100%)
Tradicionales	38.851 (70,9%)	21.756 (61%)	18.168 (57,2%)	23.311 (61,7%)	27.117 (64,7%)	24.461 (61,9%)
No tradicionales	15.944 (29,1%)	13.935 (39%)	13.588 (42,8%)	14.489 (38,3%)	14.788 (35,3%)	15.041 (38,1%)

Fuente: Dane, página web. Cálculos del autor

Cuadro N° 6 Colombia. Exportaciones tradicionales (café, petróleo, carbón, ferroníquel). Participación porcentual (%) dentro del total

Categorías	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total nacional	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Exportaciones tradicionales	53,2	54,7	63,7	69,9	70,1	70,9

Fuente: Dane, página web. Cálculos del autor

Cuadro N° 7 Colombia. Exportaciones tradicionales (café, petróleo, carbón, ferroníquel). Participación porcentual (%) dentro del total

Categorías	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total nacional	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Exportaciones tradicionales	70,9	61,0	57,2	61,7	64,7	61,9

Fuente: Dane, página web. Cálculos del autor

En los cuadros anteriores, en los que se puede apreciar la participación de las exportaciones tradicionales (café, petróleo, carbón y ferroníquel) dentro del total nacional exportador, se patentiza la congruencia con las perspectivas ya revisadas (otras clasificaciones). En 2008, dichas exportaciones tradicionales representaban el 53,2% de las ventas externas, participación que se ha incrementado con el tiempo. Entre 2012 y 2014 superó el 70%. En 2019 alcanzó el 61,9%. Las cifras evidencian que el proceso de liberación comercial viene impulsando no una sofisticación y cualificación de las exportaciones, sino una "reprimarización", en el sentido de que los productos de naturaleza



## Dirección de Estudios Sectoriales

tradicional y primaria son los que han fortalecido su participación dentro de los envíos al exterior.

Cuadro N° 8 Colombia. Exportaciones en valor y cantidad

Años	Valor (Miles de dólares)	Cantidad (miles toneladas)
2008	37.625.882	94.750.222
2009	32.852.995	103.446.928
2010	39.819.529	112.486.495
2011	56.953.516	129.628.785
2012	60.125.166	129.396.044
2013	58.821.870	131.966.848
2014	54.795.000	146.251.151
2015	35.691.000	130.002.000
2016	31.756.807	136.949.196
2017	37.800.104	153.552.281
2018	41.904.777	134.901.249
2019	39.501.677	123.355.966

Fuente: Dane. Página web

Según lo observado en el cuadro de exportaciones en valor y cantidad, mientras la cantidad exportada en toneladas sigue una tendencia regular y uniforme, el valor recibido por las ventas externas crece en las coyunturas de precios internacionales favorables de los bienes primarios (2012-2014), y desciende sustancialmente en las de decrecimiento de dichos precios (los demás años de la serie observada), esto a pesar de la revaluación de la moneda nacional, fenómeno que debería haber impulsado el crecimiento de las exportaciones, en valor y cantidad. Este comportamiento exportador volátil no ocurriría en presencia de una transformación modernizadora del sistema productivo, porque se tornaría en estructuralmente competitivo e independiente de los factores cambiarios cambiantes.





## Dirección de Estudios Sectoriales

Cuadro N° 9 Exportaciones no tradicionales, según departamento de origen, excluyendo petróleo y derivados. Miles dólares

Departamentos	2008	2009	2010	2011	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total	17.623	14.900	14.468	17.168	25.869	21.451	20.973	24.753	25.062	23.527
Antioquia	3.732	3.942	4.501	5.710	5.109	4.315	4.336	4.478	4.441	4.677
Cesar	77	58	10	2	3.040	2.706	2.440	2.462	2.588	2.443
La Guajira	26	12	6	5	1.559	1.473	1.372	1.691	1.996	2.049
Bogotá, D.C.	3.298	2.609	2.677	3.343	2.190	1.825	1.894	1.802	1.876	1.864
Cundinamarca	2.172	1.560	1.526	1.478	3.850	2.077	2.724	4.133	3.509	3.025
Valle del Cauca	2.157	1.941	2.026	2.302	2.366	2.003	1.499	2.441	2.756	1.533
Bolívar	1.321	1.059	1.183	1.477	1.630	1.347	1.247	1.435	1.615	1.590
Atlántico	1.270	1.084	1.045	1.085	1.343	1.383	1.363	1.329	1.363	1.343
Resto de departamentos	3.570	2.637	1.495	1.766	4.782	4.323	4.098	4.983	4.918	5.004

Fuente: Dane, página web



## Dirección de Estudios Sectoriales

Cuadro N° 10 Exportaciones según departamento de origen, (excluyendo petróleo y derivados). Miles dólares. Resumen

Departamentos	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total	25.868.579 (100%)	21.451.392 (100%)	20.972.762 (100%)	24.753.113 (100%)	25.062.090 (100%)	23.527.214 (100%)
Antioquia-Bogotá-C/marca-Valle Cauca	11.897.967 (46,0%)	10.317.942 (48,1%)	10.041.799 (47,9%)	10.432.766 (42,1%)	10.901.394 (43,5%)	11.033.280 (46,9%)
Resto de departamentos	13.970.612 (54,0%)	11.133.450 (51,9%)	10.930.963 (52,1%)	14.320.347 (57,9%)	14.160.696 (56,5%)	12.493.934 (53,1%)

Fuente: Dane. Página web. Cálculos del autor

La participación de los departamentos que constituyen el triángulo productivo tradicional, entre 2014 y 2019, mantuvo su participación dentro de las exportaciones que excluyen el petróleo y sus derivados, en niveles cercanos al 47%, durante todo el período. El resto de los departamentos participó en promedio con el 53%. En este término se hizo importante la presencia de los departamentos que exportan productos extractivos, como el Cesar y la Guajira, los cuales en 2008 sólo representaban el 0,58% de las exportaciones no tradicionales del país. En dicho año las exportaciones no tradicionales provenientes de Antioquia-Bogotá-Cundinamarca-Valle del Cauca representaron el 64,5% del total.

Cuadro N° 11 Colombia. Exportaciones por países. Miles dólares

Países y regiones	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	37.625.882 (100%)	32.852.995 (100%)	39.819.529 (100%)	56.953.516 (100%)	60.125.166 (100%)	58.821.870 (100%)
CAN	2.456.032	2.135.777	3.063.022	3.446.759	3.617.842	3.392.428
Venezuela	6.091.560	4.049.561	1.422.877	1.750.410	2.555.961	2.255.826
Resto AL	2.651.027	2.202.161	2.953.862	4.660.735	4.669.655	4.536.838
Estados Unidos	14.052.729 (37,3%)	12.878.924	16.748.471	21.705.215	21.833.284	18.458.880 (31,4%)
Canadá	326.476	385.593	532.126	614.416	466.978	390.152
Unión Europea	4.789.714 (12,7%)	4.698.726	5.019.132	8.867.641	9.050.655	9.230.116 (15,7%)
Japón	371.562	336.296	511.058	527.963	360.240	387.855
China	442.953	949.726	1.619.587	1.989.061	3.343.049	5.102.171
Centro América y Antillas	1.363.973 (3,6%)	1.017.683	1.272.934	1.298.549	1.178.053	873.929 (1,5%)
Resto de países	5.079.856	4.198.548	6.676.460	12.092.767	13.049.448	14.193.675

Fuente: Dane. Página web



## Dirección de Estudios Sectoriales

Cuadro N° 12 Colombia. Exportaciones por países. Miles dólares

Países y regiones	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total	54.795.000 (100%)	35.691.000 (100%)	31.756.807 (100%)	37.800.104 (100%)	41.904.777 (100%)	39.501.677 (100%)
Comunidad andina	3.209.748	2.729.885	2.399.207	2.734.159	3.159.920	3.234.874 (8,2%)
Venezuela	1.986.938	1.060.173	613.933	319.383	354.294	195.927 (0,5%)
Resto AL	7.417.639	5.476.862	4.894.629	7.026.706	7.750.044	7.012.471 (17,8%)
Estados Unidos	14.200.401	9.853.266	10.210.942	10.540.989	10.674.260	11.290.477 (28,6%)
Canadá	664.785	417.025	395.718	526.330	865.435	446.194 (1,1%)
Unión Europea	9.406.139	6.008.048	4.971.347	5.439.413	4.894.405	4.609.018 (11,7%)
Japón	420.904	519.899	427.631	557.359	474.064	466.280 (1,2%)
China	5.755.135	2.263.725	1.168.167	2.004.460	4.172.773	4.344.882 (11,0%)
India	2.738.698	550.468	225.635	279.640	548.077	346.182 (0,9%)
Turquía	863.127	748.064	761.326	1.405.663	1.691.119	1.198.124 (3,0%)
Israel	526.447	292.513	275.511	302.694	429.435	365.993 (0,9%)
Singapur	231.852	367.848	66.128	357.780	412.200	229.579 (0,6%)
Corea República	519.683	229.363	402.062	457.039	627.432	482.030 (1,2%)
Centro América y Antillas	3.157.346	2.489.992	1.908.738	2.364.418	2.196.013	2.012.796 (5,1%)
Resto de países	3.696.482	2.683.645	1.908.739	2.364.419	3.655.306	3.266.850 (8,2%)

Fuente: Dane. Página web

Cabe destacar que la porción más significativa del comercio exterior colombiano se ha desarrollado tradicionalmente con los Estados Unidos. Dicho país es el principal destino de las ventas externas, con una participación del 37,3% del valor exportado en 2008; 31,4% en 2013; y 28,6% en 2019. En los mismos períodos las exportaciones hacia Venezuela, en valor, representaron respectivamente 16,2%; 3,8%; y 0,5% del total. En 2008, entre Estados Unidos y Venezuela adquirieron



## Dirección de Estudios Sectoriales

algo más de la mitad de las ventas externas de Colombia, y en 2019 el 29,1%. La disminución de la exportación a estos dos destinos ha sido contrarrestada por los incrementos del comercio colombiano con la Comunidad Andina y el resto de América latina, zonas cuya participación entre 2008 y 2019 pasó del 13,5% al 26%. La Unión Europea ha mantenido su participación en las compras a Colombia en niveles del 12%. China pasó del 1,2% al 11%. Centroamérica del 3,6% al 5,1%. Como nuevos mercados han surgido India, Turquía, Israel, Corea y Singapur, los que en 2019 adquirieron el 6,6% de las exportaciones colombianas. De todas maneras, la canasta exportadora sigue concentrada en pocos países. La política de tratados comerciales no se ha desarrollado hacia una diversificación significativa de los destinos de exportación. Cabe acotar que, como se desarrollará más adelante, las exportaciones tradicionales están centralizadas en Estados Unidos.

### 1.2. ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES COLOMBIANAS

Cuadro N° 13 Colombia. Importaciones, según la clasificación uniforme del comercio internacional (Cuci). Millones de dólares

Años	Total	Productos agropecuarios, alimentos, bebidas	Combustibles y productos de la extracción	Manufacturas	Otros sectores
2014	64.029 (100%)	6.508 (10,2%)	8.525 (13,3%)	48.736 (76,1%)	260 (0,4%)
2015	54.058 (100%)	6.019 (11,1%)	5.992 (11,1%)	41.934 (77,6%)	113 (0,2%)
2018	51.231 (100%)	6.908 (13,5%)	4.406 (8,6%)	39.869 (77,8%)	48 (0,1%)
2019	52.703 (100%)	7.006 (13,3%)	5.357 (10,2%)	40.271 (76,4%)	69 (0,1%)

Fuente: Dane. Página web. Cálculos del autor



## Dirección de Estudios Sectoriales

La información de las importaciones nacionales, organizada conforme a la clasificación uniforme del comercio internacional, confirma la focalización industrial de las compras colombianas. En 2014 las importaciones de productos manufacturados representaron el 76,1% de las compras externas, y en 2019 el 76,4%. Las importaciones agropecuarias y de alimentos, en dicho período, oscilaron entre el 10,2% y el 13,3%.

Lo anterior comporta que el modelo de apertura comercial no ha desarrollado la industria interna ni la transformación productiva como motores de crecimiento y avance del mercado interno, el cual podría surtirse, en mayor medida, de producción propia. La expansión de una industria nacional diversificada que atienda las necesidades del comercio y del consumo doméstico generaría importantes crecimientos del producto bruto interno, y por tanto de la economía en su conjunto.

Adicionalmente, como se muestra en las siguientes tablas, esta prevalencia de las compras externas de productos de valor agregado, no se ha orientado hacia la modernización y desarrollo del aparato productivo interno.

Cuadro N° 14 Colombia. Importaciones, según la clasificación de uso o destino económico (Cuode). Miles de dólares

Tipo de bienes	2008	2009	2010	2011	2018	2019
Total nacional	39.668.841 (100%)	32.897.672 (100%)	40.682.699 (100%)	54.674.822 (100%)	51.230.567 (100%)	52.702.624 (100%)
Bienes de consumo	7.572.557 (19,1%)	6.674.750 (20,3%)	9.003.845 (22,1%)	11.315.428 (20,7%)	12.098.038 (23,6%)	12.543.139 (23,8%)
Materias primas	17.677.168 (44,5%)	13.192.958 (40,1%)	17.133.353 (42,1%)	22.609.161 (41,4%)	23.337.924 (45,6%)	23.653.438 (44,9%)
Bienes de capital y material de construcción	14.392.919 (36,3%)	13.007.529 (39,5%)	14.520.868 (35,7%)	20.723.345 (37,9%)	15.779.183 (30,8%)	16.487.543 (31,3%)
Bienes no clasificados	4.488.627	4.941.527	24.633	26.888	15.422	18.504

Fuente: Dane. Página web. Cálculos del autor



## Dirección de Estudios Sectoriales

Cuadro N° 15 Colombia. Importaciones, según la clasificación de uso o destino económico (Cuode). Resumen. Participación porcentual en el total

Tipo de bienes	2008	2009	2010	2011	2018	2019
Total nacional	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Bienes consumo	19,1	20,3	22,1	20,7	23,6	23,8
Materia prima	44,5	40,1	42,1	41,4	45,6	44,9
Bienes de capital	36,3	39,5	35,7	37,9	30,8	31,3

Fuente: Dane. Cálculos del autor

El comportamiento de las importaciones podría aprovecharse para incrementar el aprovisionamiento de bienes de capital, con el fin de desarrollar y fortalecer el aparato productivo nacional, mediante incrementos en las compras de bienes de capital (maquinaria y equipo), para el impulso de otros renglones exportadores.

Esto no viene ocurriendo, porque el porcentaje de las importaciones de bienes de capital, en relación con las importaciones totales, en 2008 representó el 36,3% y en 2019 descendió a 31,3%. En procesos de transformación productiva y modernización industrial, este es un indicador que debería presentar tendencia ascendente, por el dinamismo industrial interno. El crecimiento del capital físico redundaría en tasas más altas de crecimiento económico.

Cuadro N° 16.1. Colombia. Importaciones, según intensidad tecnológica incorporada  
Miles de dólares

Categorías	2008	2009	2010	2011	2018	2019
Total nacional	39.668.841 (100%)	32.897.672 (100%)	40.682.699 (100%)	54.674.822 (100%)	51.230.567 (100%)	52.702.624 (100%)
Bienes primarios	3.149.474 (7,9%)	2.345.102 (7,1%)	2.689.167 (6,6%)	3.513.478 (6,4%)	4.706.466 (9,2%)	4.945.354 (9,4%)
Bienes industrializados	35.106.876 (88,5%)	29.321.491 (89,1%)	36.475.860 (89,7%)	49.449.389 (90,4%)	45.468.921 (88,8%)	46.608.565 (88,4%)
Los demás bienes	1.412.490 (3,6%)	1.231.078 (3,8%)	1.517.672 (3,7%)	1.711.955 (3,2%)	1.055.180 (2,0%)	1.148.705 (2,2%)

Fuente: Dane. Página web. Cálculos del autor



## Dirección de Estudios Sectoriales

Cuadro N° 17.2 Colombia. Importaciones, según intensidad tecnológica incorporada.  
Resumen. Participación porcentual dentro del total

Categorías	2008	2009	2010	2011	2018	2019
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Bienes primarios	7,9	7,1	6,6	6,4	9,2	9,4
Bienes industrializados	88,5	89,1	89,7	90,4	88,8	88,4

Fuente: Dane. Cálculos del autor

En concordancia con lo observado con la clasificación internacional del comercio, la política comercial ha facilitado que el mercado nacional sea el medio de realización de la producción externa industrializada. La canasta de las importaciones está compuesta principalmente por bienes industrializados, que han sido objeto de agregación de valor en el exterior.

Cuadro N° 18 Colombia. Importaciones, según departamentos de destino  
Miles de dólares

Departamentos de destino	2008	2009	2010	2011	2018	2019
Total nacional	39.668.841 (100%)	32.897.672 (100%)	40.682.657 (100%)	54.674.783 (100%)	51.230.567 (100%)	52.702.624 (100%)
Bogotá-Cundinamarca	18.543.047 (46,7%)	16.768.187 (51,0%)	21.770.738 (53,5%)	30.319.679 (55,5%)	29.332.847 (57,3%)	31.409.046 (59,6%)
Antioquia	4.693.453 (11,8%)	3.697.396 (11,2%)	4.844.489 (11,9%)	6.723.579 (12,3%)	7.742.145 (15,1%)	7.515.750 (14,3%)
Valle del Cauca	4.255.688 (10,7%)	3.257.921 (9,9%)	4.200.141 (10,3%)	5.250.671 (9,6%)	4.159.297 (8,1%)	4.246.229 (8,1%)
Los demás departamentos	12.176.653 (30,8%)	9.174.168 (27,9%)	9.867.289 (24,3%)	12.380.854 (22,6%)	9.996.278 (19,5%)	9.531.599 (18,0%)

Fuente: Dane. Página web. Cálculos del autor

Cuadro N° 19 Colombia. Importaciones, según departamentos de destino. Resumen.  
Participación porcentual dentro del total

Departamentos	2008	2009	2010	2011	2018	2019
Total nacional	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Bogotá-Antioquia-Valle	69,2	72,1	75,7	77,4	80,5	82,0

Fuente: Dane. Cálculos del autor



## Dirección de Estudios Sectoriales

En cuanto al componente regional, como se verá, Colombia registra una marcada concentración de la planta productiva en el triángulo Bogotá-Medellín-Cali, y una insuficiente utilización del espacio geográfico restante, para los fines de un desarrollo económico incluyente y competitivo.

En lo relacionado con las importaciones por departamentos, las tablas anteriores muestran que la recepción y el empleo de los bienes que son objeto de comercio internacional, también está notoriamente concentrados en tres departamentos: Bogotá-Cundinamarca, Antioquia y Valle del Cauca, los que fueron el destino del 69,2% de las compras internacionales en 2008, y del 82,0% en 2019, mostrando un retroceso frente a lo esperado para la concreción de las mejoras competitivas buscadas mediante la desconcentración regional del sistema productivo nacional, ya que la participación de los demás departamentos en las importaciones descendió de 30,8% a 18,0%, entre 2008 y 2019. La descentralización productiva contribuiría a optimizar la productividad y la competitividad del conjunto del territorio nacional.

Cuadro N° 20 Colombia. Importaciones según países de origen. Miles dólares

Países	2008	2009	2010	2011	2018	2019
Total	39.668.841 (100%)	32.897.672 (100%)	40.682.699 (100%)	54.674.822 (100%)	51.230.567 (100%)	52.702.624 (100%)
Comunidad Andina	1.770.189 (4,4%)	1.562.813	1.890.016	2.257.423	1.893.015	1.998.857 (3,8%)
Venezuela	1.198.107 (3,0%)	563.396	304.746	563.096	136.970	44.908 (0,1%)
Resto de América Latina	7.309.556 (18,4%)	6.313.371	8.566.231	11.723.227	8.368.260	8.869.398 (16,8%)
Estados Unidos	11.436.952 (28,8%)	9.456.398	10.477.341	13.593.581	12.986.021	13.276.840 (25,2%)
Canadá	795.319 (2,0)	675.074	823.442	959.745	845.634	888.339 (1,7%)
Unión Europea	5.299.898 (13,4%)	5.103.266	5.608.210	7.471.965	7.583.466	8.132.696 (15,4%)





## Dirección de Estudios Sectoriales

Países	2008	2009	2010	2011	2018	2019
Japón	1.152.717 (2,9%)	825.386	1.156.643	1.437.709	1.288.565	1.234.980 (2,3%)
Corea	919.820 (2,3%)	679.713	940.500	1.233.977	819.273	687.093 (1,3%)
China	4.548.798 (11,5%)	3.715.171	5.477.437	8.176.440	10.544.729	10.966.762 (20,8%)
India	0	0	0	0	1.183.435	1.167.419 (2,2%)
Suiza	0	0	0	0	459.526	446.926 (0,8%)
Turquía	0	0	0	0	318.562	330.388 (0,6%)
Taiwán	0	0	0	0	425.758	409.442 (0,8%)
Resto de países	5.237.485 (13,3%)	4.003.084	5.438.133	7.257.659	4.377.353	4.248.576 (8,2%)

Fuente: Dane. Página web. Cálculos del autor

El cuadro muestra el siguiente comportamiento de las importaciones, según los países de procedencia de los productos adquiridos: Estados Unidos mantiene la predominancia de las compras externas, ya que en 2008 representaron el 28,8% y en 2019 el 25,2%. La Unión Europea mantiene su participación, al pasar en el mismo período, del 13,4% al 15,4%. Se registra un crecimiento sensible de las ventas chinas a nuestro país, al avanzar entre 2008 y 2019 del 11,5% al 20,8%. En el mismo lapso, América Latina [incluyendo a la Comunidad Andina y a Venezuela], redujo su aportación comercial del 25,8% 20,7%. Han surgido como nuevos vendedores Suiza, India, Turquía y Taiwán, cuya contribución al conjunto de importaciones alcanzó en 2019 el 4,4%. Dado el gran crecimiento de las importaciones nacionales, 32,9% entre 2008 y 2019, al pasar de 39.669 millones de dólares a 52.703 millones de dólares, se evidencia la necesidad de fortalecer tanto la producción como el mercado interno nacionales, para cualificar la autonomía productiva del país.

## Dirección de Estudios Sectoriales

### 1.3. LA BALANZA COMERCIAL COLOMBIANA EN LA GLOBALIZACIÓN

Cuadro N° 21 Colombia. Balanza comercial FOB 1980 – 2019. Millones de dólares

Períodos acumulados	Balanza (exportaciones – importaciones)
1980 - 1992	+ 3.628
1993 - 2005	- 8.351
2006 - 2019	- 42.769

Fuente: Dane. Histórico de balanza comercial. Cálculos del autor.

Con la finalidad de observar comparativamente el desempeño general del comercio exterior colombiano durante la globalización, en relación con períodos de similar extensión, se anota que el comercio nacional pasó de registrar, en la balanza FOB de importaciones y exportaciones, un superávit de 3.628 millones de dólares entre 1980 y 1992, a consignar un déficit de 8.351 millones de dólares entre 1993 y 2005, y uno de 42.769 millones de dólares entre 2006 y 2019. El desbalance comercial se ha profundizado durante el período del auge aperturista. Conforme a los valores de la balanza comercial reportados por el Dane en su página web, el valor FOB de las exportaciones entre 1980 y 2019 sumó 802.935 millones de dólares y el de las importaciones ascendió a 850.427 millones de dólares. Así, la liberación comercial, potencialmente benéfica, ha venido tomando la forma de “apertura hacia adentro”, por el predominio de las importaciones sobre las exportaciones, con el agravante de que también ha contribuido a la desindustrialización, como se verá, y a la “reprimarización” de la economía nacional, como se observó en el análisis de las exportaciones.



## Dirección de Estudios Sectoriales

### 2. SITUACIÓN DEL SECTOR INDUSTRIAL COLOMBIANO, EN RELACIÓN CON LA TRANSFORMACIÓN Y EL DESARROLLO PRODUCTIVO

En este apartado se valora la situación del sector industrial (productivo) colombiano, en relación con su diversificación, regionalización, desconcentración y participación en la formación del valor agregado de la economía. A continuación, se presenta un comparativo entre 2008, año de la formulación de la política de transformación productiva, y otras vigencias de la encuesta anual manufacturera del Dane.

#### 2.1. DIVERSIFICACIÓN DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL COLOMBIANA

Cuadro N° 22 Colombia. Producción industrial bruta, según grupos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme. Miles de millones de pesos. 2008

Descripción del grupo industrial	Valor y participación porcentual
Total	149.946 (100%)
1. Refinación del petróleo	19.909
2. Otros productos químicos	12.222
3. Bebidas	9.413
4. Productos de molinería	8.722
5. Productos minerales no metálicos	7.052
6. Sustancias químicas básicas	6.831
7. Productos de plástico	6.268
8. Industrias básicas de hierro y acero	5.959
9. Papel y cartón y sus productos	5.944
10. Tratamiento de carne de pescado	5.838
11. Otros productos alimenticios	5.150
12. Productos lácteos	4.993
Resto de la producción industrial bruta	51.645 (34,4%)

Fuente. Dane. Encuesta Anual Manufacturera. Cálculos del autor



## Dirección de Estudios Sectoriales

Cuadro N° 23 Colombia. Producción industrial bruta según grupos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme. Resumen. Miles de millones de pesos. 2008

Descripción del grupo industrial	Valor y participación Porcentual (%)
Total	149.946 (100%)
12 principales grupos industriales	98.301 (65,6%)
49 grupos restantes	51.645 (34,4%)

Fuente. Dane. Encuesta Anual Manufacturera. Cálculos del autor

En lo concerniente a la diversificación del aparato productivo de la Nación, en el cuadro anterior se evidencia que en 2008 la parte esencial de la actividad productiva industrial de país se concentró en 12 de los 61 grupos de productos que registraron movimiento dentro de la producción industrial del país en dicho año. Este hecho es evidencia de la escasa diversificación de que adolece el país en materia de actividad manufacturera. Así, sólo el 19,7% de las agrupaciones industriales activas generaron el 65,6% de la producción, siendo los renglones de producción básica o de complejidad media los que prevalecen en la estructura productiva nacional. En la canasta de los doce principales grupos de producción industrial, no quedó registrado ninguno correspondiente a la categoría de bienes de capital o de "clase mundial".

En el cuadro siguiente se verifica la dinámica de cambio del comportamiento de los grupos industriales, dentro de la actividad productiva sectorial, al llegar a 2014:

Cuadro N° 24 Colombia. Producción industrial bruta según grupos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme. Miles de millones de pesos.

Descripción del grupo industrial	Valor y participación porcentual
Total	212.529 (100%)
1. Refinación del petróleo	45.035
2. Otros productos químicos	13.554
3. Bebidas	12.616
4. Otros productos alimenticios	10.062
5. Productos minerales no metálicos	10.005
6. Tratamiento de carne de pescado	8.466
7. Productos de plástico	8.225
8. Sustancias químicas básicas	7.312
9. Productos lácteos	7.045



## Dirección de Estudios Sectoriales

Descripción del grupo industrial	Valor y participación porcentual
10. Papel, cartón y sus productos	6.903
11. Prendas de vestir	6.319
12. Industrias básicas de hierro y acero	5.983
Resto de la producción industrial bruta (44 grupos)	71.004 (33,4%)

Fuente. Dane. Encuesta Anual Manufacturera. Cálculos del autor

En la canasta de los doce principales grupos de producción industrial, para 2014, no se registra, aún, por ejemplo, ningún acápite para los bienes de capital. Los de "clase mundial", aún no han fortalecido su ponderación dentro de la canasta de productos del sector productivo.

Cuadro N° 25 Colombia. Producción industrial bruta según grupos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme. Resumen. Miles de millones de pesos. 2014

Descripción del grupo industrial	Valor y participación porcentual (%)
Total	212.529 (100%)
12 principales grupos industriales	141.525 (66,6%)
44 grupos restantes	71.004 (33,4%)

Fuente. Dane. Encuesta Anual Manufacturera. Cálculos del autor

Cuadro N° 26 Colombia. Producción industrial bruta según grupos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme. Resumen. Miles de millones de pesos. 2008-2014

Grupos industriales	2008	2014
Total	149.946 (100%)	212.529 (100%)
12 principales grupos	98.301 (65,6%)	141.525 (66,6%)
Resto de grupos (44)	51.645 (34,4%)	71.004 (33,4%)

Fuente. Dane. Encuesta Anual Manufacturera. Cálculos del autor.

Entre 2008 y 2014, el componente esencial de la actividad productiva industrial de la nación se mantuvo concentrado en un área restringida del universo industrial. Doce de los cincuenta y seis grupos industriales que registraron producción en la encuesta, según la clasificación industrial Ciiu, para 2014, generaron el 66.6% de la producción, cuando en 2008 originaron el 65.6%. Este indicador es demostración de la insuficiente diversificación del sistema productivo nacional.



## Dirección de Estudios Sectoriales

Cuadro N° 27 Colombia. Producción industrial bruta según grupos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme. Miles de millones de pesos. 2017

Descripción del grupo industrial	Valor y participación porcentual
Total	242.952 (100%)
1. Refinación del petróleo	44.692
2. Otros productos químicos	17.580
3. Bebidas	13.607
4. Otros productos alimenticios	12.752
5. Productos minerales no metálicos	10.027
6. Procesamiento de carnes y pescados	11.085
7. Productos de plástico	10.082
8. Sustancias químicas básicas	9.036
9. Productos lácteos	8.455
10. Papel, cartón y sus productos	8.754
11. Prendas de vestir	7.780
12. Preparados para animales	7.776
Resto de la producción industrial bruta (44 grupos)	81.326 (33,5%)

Fuente. Dane. Encuesta Anual Manufacturera. Cálculos del autor.

En la canasta de los doce principales grupos de producción industrial, para 2017, siguen predominando los de complejidad media, sin registrarse renglones de capital o de clase mundial.

Cuadro N° 28 Colombia. Producción industrial bruta según grupos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme. Miles de millones de pesos. 2018

Descripción del grupo industrial	Valor y participación porcentual
Total	260.315 (100%)
1. Refinación del petróleo	53.774
2. Otros productos químicos	18.033
3. Bebidas	14.542
4. Preparados para animales	8.458
5. Productos minerales no metálicos	9.940
6. Sustancias químicas básicas	9.695
7. Productos de plástico	10.747
8. Industrias básicas de hierro y acero	7.761
9. Papel y cartón y sus productos	9.570
10. Procesamiento de carnes y pescados	11.776
11. Otros productos alimenticios	14.402
12. Productos lácteos	8.455
Resto de la producción industrial bruta (44 grupos)	83.162 (31,9%)

Fuente. Dane. Encuesta Anual Manufacturera. Cálculos del autor



## Dirección de Estudios Sectoriales

Cuadro N° 29 Colombia. Producción industrial bruta según grupos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme. Resumen. Miles de millones de pesos. 2018

Descripción del grupo industrial	Valor y participación Porcentual (%)
Total	260.315 (100%)
12 principales grupos industriales	177.153 (68,1%)
44 grupos industriales restantes	83.162 (31,9%)

Fuente. Dane. Encuesta Anual Manufacturera. Cálculos del autor

Cuadro N° 30 Colombia. Producción industrial bruta según grupos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme. Resumen. Miles de millones de pesos. 2008-2014

Grupos industriales	2008	2018
Total	149.946 (100.00%)	260.315 (100%)
12 principales grupos	98.301 (65,6%)	177.153 (68,1%)
Resto de grupos (44)	51.645 (34,4%)	83.162 (31,9%)

Fuente. Dane. Encuesta Anual Manufacturera. Cálculos del autor.

Entre 2008 y 2018, la producción bruta industrial del país se mantuvo aglutinada en un dominio restringido de la actividad sectorial. Doce de los cincuenta y seis grupos que registraron actividad productiva industrial, en 2018 generaron el 68,1% de la producción bruta, cuando en 2008 dieron origen al 65.6%. Este indicador es muestra del retroceso en lo relativo a la diversificación del sistema productivo nacional. En el mismo sentido, es importante tener en cuenta que entre 2008 y 2018, aún para vigencias intermedias, la composición de la canasta de los doce principales grupos de la producción industrial del país es idéntica. No se registran ingresos de productos nuevos que comporten sofisticación o cualificación productiva. Por ejemplo, conforme a la información recaudada por la encuesta anual manufacturera del Dane, en 2018 la fabricación de instrumentos y aparatos médicos representó 0,2% del valor de la producción bruta nacional, y las maquinarias y equipos de uso especial, el 0,3%.



## Dirección de Estudios Sectoriales

### 2.2. REGIONALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL

En el siguiente cuadro se observa comparativamente (2008 y 2014) el comportamiento del sector manufacturero nacional, en cuanto a nivel de producción bruta, según la distribución regional de la actividad industrial:

Cuadro N° 31 Colombia. Producción industrial bruta por áreas metropolitanas Miles de millones de pesos. 2008-2014

Áreas metropolitanas	2008	2014
Total nacional	149.946 (100%)	212.529 (100%)
Bogotá-Medellín-Cali	79.925 (53.3%)	113.559 (53.4%)
Resto del país	70.021 (46,7)	98.970 (46.6%)

Fuente. Dane. Encuesta Anual Manufacturera. Cálculos del autor.

En 2008 las áreas metropolitanas de Bogotá, Medellín y Cali (triángulo productivo tradicional del país) concentraron el 53.3% de la producción industrial nacional bruta. En 2014 dicha participación ascendió a 53.4%, sin concretar la meta estratégica de desconcentrar y regionalizar el sistema productivo nacional.

Cuadro N° 32 Colombia. Producción industrial bruta por áreas metropolitanas. Miles de millones de pesos. 2017-2018

Áreas metropolitanas	2017	2018
Total nacional	242.952 (100%)	260.315 (100%)
Bogotá-Medellín-Cali	124.586 (51,3%)	130.316 (50,1%)
Resto del país	118.366 (48,7%)	129.999 (49,9%)

Fuente. Dane. Encuesta Anual Manufacturera. Cálculos del autor

Entre 2008 y 2018 la regionalización de la producción bruta industrial del país no presentó cambios significativos. Las áreas de Bogotá, Medellín y Cali continuaron concentrando más de la mitad del resultado productivo de las manufacturas nacionales.



## Dirección de Estudios Sectoriales

Colombia no ha avanzado en la exploración de las potencialidades del desarrollo regional para optimizar los resultados de su aparato productivo, hecho que se traduce en la ausencia de políticas destinadas a lograr una apropiada localización y distribución de la actividad económica, tal que garantice óptimos niveles de empleo y de aprovechamiento de los factores productivos en las áreas subnacionales (departamentos, municipios, áreas metropolitanas, etc.). Como se desarrollará más adelante partir del proceso descentralizador de 1986, se generaron condiciones más propicias para atender en mejor medida la cuestión de la localización regional de la industria, así como para la implementación de las políticas subnacionales de fomento industrial, dado que se estableció una mejor localización de la demanda, representada en la inversión municipal directa.

### 2.3. PRODUCCIÓN INDUSTRIAL SEGÚN EL TAMAÑO DE PERSONAL DE LOS ESTABLECIMIENTOS

En los siguientes cuadros se muestra el comportamiento productivo del sector manufacturero nacional, según la escala de personal de las unidades de producción industrial, según la encuesta anual manufacturera del Dane.

Cuadro N° 33 Producción industrial bruta, según escala de personal de los establecimientos. 2008

Escala de personal	Producción bruta (Miles de millones de pesos)	Número de establecimientos	Personal ocupado
Total nacional	149.946 (100%)	7.937 (100%)	652.854 (100%)
Hasta 49 trabajadores	15.807 (10,5%)	5.230 (65,9%)	98.76 (15,1%)
Entre 50 y 199 trabajadores	33.668 (22,5%)	1.961 (24,7%)	187.820 (28,8%)
Más de 200 trabajadores	100.471 (67%)	746 (9,4%)	366.272 (56,1%)

Fuente. Dane. Encuesta Anual Manufacturera. Cálculos del autor



## Dirección de Estudios Sectoriales

El universo de unidades industriales de la encuesta manufacturera en 2008 fue de 7.937, de los cuales 7.191 (90,6%) tienen un tamaño de personal inferior a 199, es decir que los establecimientos del segmento mipyme son predominantes en el sector industrial, generando el 33% de la producción bruta y el 43,9% del empleo.

Cuadro N° 34 Producción industrial bruta, según escala de personal de los establecimientos. 2014

Escala de personal	Producción bruta (Miles de millones de pesos)	Número de establecimientos	Personal ocupado
Total nacional	212.529 (100%)	9.159 (100%)	685.702 (100%)
Hasta 49 trabajadores	43.132 (20,3%)	6.256 (68,3%)	115.927 (16,9%)
Entre 50 y 199 trabajadores	45.680 (21,5%)	2.149 (23,5%)	210.575 (30,7%)
Más de 200 trabajadores	123.717 (58,2%)	754 (8,2%)	359.200 (52,4%)

Fuente. Dane. Encuesta Anual Manufacturera. Cálculos del autor

Para 2014, las unidades productivas mipyme representaron 91,8% del universo empresarial industrial del país, y generaron el 41,8% de la producción y el 47,6% del empleo.

Cuadro N° 35 Producción industrial bruta, según escala de personal de los establecimientos. 2017

Escala de personal	Producción bruta (Miles de millones de pesos)	Número de establecimientos	Personal ocupado
Total nacional	242.952 (100%)	8.214 (100%)	717.651 (100%)
Hasta 49 trabajadores	38.691 (15,9%)	5.194 (63,2%)	105.170 (14,6%)
Entre 50 y 199 trabajadores	53.511 (22,0%)	2.213 (26,9%)	217.902 (30,4%)
Más de 200 trabajadores	150.750 (62,1)	807 (9,9)	394.579 (55,0)

Fuente. Dane. Encuesta Anual Manufacturera. Cálculos del autor

## Dirección de Estudios Sectoriales

En 2017, los establecimientos mipyme representaron 91,9% del universo empresarial industrial del país, y generaron el 37,9% de la producción y el 45% del empleo.

Cuadro N° 36 Producción industrial bruta, según escala de personal de los establecimientos. 2018

Escala de personal	Producción bruta (Miles de millones de pesos)	Número de establecimientos	Personal ocupado
Total nacional	260.315 (100%)	7.911 (100%)	709.507 (100%)
Hasta 49 trabajadores	42.352 (16,3%)	4.914 (62,1%)	99.960 (14,1%)
Entre 50 y 199 trabajadores	54.587 (21,0%)	2.182 (27,6%)	213.531 (30,1%)
Más de 200 trabajadores	163.376 (62,7%)	815 (10,3%)	396.016 (55,8%)

Fuente. Dane. Encuesta Anual Manufacturera. Cálculos del autor

El universo de unidades industriales de la encuesta manufacturera en 2018 (última publicada) fue de 7.911, de los cuales 7.096 (89,7%) tienen un tamaño de personal mipyme, las que siguen siendo predominantes en el sector industrial, generando el 37,3% de la producción bruta de la industria y el 44,2% del empleo. Al establecer una comparación entre 2008 y 2018 se evidencia que las empresas sectoriales de tamaño pequeño y mediano siguen siendo predominantes en la actividad industrial, que su participación en la producción bruta y en el empleo no ha registrado cambios sustantivos, lo cual restringe las posibilidades de modernización sectorial, según lo que se señalará más adelante, en las conclusiones de este documento.



## Dirección de Estudios Sectoriales

Cuadro N° 37 Colombia. Sector industrial. Producción bruta y empleo 2017-2018

Años	Producción bruta (miles de millones de pesos)	Personal ocupado	Empleos permanentes	Empleos temporales
2017	242.952 (100%)	717.651 (100%)	425.349 (100%)	161.994 (100%)
2018	260.315 (107,1%)	709.507 (98,9%)	417.544 (98,2%)	165.231 (102%)

Fuente: Dane. Encuesta Manufacturera. Cálculos del autor

Los empleos permanentes en el sector industrial descendieron 1.8 puntos porcentuales en su aporte al empleo del sector, también en descenso (1,1%), y sólo el empleo temporal mostró una tendencia creciente (2%), la cual, sin embargo, no contrarrestó la caída general de la ocupación. Dado que la producción bruta del sector creció 7,1% en el período, se infiere que los avances en la producción bruta aún no están fundados en verdaderas transformaciones competitivas del sector, sino básicamente en medidas de flexibilización laboral.

### 2.4. EL SECTOR INDUSTRIAL COLOMBIANO EN EL CONTEXTO DEL VALOR AGREGADO NACIONAL

Cuadro N° 38 Valor agregado nacional y de las industrias manufactureras, a precios corrientes. Base 2015. Miles de millones de pesos.

Año	Valor agregado nacional	Crecimiento (%)	Valor agregado industrial	Crecimiento (%)	Participación (%)
2017	835.906	-	105.022	-	12,6
2018 P	894.790	7,0	109.785	4,5	12,3
2019 Pr	961.925	7,5	116.267	5,9	12,1

Fuente: Dane, Cuentas Nacionales. Radicado 2020-313-011770-1, de mayo de 2020.  
P=Provisional; Pr=Preliminar.

Entre 2017 y 2019 el valor agregado del conjunto de la economía creció 15,1%, en tanto que el del sector industrial lo hizo en 10,7%. De igual manera, la participación de la industria dentro de la producción nueva de la economía se redujo del 12,6% al 12,1% en el mismo período.



## **Dirección de Estudios Sectoriales**

Los retrasos y la pérdida de la dinámica industrial de país mantienen la especialidad exportadora del país en bienes de naturaleza primaria.

Teniendo en cuenta que, en 1992, según el anuario estadístico del Dane de dicha vigencia, la producción industrial representó el 21,2% del producto nacional, la dinámica del sector manufacturero viene mostrando rezagos frente al conjunto de la economía.

En este contexto, las políticas de desarrollo industrial tienen la potencialidad de conducirse como escenarios para la inversión pública productiva y como motor del desarrollo económico. La generación de oferta exportable competitiva puede contrarrestar los efectos negativos de la dependencia de circunstancias externas en la balanza comercial. Una política sectorial pública, estructural y de largo plazo, debería consistir en el impulso de la reindustrialización del país.

Se considera como una estrategia de industrialización, el conjunto de medidas de política pública que debe tomar el Estado para implementar un proyecto de largo plazo que produzca una evolución significativa en el aparato productivo del país, en su conjunto y en sus empresas en particular, con miras a su posicionamiento competitivo en los mercados globales. En un escenario de apertura económica y liberación comercial, el sector industrial debe modernizarse y crecer a un ritmo superior al del conjunto de la economía.



## **Dirección de Estudios Sectoriales**

### **3. LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y EMPRESARIAL EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018 - 2022**

#### **3.1. DIAGNÓSTICO GUBERNAMENTAL DEL SECTOR PRODUCTIVO**

La productividad es el motor principal del crecimiento sostenido en la economía global. La productividad total de los factores, en Colombia, presentó un aporte nulo (negativo) al crecimiento económico del país entre el 2000 y el 2016. Sin aumentos de la productividad, no se podrá mantener el crecimiento económico de la Nación de forma inclusiva y sostenible. Las exportaciones colombianas son de baja complejidad y están concentradas en pocos productos, principalmente bienes primarios. La cualificación y diversificación de las exportaciones se constituye en reto clave dentro del Plan Nacional de Desarrollo. La mayoría de las firmas colombianas muestran niveles de productividad rezagados, por la baja capacidad de absorción y adaptación a tecnologías existentes. Para aumentar la productividad y sofisticar las exportaciones, Colombia debe optimizar y diversificar su aparato productivo. Así mismo, debe fortalecer la capacidad técnica de las empresas no solo para buscar y seleccionar tecnología, sino también para transferirla y absorberla, así como generar y adoptar innovación. Hay una baja y decreciente colaboración entre las instituciones generadoras de conocimiento y las empresas. Además, los bajos niveles de encadenamientos productivos de la economía colombiana limitan la diversificación productiva y exportadora del país, por lo cual es necesario facilitar los procesos de conglomeración productiva.

## **Dirección de Estudios Sectoriales**

### **3.2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS GUBERNAMENTALES EN RELACIÓN CON LA TRANSFORMACIÓN EMPRESARIAL**

Para la concreción de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno nacional definió los siguientes objetivos y estrategias: Implementación de un *Pacto* por el emprendimiento y la productividad, tal que permita dinamizar la economía y potenciar la innovación a partir del desarrollo de las empresas; Consolidación de un tejido empresarial sólido y competitivo, mediante encadenamientos productivos, para potenciar el crecimiento económico; Reducción de la informalidad, ya que el ingreso a la formalidad laboral aumentará la inversión en tecnologías más productivas, la demanda laboral calificada y el crecimiento del sector Mypime; Apoyo al emprendimiento; Fomento de la reconversión tecnológica; Apoyo a la modernización productiva y al desarrollo tecnológico, con énfasis en digitalización e industrias 4.0; Promoción de la competencia e impulso a las exportaciones; Fortalecimiento de la capacidad productiva instalada en las regiones.

Con el fin de contar con un tejido empresarial colombiano conformado por firmas dinámicas y lograr que las empresas diversifiquen su producción, produzcan bienes y servicios de mayor valor agregado y de alta tecnología, y aumenten la complejidad de sus exportaciones, se establecen los siguientes objetivos: 1. Fortalecer la institucionalidad y la información empresarial, para incrementar la productividad empresarial y la competitividad territorial; 2. Mejorar la oferta de bienes públicos para la sofisticación del desarrollo productivo; 3. Incrementar los apoyos directos a las empresas para la modernización productiva; y 4. Fortalecer la promoción de la investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) empresarial



## Dirección de Estudios Sectoriales

Cuadro N° 39 Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 Metas e indicadores para el componente: Productividad y competitividad de las empresas colombianas

Indicador	Línea de base	Meta cuatrienio
Laboratorios asistidos para el mejoramiento de sus capacidades empresariales	0	100
Empresas atendidas a través de estrategias de encadenamiento	0	600
Intervenciones a empresas en programas de extensionismo (Programa Fábricas de Productividad)	200	4.000
Variación promedio de la productividad de las empresas intervenidas por el Programa Fábricas de Productividad	Nd	8%
Proyectos de innovación y desarrollo tecnológico cofinanciados	20	80

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

Cuadro N° 40 Empresas registradas por tamaño y naturaleza

Tamaño de la empresa	Persona natural		Persona Jurídica		Total	
	Número	Participación	Número	Participación	Número	Participación
Microempresa	1.150.782	99,0%	345.545	75,7%	1.496.327	92,4%
Pequeña	10.294	0,9%	80.840	17,7%	91.134	5,6%
Mediana	1.392	0,1%	22.772	5,0%	24.164	1,5%
Grande	114	0,0%	7.302	1,6%	7.416	0,5%
Total	1.162.582	100,0%	456.459	100,0%	1.619.041	100,0%

Fuente: Registro único Empresarial y Social, corte a 2019.  
Tamaños empresariales según Ley 590 de 2000.

El cuadro anterior muestra el universo empresarial del país y sirve para contrastar la cobertura de las realizaciones gubernamentales, frente al total de empresas registradas y en operación.





## Dirección de Estudios Sectoriales

### 4. REALIZACIONES GUBERNAMENTALES 2018-2020 EN MATERIA DE TRANSFORMACIÓN EMPRESARIAL Y PRODUCTIVA

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo informa, mediante radicado 2-2020-017995 del 08 de julio de 2020, sobre los avances logrados en el contexto de la política de transformación productiva del país. El marco de esta política es el “Pacto por el desarrollo productivo: Política industrial en marcha”. Este *pacto* está sustentado, a su vez, en los lineamientos y orientaciones definidas en la política nacional de desarrollo productivo (documento Conpes de 2016) y el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

#### 4.1. REALIZACIONES RELATIVAS A LA CONGLOMERACIÓN EMPRESARIAL

Desde agosto de 2018, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de su entidad adscrita *Innpulsa Colombia*, se han firmado contratos de cofinanciación de proyectos a partir de recursos de la Nación como de cooperación internacional, según se muestra a continuación:

##### 4.1.1. Convocatoria Innovaclúster

Este instrumento tiene por objeto adjudicar recursos de cofinanciación, no reembolsables, a proyectos que tengan por finalidad el fortalecimiento de los clústeres del país, mediante procesos de innovación que conlleven a la sofisticación y/o diversificación de la actividad productiva. Se pretende contribuir a la resolución del problema de la baja sofisticación del aparato productivo colombiano, concentrado en

## **Dirección de Estudios Sectoriales**

productos provenientes de la industria extractiva. La convocatoria cofinancia máximo el 50% del valor del proyecto, hasta \$250.000.000. Se han cofinanciado 23 proyectos, así: en 2018, 15; en 2019, 6; y en 2020, 2. El total de empresas beneficiadas en el período fue de 264. A Julio de 2020 se encuentran en fase de evaluación 10 proyectos de la convocatoria Innovalúster. Se espera que una vez superada la evaluación se pueda proceder a su contratación e inicio de implementación. Actualmente se está trabajando en la convocatoria Innovalúster de 2020.

### **4.1.2. Cooperación alemana**

En cooperación con Alemania, se desarrollaron tres proyectos:

1. Transferencia de conocimiento y desarrollo de soluciones de empaques sostenibles, en Antioquia.
2. Fortalecimiento de los clústeres de construcción y energía de Bogotá.
3. Cadenas de valor sostenibles en la pesca artesanal, en Bogotá.

Dichos proyectos no beneficiaron directamente a las empresas, sino que se concentraron en temas transversales y de beneficio de todas las empresas ubicadas en el clúster.

### **4.1.3. Estructuración de nuevas iniciativas clúster**

Desde 2019 se estructuró un instrumento para apoyar el desarrollo de nuevos clústeres, siguiendo la metodología de "Hojas de Ruta", en

## **Dirección de Estudios Sectoriales**

especial para sectores nuevos asociados a la Economía Naranja. De esta forma, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de Innpulsa Colombia, con el apoyo financiero del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, viene acompañando la estructuración y formalización de seis nuevas iniciativas clúster en sectores naranja, así: Publicidad y marketing (Caldas); TIC (Santander); Turismo bleisure (Atlántico); Turismo cultural (Bolívar y Córdoba); Turismo de experiencias (Valle del Cauca).

### **4.1.4. Fortalecimiento en nuevos modelos de negocio**

Desde 2020 se está acompañando, desde Innpulsa Colombia, a doce iniciativas clúster en la redefinición de sus modelos de negocio, para mejorar estrategia competitiva, así: TIC (Caldas y Norte de Santander); Turismo (La Guajira, Santander y Sucre); Oil-Gas (Casanare); Snacks (Meta); Limón (Nariño); Moda (Norte de Santander y Tolima); Cuero (Quindío); Café (Risaralda).

### **4.1.5. La Red Clúster Colombia**

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de Innpulsa Colombia, ha financiado la Red Clúster Colombia mediante un convenio con el Consejo Privado de Competitividad, desde el 2013 hasta 2019. Mediante esta Red se desarrolló una plataforma web <https://redclustercolombia.com/> en la que se han registrado alrededor de 96 iniciativas clúster. Su gestión se ha concentrado en el fortalecimiento de las iniciativas clúster del país mediante eventos interclúster. Por



## **Dirección de Estudios Sectoriales**

ejemplo, el encuentro anual Inncúster, del cual se han llevado a cabo cuatro versiones, los dos últimas durante la vigencia del actual gobierno.

### **4.1.6. Interclúster lácteo**

En el contexto de los eventos interclúster, asociado al apoyo presupuestal de la Unión Europea para el sector lácteos, durante el 2020 se viene acompañando un proyecto de dicha naturaleza, entre clústeres lácteos cuyo objetivo es generar capacidades para afrontar retos conjuntos. Este proyecto se está desarrollando mediante un convenio entre Innpulsa Colombia y Confecámaras. Las actividades asociadas incluyen fortalecimiento empresarial, asesoría en al menos veinte empresas, cooperativas y/o asociaciones lácteas del país.

## **4.2. ACCIONES GUBERNAMENTALES PARA LA MODERNIZACIÓN PRODUCTIVA DE LOS SECTORES EXPORTADORES**

### **4.2.1. Fábricas de productividad**

Este programa es la gran apuesta del gobierno nacional para incrementar la productividad de las empresas en todo el territorio nacional, mediante asistencia técnica especializada. En 2020 se intervendrán mil empresas y durante el cuatrienio se realizarán cuatro mil intervenciones. Durante 2019, 1.322 empresas se encontraron en proceso de intervención. En lo corrido de 2020, hasta el 30 de junio, 396 empresas han iniciado intervención.

### **4.2.2. Alistamiento para acceso a mercados internacionales**



## **Dirección de Estudios Sectoriales**

Dentro de los resultados del programa se encuentran los siguientes: a) Once pequeñas empresas aumentaron la competitividad y posicionamiento internacional, a través del fortalecimiento técnico y comercial. De estas, dos ampliaron los mercados, teniendo en cuenta que ya exportaban. Otras desarrollaron Apps para mejorar la experiencia de compra; b) Cinco microempresas fortalecieron la competitividad de líneas de productos para su internacionalización al mercado de Centro y Sur América; c) Cuatro empresas medianas lograron aumentar las ventas al exterior. Las empresas del sector eléctrico pudieron validar el riesgo financiero de las transacciones económicas por parte de los participantes del mercado eléctrico mayorista de México.

### **4.2.3. Acciones de aceleración y emprendimiento**

De acuerdo con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, independientemente del Programa Aldea, se tiene como meta acelerar tres mil emprendimientos de alto impacto, para el cuatrienio. En lo corrido del Gobierno se ha logrado la generación de 651 emprendimientos en proceso de aceleración, a través de los programas que se mencionarán a continuación:

*Programa Aldea:* Los logros del programa para el período de Gobierno son: a) Conformación de una comunidad de 575 emprendedores de alto impacto, en todas las regiones del país, con propósitos de colaboración, articulación, apoyo y generación de conocimiento; b) Asignación de \$3.000 millones en capital semilla a 26 emprendimientos; c) Presencia regional del programa en el 81% del territorio nacional; d) Iniciación de un proceso la evaluación de impacto, que permitirá conocer

## **Dirección de Estudios Sectoriales**

el impacto generado por el programa en términos de desarrollo socioeconómico para el país.

*Softlanding Alianza Pacífico:* Convenio con el programa de *softlanding* de *Créame* para acelerar tres emprendimientos colombianos en aceleradoras pertenecientes a países de la Alianza Pacífico y tres emprendimientos extranjeros para acelerar en el programa de aceleración de *Créame* (Colombia). En diciembre de 2019 se terminó satisfactoriamente la aceleración de estos seis emprendimientos. Este programa finalizó en 2019 y no se tiene previsto para el 2020 realizar una segunda versión.

*Transformación digital Naranja:* El programa a la fecha ha beneficiado a 88 emprendedores en asesorías especializadas. Adicionalmente, trece emprendimientos han recibido capital semilla.

*Empodera:* También enfocado al emprendimiento. Se han postulado y evaluado un total de 678 emprendimientos, de los cuales 76 fueron seleccionados y beneficiados con asesoría especializada.

### **4.2.4. Escalamiento e innovación**

*Mega Innovadores (MEGAi):* Se seleccionaron 110 empresas que hacen parte del programa MEGAi (2 cohortes) y, adicionalmente, se seleccionaron 16 empresas y cinco Centros de Desarrollo Tecnológico (CDT) o Centros de Productividad e Innovación (CDPI), que hacen parte del programa MEGAi con enfoque naranja. Como resultado de esta intervención se aprobaron 327 proyectos de emprendimiento corporativo en 6 nodos regionales del país en los diferentes sectores, entre los que destacan: economía naranja, TIC, salud, sostenibilidad y medio ambiente. Al finalizar el programa, estos proyectos pasan a una etapa de búsqueda



## Dirección de Estudios Sectoriales

de recursos para financiarlos, tanto al interior de la organización como al exterior.

*Programa Hojas de Ruta:* Se seleccionó en el mes de octubre de 2019 a la firma consultora que ejecutará el programa Apuestas Productivas Naranja (Hoja de Ruta), que hace parte de los programas de la alianza entre el Ministerio TIC, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo e Innpulsa. Este programa permitirá el mapeo de apuestas productivas en economía naranja en seis departamentos (Atlántico, Bolívar, Caldas, Córdoba, Santander y Valle del Cauca), priorizar un clúster en cada uno y diseñar su *hoja de ruta* competitiva, así como el diseño de *hojas de ruta* para dos clústeres del sector lácteo en Ipiales y Florencia. Al mismo tiempo, doce clústeres ya dinamizados en el país recibirán acompañamiento y asistencia técnica para la revisión de sus modelos de negocio.

*CEmprende campus de emprendimiento experiencial:* Se han articulado más de noventa actores (aceleradoras, incubadoras, universidades, entre otros) para *CEmprende*. Dentro de los espacios físicos que *CEmprende* tiene a disposición de los emprendedores durante su etapa piloto, primer semestre de 2020, se han inaugurado: Laboratorio IoT Wayra, que albergará tecnología que permitirá a los emprendedores realizar la validación de sus prototipos de *internet de las cosas*. NanoLab de Accenture. Este laboratorio cuenta con elementos de la industria 4.0 a disposición de emprendedores. La primera sede *CEmprende*, ubicada en la Cámara de Comercio de Bogotá, alberga empresas como Facebook, Ecopetrol, CESA, Everis y una oficina de gobierno. Su foco es la inteligencia artificial. El primer nodo *CEmprende* ubicado en la Universidad El Bosque, siendo su foco salud y educación.

## **Dirección de Estudios Sectoriales**

*Programa de cooperación entre universidades del Reino Unido y Colombia:* con miras a aumentar la probabilidad de éxito de los *startups* que de ahí surjan. Para lograr este objetivo, el programa se desarrolla en tres etapas: Taller de alistamiento realizado en agosto 2019, en el que trece universidades colombianas participaron en un taller, en donde aprenden sobre el ecosistema de emprendimiento del Reino Unido e inician el proceso de revisión de sus modelos de incubación. Misión al Reino Unido en octubre 2019, en la que los representantes de las trece universidades viajaron al Reino Unido para visitar a siete universidades, e instituciones de emprendimiento e innovación. Actualmente se realiza la convocatoria para capital semilla.

*Economía digital:* se busca promover el desarrollo del emprendimiento y la innovación empresarial en la economía digital a través de la apropiación y uso estratégico de tecnologías de la información como factor estratégico para facilitar la aceleración y el escalamiento. Con este propósito se conformó una red de 18 centros de transformación digital en: Putumayo, Nariño, Valle del Cauca, Santander, Tolima, Boyacá, Norte de Santander, Bogotá y Cundinamarca, Bolívar y Risaralda, en los cuales se han sensibilizado 24.000 empresas en temas de transformación digital y 10.000 empresas cuentan con diagnóstico y ruta de Transformación Digital.

### **4.3. ACTUACIONES DE LAS COMISIONES REGIONALES DE COMPETITIVIDAD E INNOVACIÓN, EN EL MARCO DE UNA POLÍTICA DE CONGLOMERACIÓN EMPRESARIAL Y DE PROMOCIÓN DE POLOS DE DESARROLLO EN LAS REGIONES.**

#### **4.3.1. Formulación de agendas departamentales de competitividad e innovación**





## **Dirección de Estudios Sectoriales**

Bajo este marco de acción adquieren relevancia las agendas departamentales de competitividad e innovación, como principal instrumento de planificación territorial en materia de competitividad e innovación, liderado por las comisiones regionales de competitividad e innovación para apoyar el desarrollo económico y social de las regiones, cuyo proceso de estructuración o actualización fue realizado en trabajo coordinado entre el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y las comisiones regionales de competitividad e innovación, desde finales de 2018 y durante todo el 2019, permitiendo que a la fecha los 32 departamentos cuenten con una priorización de programas, proyectos e iniciativas (PPI) transversales y sectoriales, frente a las apuestas productivas focalizadas concertadamente

Como resultado de este proceso de transferencia de capacidades, se cuenta con 32 agendas departamentales de competitividad e innovación, estructuradas y concertadas entre los actores representativos de cada departamento, las cuales incorporan cerca de mil programas, proyectos e iniciativas que tienen como propósito el direccionamiento eficiente y coordinado de esfuerzos y recursos regionales y nacionales destinados al cierre de brechas de competitividad y al desarrollo socio-económico territorial y al impulso de polos de desarrollo en las regiones.

Se priorizaron las siguientes cuatro líneas estratégicas para la estructuración de proyectos por parte de las comisiones regionales de competitividad e innovación, para presentarlas a fuentes de cooperación internacional: 1. Fortalecimiento empresarial para la productividad; 2. Apoyo al emprendimiento rural; 3. Fortalecimiento de capacidades institucionales en el nivel regional como condición para el mejoramiento de su competitividad; 4. Internacionalización y acceso a mercados.



## **Dirección de Estudios Sectoriales**

En 2018 el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en virtud del convenio con la confederación de cámaras de comercio-Confecámaras, dio inicio a los procesos de fortalecimiento institucional y de gobernanza, a nivel local, mediante la transferencia de la metodología para la formulación de agendas integradas de competitividad en ocho departamentos, para fortalecer la planeación regional basada en proyectos. En virtud del convenio interinstitucional se lideraron las siguientes transferencias de capacidades: a) Taller de transferencia de la metodología para la formulación de las agendas integradas departamentales de competitividad, ciencia, tecnología e innovación para los departamentos de Quindío, Nariño y Casanare, logrando la identificación de acciones potenciales para el mejoramiento productivo y competitivo del territorio, así mismo como los retos y oportunidades para el fortalecimiento institucional del Sistema Regional de Competitividad; b) Taller de fortalecimiento de capacidades para la gestión de proyectos ante la cooperación internacional, con la participación de 58 representantes de 28 comisiones regionales de competitividad, logrando transferir herramientas prácticas y teóricas para la gestión efectiva y aprovechamiento de los recursos de cooperación para apoyar el desarrollo de las regiones.

### **4.3.2. Realización de encuentros entre comisiones regionales de competitividad e innovación**

En 2018 se realizaron tres encuentros regionales de las comisiones regionales de competitividad e innovación del Caribe, región Llanos Orientales, y regiones centro-oriente y parcial del centro-sur. En noviembre de 2018 se realizó el encuentro nacional de comisiones regionales de competitividad, que contó con la participación de 28



## Dirección de Estudios Sectoriales

gestores de dichas comisiones, logrando la concertación de líneas estratégicas para el fortalecimiento de las comisiones regionales de competitividad e innovación, y la articulación nación-región, para el desarrollo de las apuestas productivas regionales

Durante 2019 se realizaron seis encuentros en las regiones Caribe, Amazonía, Orinoquía, Pacífico, Eje Cafetero y Centro-Oriente y parte del Centro-Sur. Como eje temático central de los encuentros se planteó la "Gestión estratégica para la transformación de las regiones". Se expusieron los lineamientos políticos y conceptuales relacionados, Así como el rol que se espera de cada uno de los actores presentes en la gestión competitiva regional.

En abril de 2020 se pidió a las comisiones regionales de competitividad e innovación, realizar un análisis interno para la priorización de las políticas, programas e iniciativas de sus agendas departamentales de competitividad e innovación, para focalizarlas en reactivación económica, bajo los criterios de concertación con las gobernaciones entrantes, para su inclusión en los planes departamentales de desarrollo. Como producto, se conformó una matriz con 287 planes, programas e iniciativas priorizados por treinta departamentos (Arauca y Caquetá se encuentran realizando la concertación interna de priorización), la cual constituye una visión preliminar frente a la reactivación económica.

### **4.3.3. Apoyo a conglomerados empresariales (iniciativas clúster) a través de las agendas departamentales de competitividad e innovación.**

Como se mencionó, las 32 agendas departamentales de competitividad e innovación estructuradas entre 2018 y 2019, están

## **Dirección de Estudios Sectoriales**

integradas por cerca de mil planes, proyectos e iniciativas, 393 de los cuales están relacionados con las iniciativas de conglomeración.

### **4.3.4. Participación de miembros de comisiones regionales de competitividad e innovación en procesos de fortalecimiento de capacidades para la gestión de iniciativas clúster**

Durante 2019, con el apoyo de la Red Clúster, se adelantaron diversos espacios de formación a miembros de las comisiones regionales de competitividad e innovación, con la finalidad de iniciar procesos de conformación de clústeres, o de fortalecer conocimientos alrededor de la gestión de iniciativas clúster. Algunas de las Comisiones que participaron en talleres de mentoría por parte de la Red Clúster fueron: Sucre (turismo), Córdoba (turismo), Huila (cacao), Arauca (plátano), Girardot-Cundinamarca (turismo), Putumayo (turismo, transporte y logística), Guaviare (turismo y cacao), San Andrés (turismo).

De igual manera, entre el 21 y el 23 de agosto de 2019 se adelantó una formación en gestión de iniciativas clúster en la que participaron cuarenta personas de diez departamentos, y que buscó entrenar a los equipos regionales que lideran o liderarán iniciativas de refuerzo a la competitividad de clústeres, especialmente a aquellas que se encuentran en etapa de diseño o estructuración (incipientes).

### **4.3.5. Participación de las comisiones regionales de competitividad e innovación en el Congreso INNclúster 2019**

El Congreso Nacional de Iniciativas Clúster-INNclúster es un espacio que busca contribuir a crear capacidades de gestión de las iniciativas clúster y a intercambiar buenas prácticas en distintos temas. La cuarta edición se realizó en Montenegro, Quindío, los días 7 y 8 de



## **Dirección de Estudios Sectoriales**

noviembre de 2019. El Congreso reunió a cerca de 600 participantes inscritos, la mitad de ellos, pertenecientes a alguna iniciativa clúster de 22 departamentos. Se contó con la participación de seis conferencistas internacionales quienes entregaron aportes en experiencias y conocimiento en temas de tanto interés como gobernanza, transformación productiva, gestión estratégica de destinos turísticos, creación de confianza y de entornos constructivos a través de la innovación colaborativa en las iniciativas clúster, entre otros.

### **4.4. COORDINACIÓN GUBERNAMENTAL CON LAS CÁMARAS DE COMERCIO Y COORDINACIÓN INSTITUCIONAL E INTERINSTITUCIONAL ENTRE LOS NIVELES NACIONAL Y REGIONAL**

#### **4.4.1. Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología**

En 2019 se sancionó el Decreto 1651 que reglamenta el artículo 172 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, que crea el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, bajo el cual se articularán los demás sistemas, órganos e instancias relacionadas con competitividad, productividad e innovación. En virtud de este Decreto, el Comité de Regionalización se constituye en la principal instancia de articulación nación-región en materia de competitividad e innovación, con la función de promover la alineación y articulación de los instrumentos de política pública de las entidades del Gobierno nacional y los territoriales en el marco del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. Las Cámaras de Comercio contribuirán a cumplir las funciones de carácter táctico, orientadas a la gestión e implementación de las agendas departamentales de competitividad e innovación, y de apoyo administrativo, para

## **Dirección de Estudios Sectoriales**

garantizar el funcionamiento operativo de las comisiones regionales de competitividad e innovación.

Para avanzar en dicha dirección, el 29 de noviembre de 2019 se firmó entre el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Confecámaras y las cámaras de comercio El Convenio Marco de Cooperación 376 que tiene como objeto aunar esfuerzos entre las partes para fortalecer el Sistema Nacional de Competitividad a través de las comisiones regionales de competitividad e innovación.

### **4.4.2. Programa de formalización empresarial**

La política nacional de formalización empresarial, formulada mediante Conpes 3956 de 2019, plantea la relación interdependiente e integral entre desarrollo empresarial y formalización. Allí se estableció la necesidad de implementar un programa de crecimiento empresarial para la formalización, a partir de experiencias exitosas en esta materia, tales como los que desarrollan las cámaras de comercio.

En este marco, el Ministerio diseñó el Programa de Crecimiento Empresarial para la Formalización, el que busca atender aquellas unidades productivas, micro o pequeñas empresas que cuenten con un demostrable potencial de crecimiento o que se diferencian de las unidades productivas, micro o pequeñas empresas de subsistencia. Este programa tiene como objetivo proveer a las empresas asistencia técnica especializada, fortalecimiento de habilidades blandas de los gerentes, mentorías y educación financiera, junto con un diagnóstico empresarial que permitirá enfocar de mejor manera la oferta de apoyo empresarial. El programa para la formalización se ejecuta a través de las cámaras de comercio, como delegatarias legales de funciones públicas. Inició su implementación

## **Dirección de Estudios Sectoriales**

el segundo semestre de 2019, en alianza con las cámaras de comercio de Bogotá, Medellín y Cali, logrando la vinculación de 1.120 empresarios de los sectores gastronómico, belleza y estética y moda. Para 2020 se espera llegar a 1.500 empresarios, en diferentes regiones del país.



## Dirección de Estudios Sectoriales

### 5. EL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN PARA EL DESARROLLO DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFORMACIÓN Y DESARROLLO PRODUCTIVO

#### 5.1. LA INVERSIÓN GENERAL EN COMERCIO, INDUSTRIA, TURISMO Y DESARROLLO REGIONAL

Cuadro N° 41 Colombia. Presupuesto General de la Nación

Sectores	2020	2021 (proyecto)	Variación Porcentual (%)
PGN – Inversión total	43.132	53.085	23,1
PGN – Inversión en comercio, industria, turismo y desarrollo regional (CITDR)	711	677	-4,8
PGN – Inversión en Sector comercio, industria y turismo (CIT)	479	399	-16,7
PGN – Inversión en Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT)	267	213	-20,2

Fuente: SIIF y Mensaje Presidencial al Congreso (PGN 2021). Cálculos del autor

De conformidad con las cifras del cuadro anterior, se observa lo siguiente:

1. El presupuesto total de la inversión nacional, entre 2020 y 2021, muestra un crecimiento del 23,1%, al pasar de 43.132 miles de millones a 53.085 miles de millones.

2. El presupuesto de inversión correspondiente a los sectores comercio, industria, turismo y desarrollo regional, entre 2020 y 2021, presenta una reducción del 4,8%, al transitar de 711 miles de millones a 677 miles de millones.

3. El presupuesto de inversión del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), entre 2020 y 2021, evidencia una retracción del 20,2%, al retroceder de 267 miles de millones (incluyendo a Artesanías de Colombia) a 213 miles de millones.



## Dirección de Estudios Sectoriales

4. También se observa que la participación de la inversión del sector comercio, industria, turismo y desarrollo regional (CITDR) dentro de la inversión total de la Nación, entre 2020 y 2021, descendió del 1,65% al 1,28%. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) también redujo su participación dentro de la inversión nacional del 0,62% al 0,4%.

Cuadro N° 42 Colombia. Presupuesto General de la Nación. Inversión por programas sectoriales. 2020-2021 (proyecto de ley). Miles de millones de pesos

Programas sectoriales	2020	2021 (proyecto)	Variación Porcentual (%)
Total PGN	43.132	53.085	23,1
Total comercio, industria, turismo y desarrollo regional	711	677	-4,8
Productividad y competitividad de las empresas colombianas	251	189	-24,7
Internacionalización de la economía	25	35	40,0
Fortalecimiento de la gestión en comercio, industria y turismo	108	93	-13,9
Ambiente económico para actividad empresarial	95	81	-14,7
Desarrollo regional (IGAC Y ART)	232	279	20,3

Fuente: SIIF-CGR. Cálculos del autor

Según las cifras del cuadro anterior, se observa que la inversión del sector comercio, industria y desarrollo regional desciende 4,8%. Adicionalmente, que los programas o partidas que tendrían mayor incidencia dentro del propósito medular de reactivar la economía y transformar el sector productivo y empresarial, todas registran descensos en su apropiación presupuestal: a) Los recursos para productividad y competitividad de las empresas descienden 24,7%, de 251 miles de millones a 189 miles de millones; b) La partida para el ambiente económico para la actividad empresarial decrece 14,7%, de 95 miles de millones a 81 miles de millones; c) La suma destinada al fortalecimiento de la gestión en comercio, industria y turismo decae en 13,9%, de 108 miles de millones a 93 miles de millones.



## Dirección de Estudios Sectoriales

Según lo informado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, para la vigencia 2020 se destinaron, del presupuesto de inversión del dicho ministerio, \$74 miles de millones para el desarrollo de los programas de avance productivo. Si se establece una comparación con el presupuesto de inversión de la Nación (\$43.132 miles de millones), la financiación de la transformación y el desarrollo productivo del país, meta estratégica, recibió el 0,17% de los recursos dispuestos con fines de inversión, participación que parece insuficiente para el logro de uno de los propósitos sustantivos de la planeación nacional.

### 5.2. LA INVERSIÓN PARA EL DESARROLLO DE PROGRAMAS ESPECÍFICOS DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA

Para la vigencia 2020 se destinaron, del presupuesto de inversión del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en total, \$74.402 millones, para el desarrollo de los programas específicos de transformación y desarrollo productivo, así:

*Emprendimiento y formalización:* Programa de crecimiento empresarial para la formalización: \$6.415 millones; Aceleración, escalamiento y financiamiento del emprendimiento de alto impacto: \$17.068 millones; Mentalidad y cultura para el emprendimiento: \$1.250 millones; Estrategia de fomento a mipyme: \$2.234 millones

*Productividad:* Fábricas de productividad: \$25.000 millones; Programa desarrollo de proveedores: \$3.086 millones; Estrategia para empresas BIC: \$1.300 millones; Estrategia nacional de economía circular: \$3.030 millones; Fábrica de internacionalización: \$1.000 millones.

*Innovación:* Promoción y consolidación de las iniciativas clúster: \$9.157 millones; Fortalecimiento de la infraestructura de la innovación: \$2.236 millones.

## **Dirección de Estudios Sectoriales**

*Entorno competitivo:* Comisiones regionales de competitividad e innovación / Agendas departamentales de competitividad e innovación: \$2.626 millones.

Si se compara esta suma (\$74 miles de millones) con el valor total del presupuesto de inversión para la vigencia 2020, que asciende a \$267 miles de millones, la apropiación destinada para el desarrollo de los programas de transformación productiva corresponde al 27,7% del total de los recursos de inversión del Ministerio, participación al parecer insuficiente para concretar la modernización y el desarrollo del país.



## Dirección de Estudios Sectoriales

### **6. CONSIDERACIONES SOBRE LAS ACCIONES DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA ADELANTADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL**

En concreto, de la información suministrada por el Ministerio de Comercio, Industria y turismo, se tiene lo siguiente:

1. En cuanto a iniciativas de conglomeración, se han cofinanciado 23 proyectos de fortalecimiento de clústeres, con beneficio para 264 empresas. En colaboración con el Ministerio de las Tecnologías de la Información, se viene acompañando la estructuración de seis iniciativas clúster en sectores de la *economía naranja*. También se acompaña a doce iniciativas clúster en la redefinición de sus modelos de negocio, así como la formación del interclúster lácteo. Se han celebrado dos ediciones del encuentro anual interclúster. Actualmente se realiza la convocatoria de capital semilla para el desarrollo de un programa de cooperación entre las universidades colombianas y del Reino Unido, orientado a aumentar las posibilidades de éxito de los conglomerados empresariales que surjan dentro del programa.

2. En lo relativo a las acciones para la modernización de los sectores exportadores se tiene que, mediante el programa de *Fábricas de Productividad*, se ha brindado asistencia técnica a 1.718 empresarios. Se ha prestado asesoría a veinte empresas del sector mipyme para su alistamiento y acceso a los mercados internacionales. También se ha facilitado la generación de 651 emprendimientos empresariales. De igual manera se conformó una red de 18 centros de transformación digital, la cual ha sensibilizado 24.000 empresas, de las cuales 10.000 cuentan con diagnóstico de transformación digital. Además, se seleccionó la firma consultora que ejecutará el programa de apuestas productivas *naranja* en seis departamentos.



## **Dirección de Estudios Sectoriales**

3. En lo concerniente a la actuación de las comisiones regionales de competitividad e innovación, se logró que, mediante la acción concertada del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y dichas comisiones, 32 departamentos cuenten con sus agendas de competitividad e innovación, con una priorización de sus programas, proyectos e iniciativas, en total cerca de mil, orientados al impulso de polos de desarrollo en las regiones. En 2018 se realizó el encuentro nacional de comisiones regionales de competitividad e innovación, logrando la concertación de líneas estratégicas para el fortalecimiento de la competitividad, para el buen desarrollo de las apuestas productivas locales. En 2020 las comisiones regionales de competitividad realizaron un análisis interno destinado a priorizar sus programas, proyectos e iniciativas, para focalizarlos en la reactivación económica. Como resultado se conformó una matriz de 287 programas prioritarios.

4. En lo que tiene que ver con la coordinación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo con las cámaras de comercio, para el logro de transformaciones y avances productivos, en noviembre de 2019 se firmó un convenio de cooperación entre el Ministerio y Confecámaras, para fortalecer el Sistema Nacional de Competitividad, a través de las comisiones regionales, dentro de las cuales las cámaras de comercio desempeñarán el rol correspondiente a la secretaría técnica. En cuanto a la formalización empresarial, se formuló la política nacional, mediante el Conpes 3956 de 2019. En este marco se diseñó un programa de crecimiento empresarial para la formalización, destinado a atender unidades productivas mipyme con potencial de crecimiento. El programa se ejecutará a través de las cámaras de comercio. A la fecha ha logrado la vinculación de 1.120 empresarios.

## **Dirección de Estudios Sectoriales**

5. Con base en la información reportada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se evidencian logros en áreas tales como formulación de proyectos; aplicación de metodologías; identificación y selección de programas; priorización de sectores o de regiones; concreción de convenios de cooperación técnica; desarrollo de programas de intercambio de conocimientos; suministro de asesorías; definición de agendas; capacitaciones, seminarios, sensibilización de actores. En general, las metas formales se materializan.

6. Sin embargo, la competitividad se construye a partir de planes específicos de transformación productiva, destinados a consolidar una estructura productiva conformada por empresas de distintos tamaños, relacionadas horizontal y verticalmente, tal que aliente la competitividad mediante una oferta interna especializada de insumos, tecnologías y habilidades para sustentar un proceso de innovación generalizable mediante la real concreción de los programas de asociatividad empresarial. Vemos que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo informa que las iniciativas de conglomeración empresarial han beneficiado a 264 empresas, que las *Fábricas de Productividad* han brindado asistencia técnica 1.718 empresarios, que el programa de formalización ha vinculado 1.120 empresarios, esto entre otros datos. Teniendo en cuenta que el universo empresarial, con corte a 2019, según lo informado por el registro de Confecámaras, asciende a 1.619.041 empresas, los logros gubernamentales no son significativos en relación con la naturaleza estratégica y prioritaria relativa a la transformación del sistema productivo de la Nación. Así, en cuanto al componente esencial de la asociatividad empresarial no se evidencian resultados expansivos que faciliten el encadenamiento de las diversas actividades del mercado interno, para aprovechar cabalmente las complementariedades entre las

## **Dirección de Estudios Sectoriales**

empresas, los proveedores, las redes de ciencia y tecnología y la academia, dentro del cometido de generar valor añadido, empleo y economías de escala, como fuentes de la verdadera competitividad internacional. En general, las acciones desarrolladas no están arrojando resultados efectivos en materia de modernización, cualificación y diversificación de la producción y de las exportaciones, como requisito para el aprovechamiento efectivo de las políticas de liberación comercial y de apertura económica, según lo consagrado en los planes nacionales de desarrollo. Colombia no está actuando consistentemente en las áreas estratégicas del desarrollo de su aparato productivo, permitiendo que la estructura del portafolio de exportaciones permanezca determinada por las contingencias de precios de la economía mundial, y no por la cualificación estructural de producción.

7. En lo relacionado con el componente presupuestal, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo informa que para la vigencia 2020 se destinaron, del presupuesto de inversión del Ministerio, \$74 miles de millones para el desarrollo de los programas de avance productivo. Si se compara este monto presupuestal con el valor total del presupuesto de inversión, que asciende a \$267 miles de millones, el presupuesto destinado para la transformación productiva del país corresponde al 27,7% de la inversión institucional de la vigencia. Si la comparación se establece con el presupuesto de inversión de la Nación (\$43.132 miles de millones), la financiación de la transformación y el desarrollo productivo del país, meta estratégica, recibió sólo el 0,17% de los recursos dispuestos con fines de inversión, participación insuficiente para el logro de uno de los propósitos sustantivos de la planeación nacional.

## **Dirección de Estudios Sectoriales**

### **7. OBSERVACIONES SOBRE LAS ESTRATEGIAS GUBERNAMENTALES PARA LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y EMPRESARIAL**

1. De conformidad con la información analizada, el comportamiento del comercio exterior colombiano aparece determinado por circunstancias externas de mercado y precios, y no por la aplicación sistemática de políticas destinadas a potenciar y cualificar la oferta exportable de la nación. La ausencia de políticas estructurales que comporten verdaderas transformaciones productivas fundadas en la expansión industrial, así como en una reconversión tecnológica y en exportaciones de valor agregado, mantienen el aparato productivo colombiano en un estado de atraso en relación con los requerimientos de la globalización y de la liberación comercial.

2. Colombia se ha vinculado a los procesos de globalización y apertura económica con un enfoque de ventajas comparativas, mas no de ventajas competitivas, sin diversificar ni cualificar su estructura productiva ni su oferta de bienes, tanto exportables como los destinados a la atención y fortalecimiento del mercado interno. La liberación comercial sin construcción de ventajas competitivas ha originado procesos de desindustrialización y reprimarización de la economía del país. La estructura de su canasta de exportaciones continúa determinada por las contingencias de la economía mundial. Las circunstancias mencionadas llaman a incidir activamente sobre la cualificación estructural de la productividad interna, mediante políticas y metas estatales activas.

3. En el sector industrial, y productivo en general, las pequeñas y medianas empresas siguen siendo predominantes en la actividad productiva, con la desventaja de que no cuentan con vínculos organizativos que promuevan la generación de valor agregado entre los diversos eslabones de la actividad productiva. Así, el tamaño insuficiente





## **Dirección de Estudios Sectoriales**

de las empresas y su dispersión, no favorecen la aplicación efectiva de una política de transformación productiva y de incrementos efectivos de productividad, para afrontar la competencia mundial y el acceso real a los mercados financieros, tecnológicos y de información. Esta circunstancia llama a incidir de manera efectiva en el grado de organización, estructura y asociatividad productiva y comercial de las pequeñas y medianas empresas industriales, y en general de todo el sector productivo.

4. Además, el sistema productivo nacional no se ha desconcentrado regionalmente, contrariamente a lo previsto en los diversos planes nacionales de desarrollo, en cuyos diagnósticos se evidencia que los establecimientos productivos deberían estar localizados y articulados localmente, para plantear la oferta de bienes a partir de óptimas estructuras de costos.

5. Las limitaciones del aparato productivo colombiano mencionadas, han dificultado el aprovechamiento de los tratados de libre comercio ya suscritos. La cualificación de la estrategia productiva e industrial del país es una transformación indispensable para alcanzar el óptimo beneficio de la política de apertura y liberación comercial.

6. En síntesis, en desarrollo de sus políticas de liberación comercial Colombia no ha avanzado con solvencia en la construcción de un aparato productivo competitivo que le proporcione autonomía, al país, frente a las contingencias externas, registrando así una notable dependencia de circunstancias exógenas. La ausencia de efectivas políticas sectoriales estructurales que generen transformaciones productivas basadas en una real expansión industrial, y que deriven en una reconversión tecnológica efectiva, y en la generación de exportaciones de valor agregado, mantiene el aparato productivo colombiano en estado de atraso en relación con las exigencias de la globalización.



## **Dirección de Estudios Sectoriales**

### **8. UN ENFOQUE ALTERNATIVO PARA LA VINCULACIÓN EXITOSA DE COLOMBIA A LOS MERCADOS GLOBALIZADOS**

La liberación comercial es fuente potencial de beneficios, ya que puede contribuir a la ampliación de los mercados internos y externos; a la diversificación y aumento sostenido de las exportaciones; a la generación de balances comerciales favorable; al fortalecimiento de los mercados internos; a la cualificación permanente de los procesos productivos; y al mejoramiento de la posición competitiva del país en los mercados internacionales.

Pero, así como el comercio internacional libre puede erigirse en fuente de crecimiento para las naciones, también puede ser motivo de subdesarrollo. Las aperturas económicas, cuando se dan al margen de un marco armónico de colaboración internacional, pueden representar mayores costos que beneficios para algunos de sus participantes, principalmente cuando existen grandes asimetrías en el nivel de desarrollo económico y tecnológico entre los competidores.

Reconociendo las inmensas potencialidades de la globalización, se considera que el logro de altos niveles de desarrollo y de crecimiento de la producción y del empleo, está asociado a la ejecución de políticas que propicien el fortalecimiento industrial y que impulsen las exportaciones de valor agregado, así como la ampliación del mercado interno de los países menos desarrollados, simultáneamente con su mayor vínculo al desarrollo de los mercados globalizados.

Así, la concreción de las ventajas atribuibles a los procesos de apertura económica está determinada por la modernización de los sistemas productivos nacionales y por la diversificación de productos y de mercados emanadas de dicha transformación. El éxito se basa en la ampliación simultánea de los mercados internos y externos ya que, de



## **Dirección de Estudios Sectoriales**

esta manera, el crecimiento de las exportaciones avanza paralela y equitativamente con el desarrollo de la economía y las demandas internas.

La globalización puede ser altamente favorable para la economía mundial en su conjunto, incluyendo a los países menos desarrollados, si promueve una integración efectiva y verdaderamente incluyente, en las dinámicas del desarrollo y del crecimiento, de todos los participantes en los procesos de liberación comercial. De lo contrario, contribuirá a profundizar las condiciones de atraso de las naciones más atrasadas.

No se trata de abandonar las políticas orientadas a la globalización, sustituyéndolas por nuevos paradigmas de sustitución de importaciones, con economías cerradas. El desarrollo económico y la transformación productiva consisten en escalar en la cadena del valor agregado, avanzando desde las actividades primarias y tradicionales, pasando por la manufactura moderna y el desarrollo tecnológico, hasta alcanzar las industrias del conocimiento. Por tanto, el avance se funda en la combinación de las políticas orientadas hacia la ampliación del mercado interno, con las de promoción de las exportaciones, sobre todo las de mayor valor agregado.

La solución no radica en la especialización en una canasta reducida de productos sino en la diversificación, ya que genera mayores posibilidades de demanda, tanto interna como externa. Se requiere implementar un modelo de industrialización en el cual los trabajadores sean transferidos a actividades cada vez más complejas y, ojalá, con avances en una integración latinoamericana que comporte la profundización de la cooperación regional en términos de innovación y competitividad. Con excepción de las ventas a Estados Unidos, en los países de latino américa, la participación de las manufacturas en las

## **Dirección de Estudios Sectoriales**

exportaciones totales es mayor cuando estas tienen como destino otros países de la misma región, lo que pone de manifiesto la importancia del comercio intrarregional, para la cualificación de las ventas externas.



## **Dirección de Estudios Sectoriales**

### **9. MODERNIZACIÓN Y CREACIÓN DE VENTAJAS COMPETITIVAS**

Como se ha dicho, la actividad comercial internacional puede ser positiva para todos sus participantes. Sin embargo, el comercio entre países asimétricos puede aumentar las diferencias de desarrollo, ya que las ventajas tecnológicas continúan acumulándose a favor de los países más con mayor nivel de desarrollo. En las aperturas comerciales, los dividendos efectivos son captados por los productos de complejidad tecnológica, en cuya producción muestran gran predominio los países avanzados industrialmente. En un contexto de gran liberación comercial y de supresión de los instrumentos de protección de la actividad productiva interna, los países en desarrollo quedan expuestos a ingresos de bienes que no son equiparados por exportaciones crecientes, desplazando así la actividad productiva nacional, con el consecuente impacto negativo sobre la generación de empleo.

La entrada masiva de importaciones, como expresión de la apertura económica en su modalidad "hacia adentro" (balanza comercial negativa), no genera más eficiencia en el aparato productivo, sino que vulnera las economías atrasadas, generando desequilibrios en las balanzas externas, los cuales deben ser atendidos, por regla general, mediante incrementos en el nivel de endeudamiento fiscal.

La estructura productiva que surge en las economías en desarrollo, al implantar el modelo aperturista con base en las actividades de ensamble se manifiesta en las exportaciones. La venta de productos industriales al exterior no registra avances y las exportaciones quedan restringidas a la producción tradicional y extractiva, y al acople de insumos importados, sin mayor contribución al valor agregado interno y sin dinamismo en la creación de empresas competitivas. En general,



## **Dirección de Estudios Sectoriales**

principalmente se configuran desarrollos exportadores altamente dependientes de las importaciones y sustentados en el uso de insumos primarios, lo que no contribuye a la generación de empleo.

La desatención del fortalecimiento de los nexos de la producción interna de los países rezagados industrialmente, con su aporte al comercio internacional, conlleva el debilitamiento de los encadenamientos productivos y tecnológicos de los sectores exportadores. Esta circunstancia ha sido particularmente fuerte en el caso de las actividades manufactureras, ya que la presencia de las empresas transnacionales que se han ubicado en los países no desarrollados, para su vinculación rentable al libre comercio, no ha contribuido a la vigorización de los encadenamientos internos. Muchos de los sectores internacionalizados tienen componentes de enclave, al importar sus insumos, aportando poco a la generación de valor agregado en los países o regiones en los que se han localizado actividades destinadas al comercio exterior.

Aunque la mayor dinámica de las importaciones (apertura hacia adentro) puede contribuir a desarrollar el aparato productivo de los países atrasados, sin embargo, por estar los avances fundados en la mayor incorporación de insumos importados sin desarrollo de la base productiva interna, se dificulta la construcción de los nexos internos entre la actividad exportadora y el conjunto de la actividad productiva.

Los países orientados al cambio tecnológico se han incorporado con notables beneficios al proceso de globalización. Pero, estos cambios cualitativos han desplazado la producción de los países que se vinculan a la internacionalización con plantas productivas sustentadas en tecnologías obsoletas y sin desarrollo de encadenamientos productivos estratégicos, dirigidos hacia la modernización de la actividad económica.

## **Dirección de Estudios Sectoriales**

En la práctica, las relaciones de intercambio no están definidas por las ventajas naturales sino por las ventajas edificadas (competitivas). Los beneficios atribuibles al libre comercio sólo se hacen efectivos en los países que se especializan en los bienes de ventaja competitiva y que logran operar con costos estructurales no crecientes. Por tanto, dichos beneficios han favorecido a los países que van al frente en la modernización de sus aparatos productivos, mediante políticas sectoriales activas que garanticen la creación de cadenas productivas de valor agregado y empleo cualificado. El comercio asimétrico favorece a los países que tienen ventajas comparativas o competitivas en bienes complejos, y que mantienen la industria como motor del desarrollo.

Si la producción de los países no desarrollados industrialmente no está abierta a la captación de economías de escala sostenibles, mediante una mejor organización y eslabonamiento de sus aparatos productivos, los resultados del proceso aperturista se tornan contrarios a lo esperado, ya que, así, la práctica librecambista ocasiona la caída del crecimiento económico, el aumento del desempleo y el desequilibrio de la balanza comercial.

Es necesario establecer redes de innovación que soporten el proceso de transformación productiva. En algunas de estas redes pueden participar empresas ya globalizadas y otras que se conformen sobre la base de la asociación de empresas locales. Estas redes deben articularse con las universidades y con las instituciones responsables de las políticas públicas. Igualmente, podrían actuar como base para la cooperación científica y tecnológica con otros países de la región.

La pérdida del mercado interno en las economías menos desarrolladas, por el desborde de las importaciones sobre las exportaciones, comporta restricciones para el crecimiento dinámico, ya

## **Dirección de Estudios Sectoriales**

que la ampliación y reorganización de la capacidad instalada, es condición básica para el crecimiento, interno y externo, y ésta no se da de manera natural, sino a partir de políticas específicas de transformación.





## **Dirección de Estudios Sectoriales**

### **10. LINEAMIENTOS PARA DESARROLLAR INICIATIVAS DE POLÍTICA PÚBLICA TENDIENTES A LA TRANSFORMACIÓN Y EL DESARROLLO PRODUCTIVO DEL PAÍS**

Para fundamentarlos e identificar los lineamientos, en cuanto a la formulación y desarrollo de las iniciativas de política pública sectorial, se planteó en primer término un marco conceptual sobre la relación entre la estructura productiva y las políticas públicas desde el punto de vista de la necesidad de impulsar y consolidar la conformación de conglomerados productivos.

El crecimiento económico es el resultado de diversas dinámicas de acción conjunta, tales como la acumulación de capital y de conocimientos aplicados a la producción, al cambio en la estructura productiva y al desarrollo y consolidación institucional. Además, es el producto de la interacción entre las dinámicas macroeconómicas, microeconómicas y aquellas que afectan a las actividades productivas, a los mercados de factores productivos y a las instituciones en las cuales se enmarcan. Por ello es necesario complementar un buen manejo macroeconómico, que reduzca la volatilidad de las variables reales, con un conjunto completo de políticas activas dirigidas a fortalecer la estructura productiva. La puesta en marcha de estas acciones de cualificación de las políticas de desarrollo productivo incluye los siguientes componentes básicos:

1. Promoción de la transferencia, desarrollo e investigación tecnológica, de tal forma que incluya la canalización de gran magnitud de recursos públicos y privados hacia las actividades de modernización productiva, y al fomento de la interacción entre los agentes de los sistemas nacionales de innovación. Los instrumentos de esta política pueden ser: subvenciones públicas, incentivos tributarios, capital semilla



## **Dirección de Estudios Sectoriales**

para crear nuevas empresas de base tecnológica, parques tecnológicos, incubadoras de empresas, etc. En el escenario regional, la aplicación de estas herramientas ha tenido un alcance muy limitado.

2. Un segundo componente está asociado a las políticas destinadas a impulsar la conquista de nuevos mercados, internos y externos, diversificar la oferta exportadora y construir encadenamientos internos de las actividades exportadoras. El énfasis debe recaer sobre la articulación entre las economías de la región y las economías nacional y mundial y, por lo tanto, sobre el desarrollo exportador, pero incluyendo el establecimiento de cadenas y complejos productivos subregionales y regionales, en el marco de procesos de integración, y la generación de actividades complementarias con las exportaciones, tales que permitan elevar el valor agregado de las ventas internacionales de bienes y servicios, así como su capacidad para impulsar otras actividades productivas.

3. Se requiere propiciar la asociatividad empresarial y las instituciones que le sirven de marco, especialmente lo relacionado con el fomento de conglomerados productivos. Tradicionalmente se ha promovido que la competencia busca mejorar la posición de la empresa individual. Sin embargo, el éxito de un gran número de ellas obedece a que han adoptado una estrategia de asociación con otras, que complementan sus capacidades y recursos, para entregar al mercado una oferta de mayor valor. Actualmente se avanza hacia una competencia basada en las relaciones interorganizacionales conglomeradas, en cualquiera de las formas que dichas interacciones pueden asumir.

4. Las relaciones interempresariales que contribuyan a generar capacidades y atribuciones diferenciadas y recursos o productos de alto valor agregado son las que se deben favorecer mediante la política pública



## **Dirección de Estudios Sectoriales**

del sector productivo. Además, se trata también de potenciar las sinergias que existen entre las empresas productivas y entre ellas y otras organizaciones que permiten reducir los costos de transacción y los riesgos de una actividad particular, gracias a las mejoras de los mecanismos de comunicación y coordinación. Igualmente, se trata de lograr economías externas, entre otras las que surgen del aprendizaje por interacción, y que contribuyen a incrementar la capacidad innovadora, al crear verdaderas ventajas competitivas.

5. Las ventajas competitivas provenientes de la interacción con las economías externas y de las acciones locales coordinadas representan eficiencia colectiva. Dicha eficiencia influye de manera positiva en la capacidad de progreso competitivo de las empresas locales, ya que pueden fabricar mejores productos, diferenciados y con mayor valor agregado.

6. Por tanto, las políticas que apuntan a intensificar la eficiencia colectiva deben privilegiarse dentro del conjunto de políticas para desarrollar los factores competitivos locales y asociarse con las políticas para promover vinculaciones entre todos los actores económicos (por ejemplo, programas de fomento de redes de subcontratistas, establecimiento de consorcios a todo nivel). Por tanto, el enfoque de las políticas públicas destinadas a la promoción del sector productivo debe ser el de promover simultáneamente la competencia y la cooperación. Se trata, en últimas, de implementar una forma distinta de concebir, diseñar y desarrollar políticas industriales, forma que se distingue no sólo por su orientación a mercados abiertos, internos y externos, sino también porque son concebidas en el marco de la institucionalidad.

7. La articulación de las políticas y de sus instrumentos constituye un desafío de coordinación y asignación eficiente de recursos, al

## **Dirección de Estudios Sectoriales**

considerar la gran cantidad de entidades y organizaciones potencialmente involucradas, la diversidad de temas incluidos y las limitaciones financieras que enfrentan los presupuestos públicos. Es indispensable articular los niveles locales (municipios), intermedio (regiones y departamentos) y nacional, así como las instituciones de los gobiernos (finanzas públicas, ciencia y tecnología, desarrollo productivo, educación, trabajo, etc.) y estos y los organismos internacionales, que pueden ser una fuente importante de financiamiento y de asistencia técnica. Además, se requiere una alta coordinación y complementariedad entre las esferas pública y privada.



## **Dirección de Estudios Sectoriales**

### **11. EL DESARROLLO REGIONAL DENTRO DE LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA**

#### **11.1. LOS ENFOQUES DEL DESARROLLO REGIONAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN**

La finalidad de incorporar un enfoque de corte territorial en las políticas de desarrollo productivo y de fomento empresarial, con participación de los sectores público y privado, es la de estimular el desarrollo de capacidades competitivas y asociativas en los sistemas productivos locales, de tal forma que se contribuya a cerrar las brechas socioeconómicas regionales. Territorialmente se puede lograr mejor coordinación, efectividad y orientación estratégica y sistémica de los instrumentos y programas de desarrollo empresarial-industrial.

Colombia se ha desarrollado dentro de un marco de disparidades socioeconómicas entre sus regiones. La naturaleza de su proceso de crecimiento ha concentrado el progreso en algunas de ellas, manteniendo gran parte del territorio nacional en circunstancias de notable atraso relativo, y de gran desaprovechamiento de sus potencialidades de desarrollo económico.

Esta circunstancia ha inducido una significativa concentración urbana, que no ha estado acompañada de políticas destinadas a lograr una apropiada localización de la actividad económica, tal que garantice óptimos niveles de empleo y de aprovechamiento de los factores productivos en las regiones, con miras a atenuar las desigualdades mencionadas. Como se ha demostrado, se registra una marcada concentración de la planta productiva en el triángulo Bogotá–Medellín–Cali y una ineficiente utilización del espacio geográfico restante, para los fines del desarrollo económico. Sin un compromiso sostenible con los



## **Dirección de Estudios Sectoriales**

procesos de descentralización-coordinación por parte del Gobierno central, los eventuales esfuerzos aislados propiciados desde los entes territoriales no serán suficientes para implementar estrategias con impacto nacional generalizado.

En la búsqueda de una equilibrada evolución de la economía nacional, en armonía con la de sus regiones, la problemática del desarrollo regional se ha atendido mediante la aplicación de diversos enfoques. Mediante la reforma constitucional de 1968, en la que se plasmaron las directrices de la Comisión Económica para América Latina (Cepal-Onu), se buscó orientar el proceso de migraciones urbanas hacia las ciudades intermedias, para expandir la actividad productivo-industrial hacia nuevos centros territoriales, buscando desconcentrar las grandes ciudades y equilibrar el desarrollo regional, pero sin promover la autonomía fiscal de las localidades, bajo la premisa de que el manejo centralizado y técnico de los recursos públicos brindaba mayor seguridad y eficiencia en el gasto y en el cumplimiento de los planes, programas y metas sectoriales.

Durante este período, la descentralización asumió un carácter funcional, a partir del cual cada sector económico regionalizaba al país de conformidad con su plan, como procedimiento para asegurar economías de escala en la aplicación de los presupuestos de las inversiones regionales. El móvil principal de las actuaciones estatales, en el plano del desarrollo regional, consistió en acelerar y consolidar el desarrollo del sector industrial, impulsando la desconcentración del aparato productivo, pero sin interés por estimular la autonomía de las regiones en lo fiscal o en lo económico.

La total centralización administrativa condujo a la Nación a concentrar las decisiones fundamentales, incluso aquellas que afectaban directamente a las entidades territoriales. Se mantuvo la marginalidad



## **Dirección de Estudios Sectoriales**

social y el atraso territorial, sin resolver la “problemática regional”. A estos limitantes, se adicionó la ausencia de capacidad de demanda efectiva (mercado) en las regiones, factor sobre cuya superación no se actuó, convirtiendo en irrealizable la tarea de transformar los territorios atrasados y deprimidos en áreas de surgimiento industrial.

Desde 1986 en Colombia se inició un nuevo proceso de descentralización, en los planos administrativo y fiscal, cuya motivación se anunció como la de reimpulsar el desarrollo regional, dentro del propósito estratégico de optimizar la competitividad general de la economía, en un contexto de competencia de mercado.

El postulado conceptual que orientó la nueva descentralización, en el plano del desarrollo regional, partió de considerar que la distribución territorial de las actividades económicas debe configurarse sin la intervención estatal, es decir sin la presencia de estímulos específicos, soportados en los recursos o bienes públicos. La localización de las unidades productivas se definía por mecanismos de mercado y de libre empresa, y el crecimiento de las regiones se determina en función de sus ventajas comparativas naturales para la producción o distribución de bienes y servicios.

El Estado quedó relevado de la responsabilidad de atender el desarrollo regional, y los entes territoriales asumieron la de la prestación de los servicios, retirándose también a la Nación. La descentralización pasó a tener como fundamento la transferencia de funciones hacia los niveles subnacionales, para descongestionar la agenda del gasto del gobierno central

Mediante el Sistema General de Participaciones se dotó a los municipios de capacidad de demanda agregada para financiar directamente el desarrollo local, transfiriéndoles, concomitantemente,



## **Dirección de Estudios Sectoriales**

funciones que tenían origen central. Ese traslado de recursos y de competencias se acompañó de mayor autonomía y posibilidades de participación comunitaria en el control del gasto.

### **11.2. LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA DESDE LO LOCAL**

Para insertarse en la mundialización es conveniente participar desde lo local, coordinando las estrategias nacionales con las de los gobiernos subnacionales. Dentro de este propósito, las autoridades sectoriales cuentan con amplias herramientas, derivadas de los procesos de la descentralización fiscal.

Uno de los principales avances de dicha descentralización, adelantada a partir de la reforma municipal de 1986, consistió en haber generado probabilidades de planeación productiva de las economías municipales, al haberlas dotado por primera vez de la potencialidad de administrar los recursos requeridos para la formación de base económica y de capital local.

Los logros, en tal sentido, se concretaron en el surgimiento de mejores posibilidades de demanda por parte de los municipios y de las regiones. Se generaron condiciones propicias para atender en mejor medida el problema de la localización regional de la industria, en general de la oferta productiva, así como para la implementación de las políticas generales del fomento industrial en las regiones, dado que se estableció una correspondiente localización de la demanda, fundada ahora en la inversión municipal directa. El poder público de compra (demanda agregada) además de solucionar las necesidades básicas municipales, también contaba con la potencialidad de proyectarse hacia un impulso más decidido de las economías regionales.





## **Dirección de Estudios Sectoriales**

Dadas estas circunstancias, y para potenciar el desarrollo regional, en este plano, se hace factible la conjunción de las vertientes fiscales y económicas (desconcentración productivo-industrial) de la descentralización. Dentro de este marco conceptual se considerará la naturaleza del desarrollo regional que requiere el país, para aprovechar exitosamente los actuales procesos de apertura y liberación comercial, mediante su contribución a la transformación productiva, luego de precisar la naturaleza de la competitividad que requiere la economía nacional.

### **11.3. EL DESARROLLO REGIONAL COMO FUENTE DE COMPETITIVIDAD Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA**

Dentro de contextos predominantemente técnicos, la planeación local del desarrollo debe asumirse como un sistema abierto, capaz de construir con autonomía su identidad económica y social. Una visión cualificada, le concede a dicho espacio de planeación del desarrollo regional una doble dimensión de relaciones internas y externas, las que se articulan a las metas nacionales, constituyéndose en plataforma para el desarrollo no sólo de las localidades sino del país en su conjunto. La Nación puede ser proyectada desde las regiones, si se consideran articuladamente los requerimientos, tanto de los territorios como del conjunto del país.

Bajo este enfoque, el desarrollo regional se constituye en fuente de competitividad de la economía, y la concreción de una descentralización para el desarrollo productivo exige transitar hacia la regionalización articulada de la política de crecimiento económico. Los procesos de descentralización, no obstante, no deben conllevar la atomización de la



## **Dirección de Estudios Sectoriales**

planeación ni de la gestión, ya que ello comportaría la pérdida de las economías de escala. La articulación entre los planos nacionales y locales para propiciar el desarrollo regional es condición indispensable para garantizar el fortalecimiento de los mercados internos del país y de la competitividad de la economía nacional frente a los mercados globalizados.

Dentro del marco expuesto, el desarrollo regional consiste, por tanto, en la capacidad de las localidades para estructurar su base económica, entendida ésta como el conjunto de actividades productivas que generan crecimiento del producto interno y del empleo. Así, el desarrollo local, articulado a los objetivos estratégicos nacionales, puede originar avances colaterales, tales como: incremento del nivel de eficiencia económica territorial, por la incorporación armónica, al progreso, de todos los recursos humanos, económicos y naturales disponibles en la Nación, y por la utilización estratégica del espacio socioeconómico; formación de políticas productivo-industriales desde las regiones; producción autosostenida en los niveles locales; relaciones intrarregionales basadas en la cooperación; equilibrada distribución regional del ingreso y de los beneficios del desarrollo; utilización sistemática de la iniciativa local y de la participación de la comunidad en los proyectos productivos.

Es así como a través de una concepción moderna del desarrollo regional, éste se constituye en fuente de auténtica competitividad de la economía, lo cual es condición indispensable para que la globalización, la apertura económica y los acuerdos comerciales internacionales se tornen en instrumentos benéficos para el avance del país y su sistema productivo.



## Dirección de Estudios Sectoriales

La aplicación de un modelo de desarrollo regional proactivo, como el mencionado, que garantice la interacción permanente entre las localidades, la Nación y el comercio internacional, conlleva una expansión de los mercados internos territoriales (nuevos productos, más consumidores), por el uso óptimo de la capacidad de producción, incluyendo la que permanece inactiva, por los desarrollos en la productividad *per cápita*, y por el mejoramiento en el empleo de los factores productivos. De igual manera, favorece el replanteamiento de la división intrarregional e internacional del trabajo, en cuanto que, al cualificarse la producción en su estructura, genera mayor diversificación y complejidad de las mercancías, y de las acciones requeridas para su obtención.

### 11.4. LA COMPETITIVIDAD DE LAS ECONOMÍAS REGIONALES

En el contexto de las políticas de liberación comercial, y en el marco de la estrategia exportadora del país, el concepto de competitividad regional ha adquirido especial vigencia, como fundamento de procesos a partir de los cuales los gobiernos locales y el sector privado deben trabajar conjuntamente para hacer del crecimiento y de la generación de empleo una prioridad local y la base del desarrollo en los ámbitos regionales y nacionales. Una sólida inserción en la economía mundial está en función de una orientación cualificada del desarrollo local.

La verdadera unidad competitiva está radicada en la región. La fuente estratégica de competitividad está en los sistemas territoriales de promoción de la inversión productiva. En los mercados internacionales, no es posible competir a partir de unidades productivas desarticuladas. Estas deben estar vinculadas regionalmente, para plantear la oferta en

## **Dirección de Estudios Sectoriales**

términos de costos óptimos, por la generación de economías de escala. Es en este marco, de efectivo desarrollo regional, es que deben plantearse las estrategias sectoriales relativas al mejoramiento de la competitividad de la economía colombiana. Gradualmente, la producción de las localidades debe tomar la forma de consorcios, distritos, alianzas, encadenamientos y articulaciones de la actividad productiva. La conjunción de empresa y región se constituye en fundamento de una inserción simétrica en la globalización de las economías.

### **11.5. LA FORMACIÓN DE LA BASE ECONÓMICA PARA EL DESARROLLO EN LAS REGIONES Y PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA**

Adquiere gran importancia el hecho de que la base económica, conformada en las regiones, se amplíe tanto como sea factible, considerando el conjunto de productos y servicios susceptibles de ser intercambiados, para evitar la excesiva dependencia que ocasiona la estrechez en la producción. Esta diversificación económica de las economías locales influye positivamente en los niveles de tributación, en la cualificación del gasto público, en el mejoramiento de los índices de empleo y de inversión, así como en la distribución progresiva del ingreso.

Uno de los efectos inmediatos de la constitución de real base económica subnacional, consiste en el logro de incrementos en la producción y en los ingresos *per cápita*, como punto de partida de la promoción de un sólido desarrollo socioeconómico de las localidades. El fortalecimiento de la base económica debe partir del impulso y generación de procesos productivos de iniciativa tanto pública como privada, o como producto de la alianza entre los dos sectores. Si los proyectos de inversión

## **Dirección de Estudios Sectoriales**

municipal están fundados en criterios de eficiencia, contribuyen a la ampliación de las posibilidades locales de desarrollo económico y de fortalecimiento de la base económica, con lo que se lograría, adicionalmente, atenuar la desigualdad entre las regiones del país.

La base económica también comprende la dinámica inducida por la aplicación de la inversión pública a la creación de infraestructura pública local, así como, en general, toda acción que viabilice las decisiones de inversión provenientes de los diversos agentes económicos, en lo relativo a la formación de capital local. Esta consideración se extiende, por tanto, al sector privado, en su condición de generador principal de la actividad productiva en las localidades, que es la que origina el empleo y el ingreso básicos de la comunidad.

La ejecución cabal de este enfoque regional cualificado debe estar apalancada en la disponibilidad de recursos financieros, de diverso origen, pero que puedan ser canalizados hacia las inversiones productivas y hacia la formación de capital. Así, también se ampliaría la dimensión de los procesos descentralizadores, sin restringirlos exclusivamente al ámbito de la prestación de servicios públicos, y se crearían condiciones para proyectar la descentralización hacia el área productivo-industrial. Se lograría que ésta no se constituya en un fin en sí misma, o en producto de una exigencia coyuntural, sino que, a partir de una concepción más integral, no sólo aporte racionalidad fiscal o de reasignación de funciones territoriales, sino que se transforme en una verdadera estrategia de crecimiento económico local, es decir de auténtico desarrollo regional.

Debe tenerse en cuenta que el escenario en que se viene desplegando la actual liberación comercial se funda en el incremento de la competencia, y esta genera un marco propicio para el desarrollo de los



## **Dirección de Estudios Sectoriales**

procesos simultáneos de globalización y regionalización, los que se han venido materializando en la economía mundial.

Para formar oferta exportadora competitiva es preciso estructurar encadenamientos entre las actividades destinadas a atender los mercados internacionales y el conjunto del sistema productivo. Una orientación exportadora más fortalecida, basada en las exportaciones con mejor densidad de conocimientos o que supongan un mayor nivel de valor agregado, es esencial para que la capacidad exportadora se traduzca en mayor crecimiento económico. Es en este aspecto en el que puede jugar un papel muy benéfico la integración productiva regional.

De igual manera, en el marco de las políticas de apertura comercial y de la estrategia exportadora del país, el concepto de competitividad regional ha adquirido especial importancia, como soporte de procesos mediante los cuales los gobiernos locales y el sector privado puedan trabajar cohesionadamente para hacer del crecimiento y de la generación de empleo una prioridad territorial, así como la base del desarrollo equilibrado entre los ámbitos regionales y nacionales. Una sólida inserción nacional en la economía mundial tiene como soporte la naturaleza del desarrollo local.

De acuerdo con la información analizada, Colombia aún no ha explorado las potencialidades del desarrollo regional para optimizar los resultados de su aparato productivo, hecho que se traduce en la ausencia de políticas destinadas a lograr una apropiada localización y distribución de la actividad económica, tal que garantice óptimos niveles de empleo y de aprovechamiento de los factores productivos en todas las áreas subnacionales (departamentos, municipios y áreas metropolitanas).



## **Dirección de Estudios Sectoriales**

### **11.6. CONGLOMERADOS REGIONALES PARA TRANSFORMAR LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA DEL PAÍS**

No obstante, los diversos instrumentos de política sectorial diseñados, el país no ha logrado consolidar una transformación productiva que lo conduzca a atenuar las desventajas existentes frente a los países más desarrollados.

Para superar los problemas de baja productividad que afectan la competitividad de las empresas y del país, se presentan opciones alternativas de política pública relacionadas con la estructura productiva, orientadas a mejorar la situación competitiva de las empresas nacionales, a partir de la conformación y desarrollo de conglomerados regionales. Una estructura productiva nacional caracterizada por empresas organizadas en conglomerados dinamiza el progreso competitivo del país.

Las propuestas de política productiva regional, así como sobre el uso pleno de sus recursos y factores, se orientan hacia el logro de mayores niveles de competitividad, para elevar la prosperidad de las localidades y de la Nación en su conjunto.



## **Dirección de Estudios Sectoriales**

### **12. RECOMENDACIONES FINALES: PAUTAS PARA LOGRAR UNA INSERCIÓN COMPETITIVA DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA EN EL MODELO DE LIBERACIÓN COMERCIAL**

1. La aplicación de las políticas de apertura comercial puede sustentar una transformación de fondo de la economía y de su aparato productivo, cambio orientado hacia el logro de dinámicas de crecimiento industrial sostenido. Pero, atender solamente los aspectos comerciales, es decir los de acceso a mercados internacionales, puede, en el mejor de los casos, promover un mejoramiento cuantitativo de las exportaciones, sin que esto se proyecte en una dinamización integral de la economía y de su sector industrial.

2. En este sentido, es importante favorecer la generación una producción exportable diversificada, cualificada, proveniente cada vez en mayor medida de sectores modernos, cuya ventaja competitiva radique principalmente en la mejora efectiva de los procesos manufactureros y empresariales internos, con miras a la configuración de un sector empresarial que desarrolle avances cualitativos.

3. Para lograr un verdadero desarrollo nacional, es indispensable acometer profundas transformaciones productivas, creando o consolidando sectores industriales que favorezcan una mayor articulación de actividades al interior de la economía. El hecho de que el consumo intermedio para la actividad de producción y exportación pueda ser generado en el mercado interno, comporta demandas domésticas adicionales de bienes, servicios y mano de obra, permitiendo que las políticas de liberación comercial auspicien el fortalecimiento de la economía y la industria.

4. La articulación entre las metas exportadoras y el proceso productivo doméstico promueve eslabonamientos que conducen a que el





## **Dirección de Estudios Sectoriales**

consumo intermedio de la economía provenga principalmente del mercado propio, y permite que la aportación de valor agregado no se limite a labores propias del ensamblaje de materias primas importadas. Así, la inserción en el comercio libre genera un fortalecimiento de las industrias y de las dinámicas productivas nacionales, y no su debilitamiento.

5. Es igualmente importante que la estructura industrial colombiana se desarrolle no sólo en extensión sino, principalmente, en complejidad, hasta la consolidación de industrias internas de bienes intermedios y de capital, induciendo, con ello, una concomitante diversificación y cualificación del portafolio exportador. Una vez lograda tal finalidad, estaríamos en capacidad de competir en condiciones de mayor igualdad, sin que la profundización de la competencia, ni la liberación intensiva del comercio, deterioren el aparato productivo nacional. También se lograría que el conjunto de la economía desarrolle dinamismos no inferiores a los del sector del comercio internacional. Este avance constituye un sólido punto de partida para la gradual incorporación competitiva del país en el mundo desarrollado.

6. Simultáneamente con la extensión y profundización de las políticas industriales y de desarrollo productivo, nuestro mercado interno (producción, comercialización y consumo de bienes y servicios dentro del país), debe ser ensanchado y perfeccionado, buscando utilizar plenamente sus abundantes recursos naturales, humanos y factores productivos, dentro de óptimas formas de organización empresarial.

7. Colombia requiere contar con una política industrial activa de desarrollo estratégico en los sectores modernos, encauzada hacia el logro de un verdadero desarrollo productivo, en cuanto a la diversificación y mejoramiento de la canasta exportadora. En este marco, la oferta de



## **Dirección de Estudios Sectoriales**

bienes, para ser competitiva en mercados internacionales, debe conglomerarse ampliamente. La competitividad no se construye a partir de unidades productivas aisladas. En este marco, es imprescindible promover el desarrollo efectivo y generalizado de conglomerados industriales que faciliten el encadenamiento de las diversas actividades del mercado interno, para generar valor añadido, empleo y economías de escala, como fuentes de la verdadera competitividad. Dentro de este cometido, los sectores industriales o encadenamientos productivos de mayor contenido de conocimiento deben ser los elementos destacados de una política selectiva de desarrollo productivo y de conformación de clústeres de producción empresarial.

8. Conforme a todo lo planteado anteriormente, la vinculación plena de Colombia a los mercados globalizados exige la reorientación del aparato productivo nacional hacia la cualificación y consolidación competitiva de la actividad exportadora. Dentro de este propósito, una política de transformación y desarrollo productivo es la estrategia para incrementar la productividad de la economía, al promover su movilización hacia sectores de mayor sofisticación tecnológica y de alto valor agregado. En esta dirección, es preciso adelantar procesos de reconversión industrial (reestructuración tecnológica, conglomeración de empresarios y actores logísticos, diversificación productiva, desconcentración territorial del aparato productivo, etc.) tales que permitan enfrentar con beneficio la competencia de los productores internacionales, en los mercados globales. Así, la política de desarrollo productivo se habilitaría para cumplir el objetivo general de incrementar la productividad de las empresas colombianas a partir de la sofisticación y diversificación del aparato productivo. La diversificación de la oferta productiva de bienes y servicios del país permitirá conquistar mercados y



## **Dirección de Estudios Sectoriales**

aprovechar cabalmente los acuerdos comerciales ya suscritos, de conformidad con el propósito del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

9. Para consolidar un contexto de desarrollo productivo efectivo, es importante modificar la tendencia tradicional de la industria nacional, a producir bienes de baja complejidad tecnológica, porque el resultado será el de participar en los procesos de liberación comercial en condiciones desventajosas. Los sectores tradicionales o extractivos no están en condición de sustentar la transformación productiva que exige la economía nacional para garantizar el disfrute de los beneficios del libre comercio.

10. A riesgo de no concretar las metas estratégicas fijadas dentro de la planeación del desarrollo nacional, reconociendo el rol protagónico del sector privado en el cumplimiento de los objetivos sectoriales, la política pública industrial no debería concentrarse en la sola formulación de postulados generales de carácter indicativo, o al sólo acompañamiento de los empresarios, como pilar de la estrategia productiva, sin proyectar la participación directa del Estado en las acciones tendientes a optimizar el aparato productivo nacional, en el marco de una política pública activa para la modernización de la economía nacional.

11. Colombia requiere acciones estatales de largo aliento en materia industrial y productiva. Una política de liberación comercial no es suficiente, por sí sola, para lograr el efecto de dinamizar las exportaciones, si no se acometen las transformaciones estratégicas requeridas en el aparato productivo interno para alcanzar la categoría de país moderno, con una manufactura diversificada, que garantice una integración benéfica a las dinámicas aperturistas.

12. Es muy importante que la estructura industrial colombiana se desarrolle en profundidad y complejidad, hasta la consolidación de



## **Dirección de Estudios Sectoriales**

industrias internas de bienes de “clase mundial”, induciendo, con ello, una diversificación y cualificación del portafolio exportador. Las pautas industriales de largo plazo deben fundarse en la formación de empresas que promuevan la generación de valor agregado, en desarrollo de sus procedimientos productivos. Una vez logrado tal propósito, estaríamos en condiciones de competir en contextos de mayor igualdad, sin que la profundización de la competencia, ni la liberación masiva del comercio, erosionen el sistema productivo y el trabajo nacionales. Este avance constituiría un sólido fundamento para la incorporación competitiva de Colombia en el mundo desarrollado.

13. La vía adecuada para alcanzar un alto desenvolvimiento industrial, y productivo en general, es la de los desarrollos científicos y tecnológicos que habiliten nuevos productos para atender nuevos mercados. Sobre esta base se puede construir una política de industrialización que posibilite ascender en la escala tecnológica. En este aspecto, debe tenerse en cuenta que actualmente la economía global experimenta uno de los procesos de transformación más profundos de la historia: la cuarta revolución industrial (4RI), consistente en la convergencia de los avances informáticos, en favor del mejoramiento de la eficiencia productiva. Así, las industrias y la economía global vienen evolucionando en un contexto de avanzados modelos tecnológicos, que concurren para la generación de nuevas formas de producir, como la nanotecnología, la robótica, la impresión 3-4D, la inteligencia artificial, el bigdata, la realidad virtual, la plataforma Blockchain, etc. La consideración de estos nuevos ecosistemas digitales es indispensable, como fundamento de un nuevo enfoque para el desarrollo productivo.

14. Las acciones de transformación productiva sugeridas, pueden acompañarse de medidas complementarias, tales como el estímulo al uso



## **Dirección de Estudios Sectoriales**

de materias primas nacionales, sean primarias o manufacturadas; y el respaldo a los pequeños y medianos empresarios a partir de la concreción de mejoras competitivas mediante iniciativas de transformación logística y asociatividad empresarial, de políticas preferenciales de financiamiento, de innovación y desarrollo tecnológico e informático, de formalización y participación en la contratación y las compras estatales.

15. Una reorientación de las políticas industriales y productivas, en el sentido indicado, puede jugar un papel significativo en la superación de las distorsiones estructurales presentes en el comercio internacional, induciendo el surgimiento de escenarios de competencia más equitativos, y logrando que la acción del libre comercio no comporte una profundización de la vulnerabilidad de la economía nacional.

16. Armonizando: las insuficiencias persistentes de la política productiva en Colombia serían subsanables a partir de una acción dinámica y protagónica del Estado. Para la implementación exitosa de unas metas industriales-productivas, cualificando efectivamente la oferta exportable del país, se requiere: a) Promover decididamente la conformación y afianzamiento de cadenas productivas y clústeres empresariales nacionales, así como su vinculación a las "cadenas globales de valor", para aprovechar las economías de aglomeración a escala internacional; b) Impulsar una política de integración y asociatividad de las pequeñas y medianas empresas, ya que su actual tamaño dificulta la implementación de una política de incrementos efectivos en la productividad; c) Fomentar acciones de articulación regional de las unidades de producción y de mejora sistemática de los procesos productivos, como fuente de costos y competitividad óptimos; d) Evolucionar el sistema productivo nacional hacia los avances de la cuarta revolución industrial. Una vez alcanzados tales propósitos, el país estaría

## **Dirección de Estudios Sectoriales**

en condiciones de competir en condiciones de mayor igualdad en los escenarios competitivos.

17. Por tanto, no se trata de elegir entre la autarquía y la apertura, o entre el intervencionismo estatal y la privatización a ultranza, sino de definir un camino a seguir para conseguir la integración favorable a la globalización. Dicha vía no se ha seguido hasta ahora, ya que no se ha impulsado el despliegue de toda la capacidad de la economía para procesar las tendencias globales y ponerlas al servicio de las necesidades del desarrollo interno.



## Dirección de Estudios Sectoriales

### **13. CONCLUSIÓN GENERAL: COLOMBIA DEBE AVANZAR HACIA UNA POLÍTICA DECIDIDA DE TRANSFORMACIÓN, MODERNIZACIÓN Y DESARROLLO PRODUCTIVO, Y DE DIVERSIFICACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y LAS EXPORTACIONES**

A pesar de los avances en normatividad, en ampliación de la competencia y en búsqueda de compradores, Colombia sostiene una tendencia a la pérdida de competitividad en los mercados mundiales. Esta es la consecuencia de actuar en un medio de ventajas comparativas (que no competitivas), que lleva al país a seguir exportando minerales básicos y productos tropicales y a comprar en el exterior los requerimientos industriales. Contrariamente a lo indicado, no se ha superado la dependencia de productos y de mercados ni se ha alcanzado la autonomía nacional en los mercados globalizados. El país mantiene una gran dependencia de las circunstancias externas, por la insuficiencia en los avances en la construcción de un mercado interno fuerte y de un aparato productivo competitivo, que le brinden soberanía frente a las contingencias exteriores.

La política de diversificación productiva no ha sido desarrollada. La producción nacional debe cualificarse hasta conformar una canasta en cuya composición los productos de escasa complejidad reduzcan su participación en beneficio de los bienes que cubran los requerimientos de mercados que demanden bienes industriales, para mejorar las condiciones nacionales de negociación global.

La difusión y empleo de conocimiento tecnológico avanzado es fundamental para concretar la finalidad de alcanzar una producción exportable amplia y cualificada. En la implementación de este esfuerzo modernizador, deben concurrir cohesionadamente, el Gobierno, los productores y los socios comerciales, hasta concretar el objetivo de que



## **Dirección de Estudios Sectoriales**

la economía nacional pueda renunciar a su condición de receptora pasiva de ciencia y tecnología, asumiendo una condición activa en esta materia. En síntesis: La globalización puede ser altamente favorable para la economía mundial en su conjunto, y para la de los países atrasados en particular, si promueve una integración efectiva y verdaderamente incluyente, en las dinámicas del desarrollo y del crecimiento, de todos los participantes en los procesos de liberación comercial. De lo contrario, contribuirá a reforzar las condiciones de rezago de las naciones con menor grado de desarrollo relativo. Colombia, por ejemplo, va perdiendo en la apuesta del desarrollo en la globalización, por la desindustrialización y reprimarización de su economía. La globalización debería haber atenuado el desarrollo desigual, pero realmente lo ha acentuado.





## Dirección de Estudios Sectoriales

### 14. IMPACTO DE LA PANDEMIA EN EL COMERCIO Y EL DESARROLLO PRODUCTIVO EN COLOMBIA

#### 14.1. IMPACTO DE LA PANDEMIA EN EL COMERCIO EXTERIOR

Cuadro N° 43 Colombia. Exportaciones, según la clasificación uniforme del comercio internacional (Cuci). Composición. Millones de dólares. 2018-2020

Años	Total	Agropecuarios, alimentos, bebidas	Combustibles y productos de la extracción	Manufacturas	Otros sectores
2018	41.905 (100%)	7.301 (17,4%)	24.784 (59,1%)	8.324 (19,9%)	1.496 (3,6%)
2019	39.502 (100%)	7.363 (18,6%)	22.024 (55,8%)	8.290 (21,0%)	1.825 (4,6%)
2019 (enero-junio)	20.302 (100%)	3.775 (18,6%)	11.776 (58,0%)	3.997 (19,7%)	754 (3,7%)
2020 (enero-junio)	15.165 (100%)	3.797 (25,0%)	7.173 (47,3%)	3.110 (20,5)	1.085 (7,2%)

Fuente: Dane. Página web. Cálculos de autor

Cuadro N° 44 Colombia. Exportaciones, según la clasificación uniforme del comercio internacional (Cuci). Variación porcentual. Millones de dólares. 2019 (enero-junio)-2020 (enero-junio)

Grupos de productos	2019 (enero-junio)	2020 (enero-junio)	Variación %
Total	20.302	15.165	-25,3
Agropecuarios, alimentos, bebidas	3.775	3.797	0,6
Combustibles y productos de la extracción	11.776	7.173	-39,1
Manufacturas	3.997	3.110	-22,2
Otros sectores	754	1.085	44,1

Fuente: Dane. Página web. Cálculos de autor

Los dos cuadros anteriores muestran el impacto de la crisis sanitaria y de precios en las ventas al exterior, el cual se manifiesta en el ascenso de las exportaciones agropecuarias, el descenso de las de



## Dirección de Estudios Sectoriales

combustibles y productos de la extracción por la crisis de los precios petroleros, y el mantenimiento de las exportaciones manufactureras (industriales) en niveles cercanos al 20% del total exportado.

En el primer semestre de 2020, las exportaciones totales cayeron 25,3% en relación con el primer semestre de 2019. Las de combustibles en 39,1% y las industriales en 22,2%. Las ventas agropecuarias crecieron en 0,6%.

Es claro que la crisis produjo una marcada contracción de las exportaciones y del comercio exterior en general. La reducción de la demanda global afectó negativamente las ventas externas del país. Los países y regiones más golpeados por las dificultades económicas son aquellos con los que Colombia tiene mayores vínculos comerciales. También, entre enero y abril del año en curso, el precio del petróleo experimentó una caída histórica, frente a la dependencia nacional del precio de las materias primas.

Cuadro N° 45 Colombia. Importaciones, según la clasificación uniforme del comercio internacional (Cuci). Millones de dólares

Años	Total	Productos Agropecuarios, alimentos, bebidas	Combustibles y productos de la extracción	Manufacturas	Otros sectores
2018	51.231 (100%)	6.908 (13,5%)	4.406 (8,6%)	39.869 (77,8%)	48 (0,1%)
2019	52.703 (100%)	7.006 (13,3%)	5.357 (10,2%)	40.271 (76,4%)	69 (0,1%)
2019 (enero-junio)	25.855 (100%)	3.382 (13,1%)	2.711 (10,5%)	19.732 (76,3%)	30 (0,1%)
2020 (enero-junio)	20.759 (100%)	3.497 (16,8%)	1.709 (8,2%)	15.527 (74,9%)	26 (0,1%)

Fuente: Dane. Página web. Cálculos de autor



## Dirección de Estudios Sectoriales

Cuadro N° 46 Colombia. Importaciones, según la clasificación uniforme del comercio internacional (Cuci). Variación porcentual Millones de dólares. 2019 (enero-junio)-2020 (enero-junio)

Grupos de productos	2019 (enero-junio)	2020 (enero-junio)	Variación %
Total	25.855	20.759	-19,7
Agropecuarios, alimentos, bebidas	3.382	3.497	3,4
Combustibles y productos de la extracción	2.711	1.709	-37,0
Manufacturas	19.732	15.527	-21,3
Otros sectores	30	26	-13,3

Fuente: Dane. Página web. Cálculos de autor

En los dos cuadros anteriores se evidencia el impacto de la crisis sanitaria global en las compras del exterior, el cual se concreta en el mantenimiento de la estructura de participación de los diferentes rubros, incluyendo las importaciones industriales, con un 74,9% dentro del valor total importado.

En el primer semestre de 2020, las importaciones totales cayeron 19,7% en relación con el primer semestre de 2019. Las de combustibles en 37% y las industriales en 21,3%. Las ventas agropecuarias crecieron en 3,4%.

Además, el déficit de la balanza comercial FOB del país en el primer de 2020 ascendió a 4.478 millones de dólares: exportaciones (15.165 millones de dólares), frente a importaciones (19.643 millones de dólares).

### 14.2. IMPACTO DE LA PANDEMIA EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

Como se ha probado en el desarrollo de este estudio, aún en 2019 el sector industrial afrontaba una circunstancia de crisis: la dinámica de su comportamiento previo a la apertura comercial se disipó. En 1992 el producto industrial representó el 21.2% del producto nacional, según el

## Dirección de Estudios Sectoriales

Anuario General Estadístico del Dane, y comenzó a mostrar un rezago frente a la dinámica del conjunto de la economía, así como en relación con su tendencia de crecimiento histórico, hasta llegar al 12,1% en 2019.

Cuadro N° 47 Colombia. Estado de operación empresarial Total nacional. Número de empresas y porcentajes. Mayo 2020

	Empresas encuestadas	Operación normal	Operación parcial	Cierre temporal
Total	3.301	45,6%	43,4%	11,0%
Industria manufacturera	875	54,4%	39,8%	5,8%

Fuente: Dane. Encuesta pulso empresarial pandemia.

Adicionalmente, el Dane hace una estimación del comportamiento de la producción manufacturera del país, elaborado a partir de los registros sobre el consumo de energía eléctrica en el sector. Es un indicador temprano del comportamiento de la producción real de la industria nacional. Según esta investigación, la variación porcentual anual de la producción industrial, en 2020 con relación a 2019, será la siguiente: marzo: -0,9%; abril: -34,7%; mayo: -26,3%; junio: -13,2%.

Así como el comercio exterior, la manufactura resultó muy afectada por las restricciones impuestas a la actividad económica. El descenso de la operación empresarial y de la producción real industrial, según las cifras anteriores, es verdaderamente significativo.

En lo relacionado con las cuentas nacionales, según lo informado por el Dane en página web, el Producto Interno Bruto (PIB nacional) del segundo trimestre del año (2020) tuvo una caída del 15,7%, frente al mismo periodo del 2019. Las industrias manufactureras descendieron 25,4%. En conjunto, durante el primer semestre del 2020 el PIB nacional mostró un decrecimiento del 7,4%, con respecto al mismo ciclo de 2020.



## **Dirección de Estudios Sectoriales**

Es previsible que la disminución de los niveles de producción esté acompañada del descenso en la productividad empresarial debido al crecimiento del desempleo, y al declive en las inversiones en innovación que se produce en coyunturas de crisis. También la competitividad se afectará, por los mayores costos de operación asociados a la aplicación de protocolos de bioseguridad, servicios de higiene, modificación de infraestructuras, etc., exigidos para que los establecimientos manufactureros reinicien sus operaciones. A la necesidad de nuevos insumos para la operación se suman las restricciones a la cantidad de trabajadores que pueden compartir un espacio, afectando en mayor medida los niveles de producción mencionados.

### **14.3. PAUTAS PARA LA REACTIVACIÓN DEL SECTOR PRODUCTIVO Y EMPRESARIAL**

Conforme a lo evidenciado en el cuerpo de este documento, el sistema productivo del país ha presentado falencias estructurales de largo plazo, que deben ser atendidas ahora, con mayor urgencia. La reactivación sostenible de la actividad económica está en función, en gran medida, de la ejecución real de una estrategia de desarrollo productivo y de cualificación efectiva de la competitividad. En general siguen siendo válidas todas recomendaciones y pautas desarrolladas en este estudio, para lograr una inserción competitiva de la economía colombiana en el modelo de liberación comercial.

Para enfrentar el reto de la reactivación del sector, transformándolo en motor para la innovación y el crecimiento, como se ha previsto desde la implantación del modelo de la globalización económica, es



## **Dirección de Estudios Sectoriales**

indispensable concretar, con gran énfasis, transformaciones generales relativas a:

1. Apoyo al sector mipyme. El Gobierno debe gestionar un plan audaz de soporte a las mipyme, para lograr que recuperen su producción, sus ventas y su capacidad de generar empleo. Dentro de dicho plan deben figurar medidas como:

1.1 Financiación: El apalancamiento financiero de las pequeñas empresas en Colombia restringe su posibilidad de desplegar inversiones de largo plazo, de optimizar su infraestructura y sus potencialidades productivas y competitivas. Las inadecuadas condiciones de financiamiento microempresarial dificultan el ensanchamiento empresarial progresivo y reducen las posibilidades de adquirir tecnología y activos de largo plazo para multiplicar las inversiones productivas. Por tanto, se requieren créditos flexibles, amplios períodos de gracia, plazos afines con el ciclo específico de los negocios mipyme, y decisiones gubernamentales que optimicen los esquemas de garantías y la participación estatal en ellos.

1.2. Asociatividad: Las Mypime siguen siendo predominantes en la estructura empresarial del país, con la desventaja de que no cuentan con vínculos organizativos consolidados que las permitan desarrollarse productivamente. Es indispensable impulsar una gestión mipyme basada en la creación de vínculos de colaboración con otros participantes del entorno productivo. Mediante la colaboración, las mipyme pueden lograr economías de escala, desarrollar sus procesos de aprendizaje y capacitación, y especializarse en los espacios donde generen mayores ventajas cualitativas.

1.3 Innovación y desarrollo tecnológico: El marginamiento de la innovación y el desarrollo tecnológico genera escasa productividad



## **Dirección de Estudios Sectoriales**

mipyme, la que se traduce en menor competitividad, menores salarios y contratación de mano de obra no calificada. Las necesarias transformaciones en calidad, tecnología y valor agregado dependen del grado de incorporación de tecnologías avanzadas. Las tecnologías de la información y las comunicaciones se constituyen en herramientas indispensables para expandirse y responder a retos de economía globalizada en la “nueva normalidad”.

2. Creación de, e impulso a la digitalización dentro del sector productivo en general. Es importante implementar programas de asistencia técnica para optimizar la capacidad digital de las empresas del país. Se puede consolidar la reactivación productiva mediante la incorporación de tecnologías vinculadas a Industria 4.0, conocida como cuarta revolución industrial. Es necesario generar modelos de negocio sostenibles, que tengan la menor dependencia posible de factores externos, y que se orienten a la nueva normalidad, representada en la economía digital.

3. Diversificación productiva general. Diversificar y sofisticar la producción nacional, para ampliar el portafolio de mercados domésticos y externos. La ampliación de la oferta productiva de bienes y servicios permitirá generar nuevas clientelas internas y globales. Las industrias productoras de sustancias químicas y dispositivos médicos ahora cuentan con un espacio para atender la nueva demanda local. En este contexto, es vital promover mecanismos de articulación entre los países de la región, para sustentar la ampliación sustentable y coordinada de los mercados.

4. Garantizar la presencia del Estado en áreas críticas y retornarle gradualmente su función estratégica de promover el desarrollo (Ministerio de Industria y Fomento, por ejemplo), para generar empleo digno, para

## **Dirección de Estudios Sectoriales**

transformar los recursos nacionales añadiéndoles valor, para impulsar el nivel científico y tecnológico de la Nación. Reindustrializar y no desindustrializar al país.

5. Aprovechar la circunstancia crítica para concretar desarrollos industriales y tecnológicos de gran sofisticación dentro del país, como siempre se ha planeado. Para generar una dinámica que estimule la inversión de capital en desarrollos cualificados, el impulso de la capacidad productiva y comercial interna debe orientarse a la oferta de productos de empresas locales, con mano de obra nacional, en su condición de población en crisis.

6. Estimular la inversión en la industria farmacéutica nacional, para lograr la producción autónoma de la vacuna contra el Covid, una vez sea creada exitosamente, sin dependencia de circunstancias y coyunturas externas, pero con proyección al gran mercado de la región latinoamericana. Fabricación de respiradores como producto de la industria colombiana, no sólo importándolos como expresión de la dependencia industrial.

7. Conglomeración de la oferta. Dentro de la finalidad estratégica de cualificar y diversificar el aparato productivo del país, es relevante concretar acciones reales de asociatividad y encadenamientos entre los empresarios productores, impulsando verdaderos conglomerados y parques industriales, para generar valor agregado y economías de escala, como fundamento de la verdadera competitividad.

8. Desconcentración regional de la producción. En el contexto de las nuevas políticas de desarrollo y transformación productiva, el componente regional renueva su importancia significativa, como fuente estratégica de competitividad (costos óptimos). En esta área, a las comisiones regionales de competitividad les corresponde una



## **Dirección de Estudios Sectoriales**

responsabilidad específica, en procura de que el país logre desconcentrar su aparato productivo y expandirlo geográficamente, conforme a criterios de racionalidad en la localización de las unidades productivas.

Pero, la aplicación de medidas orientadas sólo a incrementar la oferta productiva, no serán suficientes para promover el tránsito hacia una nueva normalidad. Estas deben ser sustentadas con políticas de fortalecimiento de la demanda por productos industriales, para dinamizar el mercado interno, el crecimiento del empleo y las capacidades productivas, especialmente las del sector mipyme porque representan la gran mayoría del universo empresarial del país.



## Dirección de Estudios Sectoriales

### 15. REFERENCIAS

Consejo Nacional de Planeación Económica y Social. Documento Conpes 3866 de 2016. Política Nacional de Desarrollo Productivo.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística-Dane. Última información disponible sobre exportaciones, importaciones, balanza comercial y Encuesta Anual Manufacturera, consultada virtualmente y mediante respuesta a requerimientos de Contraloría General de la República.

Departamento Nacional de Planeación. Archivos de Economía 229.

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Respuesta a requerimientos de la Contraloría General de la República, mediante radicado 2-2020-017995 del 08 de julio de 2020.3.

Porter, Michael. *La ventaja competitiva de las naciones* (1990).

Sabogal Tamayo, Julián. *Revisando paradigmas* (1999).

Sarmiento Palacio, Eduardo. *El modelo propio: teorías económicas e instrumentos* (2002).

Sarmiento Palacio, Eduardo. *El nuevo paradigma de la estabilidad, el crecimiento y la distribución del ingreso* (2005).