



CID

**Centro de
Investigaciones
para el Desarrollo**



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Sede Bogotá
Facultad de
Ciencias Económicas

**INFORME FINAL
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO
RACIONALIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA: LAS ENTIDADES DEL COMERCIO
INTERNACIONAL**

Director: Alvaro Zerda

Bogotá, Junio de 1997



**RACIONALIZACION DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA: LAS ENTIDADES DEL COMERCIO
INTERNACIONAL**

INFORME FINAL

SANTAFE DE BOGOTÁ., JUNIO DE 1997

**RACIONALIZACION DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA: LAS
ENTIDADES DEL COMERCIO
INTERNACIONAL**

INFORME FINAL

**RACIONALIZACION DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA: LAS ENTIDADES DEL COMERCIO
INTERNACIONAL**

INFORME FINAL

Universidad Nacional de Colombia
Rector
Victor Manuel Moncayo
Facultad de Ciencias Económicas
Decano
Germán Umaña
Centro de Investigaciones para el Desarrollo
Director
Cesar Giraldo
Director del Proyecto
Alvaro Zerda S.
Codirector
Manuel Jiménez
Asistentes de Investigación
Juan Carlos Villamizar
Carolina Cadena P.

SANTAFE DE BOGOTA, JUNIO DE 1997

TABLA DE CONTENIDO

CAPITULO 1. MARCO REGULATORIO DEL COMERCIO EXTERIOR	1
1.1 LAS NUEVAS TENDENCIAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL	2
Principales flujos de mercancías en las últimas décadas	2
Polos del comercio mundial	4
Posibles desarrollos futuros del comercio	8
1.2 INSTITUCIONES Y MECANISMOS REGULATORIOS INTERNACIONALES.....	9
Del Gatt a la OMC	9
Otras instituciones - nuevos actores	10
El nuevo proteccionismo mundial	11
1.3 LA POLITICA DE APERTURA EN COLOMBIA.....	12
Visión y misión del país	13
Plan Estratégico Exportador	13
Procesos de integración	14
1.4 IMPLICACIONES PARA LAS INSTITUCIONES COLOMBIANAS	15
Funciones a cumplir	16
Acciones a llevar a cabo	16
Descentralización y coordinación	16
CAPITULO 2. ORGANIZACION Y ESTRUCTURA DEL SECTOR EN COLOMBIA	17
2.1 EVALUACIÓN DEL PAPEL DEL ESTADO.....	17
Instrumentos de promoción de exportaciones:	20
Cambios Institucionales	21
2.2 ANALISIS SISTEMICO DEL SECTOR.....	21
Estructura interna	22
2.3 EVALUACION DE LOS MECANISMOS DE COORDINACION DE LAS ENTIDADES DEL SECTOR Y DE ESTE CON LAS ENTIDADES O SECTORES RELACIONADOS	30
2.4 DETERMINACION DE PERTINENCIA Y POSIBLE DUPLICIDAD DE FUNCIONES ENTRE LAS ENTIDADES DEL SECTOR.....	33
Funciones no pertinentes	33
Duplicidad de funciones	34
CAPITULO 3. FINANCIAMIENTO Y PERSONAL DEL SECTOR.....	36
3.1 LAS FINANZAS PÚBLICAS Y EL COMERCIO EXTERIOR	36
Ingresos	37
Gastos	39
3.2. FINANCIACION A LOS EXPORTADORES	41
Bancoldex	41
3.3 PLANTAS DE PERSONAL	41
Dian	41
Ministerio de Comercio Exterior	42
Incomex	42
Proexport	42
CAPITULO 4. FUNCIONAMIENTO	43
4.1 EVALUACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS Y METODOLOGÍAS PARA EL SEGUIMIENTO DE LA GESTIÓN DE LAS DISTINTAS ENTIDADES.....	43
Ministerio de Comercio Exterior	44
Instituto Colombiano de Comercio Exterior	46
Banco de Comercio Exterior	46
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales	47
Proexport	47
4.2 ANALISIS DE INDICADORES EXISTENTES SOBRE LA GESTION DEL SECTOR ..	47

4.3 DISEÑO DE UNA METODOLOGIA PARA IDENTIFICAR INDICADORES DE	
GESTION.....	49
Operacionalización de los criterios de evaluación	53
Procedimientos	54
CAPITULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	57
PROPUESTA	60
El Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes.	60
El Banco de la República	60
El Consejo Superior de Competitividad.....	61
Viceministerio de Comercio Exterior.....	61
,Instituto Nacional de Comercio y Aduanas.....	61
Fonpromex- IFI.....	63
Proexport.....	64
Medio Ambiente.....	64
BIBLIOGRAFIA.....	65

LISTA DE CUADROS

- Cuadro 1** Composición de las exportaciones mundiales.
- Cuadro 2** Exportaciones mundiales de mercancías por productos, 1980-1995
- Cuadro 3** Tipología de la dinámica del comercio internacional, 1980-1994.
- Cuadro 4** Matriz de exportaciones mundiales por regiones, origen y destino 1990-1993.
- Cuadro 5** Matriz de comercio mundial de mercancía por región, 1990-1994.
- Cuadro 6** Comercio de mercancías por productos de América Latina con el Mundo, 1990-1994.
- Cuadro 7** Composición del comercio exterior de países seleccionados, 1994.
- Cuadro 8** Colombia, Exportaciones e importaciones totales según clasificación CIU, 1990-1996.
- Cuadro 9** Composición porcentual del universo financiero por régimen de importación, 1989-1992.
- Cuadro 10** Unidades y Grupos de Iniciación Conformados, Proexport 1994-996.
- Cuadro 11** Análisis relacional por funciones del Ministerio de Comercio Exterior, Proexport, Incomex y Dian.
- Cuadro 12** Análisis relacional por funciones del Ministerio de Comercio Exterior, Proexport y Bancoldex.
- Cuadro 13** Evolucion de los ingresos del gobierno central, 1980-1996.
- Cuadro 14** Recaudo Tributario Externo
- Cuadro 15** Origen de los Recursos de Financiación del Sector, 1996
- Cuadro 16** Presupuesto Ejecutado en la Vigencia 1996
- Cuadro 17** Estadísticas del Incomex, Total de operaciones realizadas 1994-1996.
- Cuadro 18** Algunos Productos y Servicios del Sector Comercio Exterior.
- Cuadro 19** Indicadores de Gestión Complementarios Sector de Comercio Exterior

LISTA DE GRAFICOS

- Gráfico 1** Sector de comercio exterior: Visión sistémica
- Gráfico 2.1** Trámite de exportaciones
- Gráfico 2.2** Trámite de importaciones
- Gráfico 3** Sistema nacional de comercio exterior -Estructura actual según reglamentación vigente
- Gráfico 4** Recaudo tributario externo 1990-1996
- Gráfico 5** Propuesta Sistema nacional de comercio exterior

CAPITULO 1. MARCO REGULATORIO DEL COMERCIO EXTERIOR

Desde la década de los ochenta el comercio mundial se ha multiplicado por 20, en relación con las magnitudes transadas entre 1950 y 1970. Esta aguda aceleración del intercambio internacional, a la par de profundas transformaciones ocurridas en los arreglos institucionales que regulan las relaciones económicas y políticas de los países y de sus unidades empresariales, constituyen un marco general por entero novedoso para el desempeño de los diferentes actores económicos. En este escenario en el que Colombia tiene que desenvolverse en su propósito definido desde fines de los ochenta, de lograr una inserción internacional exitosa, que le permita no sólo hacer frente al desafío de la economía global sino incrementar los niveles de bienestar de su población.

En este capítulo se definen los elementos que constituyen ese nuevo marco regulatorio del comercio exterior y sus consecuencias para el sistema institucional que en el país debe sentar las condiciones propiciatorias para el logro de los objetivos propuestos. En esta dirección, la primera sección examina las tendencias recientes del comercio internacional, a la luz de los flujos de intercambio de las últimas décadas, los desplazamientos presentados en los polos tradicionales de esos flujos, y los posibles desarrollos futuros de esos intercambios.

La segunda sección pasa revista a las instituciones y los mecanismos regulatorios que a nivel internacional condicionan y hasta cierto punto limitan los flujos de comercio abierto, como es el caso de lo que se ha dado en denominar el "nuevo proteccionismo". Vista la dimensión internacional de la problemática en discusión, la tercera sección se ocupa de los elementos que en la actualidad definen la política de apertura en el país, estableciendo sus resultados en términos de las cifras gruesas de comercio exterior y los avances en materia de integración regional.

La sección final de este capítulo identifica las implicaciones que para las instituciones colombianas significan tanto las tendencias internacionales como el curso seguido por la política de apertura, señalando cuáles serían las posibles funciones a cumplir y acciones a desempeñar en el nuevo marco regulatorio general definido por la presencia de nuevos actores sociales y un nuevo tipo de relacionamiento Estado - mercado, que induce procesos de descentralización y coordinación.

1.1 LAS NUEVAS TENDENCIAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL

Múltiples hechos ocurridos en las últimas décadas a nivel internacional -como la revolución científica tecnológica en curso, el fin de la guerra fría, la emergencia de nuevos países industriales, la configuración de bloques económicos- han dado origen a profundos cambios en las características generales del comercio internacional, que afectan no solo la dirección de los flujos de intercambio sino también su contenido.

Esta situación plantea tanto a los países desarrollados como a aquéllos en desarrollo urgentes desafíos en relación con las estrategias que deben desplegar con el propósito de lograr una inserción con alguna posibilidad de éxito en los mercados mundiales. Tales estrategias pasan necesariamente por la redefinición de sus estructuras institucionales, la identificación de nichos comerciales y del tipo de bienes y servicios a desarrollar localmente para lanzar al exterior. En lo que sigue se establecen cuáles han sido los cambios ocurridos y las tendencias más visibles hacia un futuro no muy lejano.

Principales flujos de mercancías en las últimas décadas

A nivel de grandes agregados de productos, es definitivo el cambio que se ha producido en la composición de las exportaciones mundiales, como se puede apreciar en el Cuadro 1. Las manufacturas que representaban algo más de la tercera parte del comercio mundial en los años cincuenta, en los noventa han duplicado su participación y ya abarcan las tres cuartas partes de los flujos mercantiles totales. Esta ganancia en importancia de la industria ha sido obtenida a costa de las exportaciones agrícolas, fundamentalmente, pues de ser la mitad en los años cincuenta ha pasado a significar escasamente una décima porción, y a costa de la minería, aunque en menor escala.

Cuadro 1

Composición de las exportaciones mundiales

(en % y miles de millones de US\$)

Año	Agrícolas (%)	Minerales (%)	Manufacturas (%)	Total (MM de US\$)
1950	45,9	14,7	37,7	61
1960	31.0	16.3	49.6	129
1970	20.5	16.3	60.9	312
1980	15.0	28.5	55.1	1998
1990	12.3	14.1	73.6	3387
1994	11.9	10.7	74.4	4092

Fuente: Tomado de Bonilla, 1996.

La importancia de esta transformación salta a la vista cuando se considera que en los últimos cincuenta años el comercio mundial se ha multiplicado por 67 veces, lo que implica que el manufacturero lo haya hecho por 132. Pero lo que es más significativo, los productos que más han ganado participación desde 1980 son aquéllos que incorporan procesos de elaboración más complejos, es decir, con alto contenido de valor agregado y utilización de tecnologías de base microelectrónica, como lo ilustra el Cuadro 2. La pérdida de significancia en los flujos de productos primarios durante ese período está marcada fundamentalmente por la caída estructural

de los combustibles, que perdieron el 67 por ciento de su peso relativo en el valor del comercio mundial, y las materias primas, que lo vieron disminuir en 30 por ciento.

Cuadro 2

Exportaciones mundiales de mercancías por productos, 1980-1995

(Porcentajes)

PRODUCTOS	1980	1985	1990	1994
1. Productos agropecuarios	14,7	13,7	12,3	11,9
Productos alimenticios	11,0	10,4	9,3	9,3
Materias primas	3,7	3,3	2,9	2,6
2. Productos de las industrias extractivas	27,7	21,9	14,2	10,7
Minas y minerales	2,1	1,8	1,6	1,2
Combustibles	23,0	18,2	10,5	7,6
Metales no ferrosos	2,5	1,8	2,2	1,9
3. Manufacturas	53,9	61,2	70,7	74,3
Hierro y acero	3,8	3,6	3,1	2,9
Productos químicos	7,0	7,8	8,7	9,3
Otras semimanufacturas	6,7	6,4	7,8	7,8
3.1 Maquinaria y equipo de transporte	25,9	30,9	35,8	38,8
Máquinas de oficina y equipo para telecomunicaciones	4,2	6,8	8,8	11,5
Productos de la industria automotriz	6,5	8,6	9,4	9,6
Otra maquinaria	15,2	15,5	17,6	17,7
3.2 Textiles	2,7	2,8	3,1	3,1
3.3 Prendas de vestir	2,0	2,5	3,2	3,4
3.4 Otros bienes de consumo	5,8	7,1	8,9	9,1
TODOS LOS PRODUCTOS	96,3	96,8	97,2	96,9

Fuente : World Trade Organization. International Trade. Trends and Statistics. 1995.

Gatt. International Trade. Trends and Statistics. 1993 y 1994.

Nota : A partir de los datos de 1993, los cambios introducidos en los métodos de recopilación de información sobre el comercio afectan las estadísticas de los países miembros de la Unión Europea.

Todos los grupos de productos están definidos con arreglo a la revisión 3 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, CUCI.

La identificación de los movimientos de recomposición de la estructura del comercio mundial permite reconocer igualmente la dinámica interna de los flujos de comercio, es decir, establecer cuáles son los productos que están liderando las estrategias comerciales de los países. El Cuadro 3 muestra una tipología elaborada a partir de los cuadros anteriores, en donde es posible clasificar los productos en seis categorías, de acuerdo con sus tendencias de mediano plazo en cuanto a tasa de crecimiento comercial y ganancia o pérdida de cambio estructural. De acuerdo con este ejercicio, cerca del 34 por ciento del comercio mundial muestra una tendencia pronunciada al alza, representada en productos manufacturados de alto valor agregado. El 38 por ciento del comercio muestra una alza moderada, especialmente en los químicos y maquinaria no

electrónica. Las tendencias hacia la baja, como se deduce de los análisis anteriores, están dadas por las materias primas y los combustibles.

Cuadro 3

Tipología de la dinámica del comercio internacional, 1980-1994

TENDENCIA	PRODUCTOS
<p>ALZA PRONUNCIADA Tasa de variación superior al doble del crecimiento promedio del comercio mundial</p> <p>Ganancia de cambio estructural superior al 50%</p>	<p>33.6% del comercio</p> <p>Electrónica</p> <p>Confecciones</p> <p>Otros bienes de consumo</p> <p>Automotriz</p>
<p>+ALZA MODERADA Tasa de variación mayor al crecimiento del comercio mundial e inferior al doble.</p> <p>Ganancia de cambio estructural inferior al 50%</p>	<p>37.8% del comercio</p> <p>Químicos</p> <p>Maq. no electrónica</p> <p>Otras semimanufacturas: Cuero Papel</p> <p>Caucho</p> <p>Textiles</p>
<p>BAJA MODERADA: Tasa de variación positiva pero inferior al crecimiento promedio del comercio mundial.</p> <p>Pérdida de cambio estructural inferior al 50%</p>	<p>20.9% del comercio</p> <p>Alimentos</p> <p>Prod. no especificados</p> <p>No ferrosos</p> <p>Hierro y acero</p> <p>Materias primas agrícolas</p> <p>Minerales</p>
<p>BAJA PRONUNCIADA: Tasa de variación negativa</p> <p>Pérdida de cambio estructural superior al 50%.</p>	<p>7.6% del comercio</p> <p>Combustibles</p>

Fuente: Tomado de Bonilla, 1996.

Polos del comercio mundial

Los países desarrollados absorben una alta proporción de los flujos del comercio mundial. Como se observa en el Cuadro 4, entre los Estados Unidos, los doce países de la Unión Europea y

Japón se moviliza el 60 por ciento de las exportaciones mundiales, mientras los países del Asia Oriental superan el diez por ciento. El peso de los países latinoamericanos en conjunto es casi insignificante, bordeando el escaso tres por ciento. Más importante aún, el grueso del comercio se da entre esos mismos países: así por ejemplo, del total de las exportaciones mundiales efectuadas hacia Japón, Estados Unidos representa una cuarta parte y la Unión Europea el 13 por ciento. El dinamismo del comercio de los doce países incluidos en el bloque europeo se fundamenta básicamente en los flujos entre sus miembros, que representa el 60 por ciento de las exportaciones que el mundo dirige hacia la región. Esta contribuye con el 20 por ciento de las exportaciones totales dirigidas a los Estados Unidos y con el 14 por ciento de las orientadas a Japón y al Asia Oriental.

Cuadro 4

Matriz de exportaciones mundiales por regiones origen y destino 1990 - 1993

(Porcentajes)

Origen	Destino	Mundo	Estados Unidos	Japón	Unión Europea (12)	Asia Oriental	China	ALADI 1/
	Año							
Mundo	1990	100	14	6	40	13	2	3
	1991	100	14	6	40	14	2	3
	1992	100	14	6	39	15	2	4
	1993	100	16	6	35	17		4
Estados Unidos	1990	11		23	7	14	8	48
	1991	12		23	7	13	10	48
	1992	12		22	7	13	8	46
	1993	12		22	7	12		43
Japón	1990	8	19	0	4	21	12	6
	1991	9	19	0	4	22	14	6
	1992	9	19	0	4	21	14	7
	1993	10	18	0	4	22		7
Unión Europea (12)	1990	40	20	14	61	14	12	19
	1991	40	18	13	61	13	11	18
	1992	39	18	13	61	13	10	18
	1993	36	17	13	59	14		18
ALADI	1990	3	8	3	2	1	1	14
	1991	3	9	3	2	1	1	14
	1992	3	8	3	2	1	1	14
	1993	4	11	3	2	1		17

Fuente: United Nations on Trade and Development. Handbook of International Trade and Development Statistics. 1994.

1/ ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Ecuador y México.

La conformación de grandes bloques de países se podría interpretar como el resultado del flujo creciente de comercio hacia ellos o, de manera alternativa, también se podría afirmar que justamente por configurar bloques económicos fuertes estas regiones geográficas absorben buena

parte del comercio mundial. En el Cuadro 5 se pueden apreciar las diferencias de los montos de comercio que fluyen de las diferentes regiones hacia otras y a su interior. El comercio interregional de América Latina representa escasamente el 4 por ciento del que se da al interior de la UE y equivale al 15 por ciento del que mantienen Estados Unidos y Canadá, mientras que el flujo de China y otros países de Asia hacia el Japón duplica el de los latinoamericanos entre sí.

Cuadro 5

Matriz de comercio mundial de mercancías por región, 1990 - 1994

(Millones de US\$)

Origen	Destino	América Latina	Unión Europea 12	Japón	Norte América	China y Otros de Asia
	Año					
América Latina	1990	20.390	28.580	7.450	66.200	6.090
	1991	22.910	28.280	7.540	65.410	6.770
	1992	28.380	28.790	6.500	69.570	7.170
	1993	32.730	26.270	6.130	77.270	7.820
	1994	37.210	30.340	7.100	89.090	9.710
Unión Europea (12)	1990	25.420	823.490	28.540	108.390	60.880
	1991	27.740	839.690	27.130	99.360	62.910
	1992	32.220	889.080	26.350	105.900	71.800
	1993	34.580	781.260	26.380	108.690	83.370
	1994	39.470	876.360	31.420	125.370	99.090
Japón	1990	7.240	54.070	-	97.960	90.310
	1991	8.730	59.560	-	99.560	106.040
	1992	11.270	62.950	-	103.850	117.710
	1993	12.010	56.910	-	112.710	136.040
	1994	12.460	57.670	-	124.650	158.420
Norte América	1990	56.240	108.770	55.820	179.170	66.950
	1991	65.420	113.350	54.350	180.920	74.340
	1992	78.100	112.410	53.950	194.530	80.500
	1993	80.960	105.210	54.490	217.300	88.050
	1994	95.560	111.280	60.520	250.140	98.480
China y Otros de Asia	1990	5.700	66.350	65.080	103.920	112.730
	1991	8.010	76.250	69.850	109.790	132.280
	1992	9.540	82.550	70.010	124.720	153.480
	1993	11.270	84.500	75.620	134.580	178.490
	1994	13.880	95.450	89.970	156.320	225.150

Fuente: World Trade Organization. International trade Trends and Statistics. 1995.

GATT. International Trade. Trends and Statistics. 1993 y 1994

Este cuadro lo construye la OMC a partir de las cifras publicadas por el FMI (en Estadísticas Financieras internacionales)

y otras organizaciones internacionales, así como las autoridades estadísticas nacionales, todo ello complementado con estimaciones de la Secretaría.

Definiciones:

Norte América: comprende a Estados Unidos y Canadá.

América Latina según la OMC: Antigua y Barbuda, Antillas Neerlandesas, Argentina, Barbados, Belice, Perú, Saint Kitts, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Martinica, México, Nicaragua, Uruguay, Venezuela y demás territorios de A.L.

El tipo de productos que América Latina comercializa con el resto del mundo corresponde básicamente a productos de las industrias extractivas por manufacturas (Cuadro 6). Mientras las exportaciones se componen mitad de productos primarios y mitad de manufacturas, las importaciones están marcadamente definidas por un 80 por ciento de estas últimas, especialmente productos químicos y maquinaria, sin que se observe ninguna tendencia hacia modificar estos porcentajes.

Cuadro 6**Comercio de mercancías por productos de América Latina con el Mundo, 1990-1994**

(Miles de millones de dólares)

PRODUCTOS	1990		1994	
	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
1.Productos agropecuarios	39,25	15,93	48,61	24,64
Productos alimenticios	34,85	13,04	n.d.	n.d.
Materias primas	4,40	2,89	n.d.	n.d.
2. Productos de las industrias extractivas	50,65	17,83	42,23	18,44
Minas y minerales	7,55	1,60	n.d.	n.d.
Combustibles	35,15	14,75	n.d.	n.d.
Metales no ferrosos	7,95	1,48	n.d.	n.d.
3. Manufacturas	55,00	91,04	91,67	163,46
Hierro y acero	6,15	3,65	n.d.	n.d.
Productos químicos	6,60	14,66	n.d.	n.d.
Otras semimanufacturas	6,35	8,18	n.d.	n.d.
3.1 Maquinaria y equipo de transporte	24,30	49,93	n.d.	n.d.
3.1.1 Máquinas de oficina y equipos para telecomunicaciones.	5,90	9,90	n.d.	n.d.
3.1.2 Productos de la industria automotriz	7,45	9,79	n.d.	n.d.
3.1.3 Otra maquinaria	10,95	30,24	n.d.	n.d.
3.2 Textiles	2,05	2,90	n.d.	n.d.
3.3 Prendas de vestir	3,30	2,50	n.d.	n.d.
3.4 Otros bienes de	6,25	9,22	n.d.	n.d.

consumo				
TOTALES	169,20	174,73	183,90	211,54

Fuente: World Trade Organization. International trade. Trends and Statistics.

1995

Nota: A partir de los datos de 1993, los cambios introducidos en los métodos de recopilación de información sobre el comercio afectan las estadísticas de los países miembros de la Unión Europea.

Todos los grupos de productos están definidos con arreglo a la revisión 3 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional CUCI

Incluso los flujos de inversión extranjera directa (IED) han mostrado cambios en su orientación y en su contenido. Durante los ochenta y primeros noventa la IED creció cuatro veces más que el PIB y el comercio mundial, procediendo básicamente de Francia, Alemania, Japón y Estados Unidos, con más de la mitad de inversión teniendo como destino esos mismos países. Los principales receptores dentro de los países en desarrollo fueron aquéllos incorporados a los bloques de influencia inmediata. Esa IED se orienta cada vez más a las fases de producción en procesos integrados que incluyen actividades de investigación y desarrollo y generan subcontratación especializada, aprovechando infraestructura en comunicaciones e integrando los mercados a regiones específicas donde la competencia es global.

Posibles desarrollos futuros del comercio

Las tendencias del comercio mundial en años recientes permiten proyectar sus flujos en el inmediato futuro en dirección hacia consolidar el intercambio basado en productos de la parte baja de las tablas de las clasificaciones internacionales, es decir, de alta complejidad manufacturada, caracterizada ésta por la utilización de tecnología microelectrónica.

En otro plano, la consolidación de los bloques regionales apunta hacia un mayor auge del comercio intrarregional, pero también al incremento de los intercambios entre los países que han desarrollado tecnologías de punta.

Una característica importante del comercio mundial a fines del siglo XX y para el XXI es la diversificación en la producción parte de los países, antes que obtener ventajas comerciales “naturales” por la especialización en determinados productos, como era lo proclamado por la teoría convencional hasta hace poco. El Cuadro 7 ilustra este hecho, definiendo la estructura del comercio exterior de Estados Unidos, Japón y la Comunidad Europea, que no muestran diferencias significativas entre sus exportaciones e importaciones, a excepción del hecho de que para Japón tienen mayor importancia las compras de productos primarios, ante su escasez de recursos naturales.

Cuadro 7

Composición del comercio exterior de países seleccionados, 1994

(Porcentajes)

Productos	Estados Unidos		Comunidad Europea		Japón	
	Exports	Imports	Exports	Imports	Exports	Imports
Agropecuarios	13,1	7,1	12,2	14,1	1,0	24,6
Alimentos	9,8	5,0	10,7	11,3	0,5	18,0

Matrs. Primas	3,4	2,0	1,5	2,7	0,5	6,7
Industr. extractiva	3,8	11,1	5,3	10,0	1,5	23,7
Minerales	1,0	0,7	0,7	1,3	0,1	3,3
Combustibles	1,8	8,7	3,1	6,6	0,6	17,5
No ferrosos	1,1	1,7	1,5	2,0	0,7	2,8
Manufacturas	77,9	78,3	79,0	72,8	95,6	49,3
Maq. y equ. de transp.	49,3	45,7	38,3	33,9	72,0	19,2
Oficina y telecom.	15,4	16,5	7,2	9,6	23,9	8,3
Maq. Y aparts. elec.	4,9	4,2	4,4	4,0	6,7	2,3
Automotriz	9,7	14,9	11,4	9,5	20,9	3,1
Otros	7,6	2,2	3,8	3,2	6,1	1,9
Servicios	5,2	3,5	3,4	3,2	1,9	2,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaborado con base en Gatt, International trade, trends and statistics, 1994

Pero, por otra parte, en las pasadas dos décadas Japón fue el país que más ganó en el comercio de alta tecnología, concentrándose en los tres grupos de más alta elaboración: electrónica, mecánica y en una menor proporción en instrumentos científicos. El cuadro de exportaciones de los países de reciente industrialización (NICs) asiáticos, a su vez, ha estado concentrado en su alta especialización en la electrónica, ocurrida a partir de la segunda mitad de los setenta. La estrategia de desarrollo de los NICs se basó inicialmente en nichos competitivos de bienes de exportación trabajo-intensivos y gradualmente han producido una diversificación de la estructura industrial, fortaleciendo la producción capital-intensiva, particularmente en las industrias de alta tecnología, en la cual la electrónica es el sector representativo y que compite exitosamente frente a Estados Unidos y la Unión Europea (Guerrieri y Milana, 1994).

Estos cambios en las tendencias competitivas de largo plazo pueden ser atribuidos a factores estructurales y macroeconómicos y a las fluctuaciones de la tasa de cambio. Pero especial énfasis se debe otorgar en el análisis al papel desempeñado de los gobiernos nacionales en la competitividad de las industrias de alto contenido tecnológico, como ha sido el caso de los países mencionados (Ibid.).

1.2 INSTITUCIONES Y MECANISMOS REGULATORIOS INTERNACIONALES

El proceso de globalización surge, en parte, como una respuesta ante el fracaso de los modelos de desarrollo tradicional. La causa de este fracaso se atribuye en buena medida a la crisis de la deuda latinoamericana en 1982, que ocasionó en los países en desarrollo una transformación en el modelo utilizado, caracterizado por propiciar un desarrollo hacia adentro, por la pérdida de competitividad de la producción nacional, la insuficiencia de ahorro e inversión para el restablecimiento de ritmos adecuados de crecimiento económico sostenido y por la reproducción de condiciones propicias para originar desequilibrios económicos (Garay, 1994).

Del Gatt a la OMC

En 1993, una vez finalizada la denominada Ronda Uruguay del Gatt se dió nacimiento a la Organización Mundial de Comercio, cuya creación se constituye un reconocimiento institucional al nuevo escenario competitivo internacional, dando cabida a nuevos arreglos comerciales, flujos de bienes, servicios e inversión y a la inclusión de nuevos temas en las relaciones internacionales.

El propósito fundamental del Gatt durante toda su existencia fue disminuir las barreras al libre comercio internacional y en particular lograr reducciones arancelarias, las que en efecto se acordaron en promedio del 38 por ciento, renegociando todos los códigos existentes y estableciendo diez acuerdos nuevos, con el incremento sustancial de posiciones o líneas arancelarias comprometidas en el acuerdo general.

Para los productos industriales la reducción arancelaria pasó de 6.4% antes de la ronda a 4.0%. Dicha reducción es inferior para los sectores más sensibles de las economías desarrolladas y mayor para los productos escasos en esas economías. A su vez, para los productos agropecuarios las medidas incluyen aranceles, restricciones cuantitativas y subvenciones para el sector. Los países desarrollados se comprometieron a reducir los obstáculos a las importaciones de estos bienes en un 36%, los países en desarrollo en un 24%. El porcentaje general de líneas arancelarias consolidadas pasa del 58% al 99% con la Ronda de Uruguay, generando una situación similar a los productos industriales. Quedaron excluidas de los compromisos establecidos, las ayudas al sector agrícola que tienen menores efectos de distorsión sobre el comercio: ayudas de fomento agrícola y rural, subvenciones a la inversión, subvenciones a los insumos agrícolas que sean de disponibilidad general para los productores con ingresos bajos.

Un logro bastante positivo de la ronda fue el desmonte del Acuerdo Multifibras, para integrar el comercio de textiles a las normas generales del GATT durante los diez años siguientes al 1 de enero de 1995.

La OMC se constituye en el organismo que reemplaza al Gatt en el objetivo de promover los intercambios mundiales mediante el relanzamiento de la apertura comercial, la globalidad y el apoyo entre países, proveyendo una instancia multilateral para la definición de las disputas originadas en el comercio internacional. Incluye además, otros aspectos de la política económica internacional, como los movimientos de capitales y la tecnología, el medio ambiente y las prácticas antimonopolio.

Una de las primeras consecuencias del nuevo marco consiste en que el acceso a los mercados no se limita al tema de aranceles y medidas no arancelarias, sino que además exige compromisos en otras áreas, como los servicios y la propiedad intelectual.

Otras instituciones - nuevos actores

En el escenario internacional competitivo de los noventa y las próximas décadas se presentarán cambios en la concepción de la forma como los países participan en los mercados: los estados desplegarán una política comercial estratégica, consistente en un amplio abanico de medidas negociadas con los empresarios para mejorar la posición de la producción nacional en el extranjero, lo cual se conoce como “desarrollar ventajas competitivas”.

A este efecto, uno de los principales instrumentos para la búsqueda de ventajas competitivas es el fortalecimiento de las cadenas productivas internas, que utilizan nuevas tecnologías y aplican el principio de flexibilidad en nuevas formas de relacionamiento interempresarial. Se supera el tradicional concepto de sector, conectando la extracción, transformación, distribución y consumo en un espacio muchas veces virtual, que trasciende las separaciones funcionales y espaciales.

Las cadenas productivas contemplan tres elementos básicos: i) la estructura insumo-producto, que define las relaciones productivas (bienes-servicios) que generan valor agregado ii) la territorialidad, o referencia espacial de dispersión o aglomeración de esas relaciones iii) las estructuras regulatorias, o relaciones contractuales y no contractuales de incentivos, controles y

distribución de derechos entre los actores que intervienen, consumidores- empresas-Estados. (Korzeniewicks y Gereffi, 1994).

Es así como surge un nuevo modelo económico que para acogerse al ajuste estructural debe incluir un conjunto básico de reformas tales como la apertura a la competencia mediante la reducción de aranceles y de cualquier traba a las importaciones, apertura a los ingresos de capital extranjeros, modernización del Estado y desregulación y promoción de la competencia en mercados como el laboral y el financiero.

El impacto lógico de la nueva situación conduce a la diferenciación entre países, surgiendo **bloques regionales** en la configuración del proceso de globalización, en el que la conformación de áreas de comercio quiere un papel primordial para favorecer la competitividad a escala internacional y así fortalecer la capacidad negociadora con respecto a terceros países.

El **nuevo regionalismo económico** se explica por la consolidación de la Unión Europea, que llevó a los Estados Unidos y a los países asiáticos a considerar la creación de bloques regionales en sus respectivas áreas, que actúen como contrapeso de la UE. Otra razón para el impulso regionalista es el agotamiento de las negociaciones en el GATT y la conversión al regionalismo de los Estados Unidos, el principal promotor del multilateralismo durante la postguerra. “La dificultad de lograr acuerdos en las negociaciones del GATT surgía de varios factores: la pérdida de credibilidad en su capacidad de promover en el futuro el libre comercio; el gran número de negociadores, que dificultaba los acuerdos; el carácter del nuevo proteccionismo, con énfasis no en tarifas sino en medidas administrativas tales como las restricciones voluntarias a las exportaciones y los mecanismos antidumping y, finalmente, la reducción de la hegemonía económica americana y las diferencias institucionales entre los principales países negociadores” (Puyana, 1994: 3).

En estas circunstancias, el regionalismo facilita los acuerdos al reducirse el número de negociadores, argumentando algunos que entre más grande sea un bloque comercial mayor puede ser su poder de mercado y mayor la presión de los grupos de interés para adoptar una actitud proteccionista.

Los acuerdos de integración regional surgen entonces con un carácter defensivo al crear mercados más grandes, como espacios comerciales en los cuales se disminuyen los riesgos. En el caso de los países latinoamericanos está en primer lugar la crisis de la deuda que puso de presente la vulnerabilidad de la región frente a los cambios en las condiciones externas; en segundo lugar, el regionalismo se ha visto estimulado por el temor a una creciente marginalización a nivel internacional y la creciente consolidación de bloques comerciales en Europa y Asia. Eso los llevó a replantear su estrategia de desarrollo económico mediante una mayor apertura de sus economías.

El nuevo proteccionismo mundial

El interrogante es hasta qué punto estos bloques comerciales se convertirán en mercados igualmente discriminatorios con sectores estratégicos que serán liderados por unos pocos países. Esta situación traería graves consecuencias para los países en desarrollo que hubiesen aplicado profundos procesos de reformas estructurales y de apertura al exterior.

Con la eliminación de los aranceles que se dio en el Gatt se hace cada vez más evidente la importancia de las medidas de carácter no arancelario en la restricción del comercio internacional. En tales casos se establecieron códigos para regular ese tipo de medidas, siendo adoptados por la OMC los relativos a las subvenciones y los derechos antidumping y se especificaron otros relativos a: a) La obligación de especificar en la lista de compromisos arancelarios todos los

derechos adicionales que existan para cada línea arancelaria; b) Inclusión de concesiones no arancelarias, c) Negociación sobre el acuerdo de medidas sanitarias y fitosanitarias; d) El acuerdo sobre la inspección previa de la mercancía de importación o exportación y, e) El acuerdo sobre normas de origen para evitar restricciones o discriminaciones.

No obstante, la Comunidad Europea impuso barreras protectoras a productos de zona templada dejando por fuera las exportaciones latinoamericanas de cereales, carne y lácteos, que luego se extendieron a los textiles, confecciones, el sector automotriz y el acero.

En este orden de ideas, la integración latinoamericana se vio afectada por el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Estados Unidos, México y Canadá, que incorporó medidas restrictivas, que en ocasiones constituyen un retroceso con respecto al GATT: introdujo restricciones en sectores como textiles, confecciones, automotriz, acero y alimentos y amplió las cuotas de productos agrícolas para México, desplazando las exportaciones de otros países. Además se estableció una cláusula de acceso de otros países al tratado.

Por otra parte, en las reuniones recientes de la OMC los Estados Unidos y otras naciones industrializadas han insistido en la “armonización” de regulaciones laborales con los países en desarrollo, como condición para cualquier futuro acuerdo de libre comercio. Con tales “normas laborales mínimas”, grupos de presión de los países desarrollados intentan que sus trabajadores sean menos vulnerables a la competencia de la mano de obra extranjera, inaugurando así otra forma nueva de proteccionismo.

Esta “cláusula social”, como se le ha denominado, elevaría el costo laboral de los países en desarrollo, sin consulta de su productividad y presionaría a un mayor desempleo, a más del bloqueo a que se vería expuesta buena porción de la producción de estas naciones.

1.3 LA POLITICA DE APERTURA EN COLOMBIA

Dentro de este marco, la tendencia general de ciclos expansivos y recesivos del comercio exterior colombiano ha sido similar a la del resto del mundo, haciendo visible la dependencia del comercio exterior del país a la dinámica del mercado mundial. Ello ocurre a pesar de que la composición de la oferta de bienes de Colombia en el largo plazo es sustancialmente distinta (preponderancia de los bienes agrícolas), lo cual subraya el hecho de que la actividad comercial no depende exclusivamente del tipo de productos transados, sino también de las condiciones económicas que enfrenta el mundo en un momento dado (Pineda, 1993).

Colombia siempre ha mantenido un importante desfase entre la composición de sus exportaciones y las del comercio mundial: la reducción en la exportación de alimentos ha sido reemplazada por el aumento en los minerales (combustibles) -6 por ciento en 1975 a 25.6 por ciento en 1991- y desde 1984 por las manufacturas, que posteriormente se estancan. Sin embargo, el reciente repunte de los minerales ocurre cuando en el comercio mundial ese tipo de productos está en caída. Por el lado de los servicios, de alta participación internacional, Colombia muestra una reducción en estas exportaciones a partir de 1983. Y la gran discrepancia está en los productos metalmecánicos, que contribuyen con el 35.5 por ciento de las operaciones mundiales y en Colombia sólo llegan al 1.3 por ciento. Otro tanto sucede con los productos pertenecientes a "Otros bienes de consumo" que movilizan el 9 por ciento de las transacciones mundiales de mercancías y Colombia sólo alcanza al 4 por ciento.

Corregir ese tipo de desajustes del comercio exterior ha requerido en las experiencias de otros países el planteamiento de estrategias de largo plazo, movidas por propósitos integradores de los esfuerzos de los actores económicos.

Visión y misión del país

El objetivo de largo plazo más concreto que se le ha formulado al país en los últimos años está referido al diseño de una estrategia nacional de competitividad, denominada como "Visión 2025", en búsqueda de articular el proceso de crecimiento y articulación de la economía al mercado mundial en el marco del desarrollo humano y del desarrollo sostenible (PR, DNP, 1995: 138).

La estrategia de competitividad ha sido diseñada con el propósito de garantizar el tránsito de la simple apertura a una verdadera internacionalización de la economía colombiana, que busque generar las bases competitivas estables a través de una política de ciencia y tecnología, de políticas sectoriales activas y de inversiones en capital humano e infraestructura.

Plan Estratégico Exportador

Uno de los programas especiales que conforma la estrategia de competitividad es el Plan Estratégico Exportador, formulado por el gobierno como eje de la política de internacionalización para permitir el retorno a tasas mayores de crecimiento exportador y diversificar sus operaciones tanto en destinos como en composición.

El destino de las exportaciones colombianas muestra la alta participación de Norte América principalmente a partir de 1986, seguida por la Comunidad Europea y América Latina. Los tres destinos representaron el 86.9 por ciento de las exportaciones en 1991. Paralelo a esto se ha descuidado el mercado de los países de Asia Oriental al cual sólo se dirige el 3.8 por ciento de las exportaciones colombianas (Cuadro 8). La mayor presencia de América del Norte se debe entre otras cosas al Acuerdo de Preferencias Arancelarias para el Area Andina en países afectados por el narcotráfico, que entró en vigencia en 1992.

Cuadro 8

Colombia, Exportaciones totales según clasificación CIU - Zonas geoeconómicas

Año	Estados Unidos	Grupo Andino	Resto ALADI	Unión Europea	Japón	Asia
1990	2.994,4	367,0	277,3	1.712,2	247,2	45,5
1991	2.632,3	759,1	294,0	1.711,8	222,5	63,2
1992	2.722,0	995,3	319,3	1.778,4	197,4	58,0
1993 p	2.835,2	1.139,7	299,4	1.628,0	237,5	99,6
1994 p	3.069,8	1.109,8	356,2	2.366,5	353,1	143,2
1995 p	3.515,0	1.942,1	556,8	2.517,3	363,5	222,6
1996 p	4.086,6	1.839,7	601,4	2.422,0	370,5	215,9

Importaciones totales según clasificación CIU - zonas geoeconómicas

(valor CIF US\$
Millones)

Año	Estados Unidos	Grupo Andino	Resto ALADI	Unión Europea	Japón	Asia
1990	1.908,5	465,9	548,5	1.015,4	473,6	88,5
1991	1.847,4	469,4	564,7	948,4	471,8	99,1

1992	2.456,7	633,8	723,8	1.154,0	523,6	171,1
1993 p	3.500,0	1.291,6	1.029,0	1.696,1	964,6	314,0
1994 p	4.290,9	1.573,4	1.107,9	2.055,4	1.016,5	484,2
1995 p	5.068,3	3.405,2	1.685,7	965,5	305,6	271,5
1996 p	5.199,2	3.691,3	1.723,7	1.091,4	773,4	205,1

Fuente: DIAN. Informe estadístico de comercio exterior. 1990-1994, 1995, 1996.

En lo que va corrido del plazo fijado al Plan Estratégico, las exportaciones que más crecieron fueron las realizadas hacia Perú (63.5% en promedio anual) y hacia el Grupo Andino sin Venezuela (40.4%). Los mercados menos dinámicos para todo el período fueron México y Mercosur (-1.6% y 3.0% promedio anual), pero cabe destacar que el único mercado que decreció en promedio durante el período fue el de México.

Se presentaron cambios importantes en cuanto a los mercados de destino de las exportaciones en 1994-1995, la Unión Europea que en 1994 era el segundo mercado en crecimiento, en 1995 pasó a ser el segundo mercado menos dinámico y el de menor contribución al crecimiento, en cuanto a Venezuela pasó de ser el menos dinámico en 1994 a el segundo más dinámico en 1995, después del Perú.

Por sectores, el de mayor tasa de crecimiento promedio de exportaciones fue la industria automotriz, que creció 54.5% en el período, seguida por el sector de jabones, cosméticos y otros químicos (40.8%) y los productos de plástico (30.6%). A su vez, los sectores menos dinámicos y de menor aporte al crecimiento fueron las manufacturas de cuero y las esmeraldas (-20.2% y -19.0% respectivamente).

El desempeño de la balanza comercial en el período ha sido negativo, ya que pasó de tener saldo positivo de US\$ 2.191 millones en 1991 a tener un déficit de US\$ 2.213 millones en 1996, sin embargo desde 1993 el déficit se ha venido reduciendo, en 1993 el saldo negativo de la balanza aumentó 78,7% mientras que en 1995 el aumento del déficit fue del 19%, aunque en 1996 se empezó a revertir. Este comportamiento es típico de un país como Colombia, que abre su comercio al mercado internacional y revalúa simultáneamente, siendo la consecuencia lógica el aumento de las importaciones por encima del aumento de las exportaciones. Aunque la revaluación real favorece el endeudamiento externo y abarata las importaciones, disminuye los ingresos de los exportadores. El Gobierno Nacional se ha pronunciado favorablemente respecto a la intervención del Banco de la República para mantener las tasa de cambio real estable y competitiva, ante lo cual los gremios privados han solicitado del Gobierno adecuar sus metas fiscales y de endeudamiento externo para evitar presiones cambiarias por parte del sector público.

El balance grueso que puede hacerse del Plan Estratégico es que no ha producido cambios importantes en el comercio exterior colombiano, y por lo tanto deben revisarse sus principales instrumentos, pero sobre todo se debe buscar revertir la tendencia revaluacionista del peso, que hace nugatorio cualquier esfuerzo por revertir las tendencias del comercio.

Procesos de integración

Los procesos de integración de los países latinoamericanos han estado marcados por los cambios de los mercados y las instituciones internacionales analizados anteriormente. Así, en 1991 se creó Mercosur¹, con el compromiso de liberalizar completamente el comercio de bienes y

¹ Sus países miembros son: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay

servicios y establecer la plena movilidad de factores para el año 2001. El Pacto Andino, creado desde 1969² ha tenido dificultades de integración por las diferencias en los programas unilaterales de liberalización en cada país. En general la integración latinoamericana ha tenido dificultades que tienen que ver con los desequilibrios macroeconómicos en algunos países y de estabilidad en otros, además de la debilidad en el cumplimiento de los compromisos pactados por parte de algunos miembros.

En relación con la Unión Europea, América Latina está distanciada de este mercado, ya que apenas si representa el 2.2 por ciento del mercado comunitario. La relación inversa es más importante ya que la UE representa cerca del 20 por ciento de las exportaciones y las importaciones latinoamericanas y recientemente impuso barreras protectoras a productos de zona templada dejando por fuera las exportaciones latinoamericanas de cereales, carne y lácteos, que luego se extendieron a los textiles, confecciones, el sector automotriz y el acero.

Los resultados de los procesos de integración en que está comprometido el país no son pues halagadores. El Grupo Andino se ha visto reducido a su mínima expresión después de entrar en vigor el arancel externo común, el G-3 no ha tenido mayores evoluciones del proceso de liberación, y los acercamientos a Mercosur se ven amenazados por las acciones unilaterales que han adelantado socios comerciales como Venezuela y Bolivia.

1.4 IMPLICACIONES PARA LAS INSTITUCIONES COLOMBIANAS

Todos los aspectos hasta aquí analizados conllevan profundas repercusiones para el conjunto de instituciones que conforman lo que se puede denominar el "**Sistema Nacional de Comercio Exterior**", constituido por las entidades con claras responsabilidades en relación con el proceso de inserción del país a los flujos internacionales de bienes y servicios, capitales y recursos.

Las tendencias del comercio mundial, las nuevas instituciones y mecanismos regulatorios, el surgimiento del neoproteccionismo, la debilidad de la presencia internacional latinoamericana y del país muestran que la sintonía con el contexto internacional es más difícil hoy en día y requiere estrategias de largo plazo y acciones decididas en el mediano y corto plazo.

La experiencia reciente de América Latina muestra que la liberalización comercial por sí sola no es suficiente para promover las exportaciones, menos aún, las que incorporan proporciones crecientes de valor agregado. Así, el uso de instrumentos de política es más frecuente en Chile (incentivos para la exportación y la franquicia tributaria para capacitar la mano de obra), en México el uso de instrumentos de política ocurre en más de la mitad de los casos (incentivos a la exportación y capacitación de la mano de obra a través de becas para los trabajadores), y en Venezuela sólo se usaron dichos instrumentos en el pasado, como acceso a divisas preferenciales y préstamos subsidiados. En Chile y México poseen un funcionamiento razonable los mecanismos de promoción de exportaciones (Macario, 1995).

Las razones que se han esgrimido para establecer estrategias de este tipo son: 1) Atenuar el sesgo antiexportador de los países de la región, 2) La actividad exportadora genera una serie de externalidades que las empresas por sí solas no pueden capitalizar (aprendizaje, prestigio) y por lo tanto se hace necesario el apoyo del Estado, 3) Las deficiencias existentes en los mercados de capitales, 4) La presencia de economías de escala, que facilitan el acceso a economías de mayor tamaño, 5) La política de promoción facilita el aprendizaje de las empresas y las obliga a ser más competitivas.

² Compuesto por Bolivia, Colombia, Ecuador, Venezuela y Perú, cuya permanencia está en entredicho. Chile se retiró en 1974.

En esta medida, las épocas de cambio son las más precisas para aprovechar las ventanas de oportunidad que se abren a los países que tienen mucho por avanzar en su proceso de desarrollo. Pero ellas no se desbloquean por sí solas y para ello se requiere adelantar modificaciones al marco institucional con el propósito de buscar su mejor configuración a las exigencias planteadas.

Funciones a cumplir

La adecuación del aparato institucional a los objetivos fijados para el largo plazo y a la superación de las limitaciones y cuellos de botella en el corto, implica la definición de funciones claras y delimitadas a cada entidad, de manera que quede específicamente definido su radio de acción, responsabilidades y niveles de coordinación, a efectos de evitar duplicidades y hacer más expedito y económico el accionar colectivo.

Acciones a llevar a cabo

Para que este proceso no fracase, las economías de América Latina, y Colombia en particular, deben disponer de los recursos, mercados y del apoyo financiero suficiente para elevar el nivel de vida de la población, de lo contrario serían desplazadas como áreas de interés fundamental por Europa, Japón y Oceanía.

La importancia del entorno en la competitividad de las empresas asigna un papel de primera importancia a la acción del sector público en apoyo de los esfuerzos empresariales para mejorar su posición competitiva. Dado que las diferencias en los sistemas de promoción de exportaciones se traducen en diferencias importantes en el comportamiento exportador de las empresas, es necesario emprender promociones activas para impulsar un cambio en la inserción internacional (Macario, 1995).

Cualquier esfuerzo de mejorar pasa por considerar acciones como: la estabilidad macroeconómica que permita trabajar en un horizonte de más largo plazo, la credibilidad de la actuación institucional por parte de los empresarios y adecuar políticas consistentes con la promoción de exportaciones no tradicionales. En este último caso al instrumentar las medidas para alentar un sesgo proexportador se deben considerar dos elementos: el tipo de cambio y la capacidad institucional de las organizaciones vinculadas al apoyo de las exportaciones.

Descentralización y coordinación

La emergencia de nuevos actores sociales como las redes, las cadenas, las asociaciones de usuarios ha hecho que hoy en día se asista a un proceso de convergencia en la concepción de los roles y responsabilidades de las organizaciones públicas y privadas. A la actividad privada se le reclama la consideración de la responsabilidad social que tiene en tanto generadora de ingresos para la población, y como usufructuaria de recursos naturales escasos que son patrimonio de la humanidad³. A las organizaciones públicas, más allá de su clara responsabilidad social también se les reclama la racionalidad que deben tener en el manejo de los recursos de la comunidad, materializados en los impuestos y en el patrimonio estatal.

La unión de esos dos factores han venido a configurar lo que se conoce a nivel internacional como el "Social welfare mix", un esquema de acción estatal en el cual la entrega de los servicios del Estado a la población se realiza en estrecha colaboración con ésta, en mecanismos de cooperación con organizaciones privadas. Pero, por otra parte, también se han definido procesos de descentralización, en donde las comunidades locales y regionales

³ Este criterio, por ejemplo, se elevó a principio fundamental en el Artículo 58 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

cuentan con la posibilidad de agilizar los procedimientos e identificar acciones para configurar el "clima industrial" requerido para lanzar el territorio a niveles más altos de competitividad nacional e internacional.

Tal el tamaño de los retos a los que debe responder el aparato institucional del sector externo colombiano, y que en los próximos capítulos de este informe se entrará a analizar con mayor detalle.

CAPITULO 2. ORGANIZACION Y ESTRUCTURA DEL SECTOR EN COLOMBIA

Ha quedado señalado, pues, cómo las transformaciones que se están viviendo a nivel internacional en relación con la definición de un nuevo modelo de producción a escala mundial, una nueva forma de relacionarse los países y el mismo proceso en que se encuentra empeñada Colombia desde finales de la década pasada imponen obligaciones a la estructura institucional para adecuarse y responder de manera apropiada, si de encausar al país por sendas de desarrollo y equidad se trata.

Como señala la investigadora venezolana Carlota Pérez, son los períodos de transición los más propicios para que los países en desarrollo puedan avanzar de manera significativa en recuperar distancia y cerrar la brecha que los separa de los más avanzados. Pero esta oportunidad no se da en forma gratuita (Pérez, 1992). La transición requiere una nueva infraestructura facilitadora, ocurre una modificación importante del perfil de talento humano, lo que exige readiestramiento de la mano de obra y adaptación del sistema de enseñanza y capacitación. Pero sobre todo se requiere una transformación profunda de las capacidades gerenciales y el sentido común para la organización eficiente sufre un vuelco total.

En resumen, el mayor salto al desarrollo lo pueden dar los países que logren la mejor correspondencia entre potencial tecnológico, consenso social y marco institucional, en una combinación sinérgica de los diferentes elementos. Este último aspecto es el que se aborda en este capítulo, que examina el ordenamiento de las instituciones involucradas en las operaciones de comercio exterior en el país.

El capítulo se divide en cuatro partes: La primera hace una reflexión sobre el nuevo papel del Estado a partir de las reformas realizadas a comienzos de los noventa; la segunda analiza el sector del comercio exterior desde una concepción sistémica; la tercera, evalúa los mecanismos de coordinación de las entidades del Sector y la cuarta se ocupa de la duplicidad de funciones entre las distintas entidades.

2.1 EVALUACIÓN DEL PAPEL DEL ESTADO

El nuevo papel del Estado se enmarca en tres hechos considerados como las causas básicas que desataron un proceso de reordenamiento institucional para

buscar una organización del Estado que permitiera atender con criterios de eficiencia y efectividad las necesidades de la sociedad colombiana. Estos hechos son: la descentralización, la Constitución Política de 1991 y la internacionalización de la economía.

A partir de 1986 se inició en el país un proceso de descentralización política, administrativa y fiscal que busca fortalecer los ámbitos regionales y locales, abandonando el modelo centralista, caracterizado por un gran centro de decisiones, para adoptar un modelo de

muchos centros regionales y locales que interpreten de mejor manera los intereses y necesidades de las comunidades y que pongan al Estado en un contacto más directo con el ciudadano. En lo político se adoptó la elección popular de alcaldes y gobernadores, en lo fiscal se generó un régimen de transferencias de recursos nacionales a departamentos y municipios, especialmente para atender los sectores de educación y salud y en lo administrativo se trasladaron a instituciones regionales y locales una serie de funciones que eran desarrolladas por entidades nacionales.

El segundo aspecto que introdujo importantes modificaciones al papel del Estado y a su estructura fue la Constitución Política de 1991, en la cual se destacan aspectos como el paso de una democracia representativa a una democracia participativa, el fortalecimiento de los derechos fundamentales y el reconocimiento de las minorías, el afianzamiento del proceso descentralizador iniciado en 1986, la búsqueda de la eficiencia del sector público y la reducción del tamaño del Estado, la asignación de un papel de responsabilidad social al sector privado y la modernización de la justicia y de los organismos de control. Como resultado de la nueva carta política fue necesario emprender un proceso de reordenamiento institucional a todos los niveles.

El tercer hecho que indujo a la redefinición del papel del Estado y a modificar su estructura institucional fue la inserción del país hacia el nuevo modelo económico de internacionalización de la economía.

Desde el inicio de la presente década el país orientó su economía hacia un modelo de apertura económica, para lo cual se propuso adelantar acciones en materia de reestructuración, desregulación y privatización de los principales organismos del Estado. Esto ha exigido el desarrollo de medidas como reducción del gasto público, liberalización del comercio exterior y la creación de un Ministerio para el sector, reforma cambiaria (ley 9 de 1991), reforma tributaria (ley 49 de 1990), reforma al sistema financiero (ley 45 de 1990), reforma al sector de transporte, que implicó la creación del Ministerio de Transporte, reforma laboral (ley 50 de 1990) que luego se complementó con la reforma pensional y de seguridad social (ley 100 de 1993), entre otras.

Se establece una nueva orientación para el Estado, buscando redefinir su alcance y reducir su tamaño. En esta perspectiva, se privilegia la iniciativa privada, en el entendido de que la acción del Estado por sí misma es ineficiente, que ha sido incapaz de regular los intereses privados en beneficio de los intereses colectivos, que no ha generado condiciones para dinamizar un aparato productivo que genere empleo y a su vez pueda ampliar el mercado interno para compensar la baja competencia en el mercado internacional. Se trata, entonces, de estructurar un Estado donde armonice lo público con lo privado, lo interno con lo externo, lo particular con lo colectivo, lo nacional con lo regional y local, la diversidad con la nacionalidad, en un marco de participación y desarrollo equitativo en lo social, en lo económico y en lo político.

En ese marco se presentó el proyecto de ley de reforma a las instituciones de comercio exterior colombiano, que dió como resultado el esquema vigente en la actualidad. Se pretendía impulsar el programa de internacionalización y modernización de la economía, con el sector externo como punta de lanza. Se buscaba superar el modelo tradicional de desarrollo fundado en

la sustitución de importaciones, la protección a la industria, los estímulos y subsidios a los exportadores, reemplazándolo por un nuevo enfoque que se afianza en la inserción de la economía a las corrientes del comercio internacional.

La reforma afianzó las medidas de carácter temporal que se habían adoptado durante la administración Barco, como:

- Reducción gradual de aranceles.

En noviembre de 1990 mediante decisión del Consejo Superior de Comercio Exterior el régimen de licencia previa fue reducido, el 96.7% del universo arancelario quedó bajo el régimen de libre importación. En julio de 1991 dichas subpartidas alcanzaron el 99.9% quedando prácticamente eliminada la licencia previa.

Cuadro 9
Composición porcentual del universo arancelario por régimen de importación 1989 - 1992

Año	Mes	Libre Importación	Licencia Previa	Prohibida Importación
1989	diciembr	38.8	60.1	1.1
1990	e febrero	55.6 55.7	43.3 43.3	1.0 1.0
	mayo	57.9	41.1	1.0
	junio	67.0	33.0	0.0
	julio	67.4	32.6	0.0
	julio	76.4	23.6	0.0
1991	septiembr	96.7	3.3	0.0
1992	e noviembr	99.9 99.9	0.1 0.1	0.0 0.0
	e julio			
	abril			

Fuente: Presidencia de la República, La Revolución Pacífica 1990-1994

- Expedición del estatuto antidumping.
- Descentralización y agilización de los sistemas de importación- exportación
- Reestructuración del Incomex.
- Modificación del régimen de reserva de carga.
- Enmienda al estatuto aduanero.

Una de las innovaciones más importantes que se estableció fue la de consagrar la obligación del gobierno de regular las materias relativas al comercio exterior en función del compromiso explícito de liberarlo de todas las trabas que lo entorpecían.

En el mismo proyecto, que luego se concretó en la ley 7a de 1991, se establecían los siguientes principios generales para que el Gobierno Nacional regulara lo concerniente a comercio exterior:

- Impulsar la internacionalización de la economía colombiana para lograr un ritmo creciente y sostenido de desarrollo.
- Estimular los procesos de integración y los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales.
- Impulsar la modernización y eficiencia de la producción local para mejorar la competitividad internacional y satisfacer adecuadamente las necesidades del consumidor.
- Procurar una leal y equitativa competencia de la producción local y otorgar una protección adecuada, en particular contra las prácticas desleales del comercio internacional.
- Apoyar y facilitar la iniciativa privada y la gestión de los distintos agentes económicos con las operaciones de comercio exterior.
- Coordinar las políticas y regulaciones en materia de comercio exterior con las políticas arancelarias, monetaria, cambiaria y fiscal.

La reforma se justificó en el hecho de que las agencias gubernamentales de comercio exterior actuaban de manera descordinada, a veces con criterios dispares y en contravía del principio esencial de la unidad. Los Ministerios de Desarrollo, Hacienda, Agricultura, y el de Relaciones Exteriores, así como Proexpo, Incomex, Dimar, Colpuertos, cumplían funciones que era conveniente concentrar para eliminar la “nociva dispersión actual y corregir el pronunciado sesgo sectorial que el manejo del comercio exterior ha causado tradicionalmente en Colombia” (Marín Bernal, 1990).

Los nuevos instrumentos que se establecieron para desarrollar los principios mencionados anteriormente fueron los siguientes:

Instrumentos de promoción de exportaciones:

En el nuevo esquema de modernización e internacionalización de la economía el sector exportador debería ser necesariamente sólido, dinámico y crecientemente diversificado. La experiencia del país indicaba que este esfuerzo debía apoyarse igualmente en el manejo adecuado de un conjunto de instrumentos de promoción directa a las exportaciones:

- El primero de ellos, el **crédito**, para lo cual el proyecto propuso la transformación del Fondo de Promoción de Exportaciones, Proexpo, en el Banco de Comercio Exterior de Colombia, Bancoldex, se justificó con el argumento de que “Bajo la dirección del Ministerio de Desarrollo, Proexpo centralizó desde 1967 las actividades de promoción y financiación de las exportaciones. En muchas oportunidades las condiciones de financiación fueron consideradas adecuadas por los exportadores, aunque se reportaron problemas en la cobertura y oportunidad de los créditos. Las actividades de promoción fueron consideradas en general como deficientes. Desde 1986 se buscó corregir esa situación mediante la reforma institucional

de Proexpo, que finalmente se cristalizó en la ley 7a de 1991, que asignó la función financiera en Bancoldex y la función de promoción en Proexport” (CONPES - DNP,1994).

- De manera complementaria se concibió que la promoción de las exportaciones debía estar separada de su financiación, para lo cual se creó una institución como Proexport.

- En cuanto al CERT, se propuso mantenerlo como un instrumento de devolución de impuestos y promoción selectiva de exportaciones. Se mantuvo la flexibilidad que se le otorgó a este mecanismo mediante la Ley 48 de 1983, así como la posibilidad, que estableció inicialmente esta ley, de celebrar contratos entre los exportadores y el Incomex para mantener los niveles del CERT durante períodos determinados. Es de señalar que a partir del 1 de mayo del año en curso se encargó, mediante el Decreto 546 de 1997, la función de reconocimiento del CERT al Incomex, después de una evaluación realizada por el Banco de la República y el Ministerio de Hacienda, concluyéndose que esta entidad es la adecuada desde el punto de vista operativo y administrativo para su manejo.

- Los sistemas especiales de importación-exportación conocidos como “Plan Vallejo” han demostrado durante más de tres décadas ser un componente esencial de la política de exportaciones. Por esta razón “el proyecto no solamente mantiene este instrumento, en las diversas modalidades existentes, sino que amplía su radio de acción hacia la exportación de tecnología y servicios (Presidencia de la República. DNP, 1990)”. Este programa es administrado por el Incomex, con cerca de 20.000 programas en todo el país actualmente, habiéndose extendido hacia el sector de servicios y a pequeños y medianos exportadores .

Cambios Institucionales

En esta materia, los cambios consistieron en:

- Crear el Ministerio de Comercio Exterior y el Consejo Superior de Comercio Exterior
- Mantener el Incomex como organismo de ejecución de la política de comercio exterior.
- Transformar Proexpo en dos entidades: Proexport y Bancoldex.

2.2 ANALISIS SISTEMICO DEL SECTOR

Es posible estudiar el sector de comercio exterior a partir de una concepción sistémica, lo cual posibilita un análisis integral de su estructura interna y del medio ambiente o entorno con el cual se relaciona permanentemente.

Internamente tiene una estructura en la cual se identifican tres niveles: nivel superior o de política, al cual le corresponde formular, dirigir y evaluar la política del Sector en el marco de la política económica del Gobierno Nacional. Este Nivel lo conforma el Consejo Superior de Comercio Exterior; nivel intermedio o de coordinación, representado por el Ministerio de

Comercio Exterior y nivel inferior o de ejecución, al que corresponde ejecutar los procesos propios del comercio exterior en el marco de criterios de eficiencia y agilidad. Este nivel está integrado básicamente por el Incomex, Proexport, Bancoldex y la DIAN en su función aduanera (que en adelante se denominará Aduana).

De acuerdo con la visión sistémica (Gráfico 1) es necesario definirle al Sector un medio ambiente próximo o específico y un medio ambiente general.

El medio ambiente próximo o específico está integrado por sectores o instituciones con las cuales se mantiene un contacto permanente y estrecho, por lo cual se requiere definir claros mecanismos de comunicación y coordinación. Se podría ubicar en este campo a: usuarios (importadores y exportadores), sector de transportes (marítimo, aéreo y terrestre), sector de comunicaciones, sector financiero, Banco de la República, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Relaciones Exteriores, Superintendencia de Puertos, Zonas Francas.

El medio ambiente de tipo general está conformado por situaciones, instituciones o grupos que deben ser tenidos en cuenta como determinantes para la definición de la política del Sector. En este campo se podría ubicar: el modelo económico predominante, las políticas, criterios y metas definidas para el sector del comercio exterior en el Plan Nacional de Desarrollo, políticas del CONPES y del DNP para el sector de comercio exterior, políticas de comercio exterior de los principales clientes y proveedores, los grupos subregionales y comunidades económicas de comercio y las autoridades mundiales de aranceles y comercio.

La visión sistémica busca darle al sector una estructura interna coherente y dinámica, con misión y objetivos claros para cada uno de sus miembros, así como establecer mecanismos de relación y coordinación tanto al interior mismo del sector, como con su medio ambiente o entorno.

Estructura interna

La estructura institucional del comercio exterior colombiano está bajo la dirección del Gobierno Nacional a través del Consejo Superior de Comercio Exterior, cuenta con el Ministerio de Comercio Exterior como eje coordinador sectorial. Participan como ejecutores de la política y de los procesos del sector instituciones como el Incomex, Proexport, Bancoldex y la Dian.. El cual se puede clasificar en los niveles de política, coordinación y ejecución.

Nivel de Política

En este nivel se encuentra el **Consejo Superior de Comercio Exterior**, el cual tiene como funciones principales, en relación con el Gobierno Nacional, recomendar la política general y sectorial de comercio exterior de bienes, tecnología y servicios, en concordancia con los planes y programas de desarrollo del país; prestarle asesoría en las decisiones que debe adoptar en todos los organismos internacionales encargados de asuntos de comercio exterior; emitir concepto sobre

la celebración de tratados o convenios internacionales de comercio, bilaterales o multilaterales; y recomendar al Gobierno Nacional la participación o no del país en los mismos⁴, entre otras.

El Consejo debe interactuar en su entorno nacional con el Banco de la República, en relación con las decisiones que éste tome en materia monetaria, cambiaria y crediticia; con el CONPES en lo relativo a las orientaciones generales que deben seguir los distintos organismos especializados de la dirección económica y social del Gobierno y con el CONFIS en materia de política fiscal.

Igualmente, el Consejo Superior de Comercio Exterior toma en consideración las propuestas y recomendaciones de parte del sector privado para la definición de la Política de Comercio Exterior a través de la Comisión Mixta de Comercio Exterior, en la cual participan los representantes del sector privado.

Al Consejo lo soporta como organismo técnico en asuntos aduaneros y arancelarios específicamente, el **Comité de Asuntos Aduaneros Arancelarios y de Comercio Exterior**, (triple A) que ejerce las funciones de analizar y recomendar la adopción de políticas aduaneras, arancelarias y de comercio exterior, acordes con el modelo de desarrollo económico y las prácticas de comercio internacional. El Comité Triple A se constituye mediante el decreto 2350 de 1991, en sustitución del Consejo Nacional de Política Aduanera (CONPA) a cargo del Ministerio de Hacienda, a través del Decreto 403 de Marzo 3 de 1993.

En su medio ambiente internacional este Consejo se relaciona con las autoridades mundiales de comercio y los grupos subregionales. El Consejo permite hacer el nexo entre las tendencias del comercio mundial y las decisiones que en la materia se tomen en el ámbito nacional.

Nivel de Coordinación

El **Ministerio de Comercio Exterior** fue creado para ejercer el liderazgo del Sector, por lo que tiene como función dirigir, coordinar, ejecutar y vigilar la política de comercio exterior de bienes, servicios y tecnología, en concordancia con los planes de desarrollo económico y social del país, y garantizar su adecuada ejecución a través de los distintos sistemas, regímenes e instrumentos operativos, al igual que evaluar sus resultados.

Corresponde al Ministerio presentar al Consejo Superior de Comercio Exterior propuestas en relación con políticas, estrategias y programas que debe adoptar el Gobierno Nacional en materia de comercio exterior y en particular de exportaciones; realizar la coordinación institucional al interior del sector y mantener relaciones con otros ministerios, el Departamento Nacional de Planeación y otras organizaciones públicas y privadas que tienen incidencia en el funcionamiento del sector; y actuar como secretaría técnica del Consejo Superior de Comercio Exterior, de la Comisión Mixta de Comercio Exterior y de los comités asesores, sectoriales y técnicos.

La función de coordinación implica para el Ministerio mantener una relación estrecha con las otras entidades del sector, es por ello que se le han asignado responsabilidades en

⁴ Cuando se trate de la toma de decisiones de carácter de relaciones internacionales, se escuchará previamente al Ministerio de Relaciones Exteriores.

materia de sistemas de información económica y comercial nacional e internacional para apoyar la gestión de los empresarios y el desarrollo del comercio exterior de Colombia; y determinar los mecanismos de evaluación del sector.

En relación con el medio ambiente próximo que lo rodea, debe mantener relaciones con todos los ministerios, en especial con los de Desarrollo Económico, Agricultura y Minas y Energía, en la medida que a éstos les corresponde colaborar en la formulación de la política de comercio internacional conforme a los planes y programas de desarrollo del país. En el mismo sentido actúa con el Departamento Nacional de Planeación.

Lo que se observa en la actualidad es que con la creación del Ministerio de Comercio Exterior, el Consejo Superior, Proexport, Bancoldex y la reforma en el Incomex y la DIAN, la actividad exportadora se centralizó en unas instituciones creadas para tal fin, pero en su interior no se logró unificar el sector. Entre ellas no hay coordinación y por el contrario, se mantiene la dispersión y casi que la independencia total, como en el caso de Proexport y Bancoldex.

Si el comercio exterior es uno de los medios a través del cual el Estado busca generar una estrategia de mayor competitividad y crecimiento económico, el estado actual de las instituciones que intervienen en el proceso exportador no es el adecuado.

Nivel de ejecución

Ya se ha mencionado cómo a este nivel le corresponde ejecutar los procesos propios del comercio exterior en el marco de criterios de eficiencia y agilidad, para lo cual se cuenta con instituciones como el Incomex, Proexport, Bancoldex y la DIAN. Este nivel de responsabilidad del Sector coloca a estas entidades en relación directa con los clientes del comercio exterior: importadores, exportadores, agentes de aduana, zonas francas, los sectores de transporte, comunicaciones y financiero.

Visto por entidades el nivel de ejecución se observa de la siguiente manera:

Incomex:

El **Instituto Colombiano de Comercio Exterior** anterior a la reforma de 1992 (Decreto 0464 de 1992) estaba constituido como organismo adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico (Decretos 2976 de 1968, 151 de 1976, resolución 40 de 1980, Decreto 0166 de 1990), en el cual cumplía como funciones principales las de:

Fijar las metas y programas de exportación del país con base en los planes sectoriales de desarrollo, en coordinación con el Fondo de Promoción de Exportaciones; estudiar la política general de los sistemas especiales de importación y exportación; expedir certificados de origen; preparar las listas de bienes de libre y prohibida importación y de licencia previa; registrar las importaciones y exportaciones, aceptar y hacer efectivas las garantías que deban constituirse ante el instituto por dichos procesos; determinar los requisitos para el trámite de las importaciones y exportaciones, especialmente en lo relacionado con los vistos buenos necesarios.

Hasta 1990 existió en el Instituto una Junta de Importaciones encargada de aprobar total o parcialmente, aplazar o improbar las solicitudes para importar bienes comprendidos en la lista de licencia previa o en la de prohibida importación. En 1992 a la Junta se le cambia la denominación por Comité de Importaciones, el cual pierde su peso en la medida en que se libera las restricciones a las importaciones con el proceso de apertura de la economía.

Con la creación del Ministerio de Comercio Exterior se suprimieron varios organismos y dependencias del Incomex, entre ellas el Consejo Nacional de Política Aduanera, el Comité

de Regalías del Ministerio de Desarrollo, el Comité Asesor del CERT, el Consejo Nacional de Zonas Francas, las Subdirecciones de Política Comercial (encarga de de analizar el intercambio comercial de Colombia con terceros países para presentar sugerencias en materia de política comercial), Integración Económica (encargada de elaborar estudios para el desarrollo de las relaciones de Colombia con los grupos de integración económica, en particular ALADI y Grupo Andino) y la División Técnica de la Subdirección de Importaciones y Exportaciones (encargada de realizar estudios encaminados a elaborar los programas y señalar metas sobre comercio exterior mediante planes permanentes) del Incomex (contempladas en el decreto 1571 de 1990).

El Incomex pasa del Ministerio de Desarrollo al Nuevo Ministerio de Comercio Exterior, bajo la concepción de que había que unificar las instituciones de Comercio Exterior. En el anterior esquema el Instituto debía vigilar, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Económico, la ejecución de la política de integración industrial. El Consejo Directivo de Comercio Exterior ha sido el órgano máximo de dirección del Instituto y está presidido por el Ministro de Desarrollo Económico y del Director⁵.

Dentro del nuevo esquema de apertura de la economía, al Incomex se le ha asignado el papel de ejecutar la política de importación y exportación de bienes, tecnología y servicios dentro de los criterios generales establecidos o que se establezcan, así como velar por el cumplimiento de los requisitos fijados en la materia por el Consejo Superior de Comercio Exterior y por el Ministerio de Comercio Exterior.

Desde el punto de vista del procedimiento de importación y exportación, el Incomex participa en varios momentos de cada proceso: En el trámite de importación, le corresponden a esta entidad las acciones de radicación del NIT, diligenciar el registro de importación y la aprobación del mismo. En cuanto a la exportación se encarga de llevar el registro nacional de exportadores, el certificado de origen⁶ de los productos que así lo requieran y verificar que el exportador llene los vistos buenos que se requieren para determinados productos (Gráficos 2.1 y 2.2).

En virtud del Acuerdo de Cartagena (Decisión 192 de 1991 y Decreto 259 de 1992), se asignó al Incomex como organismo competente para registrar los contratos de transferencia de tecnología, que incluye entre otros asistencia técnica, servicios técnicos, licencia Know how, marcas y patentes, entre otros. Ese registro ofrece beneficios de tipo tributario (exención del impuesto a la renta y a la remesa según lo determina la DIAN), cambiarios y legales.

El Incomex también lleva el registro del comercio exterior, en particular de las importaciones y las exportaciones, la producción nacional, los precios internacionales y los usuarios de comercio exterior y está encargado de desarrollar mecanismos de prevención y corrección de prácticas desleales, restrictivas y lesivas del comercio exterior, que directa o indirectamente afecten la producción nacional, en particular lo referente a la subfacturación.

Proexport

⁵ El Consejo Directivo de Comercio Exterior está integrado por: El Ministro de Desarrollo, El Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, El Ministro de Agricultura, el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, El Gerente del Instituto de Fomento Industrial, El Gerente del Banco de la República, El Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros, El Director del Fondo de Promoción de Exportaciones, El Director del Instituto con voz y sin voto.

⁶ Actualmente se aplican: certificados de elegibilidad para azúcar y panela hacia Estados Unidos y Puerto Rico, visa textil hacia los mismos países, certificado de origen según cuotas para exportaciones de atún, banano, legumbres, hortalizas y frutas frescas hacia la Unión Europea y registro de exportaciones de café.

Tiene como misión la promoción de las exportaciones no tradicionales, de acuerdo con el plan estratégico de promoción de exportaciones.

Su actividad fundamental se centra en la identificación de mercados en el exterior para productos colombianos, y en el apoyo a los empresarios para la promoción y comercialización de sus productos en el exterior a través de ferias y misiones comerciales, nacionales e internacionales. Presta sus servicios mediante programas de exportación en los sectores diferentes a: café verde, petróleo, carbón del Cerrejón y ferroniquel.

Proexport realiza estudios de mercado, de productos y de servicios exportables y mantiene actualizada la información sobre los mercados externos. A su vez, capacita a los empresarios en actividades relacionadas directamente con la exportación. De todas las entidades del sector externo ésta es la institución que centra su actividad directamente en los empresarios.

El principal programa desarrollado por Proexport es el de las Unidades Exportadoras, antes en los cuales se formaliza un compromiso entre uno o más empresarios y Proexport, para el diseño y ejecución de un programa de exportación de mediano plazo. El programa incluye un conjunto de actividades (ferias, misiones comerciales, estudios de mercado, folletos promocionales, y otros) desarrolladas en promedio durante tres años. Como fase de transición en el último año se ha iniciado con los Grupos de Iniciación, (con empresas no exportadoras y si la empresa está en capacidad de competir en los mercados externos, pero no ha dado ese paso podrá prepararse en este Grupo, con el fin de integrar posteriormente una Unidad Exportadora) sin que ello implique el compromiso formal de constituir una Unidad Exportadora.

El cuadro 10 muestra lo avanzado por la entidad en relación con la constitución de estos mecanismos para la promoción y el apoyo a los exportadores. Se puede observar el notable incremento de las Unidades Exportadoras en 1996, pasando en dos años de 45 a 176, consolidándose especialmente en los sectores de textiles y confecciones, servicios y software y cueros y manufacturas.

Cuadro 10
Unidades y Grupos de Iniciación Conformados
Proexport

Sector	1994		1995		1996		Total
	U. E	G. I.	U. E	G. I.	U. E	G. I.	
Agrícola y pesquero					1		1
Agrícola	4		2			1	7
Agroindustrial	1		2		3	1	7
Autopartes	1		3				4
Calzado	4		8		1	1	14
Construcción					1	1	2
Cuero y Manufactura	4		5		5	3	17
Editorial y artes gráficas	3		1		4	2	10
Eléctricos y electrónicos	1				1	1	3
Flores	2		2		3	5	12
General			2				2
Joyería y piedras preciosas						1	1
Juguetería y didácticos	2		2				4

Metalurgia y metalmecánico	1		2		2		5
Minerales						1	1
Muebles	4		1		1	1	7
Pecuario y avícola			1				1
Plásticos			1		1	2	4
Químicos y farmacéuticos			2				2
Regalos y artesanías	2		2	1	3		8
Servicios y software	4		2		5	5	16
Textiles y confecciones	12		8		5	3	28
No aprobadas							
Total Activas	ND		ND		36	28	134
Suspendidas y cerradas	ND		ND		12		32
GI o UE							10
TOTAL	45		46	1	76		176

Fuente: Proexport

Proexport es una institución que utiliza recursos públicos para impulsar y promover las exportaciones de productos colombianos. Sin embargo, lo hace en un esquema de funcionamiento confuso, sin personería jurídica y por fuera de las formas institucionales creadas por el ordenamiento jurídico establecido para realizar actividades de servicio del Estado, como son los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta.

En últimas, Proexport consiste en un fideicomiso suscrito por Bancoldex (a nombre del gobierno Nacional) con la Fiduciaria Fiducoldex, para que esta última entidad cree un fideicomiso al que se le dio el nombre de Proexport, con el propósito de impulsar y promover las exportaciones de productos colombianos.

A través de esta figura se eluden aspectos como estatutos de contratación, normas de personal y escalas salariales y sistemas de control, con el agravante que tampoco se les determinan responsabilidades claras en las políticas sectoriales, permitiendo de paso duplicidad de funciones como las que tiene con el Ministerio de Relaciones Exteriores, en lo relacionado con la representación comercial del país.

“En el país no existe un claro sentido de lo público. El interés individual y el de grupos particulares domina el ambiente, ejerciendo enorme presión para tratar de apropiarse de los limitados recursos; desde luego, en perjuicio de toda la sociedad”(Rosas, 1996).

A partir de la afirmación anterior, el Presidente de la Comisión de Racionalización del Gasto Público, Gabriel Rosas Vega, reflexiona sobre la importancia de lo público, en términos de la utilidad que deben tener los recursos de propiedad de la sociedad, para contribuir al crecimiento económico, al bienestar social y ecológico, al desafío de la identidad nacional y a la legitimidad del sistema político.

En este contexto, las instituciones como Proexport, que administra recursos públicos, debería ubicarse en un plano que le dé identidad institucional, para que contribuya en forma clara al bienestar económico y social de la sociedad colombiana, como lo plantea el Presidente de la Comisión de Gasto Público.

Bancoldex

Es una entidad bancaria de segundo piso organizada como establecimiento de crédito bancario, vinculada al Ministerio de Comercio Exterior y vigilada por la Superintendencia Bancaria. Su función principal es la de ofrecer servicios financieros a los exportadores que así lo requieran de manera oportuna. Sus servicios de crédito se ofrecen en todo el país por medio de los intermediarios financieros que, en general tienen descentralizadas sus operaciones.

Las líneas de crédito ofrecidas son consolidación de pasivos, leasing, producción de bienes de capital y/o prestación de servicios técnicos, inversión fija, creación, capitalización y adquisición de empresas, proyectos de infraestructura, de transporte, pre-embarque y post-embarque.

Presentaba a diciembre 31 de 1996 un patrimonio de \$1.776.285 millones de pesos y sus activos sumaban \$1.776.286 millones.

A diciembre 31 de 1996 la cartera de Bancoldex (en pesos y en dólares) sumaba \$1.579.207 millones, que distribuida entre 2.500 créditos aproximadamente, arroja un promedio \$631.682 miles por crédito, lo cual muestra un alta concentración crediticia, que muy poco ha contribuido a la ampliación y diversificación de la oferta exportadora, medida en productos, en exportadores y en países compradores.

Aquí cobran sentido las reflexiones de la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas sobre el problema fiscal, cuando afirma: “El interés individual y el de grupos particulares domina el ambiente, ejerciendo enorme presión para tratar de apropiarse de los limitados recursos, desde luego en perjuicio del resto de la sociedad”(Rosas, 1996:4). De Bancoldex se benefician un reducido grupo de exportadores, y en este sentido, no parece lógico que un patrimonio de propiedad de todos los colombianos reporte un beneficio social de muy poca repercusión, beneficiando a instituciones que muy seguramente tienen otras alternativas financieras.

Aduana:

En lo que respecta a la gestión aduanera, realiza los servicios aduaneros durante los procesos de importación, exportación y tránsito de mercancías y los procedimientos de aprehensión, decomiso o declaración en abandono a favor de la Nación, de mercancías y su administración y disposición.

Se debe precisar que la función aduanera está ubicada en la DIAN, la cual es una Unidad Administrativa Especial, creada mediante decreto 2117 de 1992, como resultado de la fusión de las Direcciones de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Dicha entidad fue constituida como una entidad de carácter técnico, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con regímenes especiales en materia de administración de personal, nomenclatura, clasificación, carrera administrativa especial, salarios, prestaciones, régimen disciplinario, presupuesto y contratación administrativa, de acuerdo con los regímenes que regulan las entidades que le dieron origen y de conformidad con lo dispuesto en el decreto de fusión.

Desde el punto de vista específicamente aduanero se destacan las siguientes funciones:

- Dirigir, administrar y controlar la gestión aduanera nacional.
- Regular las materias relacionadas con las inscripciones, autorizaciones, licencias o permisos, que se requieran para adelantar actividades en materia aduanera.

- Ejercer el control y vigilancia sobre el cumplimiento del régimen cambiario en materia de importación y exportación de bienes y servicios, gastos asociados a las mismas, financiación en moneda extranjera de importaciones y exportaciones, y subfacturación y sobrefacturación de estas operaciones.
- Planear, dirigir y supervisar las labores de comercialización de las mercancías aprehendidas, decomisadas o abandonadas a favor de la nación.
- Disponer de las mercancías aprehendidas, decomisadas o abandonadas, mediante la enajenación, donación o destrucción, conforme a las normas pertinentes.

Adicionalmente a estas entidades, debe destacarse, la Corporación Invertir en Colombia, **COINVERTIR**, constituida con el propósito de convertirse en uno de los pilares de la política de inversión extranjera.

Esta entidad se crea en 1992 como una corporación mixta, financiada por los sectores público en un 90% y privado en un 10%, actúa como un enlace entre los inversionistas nacionales e internacionales, el gobierno y el congreso y las autoridades locales, en la promoción la inversión extranjera directa en Colombia.

Actualmente trabaja permanentemente con las Embajadas y Oficinas Comerciales de Colombia en el exterior, con las oficinas de Proexport, con Cámaras de Comercio, agremiaciones y organizaciones empresariales en diversos países, e igualmente tiene acuerdos de cooperación con entidades semejantes a COINVERTIR en otros países. A nivel nacional trabaja de manera estrecha con Cámaras de Comercio regionales y binacionales, gremios y representaciones diplomáticas del exterior entre otras.

Los servicios ofrecidos por Coinvertir se centran en:

- Promoción Sectorial: Búsqueda de inversionistas potenciales en sectores escogidos, dónde hay movilización de capitales internacionales y ventajas y oportunidades en Colombia, para 1996-1997 los sectores identificados son: metalmecánico, plásticos, electrónico e infraestructura.
- Promoción de proyectos: Identificación y promoción externa de proyectos que ofrecen oportunidades a la inversión extranjera.
- Atención al inversionista: Información, orientación y elaboración de agendas de visita.
- Mejora el clima de inversión: Identificación de obstáculos para la inversión extranjera y presentación de propuestas que contribuyan a facilitar el ambiente de negocios en Colombia.
- Comunicaciones: Elaboración de publicaciones y presentaciones que muestran las ventajas de Colombia, las oportunidades específicas en determinados sectores, y las normas legales aplicables a la inversión extranjera, con un mensaje uniforme y atractivo.

Su labor puede evaluarse a través de los registros de inversión extranjera directa (IED) que sin petróleo alcanzaron en 1996 US\$1880 millones, 42.2% superior al año anterior. La inversión extranjera en portafolio llegó a US\$292 millones, 20.6% superior al año anterior. En su conjunto los registros de inversión extranjera sin petróleo en 1996 sumaron US\$2.172 millones, 39% superior 1995.

2.3 EVALUACION DE LOS MECANISMOS DE COORDINACION DE LAS ENTIDADES DEL SECTOR Y DE ESTE CON LAS ENTIDADES O SECTORES RELACIONADOS

El Sistema Nacional de Comercio Exterior se compone de todas las entidades que intervienen en el proceso de definición, coordinación y ejecución de la política de comercio exterior.

En el Gráfico 3 se observa la manera como se relacionan las distintas entidades entre sí y con el medio ambiente exterior.

El **Consejo Superior de Comercio Exterior** es la instancia encargada de realizar la coordinación necesaria para definir la política del sector, para lo cual debe mantener contactos principalmente con el Banco de la República, los ministerios, el Departamento Nacional de Planeación y el sector productivo. El Banco de la República, en la medida en que define los lineamientos de la política monetaria, cambiaria y crediticia. La Comisión Mixta es el puente para coordinar las acciones del Gobierno y el sector productivo, ya que en ella están representados los gremios cuyos afiliados realizan operaciones de comercio exterior. La composición misma del Consejo, con los ministros de Desarrollo Económico, Comercio Exterior, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Agricultura, Minas y Energía y el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, busca asegurar la adecuada armonía de las entidades gubernamentales en relación con la política de comercio exterior.

Una dificultad que se plantea con respecto al funcionamiento efectivo del Consejo tiene que ver con el hecho de que sólo se reúne una vez al año o por solicitud expresa del Presidente de la República. En la práctica la definición y el seguimiento de la política de comercio exterior no se hace por este Consejo, sino por medio del CONPES y del comité de Asuntos Arancelarios, Aduaneros y de Comercio Exterior (en los aspectos de carácter técnico). Esta situación parece obedecer a la composición muy similar que tienen estos dos consejos

El **CONPES** es el organismo encargado de definir la política económica y social del país y, en esa perspectiva, establece los lineamientos principales en materia de asignación de recursos y responsabilidades para las diferentes instituciones del Estado. El Plan Estratégico Exportador, que contiene los lineamientos vigentes para el Sector, fue aprobado por el CONPES y adoptado por las demás instancias del Gobierno. La coordinación entre este organismo y el Consejo Superior se establece a través del Comité de Asuntos Arancelarios, Aduaneros y de Comercio Exterior.

El **Ministerio de Comercio Exterior** tiene por estatutos la función formal de coordinación entre las instituciones que componen el sector. A través de la Comisión Mixta recoge la percepción del sector privado y por medio del Consejo Superior dirime el conflicto de intereses con los demás ministerios. Actúa como Secretaría Técnica del Consejo y a su vez desarrolla los criterios de política definidos en dicho cuerpo colegiado. Con el Comité de Asuntos Arancelarios, Aduaneros y de Comercio Exterior (a través del Viceministro de Comercio Exterior) mantiene una relación directa.

Adicional al Comité Triple A, el Ministerio cuenta con diversos comités que actúan como organismos de asesoría y coordinación, como son el Comité de Prácticas Comerciales, de Servicios y Tecnología y Sectoriales, entre los cuales se encuentran: el de Negociaciones, el Agropecuario, el Industrial, el de Transporte y el Petrolero y Minero.

Formalmente está establecido que el Ministerio coordine con Proexport el diseño y seguimiento del Plan de Promoción de Exportaciones, labor que no se ha llevado a la práctica.

Las relaciones de coordinación con los distintos organismos de ejecución de la política en realidad constituye una relación de subordinación de éstos, en la medida en que cumplen con los requerimientos trazados en los organismos de política. El Ministerio actúa principalmente a través de tres direcciones técnicas: La de Programación, Coordinación y Política de Comercio Exterior (encargada de preparar con otras entidades los estudios soporte para la toma de decisiones en temas de política arancelaria, aduanera, monetaria, fiscal, de comercio exterior); La Dirección de Negociaciones (encargada del diseño de programas de política comercial y preparar las negociaciones comerciales y de integración); la de Desarrollo del intercambio (encargada de recomendar la política para el manejo de los instrumentos de promoción de exportaciones de bienes y servicios).

Adicionalmente, el Ministerio cuenta a su cargo con otro organismo de enlace entre las entidades del sector, la **Unidad contra el Neoproteccionismo**, constituida en 1995 por el Ministerio de Comercio Exterior, Incomex, Bancoldex y Proexport.

Esta Unidad forma parte de los programas a realizar dentro del Plan de Acción Cuatrienal del Ministerio de Comercio Exterior, debido a que es función del Ministerio “garantizar las condiciones para el crecimiento del sector exportador, formular la política de prevención y corrección de prácticas desleales del comercio internacional y promover y coordinar sistemas de información para apoyar la gestión de los empresarios y el desarrollo del comercio exterior de Colombia” (Resolución 654 de 1995).

Teniendo en cuenta lo anterior, las funciones del Incomex se enmarcan en el propósito para el cual se crea esta Unidad, quedando a cargo esta dependencia, de las investigaciones sobre dumping y subsidios.

Las investigaciones por dumping realizadas hasta el momento son 22, adicionalmente se adelantaron 2 investigaciones por subsidio. (Ministerio de Comercio Exterior; 1997)

El **Incomex** se relaciona con la Dian en lo relativo al manejo de los procesos de importación y exportación, la investigación de los precios internacionales y las medidas relacionadas con las prácticas desleales al comercio exterior. El Comité Triple A y la Dian fijan conjuntamente los precios de referencia de los bienes de importación y exportación, pero sólo si así lo define el Triple A.

Proexport y **Bancoldex** son dos instituciones que no mantienen relaciones de coordinación con el resto del Sector, a pesar de que sus respectivos patrimonios están conformados por bienes y recursos públicos. En el caso de Proexport se establece una relación débil con el Departamento Nacional de Planeación (en la medida en que existen unos recursos que se giran desde DNP a dicha entidad para la ejecución del programa de exportaciones menores⁷). Ya se ha mencionado que a través del Plan de Promoción de Exportaciones habría

⁷ “Con el objeto de fortalecer los servicios que presta Proexport y específicamente el programa de unidades exportadoras, el Gobierno dedicó recursos anuales del presupuesto nacional de \$10.800 millones para 1996 y \$10.000 millones para 1997. El 67% de los recursos será dedicado al programa de Unidades Exportadoras, el 31% para capacitación empresarial y el 2% para asesorías e investigación a través del Centro Colombiano del Empaque. En 1995 la ejecución de Proexport ascendió a \$24,428 millones de pesos. Para 1996, el presupuesto es de \$37.285 millones, sin contar con los \$10.800 millones que se le transferirán, que equivalen al 29% de ese presupuesto”. (DNP, MINCOMERCIO EXTERIOR, 1996).

una relación de coordinación con el Ministerio, sin embargo, dicho plan no posee metas y estrategias de cumplimiento claras⁸.

En relación con el **Ministerio de Relaciones Exteriores**, Proexport desarrolla programas de capacitación de los agregados comerciales en el exterior, dicho programa sólo está en la fase de iniciación. Bancoldex es esencialmente una institución financiera pero no participa ni de las decisiones ni del seguimiento y promoción de las exportaciones (a pesar de tener representación en el Consejo Superior de Comercio Exterior, en el cual no tiene voto). Teóricamente debería mantener una relación estrecha con Proexport pero la evidencia indica que los clientes de la primera son diferentes a los clientes de la segunda.

Por otra parte la promoción de exportaciones en la práctica se ha traducido en un mecanismo administrado por Proexport y Bancoldex exclusivamente bajo la lógica del mercado, es decir, de dicha promoción sólo participan los empresarios que ya son fuertes en el mercado exterior, tanto en la promoción no financiera como en la financiera.

En la evaluación del Plan Estratégico Exportador, que realizó Planeación Nacional, con respecto a Bancoldex se lee: “En los mercados financieros internacionales Bancoldex mantiene altos índices de calificación y esto le permite absorber mayores riesgos que el resto del sector financiero” y más adelante agrega, “ ... durante 1995, la cartera de Bancoldex creció 33%, pero, ... aunque el aumento de la cartera fue sustancial y explica el aumento en la cobertura, el crédito se concentró en un menor número de beneficiarios: de 2416 en 1994 pasó a 2342 en 1995, con una tendencia decreciente a junio de 1996, con 2262 beneficiarios, frente al universo exportador de casi 5000 exportadores” (CONPES-DNP, 1996).

Por su parte, sobre Proexport el plan afirma: “En la medida en que el programa de Unidades Exportadoras creció más rápido de lo programado, la atención se centró en el mercadeo de las exportaciones, área consolidada y relacionada con la experiencia de Proexport, sin profundizar suficientemente en los contactos y relaciones con otras entidades que complementan las actividades de promoción. Esta circunstancia hace al programa especialmente vulnerable a errores en su implementación. Si bien el número de empresas atendidas y la evolución del programa de Unidades Exportadoras se puede catalogar como satisfactorio, el programa no se ha consolidado como el eje central de la política integral de apoyo al sector exportador: la asesoría que se ofrece está centrada en aspectos relacionados con el mercadeo, se trabaja con empresas que están listas para exportar dejando sin priorizar las empresas con potencial exportador” (CONPES-DNP, 1996).

En cuanto a la aduana, se debe precisar que la función aduanera ha estado en los últimos años ligada a una concepción más tributaria, representada en la DIAN, como se ampliará más adelante.

⁸ Según la Contraloría General de la República el Plan Estratégico Exportador carece de una concepción clara del tipo de inserción internacional que se desea: El PEE no define objetivos concretos, ya que no especifica sectores prioritarios, ni volúmenes o incrementos en las tasas de las exportaciones, para cuantificar su efectividad en términos de indicadores. Igualmente no cuenta con un cronograma de actividades. Según la Contraloría los sectores prioritarios son aquellos cuyas ventajas están basadas en la disponibilidad de factores, proporcionan algunas ventajas competitivas, siempre y cuando los otros determinantes de la ventaja nacional también existan real o potencialmente. Además deben identificarse los sectores contiguos hacia adelante o hacia atrás en la cadena productiva u otros sectores relacionados en los que la ventaja es menos sensible a la simple disponibilidad de factores (CGR, 1995).

2.4 DETERMINACION DE PERTINENCIA Y POSIBLE DUPLICIDAD DE FUNCIONES ENTRE LAS ENTIDADES DEL SECTOR

El análisis de las funciones que debe cumplir el Sistema Nacional de Comercio Exterior exige determinar, en primer lugar, su pertinencia de acuerdo con la institución a la que se le han asignado y en segundo lugar, la duplicidad de la función, por su presencia en diferentes entidades.

Para la realización de estos propósitos, se llevó a cabo un ejercicio matricial donde se agruparon las funciones por dependencias, direcciones o unidades para cada una de las entidades que conforman el Sistema.

De este ejercicio se elaboró una primera matriz para el Ministerio de Comercio Exterior, Incomex, Proexport y la Dian. Como puede verse en el Cuadro 11, cada celda se ha dividido en cuatro, en la parte superior izquierda se establece la relación entre las funciones del Ministerio y Proexport; la parte superior derecha, entre el Ministerio y la Dian; la parte inferior izquierda, entre Proexport y el Incomex; la parte inferior derecha, entre el Incomex y la Dian. Para establecer las posibles relaciones entre el Ministerio de Comercio y el Incomex y a su vez entre Proexport y la Dian se realizaron anotaciones al margen del cuadro.

Adicionalmente se realizó un segundo ejercicio que incluye las funciones del Ministerio de Comercio Exterior, Proexport y Bancoldex. Como puede apreciarse en el Cuadro 12, cada celda se divide en dos partes, las relaciones entre el Ministerio y Proexport, se leen en la parte izquierda, y entre el Ministerio y Bancoldex en la parte derecha, así mismo las relaciones existentes por funciones entre Proexport y Bancoldex se encuentran anotadas al margen del cuadro.

Funciones no pertinentes.

En primer lugar, habría que plantearse la misma pertinencia de la existencia de instituciones como el **Incomex**, que fue diseñado y creado bajo la vigencia de un modelo económico que se regía por parámetros diferentes a los actualmente existentes. La eliminación de los diversos regímenes de importación y la necesidad de facilitar y agilizar los trámites del comercio internacional (que según algunos cálculos representan el 15% de los costos de importación, por ejemplo) no justifican la permanencia de una entidad cuya principal función era administrar las licencias para importar, en aplicación de uno de los principios del Decreto 444 de 1967, ya completamente desmontado. Como se analizó en sección anterior, al Incomex sólo le quedan hoy en día funciones accesorias de registro y estadística.

Al **Incomex**, además, se le ha asignado la función de certificar la calidad de la maquinaria pesada no producida en el país, para obtener exención del IVA. Esta es una función más de carácter aduanero que del ámbito de la ejecución de la política general de comercio exterior.

A la **Dian** se le asigna la función de interpretar y actuar como autoridad doctrinaria y estadística en materia tributaria y aduanera. El conflicto que aquí se genera tiene que ver con el hecho de que la función aduanera debe estar en relación de subordinación con la política de comercio exterior. En este momento la función aduanera está por fuera del ámbito del comercio exterior, asociada a una concepción más tributaria. Si la Aduana es una institución de ejecución de una parte de la política de comercio exterior no puede tener la función de interpretar y ser autoridad doctrinaria en la materia, lo cual debería ser del exclusivo manejo del Comité de Asuntos Aduaneros Arancelarios y de Comercio Exterior.

Existe consenso entre los analistas del tema aduanero, en el sentido de que las normas actuales de control aduanero fueron diseñadas con un sesgo tributario, inclinadas más al control documental que al control de las mercancías que ingresan al país.

Las normas aduaneras deben adaptarse a las necesidades del país y deben guardar armonía con las demás reglamentaciones del comercio exterior, teniendo en cuenta criterios que contribuyan a la eficiencia y agilidad de los procesos que se requieren en un modelo de economía abierta.

A la **Junta Asesora de Proexport** se le asigna la función de la elaboración, actualización y ejecución de un plan estratégico de promoción de exportaciones, si bien no se puede afirmar su no pertinencia como función de la institución, la evidencia indica que la responsabilidad de una política de Estado no puede dejarse al ámbito de una entidad que no tiene la capacidad de coordinar las variables productivas, institucionales, legales y de infraestructura, para el cumplimiento del Plan. El Plan Exportador es una función política sectorial. La elaboración y actualización de un plan de dicha naturaleza dentro del Sistema de Comercio Exterior debe ser responsabilidad del Consejo Superior y el Ministerio de Comercio Exterior. Esto no debe confundirse con una concepción rígida del proceso de definición de la política pública, por el contrario, la política pública se define en espacio de la concertación, que para el caso incluye al sector privado como parte del proceso de promoción de las exportaciones, lo que no puede hacerse es diluir la responsabilidad de la dirección, coordinación, ejecución y evaluación de la política. Esto es lo que parece estar ocurriendo con el Plan Estratégico Exportador.

Duplicidad de funciones.

Salvo lo señalado en párrafos anteriores, las funciones entre las distintas entidades parecen estar convenientemente distribuidas, así no se justifiquen plenamente bajo el actual modelo económico. La duplicidad que se presenta está en el manejo de los sistemas de información del Sector, en la elaboración de estudios de comercio exterior y en la capacitación a los usuarios del proceso exportador. Además existe redundancia en la tramitación de documentación, como sucede con el Registro y la Declaración de Importación.

Sistemas de Información: El Ministerio de Comercio Exterior, el Incomex y la Aduana tienen la responsabilidad de producir y divulgar la información del sector. En la práctica, el Ministerio es una entidad receptora de la información. El Incomex procesa directamente la información relativa a las declaraciones (que sólo representa la intención de importar) y los registros de importación (indican que la importación ocurrió efectivamente) y la Dian elabora información con base en los documentos de importación y exportación (que representan el tránsito efectivo de las mercancías).

Ambas entidades producen reportes sobre importaciones y exportaciones. En esos reportes interviene el Dane, entidad que recolecta la información que produce la Dian y luego vuelve a la Dian para su publicación definitiva.

Como se observa, la duplicidad hace ineficiente la producción de estadísticas desde el momento mismo de su generación hasta el procesamiento y divulgación. Esto ocasiona retardo y arroja un alto grado de inexactitud en las cifras, con los costos económicos que ello implica para el Estado Colombiano.

Complementario a la información estadística, la tarea de adelantar estudios sobre las áreas de comercio exterior se duplica en todas las entidades, dado que no existe la confianza necesaria para aprovechar los esfuerzos que hacen otras instituciones del mismo sector. Se

requiere por ello que esta sea una actividad centralizada en una sola institución de tal manera que se optimicen los resultados y la información sobre el sector sea menos dispersa y más coherente para la toma de decisiones.

En relación con la generación y circulación de información del sector, el Incomex ha venido trabajando en la implantación del Sistema de Información Nacional Comercio Exterior, SINCE con el cual se aspira a dar una solución informática a los procesos de importación y exportación del Sector, eliminando de paso el excesivo papeleo que deben tramitar los usuarios y arrojando datos de manera más confiable y oportuna. (Ver Anexo. 1)

Elaboración de estudios: Todas las entidades cuentan unidades o direcciones dedicadas a la realización de estudios tanto globales como sectoriales, sin que exista complementariedad o coordinación en este proceso. Un ejemplo particular a este respecto es Proexport y Bancoldex, quienes realizan estudios para identificar nuevas fuentes y sectores posibles para adelantar sus funciones respectivas de promoción y crédito a las exportaciones e importaciones respectivamente.

Capacitación: De acuerdo con las funciones establecidas tanto para Proexport y el Incomex se establece la capacitación de usuarios sobre el proceso exportador e importador, cuando esta función debería corresponderle únicamente al Incomex, dado que es el organismo encargado de llevar a cabo el trámite de los documentos respectivos.

Los anteriores son aspectos a tener en cuenta en el momento de replantear el ordenamiento institucional requerido por el nuevo modelo económico nacional e internacional, detallado en el Capítulo 1.

CAPITULO 3. FINANCIAMIENTO Y PERSONAL DEL SECTOR

El marco institucional requerido para el nuevo modelo debe corresponderse con los esquemas de financiamiento que le provea de recursos necesarios, pero también con las plantas de personal idóneo y suficiente para adelantar sus tareas. En el presente capítulo se abordan esos dos temas, analizando en primer lugar el sistema de finanzas del sector comercio exterior y en una segunda instancia lo relacionado con la dotación de recursos humanos existentes en las entidades que lo constituyen.

3.1 LAS FINANZAS PÚBLICAS Y EL COMERCIO EXTERIOR

El análisis de las finanzas públicas en la última década es necesario enmarcarlo en tres aspectos considerados vitales para el país: La descentralización, la Constitución de 1991 y la apertura económica. Estos hechos desencadenaron un proceso de reestructuración del aparato estatal, como requisito indispensable para el éxito de los mismos.

La Comisión de Racionalización del Gasto Público plantea los siguientes aspectos como características básicas a tener en cuenta en este proceso: “1) Profundizar el proceso de descentralización (trasladar responsabilidades). 2) Independizar la política tributaria de la política comercial del país. 3) Incorporar el sector privado en la provisión y administración de la infraestructura física y otros servicios públicos. 4) Concentrarse en la oferta de un conjunto específico de bienes públicos meritorios, entendiéndose como tales la defensa, la seguridad nacional, educación, salud y la protección del medio ambiente. 5) Establecer las instituciones necesarias para asegurar que la asignación de recursos en la economía esté determinada por mecanismos de mercado. 6) Llevar a cabo políticas de redistribución del ingreso con el objetivo de que la población menos favorecida pueda suplir sus necesidades básicas”(Rosas, 1996).

El sector de comercio exterior ha desarrollado parcialmente algunos de los puntos mencionados en el esquema anterior, sin embargo no se puede afirmar que el proceso de consolidación sectorial avanza por el camino adecuado.

En el Incomex se implementaron algunas acciones de descentralización, trasladando una serie de decisiones a las oficinas seccionales, igualmente, esta entidad avanzó en la vinculación del sector financiero a procesos de recaudos por venta de formularios.

La independencia de la política tributaria de la política comercial alcanzó algunos avances, si se observa la nueva estructura tributaria, tal como se muestra en el Cuadro 13:

Cuadro 13:

Evolucion de los ingresos del gobierno central

(en % del PIB)

	1980	1985	1990	1995	1996*
Ingresos tributarios	8,00	9,10	10,60	11,40	12,50
Directos	3,10	3,30	4,10	4,70	4,60
Indirectos	5,00	5,90	6,50	6,70	7,90
Impuestos al comercio exterior	2,70	2,80	3,60	3,20	3,30
Gravamen y recargos	1,80	2,00	2,60	1,30	1,30
Iva externo	0,90	0,80	1,00	1,90	2,00
Iva interno	1,20	1,90	2,00	2,90	2,90
Racionalización tributaria					0,90
Otros (impuestos a la gasolina timbre, a los servicios)	1,00	1,10	0,90	0,70	0,80

Ingresos no tributarios (multas, tasas, contribuciones, rentas contractuales)	0,30	0,80	0,80	1,50	1,60
Total Ingresos Corrientes	8,30	9,90	11,40	12,90	14,00

* Provisional

Fuente: Contraloría General de la República (recaudos brutos) 1990-1994.

Ministerio de Hacienda . Dirección del Tesoro.

CONFIS 1995-1996.

Sin embargo, la configuración regresiva de la estructura tributaria se advierte al considerar que el impuesto de renta ganó un punto y medio como porcentaje del PIB en década y media, mientras tanto los impuestos indirectos tuvieron un incremento de casi tres puntos.

El aporte de comercio exterior en impuestos indirectos (Gravámen y recargos más IVA) con respecto al PIB tuvo un leve crecimiento en la década 80-90 al ganar 0.8%. A partir de este año empieza un proceso de pérdida de importancia, pasando al 3.2% en 1995 y 3.3% en 1996. El aumento del último año obedece al incremento en el IVA, que paso del 14 al 16%.

Los gravámenes y recargos pasaron del 1.8% en 1980 al 2.6% en 1990 y a partir de allí se inició una paulatina reducción hasta llegar al 1.3% en 1996. La política fiscal abandonó el uso del arancel como mecanismo para financiar ingresos al presentar una fuerte reducción en su tasa, compensada parcialmente por un aumento en el nivel de las importaciones. Estas cifras demuestran resultados positivos en el proceso de independizar la política tributaria de la política comercial del país.

En cuanto a la oferta de servicios, existen dos situaciones que bien merecen ser analizadas: el servicio de registros de importación y la financiación a los exportadores.

El registro de importación cumple una función de autorización inicial para entrar al país mercancías provenientes del exterior y tramitar su pago en divisas. Este sistema tiene su razón de ser en un marco de control cambiario, pero en tiempos de libertad cambiaria, como la que se vive en el país, parece haber perdido su objetivo, y por tal razón, bien puede ser eliminado.

Por otra parte , como se enunció en el capítulo anterior, la financiación de los exportadores a través de Bancoldex constituye un servicio que no ha logrado ningún avance en la distribución equitativa de los recursos. La cartera de esta entidad ha permanecido concentrada en un reducido grupo de exportadores, que son del orden de 2.500. Este servicio bien podría ser prestado por instituciones financieras privadas, con líneas de crédito del IFI, logrando un mayor grado de coherencia con la cadena productiva destinada a la exportación.

Ingresos

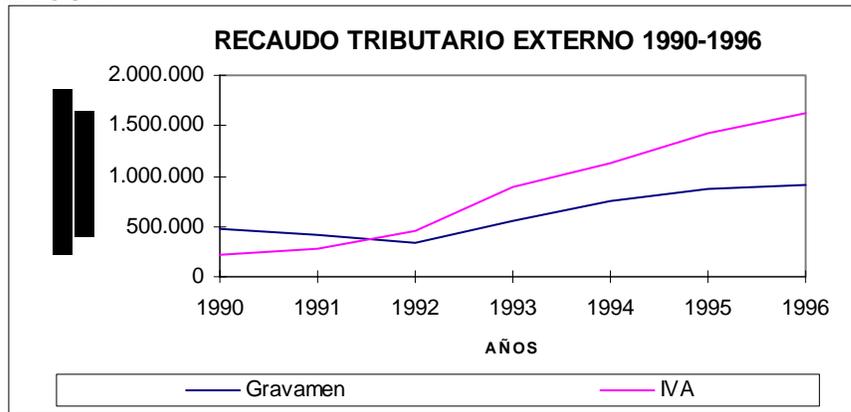
Los ingresos del sector de comercio exterior provienen básicamente de cuatro fuentes: gravamen a las importaciones, IVA a las importaciones, recursos propios del Incomex, especialmente por los formularios para registro de importaciones y recursos propios de Proexport, especialmente por rendimientos financieros. En estricto sentido, los dos primeros, conocidos como el recaudo tributario externo, se pueden considerar como rentas de propiedad de la Nación y los dos últimos como rentas sectoriales específicas, por lo cual no parece conveniente presentarlas como una sola partida, sino más bien analizarlas en forma separada.

Cuadro 14
Recaudo Tributario Externo
(Millones de pesos corrientes)

Años	Gravamen	IVA	Total	Variación
1990	476.329	212.470	688.799	
1991	407.961	275.308	683.269	-0,81
1992	337.007	460.017	797.024	14,27
1993	552.243	882.070	1.434.313	44,43
1994	748.239	1.124.078	1.872.317	23,39
1995	878.491	1.428.098	2.306.589	18,83
1996	904.261	1.616.143	2.520.404	8,48

Fuente: DIAN, Informe estadístico de comercio exterior. 1990-1996

GRAFICO 4



El Cuadro 14 y el Gráfico 4, muestran de manera clara cómo a partir de 1991 los recaudos por gravamen a las importaciones han venido perdiendo importancia relativa en relación con el IVA. En 1990 el gravamen representaba el 69.1% del total del recaudo externo y el IVA el 30.9%; en 1996, el gravamen representó tan sólo el 35.9% y el IVA 64.1%.

Estos resultados evidencian el interés del gobierno Nacional de independizar la política comercial de la política fiscal.

En 1996 se obtuvieron por gravamen a las importaciones \$904.261 millones. Si relacionamos esta cifra con la suma de los presupuestos para el mismo año del Ministerio de Comercio Exterior y la DIAN que fue de \$ 54.267 millones, se deduce que el sector absorbió el 6% del ingreso y contribuyó con \$849.994 millones para la financiación del Presupuesto Nacional, sin tener en cuenta los recursos del IVA.

En otro frente, los ingresos propios del Incomex en 1996 ascendieron a \$13.322 millones, de los cuales \$9.399 millones, que representan el 70.5%, corresponden a la venta de formas para registros de importación. Estos ingresos le permiten financiar la totalidad de los gastos de funcionamiento e inversión.

Los ingresos de Proexport Colombia fueron de \$53.215 millones, provenientes especialmente de rendimientos financieros, los cuales le permiten atender totalmente sus gastos de funcionamiento e inversión, que en el mismo período fueron de \$37.289 millones.

Bajo el supuesto de que los recaudos por gravamen deben servir para financiar las entidades del sector que solamente obtienen recursos del Presupuesto Nacional, es decir, la DIAN (la parte de operación aduanera) y el Ministerio de Comercio Exterior, y que el Incomex y Proexport Colombia se financian con recursos propios, hemos de concluir que el sector es perfectamente autofinanciable.

Gastos

El análisis de los gastos del sector se centra en las cuatro entidades que intervienen de una manera directa en las actividades de regulación, promoción, operación y control del mismo, como son el Ministerio de Comercio Exterior, Incomex, Dian -en lo que corresponde a operación aduanera- y Proexport.

Ministerio de Comercio Exterior

Para la vigencia de 1996, el Ministerio tuvo una apropiación presupuestal de \$38.266 millones, de los cuales solamente ejecutó \$17.581' que equivalen al 46%. De la cifra ejecutada el 80% corresponde a funcionamiento y el 20% a inversión.

La inversión está orientada especialmente a asistencia técnica y a investigación y estudios.

Incomex

En 1996 tuvo un presupuesto de gastos de \$13.143 millones, de los cuales ejecutó \$12.472 que representaron el 94.9%. Del valor ejecutado, \$9.519 (76.3%) correspondieron a funcionamiento y \$2.953' (23.7%) a inversión.

En la inversión se destacan proyectos informáticos y de sistemas de información con \$2.370 millones .

El Incomex se financia en su totalidad con recursos propios que provienen fundamentalmente de la venta de formularios para registros de importación. En 1996 obtuvo por este concepto \$ 9.862 millones, lo que representó el 72.8 % del total de sus ingresos que ascendieron a \$13,548 millones. Los demás ingresos provienen de rendimientos de inversiones y de excedentes financieros.

Dian - Aduanas

En 1996 su presupuesto de gastos fue de \$36.686 millones de los cuales ejecutaron la totalidad. \$35.403 millones (96.5%) son gastos de funcionamiento y \$1.283 millones (3.5%) gastos de inversión.

La DIAN se financia en su totalidad con recursos del Presupuesto Nacional, sin embargo, aporta recursos provenientes de incautación y venta de mercancías incautadas, que en 1996 ascendieron a \$7.712 millones adicionalmente donó mercancías a la Red de Solidaridad Social por \$5.950 millones.

Proexport.

En 1996 se asignó a Proexport un presupuesto de \$37.285 millones de los cuales ejecutó \$ 34.116 millones que representan el 91.5%.

La inversión participa con \$18.107 millones que representan el 53.1%, y los gastos de funcionamiento con \$16.009 millones que equivalen al 46.9% .

Proexport se financia con los rendimientos que le transfiere Fiducoldex por los rendimientos de los activos e inversiones que le fueron asignados en el proceso de liquidación de Proexpo y que son en su totalidad recursos públicos.

Los cuadros 15 y 16 muestran el origen y ejecución de los recursos del sector, respectivamente.

Cuadro 15

Origen de los Recursos de Financiación del Sector, 1996

(Miles de Millones de Pesos Corrientes y Porcentajes)

PRESUPUESTO NACIONAL	AÑO	PESOS	%
Ministerio de Comercio Exterior	1996	17.581	
DIAN	1996	36.686	
SUBTOTAL		54.267	53.8
RECURSOS PROPIOS	AÑO	\$	%
Incomex	1996	12.472	
Proexport	1996	34.116	
SUBTOTAL		46.588	46.2
TOTAL		100.855	100,0

Fuente: Presupuestos Ministerio de Comercio Exterior, Incomex, Proexport, Dirección General del Presupuesto, Ministerio de Hacienda.

En 1996 se gastaron en el sector \$100.855 miles de millones, de los cuales el 53.8% se financió con recursos del presupuesto nacional y el 46.2% con recursos propios del sector.

Cuadro 16

Sector de Comercio Exterior

Presupuesto Ejecutado en la Vigencia 1996

(Millones de Pesos)

	PESOS	%
INCOMEX		
Funcionamiento	9.519	76,3
Inversion	2.953	23,7
Subtotal	12.472	100,0
MIN. COMERCIO EXTERIOR		
Funcionamiento	13.996	79,6
Inversion	3.585	20,4
Subtotal	17.581	100,0
DIAN		
Funcionamiento	35.403	96,5
Inversion	1.283	3,5
Subtotal	36.686	100,0

	PROEXPORT	
Funcionamiento	16.009	46,9
Inversion	18.107	53,1
Subtotal	34.116	100,0
	TOTAL	%
Funcionamiento	74.927	74,3
Inversion	25.928	25,7
	100.855	100,0

Fuente: Presupuestos Ministerio de Comercio Exterior, Incomex, Proexport, Dian

Del total de la cifra invertida más de tres cuartas partes se destinaron a funcionamiento y el resto a inversión. En el funcionamiento, una cifra aproximada al 70% corresponde a gastos de personal. En la inversión se destinaron recursos importantes a modernización informática y sistemas de información, sin que todavía presenten resultados concretos.

3.2. FINANCIACION A LOS EXPORTADORES

Bancoldex

En 1996, desembolsó recursos en moneda nacional por valor de \$493.439 millones (2.601 operaciones) y para préstamos en dólares por USD 701 millones (3.118 operaciones).

El saldo de la cartera de Bancoldex presentó en 1996 un leve ascenso en relación con el año anterior, al pasar de \$1.524.189 millones a \$1. 579.207, lo que equivale al 3.6%., que es el resultado de una disminución del 2.7% de la cartera en dólares y de un aumento del 1.5% de la cartera en pesos (10.5%).

En el período 96 las utilidades de Bancoldex fueron de \$47.681 millones, lo cual equivale a una rentabilidad anual del patrimonio del 2.68%, resultado que aún en las mejores épocas de subsidios a la demanda, sería considerado deficiente.

Por otra parte, como se enuncio en el capítulo anterior, la financiación de los exportadores a través de Bancoldex es un servicio que no ha logrado ningún avance en la distribución equitativa de los recursos. La cartera de esta entidad ha permanecido concentrada en un reducido grupo de exportadores, que son del orden de 2.500. Este servicio bien podría ser prestado por instituciones financieras privadas, con líneas de crédito del IFI, logrando un mayor grado de coherencia con la cadena productiva destinada a la exportación.

Pero, además no existe ninguna coordinación de la acción de promoción que realiza Proexport Colombia con la actividad crediticia de Bancoldex, ya que mientras el primero busca crear y fortalecer nuevas unidades exportadoras, seguramente de mediano y pequeño tamaño, Bancoldex se concentra en exportadores grandes.

3.3 PLANTAS DE PERSONAL

Dian

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales tiene 6.908 funcionarios, de los cuales el 33%, desempeña funciones aduaneras, el 10% funciones cambiarias y el 57% funciones tributarias. Lo anterior significa que a la función aduanera se dedican 2.000 personas aproximadamente, con un costo anual para 1997 de 33.7 mil millones de pesos.

Ministerio de Comercio Exterior

Tiene en 1997 una planta de personal de 226 cargos. En 1996 los gastos de personal sumaron \$5.515 millones, incluyendo transferencias.

Incomex

Tiene en 1997 un planta de personal de 332 cargos con un costo de \$6.342 millones

Proexport

Tiene en 1997 una planta de 258 cargos, de los cuales 162 ejercen funciones en el país y 96 en el exterior. De la planta de funcionarios en Colombia, el nivel de descentralización es muy bajo, existen 5 empleados en Medellín, 4 en Cali y 1 en Barranquilla.

Con fondos de Proexport se pagan funcionarios de misiones comerciales de las embajadas y consulados de Colombia en Austria, Bruselas, Buenos Aires, Caracas, Chile, Hamburgo, Lima, Londres, Los Angeles, Madrid, México, Miami, Montevideo, Nueva York, Quito, San Juan de Puerto Rico, Sao Paulo, Suecia, Taipei, Tokio y Toronto.

Algunos países como Uruguay y Austria presentan muy bajos niveles comerciales con Colombia.

Los funcionarios de Proexport son contratados a través de Fiducoldex, que es la entidad que administra este fideicomiso.

En 1996 los gastos de personal ascendieron a \$9.265 millones.

Del total de 2816 funcionarios del Sector, 2.226 se pagan con recursos del Presupuesto Nacional y 590 con recursos propios.

La DIAN ocupa el 71 % de los funcionarios del Sector. Esta entidad redujo significativamente su planta en su planta en 1991, cuando pasó de 3.350 a 1.390 funcionarios. A partir de este año ha tenido un crecimiento de 610 empleados aproximadamente.

En las otras tres entidades estudiadas, se podría decir que hay un número razonable de funcionarios, teniendo en cuenta adicionalmente, que el Ministerio y Proexport son organismos de reciente creación.

Como se ha mencionado anteriormente, Proexport tiene una planta de 96 funcionarios en el exterior, los que cumplen funciones en las misiones comerciales de algunas embajadas de Colombia. Existen funcionarios en países con los cuales Colombia tiene mínimos niveles de intercambio comercial, como en los casos de Uruguay y Austria. Sobre este punto no se obtuvo mayor información.

CAPITULO 4. FUNCIONAMIENTO

La nueva concepción del Estado ha enfatizado en la importancia de la planeación como instrumento para definir objetivos y estrategias que aseguren que la gestión de las entidades públicas tenga los resultados positivos, tanto en el uso de sus recursos como en la satisfacción de las necesidades de la comunidad a quien van dirigidas sus acciones.

La propia constitución Política introdujo la obligatoriedad de formular el plan Nacional de Desarrollo y estableció un sistema nacional de planeación y evaluación de resultados, generando un sistema modular de planeación, que busca armonizar lo nacional con lo sectorial y con lo regional, lo regional con lo local y lo sectorial con lo institucional.

A partir de este esquema, todas las entidades públicas del nivel nacional deben elaborar planes de desarrollo anuales y cuatrianuales, definiendo de manera clara y verificable sus objetivos y su compromiso con los usuarios. El Departamento Nacional de Planeación es la entidad encargada de formular e implantar el sistema, que busca desarrollar una cultura de planificación y de control y evaluación de resultados en forma permanente al interior de las propias instituciones y por parte de organismos de tutela y coordinación sectorial como los ministerios y departamentos administrativos.

Existe consenso sobre la necesidad de diseñar y aplicar sistemas de planeación, dirección, control y evaluación de la gestión desplegada y los resultados obtenidos en los procesos de las organizaciones públicas, con el propósito de hacer un seguimiento permanente a su desempeño, de manera que sea posible efectuar una planeación afinada de su accionar, pero también detectar oportunamente los problemas, cuellos de botella, y posibles desvíos de sus objetivos fundamentales, a fin de introducir los correctivos requeridos y así entrar en esquemas de mejoramiento continuo. En esta dirección, la eficiencia, eficacia, y la efectividad de la actividad estatal son temas de permanente seguimiento y evaluación, para poder guiar a las entidades en el cumplimiento de sus fines, dentro de procesos de permanente aprendizaje y mejoramiento.

En el presente capítulo se adelanta una revisión de los procedimientos y metodologías que las entidades abordadas por el estudio han instrumentado a efectos de hacer seguimiento a su gestión. De la misma manera, se esbozan los lineamientos generales para el diseño de una metodología que permita identificar indicadores de gestión. Finalmente, se realiza el análisis de los indicadores que las entidades han desarrollado y puesto en conocimiento del CID.⁹

4.1 EVALUACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS Y METODOLOGÍAS PARA EL SEGUIMIENTO DE LA GESTIÓN DE LAS DISTINTAS ENTIDADES.

Desde un punto de vista global, la evaluación efectuada por el Conpes al Plan Estratégico Exportador¹⁰ es, en alguna medida, un mecanismo de monitoreo para analizar la gestión de cada una de las entidades que integran el Sistema de Comercio Exterior, de acuerdo con las responsabilidades asignadas en el Plan de Desarrollo El Salto Social. Por su mismo carácter, esta evaluación es bastante general y no examina el detalle de cada una de las entidades, acción que debería corresponder al Ministerio de Comercio Exterior que, de acuerdo con las funciones asignadas por la reglamentación existente, es la entidad encargada de realizar evaluaciones de la política de comercio exterior, así como de las organizaciones pertenecientes al Sistema.

⁹ A este respecto vale la pena señalar la reticencia mostrada por la DIAN para dar a conocer al equipo de investigación del CID los indicadores que ellos han podido desarrollar.

¹⁰ Conpes 2883 de Noviembre 20 de 1996.

En términos generales, de acuerdo con los acercamientos realizados a las entidades que forman parte del Sistema de Comercio Exterior, puede decirse que éste es el aspecto que menos han desarrollado, a pesar del énfasis puesto en ello en los diferentes documentos que definen objetivos o asignan responsabilidades en el Plan Estratégico Exportador. A continuación se presenta, de manera somera, la situación encontrada en cada institución.

Ministerio de Comercio Exterior

Cuenta con un Plan de Acción para el período 1995-1998, enmarcado en los lineamientos generales del Plan Nacional de Desarrollo y con las responsabilidades asignadas por el Plan Estratégico Exportador¹¹, consistentes en:

-Superar la coyuntura adversa de comercio con Venezuela e iniciar segunda etapa de integración.

-Poner en marcha acuerdos G-3, con Centroamérica y con el CARICON.

-Consolidar la Integración Andina.

-Iniciar procesos de análisis y discusión nacional en torno a la integración hemisférica y posible adhesión al TLC.

-Iniciar proceso de evaluación y análisis de negociaciones con Mercosur.

-Promover las preferencias como ATPA y PEC.

-Continuar esfuerzos con países de la Cuenca del Pacífico.

-Continuar esfuerzos con CEE y acuerdos bilaterales.

-Consolidar la participación de Colombia en la OMC.

-Crear y poner en marcha una Unidad Especial contra el Neoproteccionismo.

-Utilizar los instrumentos de protección previstos en los acuerdos.

-Ajustar y ampliar el CERT.

-Analizar la conveniencia de iniciar aproximaciones a un sistema de devolución de impuestos indirectos.

-Ampliar líneas de crédito para compradores en el exterior y diseñar nuevas para exportadores.

-Ampliar las líneas de seguros de Segurexpo y consolidar las existentes.

-Consolidar el modelo de "Unidades de Exportación".

-Ampliar la cobertura de los Centros de Atención al Exportador (CAES).

-Ampliar los sistemas de servicios de información de Comercio

El Plan Estratégico se centra en tres áreas fundamentales: negociaciones internacionales, planeación e investigaciones y apoyo al sector exportador, a través de seis programas básicos:

1. Consolidación y ampliación de la integración y aprovechamiento de preferencias y construcción de un marco internacional de respeto al libre comercio.

2. Programa de Fomento y Promoción

3. Programa de Protección de la Producción y la Exportación.

4. Programa de Apertura y Consolidación de Nuevos Mercados

5. Programa de Incremento de la Productividad y competitividad

¹¹ Documento CONPES 2748 del 15 de Diciembre de 1994.

6. Programa de Desarrollo Institucional

Con respecto a las evaluaciones a los planes, la Oficina de Planeación del Ministerio ha venido realizando informes anuales al Plan de Acción establecido para el período 1995-1998 y al Plan Estratégico de la institución, con el propósito de constatar el cumplimiento de las metas y objetivos, en concordancia con la Misión y Visión de la entidad. Para la consolidación de este documento se realizaron diversas entrevistas y reuniones con las diversas direcciones y oficinas.

Estos informes fueron entregados a la Contraloría General de la Nación, junto con un informe de ejecución del presupuesto de inversión para los años 1994 y 1995.

Sin embargo, es necesario anotar que los informes presentados son más descriptivos que evaluativos, caracterizándose por establecer el alcance, los beneficios y los resultados de las diversas acciones emprendidas por la entidad de una manera muy general, sin tener en cuenta desde un inicio metas a cumplir, si efectivamente se cumplieron, el tiempo acordado, etc.

Además, es necesario resaltar que en la entidad no existen indicadores que evalúen su gestión. Hasta el momento la institución cuenta con un manual preliminar para "Implantar un Sistema de Control de Gestión y Resultados", elaborado en 1994 y que aún no se ha aplicado. Actualmente la Oficina de Planeación está desarrollando estudios para establecer indicadores apropiados para la labor del Ministerio.

En fecha reciente el Ministerio de Comercio Exterior presentó un Balance del Sector de Comercio Exterior, ante el Departamento Administrativo de la Función Pública, (incluyendo al Ministerio de Comercio Exterior y sus organismos adscritos y vinculados: Incomex, Bancoldex, Fiducoldex y Proexport)., teniendo en cuenta el artículo 30 de la Ley 344 de 1996 mediante el cual el Presidente de la República cuenta con facultades para suprimir y fusionar entidades de la Rama Ejecutiva.

El Balance contiene inicialmente una evaluación general de los alcances de las políticas establecidas en el Plan de Desarrollo El Salto Social y que se encuentran de una manera más concreta en el Plan Estratégico Exportador. Esta evaluación es igualmente descriptiva, similar a la realizada por el DNP del Plan Estratégico Exportador en 1996.

Los lineamientos evaluados están relacionados con los Acuerdos Sectoriales de Competitividad, impulso de las negociaciones internacionales y de las herramientas de apoyo a las exportaciones¹².

La segunda parte contiene una evaluación de la organización y estructura del sector, estableciendo que los mecanismos de coordinación existentes (comités y Consejos), tanto al interior del sector como con otras entidades que están relacionadas pero que no forman parte del Sector de Comercio Exterior, funcionan correctamente.

Igualmente establece que no existen funciones que no sean pertinentes a las entidades, presentadas en la evaluación, al igual duplicidades de funciones.

La tercera parte analiza el financiamiento de las entidades y finalmente la cuarta parte analiza la gestión del sector en términos de indicadores establecidos por las entidades que forman parte del Sector, concluyendo que ninguna entidad hasta el momento cuenta con verdaderas herramientas que sirvan para evaluar la gestión de las cada una de las entidades.

Cabe señalar que este informe no evalúa objetivamente la gestión del Ministerio y sus entidades adscritas y vinculadas, es un documento descriptivo más que cualquier otra cosa y que

¹² Cert, Zonas Francas, Plan Vallejo, Sociedades de Comercialización Internacional, Crédito de Bancoldex, Seguro de Exportación, Unidades Exportadoras, Información (SINCE), Servicios para exportar y la Unidad Especial contra el Neoproteccionismo.

además cae en la subjetividad, no establece en ninguna parte los problemas tan obvios del Sector en materias de descoordinación, información y duplicidades de funciones evidentes.

Instituto Colombiano de Comercio Exterior

El Incomex cuenta con un Plan Indicativo Cuatrienal denominado "Plan Estratégico Liderazgo-calidad y Servicio", el cual se inició en 1992, siendo implementado en 1993 y 1994 y sometido a sucesivos ajustes, de acuerdo con los compromisos de la internacionalización de la economía.

Dicho plan se fundamenta en tres elementos básicos que conforman la base de la organización, y que son: el talento humano, las normas y procedimientos de comercio exterior y la tecnología. Dentro de las responsabilidades más importantes asignadas en el Plan Estratégico Exportador se encuentra la implementación del Sistema de Información Nacional de Comercio Exterior Colombiano, SINCE, que se encuentra actualmente retrasado en la segunda fase de su desarrollo (de tres), consistente en la prueba e implementación del trámite de importaciones, aranceles, información de exportaciones, Sistema Plan Vallejo y la Red de Comercio Exterior. Otras responsabilidades tienen que ver con la realización de cursos de capacitación, reducción en los documentos requeridos para trámites en los registros de importación.

Sin embargo, como documento de evaluación, el Plan Indicativo presenta el mismo problema que en todas las entidades, es más descriptivo que una verdadera herramienta de evaluación. En relación con indicadores de gestión, dentro de sus propósitos para 1997 se encuentra la identificación y el establecimiento de un sistema de evaluación acorde a los nuevos lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional.

En abril del año en curso la entidad diseñó una serie de indicadores para evaluar la gestión de la entidad en su conjunto y a su vez de cada una de las áreas que la componen con el propósito de "disponer de una herramienta que sirva de información gerencial para la toma de decisiones" (INCOMEX:1997). Estos indicadores están en proceso de implementación.

Dentro de la propuesta se cuentan con indicadores diferenciados tanto para la entidad en su conjunto como para cada una de las áreas que la componen. Igualmente se especifica qué aspecto evalúa cada indicador (eficiencia, eficacia y calidad), y cómo se mide ese resultado (en porcentaje o en términos absolutos)

Los indicadores propuestos son apropiados, pero la entidad debe priorizar estos indicadores sobre los servicios y productos que ofrece, para de esta manera evaluar correctamente su gestión.

Banco de Comercio Exterior

Bancoldex, al ser una entidad vinculada al Ministerio de Comercio Exterior cuenta con autonomía administrativa y por esta razón legalmente no se obliga a contar con un plan estratégico o de acción, a pesar de las recomendaciones que a este respecto se realizan en el Plan Estratégico Exportador:

- Ampliar la cobertura de los servicios financieros.
- Difundir los servicios financieros que ofrece de manera permanente.
- Ampliar campañas publicitarias y de ventas del servicio del crédito al comprador.
- Diseñar líneas de crédito de preembarque y postembarque en las cuales la póliza de Segurexpo sea aceptada como garantía.
- Diseñar líneas de crédito para la adquisición de tecnología.

-Dar acceso a Bancoldex a recursos de largo plazo que provengan del Fondo de Estabilización para así poder modificar los costos y plazos de los créditos que se ofrecen.

-Financiación de cuentas pendientes de los compradores venezolanos para devolverle la confianza a los exportadores colombianos.

En materia de evaluación, el Banco realiza informes periódicos sobre el comportamiento de la cartera y las finanzas, especialmente, utilizando indicadores de uso común para una entidad crediticia como lo es Bancoldex. Los informes presentados están a cargo del Departamento de Control Financiero, y se detallan a continuación:

Gestión Comercial:

El informe de cartera, que monitorea en forma semanal los saldos de cartera tanto en pesos como en dólares, así como los saldos de cada uno de los productos que constituyen el portafolio del Banco. En forma mensual se hacen análisis de concentración de cartera por sectores económicos, por intermediarios financieros, evolución de la cartera contra el presupuesto, análisis de los desembolsos, las recuperaciones y los prepagos.

Gestión Financiera:

El informe financiero, que presenta un panorama de las principales cifras financieras mensuales y acumuladas del Banco, analizando así los ingresos financieros, gastos financieros, así como también los gastos de operación. El informe financiero incluye el Balance y Estado de Resultados, tanto mensuales como acumulados, así como también un comparativo de la ejecución versus el presupuesto.

El Informe de Ejecución Presupuestal, que está dirigido a las cabezas de las áreas para que monitoreen el comportamiento de sus gastos y los de sus dependencias. Estos informes sirven a su vez para que cada director evalúe la evolución de sus gastos de acuerdo con el presupuesto y se convierta en una herramienta para la toma de decisiones.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

La Dian, en lo relacionado con sus funciones atinentes a las operaciones de comercio exterior, no cuenta con un Plan Estratégico, lo cual refleja el bajo perfil que esta función tiene dentro de la entidad.

Proexport

Dentro de las funciones establecidas para Proexport, la entidad cuenta con la elaboración y ejecución de un Plan Estratégico de Promoción de Exportaciones, que al igual que los planes de todas las entidades que conforman el Sector, es general.

Pero la gestión de Proexport puede diagnosticarse por el número de Unidades Exportadoras consolidadas, y por la cantidad de empresas adheridas a estas Unidades, las que fueron abordadas en el capítulo 2.

4.2 ANALISIS DE INDICADORES EXISTENTES SOBRE LA GESTION DEL SECTOR

Las entidades analizadas hasta el momento no cuentan con indicadores de gestión ya implementados. Hasta el momento se están desarrollando en el Ministerio de Comercio Exterior y

Bancoldex índices que sirvan para medir de alguna manera el desempeño de cada una de las áreas o direcciones que componen la estructura de cada institución.

El Incomex, como se anotó anteriormente desarrolló una metodología en abril de este año para el establecimiento de indicadores de gestión, diferenciando indicadores corporativos y para cada una de las áreas que lo componen.

Cuenta con una serie de información estadística por regionales donde detalla el número de registros, licencias, Plan Vallejo, certificados de origen, registrados y aprobados, así como visas textiles, declaración de exportaciones y garantías, pero estas cifras en realidad no pueden tomarse como indicadores. Cuadro 17).

Cuadro 17

Estadísticas del Incomex

Total de operaciones realizadas por el Incomex, 1994- 1996

OPERACIONES	1994	1995	1996
Registros			
Tramitados	414.017	427.430	430.169
Aprobados	317.232	337.683	335.461
Modificados	33.501	39.583	47.770
Licencias			
Tramitados	19.289	19.697	20.971
Aprobados	16.086	15.824	16.561
Plan Vallejo			
Tramitados	15.010	15.511	17.151
Aprobados	4.314	4.782	4.875
Visitas	89	84	160
Certificados de origen	150.705	171.400	157.059
Visa Textil	22.344	20.839	20.105
DEX	105.731	95.620	68.400
Garantías			
Canceladas	1.891	500	1.510
Efectivas	856	395	976
Inscripción exportadores			
Cafe	89	40	90
R.N.E.	2.172	2.070	3.436
Total documentos	770.008	797.951	772.672
No. personas	110	106	104
Carga de trabajo (mes/fun)	4.819	5.092	5.088

Carga de trabajo (dia/fun)	241	255	254
---------------------------------------	-----	-----	-----

FUENTE: Oficinas regionales y seccionales del Incomex

En términos generales, la metodología propuesta por el Incomex para identificar indicadores de gestión de la entidad es muy general, ya que los índices propuestos son en últimas combinaciones de las estadísticas arrojadas por la entidad en términos de trámites a usuarios, servicios a usuarios, investigaciones concluidas, presupuesto, pueden utilizarse como un termómetro, pero no evalúan la gestión de la entidad como tal.

Proexport, no cuenta con una metodología para identificar y evaluar indicadores de gestión, como se anotó anteriormente su gestión se evalúa a través de su servicio fundamental de promoción de exportaciones a través de las unidades exportadoras y grupos de iniciación consolidados.

En relación con la Dian, se sabe que cuenta con informes evaluativos sobre la gestión al interior de la entidad, la cual no se encuentra disponible para el público.

4.3 DISEÑO DE UNA METODOLOGIA PARA IDENTIFICAR INDICADORES DE GESTION.

Las transformaciones ocurridas en el campo de las organizaciones y la administración han alcanzado a las entidades públicas. Su tránsito hacia mayores niveles de apertura y flexibilidad, hacia un uso más productivo y democrático de sus recursos, a su vez, han significado también un cambio en los criterios de evaluación de su accionar.

Este cambio en los criterios y mecanismos de evaluación de la gestión pública fue captado y además elevado al rango de norma constitucional en el país. Los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad, emanados del constituyente para evaluar la actividad de los entes estatales, no sólo resultan congruentes con los cambios mencionados, sino que tornan en mandato el avance de una administración pública concentrada en los medios (las normas y los procedimientos), hacia una preocupación por los fines (solución de las necesidades de la ciudadanía) dentro de un espíritu de mejoramiento en la capacidad de gestión.

Por ello resulta primordial la existencia de una definición conceptual que ligue los principios constitucionales de evaluación (las EEEEs) con las nuevas realidades, concepciones y prácticas organizacionales y administrativas, que están configurándose como parámetros para evaluar la gestión pública.

Los cuatro ámbitos de evaluación de las organizaciones públicas enfatizan el hecho de que se trata de organizaciones abiertas, con estrechos lazos con su entorno, del cual reciben exigencias y sobre el cual producen efectos de mediano plazo e impactos de largo plazo, representados en los cambios originados en la población objetivo (usuarios, beneficiarios, clientes).

El primero de tales criterios, **la economía**, hace referencia al manejo de los recursos de que dispone una institución para el logro de sus objetivos, y por lo tanto define el campo acción de su administración. El carácter abierto de la organización se debe a que es la sociedad quien provee los recursos con los cuales despliega su accionar. Y el logro de sus objetivos depende, en buena medida, no sólo de la cantidad sino de la calidad y grado de desarrollo de los mismos. De esta forma la obtención de recursos avanzados (tecnológicos, información, mano de obra calificada), para las organizaciones públicas se convierte en externalidades que potencian sus propias capacidades.

Sin embargo, la evaluación de la gestión institucional se efectúa, básicamente, a partir del manejo de los recursos puestos a su disposición. Y un primer criterio es el economía, entendida ésta como la asignación más (eficiente) adecuada de los recursos de la entidad para el cumplimiento de su misión y objetivos¹³.

En cumplimiento de tal principio resulta vital una adecuada elección de los recursos (factores, insumos e infraestructuras) para el desarrollo de sus actividades, lo cual se reflejará en una reducción de los costos; pero más importante aún resulta la aplicación de dichos recursos de modo que su utilización resulte óptima, y ello requiere de una adecuada capacidad estratégica. La selección de prioridades que esto conlleva en el sector público obliga, sin embargo, a establecer consideraciones relacionadas con los fines de la organización, e introduce elementos de beneficio social.

El segundo criterio, **la eficiencia**, es un imperativo para organizaciones tanto públicas como privadas. Se orienta a establecer los adelantos alcanzados por la entidad en materia de producción de bienes y/o prestación de servicios con los recursos utilizados. Esta relación entre insumos y productos se efectúa a nivel interno, mediante un proceso susceptible de mejorar: es dinámico. En este sentido, los avances se logran en la medida en que se generen más bienes o servicios en el mismo tiempo y/o con los mismos recursos, lo cual se expresa, necesariamente, en una reducción en los costos y la posibilidad de ofrecer a menores precios sus productos, involucrando un nivel dado de calidad.

Si bien cuentan para las organizaciones estatales evaluaciones de carácter estático, como aquellas que comparan, dada una tecnología, los rendimientos obtenidos por la maquinaria y equipos, el trabajo, o la totalidad de los factores (en funciones de producción tipo Cobb Douglas, por ejemplo) con respecto a los resultados obtenidos en otros países o empresas, lo más importante es la evaluación de la dinámica de la eficiencia.

La eficiencia puede mejorar por vía de la racionalización, aumentos en la productividad de los factores, la modernización, o una combinación de las tres. Aumentos en el producto, con los mismos factores (capital y trabajo), tecnología e insumos, representan aumentos en la eficiencia. Ello puede ser el resultado de mejoras en los procesos, que pueden expresarse en reducción o integración en actividades y tareas, reducción de tiempos muertos y aumento de los tiempos efectivos sobre el tiempo total, agilidad en los trámites, y otras modificaciones. En conjunto, ellos representan mejoras y, a veces, innovaciones en los procesos.

Esos avances suelen ir acompañados de reducciones en la plantas de personal, y en conjunto representan disminución en sus costos para la entidad involucrada, lo que refleja el carácter dinámico del concepto, dimensión que es capturada, en el país, en la definición que del término se hace y que rige para la evaluación de la gestión pública: "se entiende por eficiencia el costo con el cual la entidad alcanza sus resultados, entendido aquel como el costo mínimo" (CGR, 1994: 19).

Pero la eficiencia tiene otra dimensión: también es consecuencia de aumentos en la productividad de los factores de producción. A múltiples aspectos puede deberse: mejoras en la utilización y aprovechamiento de maquinarias, equipos e insumos; procesos de capacitación o desarrollo de incentivos que eleven la producción individual o conjunta del trabajo; o por la aplicación de concepciones y tecnologías administrativas que eleven productividad y calidad, y que posibiliten el mejoramiento continuo.

¹³ Esta definición proviene de la utilizada para la economía en general: "la asignación más conveniente de los recursos escasos de la sociedad para la obtención de un conjunto ordenado de objetivos" (Mochón, 1991).

También pueden presentarse mejoras en la eficiencia, como consecuencia de procesos de modernización, los cuales al traer incorporados desarrollos tecnológicos, mejoran la productividad del capital; o la combinación de ella, con procesos de racionalización y mejoras en la productividad (que lleven a incrementar en mayor proporción el producto que los aumentos de capital-tecnología).

En consecuencia, la evaluación de la gestión pública, desde la perspectiva de sus logros en materia de eficiencia, tienen como indicador la reducción de los costos (unitarios) de producción de sus bienes y servicios, pero teniendo en cuenta que las mejoras son el resultado de efectos combinados de racionalización (en procesos y recursos), aumentos en la productividad y/o modernización (tecnificación de maquinarias, equipos y procesos).

El tercer criterio de evaluación corresponde a la **eficacia**. Indica el grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstas por la entidad en la elaboración de bienes o prestación de servicios.

La eficiencia, desde luego, es el principal componente o requisito (interno) para el logro de la eficacia institucional. Pero también con la capacidad de fijar objetivos y metas de programación realistas, la eficacia contiene elementos claros de valoración y calificación de los productos obtenidos por la entidad. Esto torna más compleja la evaluación de la gestión, pues los productos tienen unos atributos que para su evaluación requieren precisar y ajustar los resultados a la valoración interna y externa del producto.

La calificación interna gira en torno a los logros de las metas propuestas, la cobertura alcanzada (con la relación a la población potencial) y los niveles de calidad obtenidos frente a unos estándares preestablecidos, con base en normas de calidad internacional (normas ISO 9000 y demás), de comparación con otras entidades (bench marking) o internas, según propósitos de mejoramiento fijados por la entidad.

Sin embargo, existe una valoración externa, social, que se centra en la cobertura, pertinencia, oportunidad y calidad de los productos y/o servicios ofrecidos por la entidad.

-El grado de **Cobertura** alcanzado resulta de comparar la población atendida respecto de la población potencialmente atendible¹⁴.

-La **oportunidad** de las acciones, o la prestación de los bienes o servicios se establece confrontando el tiempo efectivo utilizado respecto del programado. También resulta de la valoración que de ella hacen los beneficiarios de la acción de la entidad.

-La **calidad** obtenida se establece comparándola con respecto a una norma o estándar preestablecido, especificaciones pactadas con los usuarios, o la valoración de los beneficiarios en términos del grado de satisfacción o aceptación de los bienes o servicios.

-La **pertinencia** se establece comparando la correspondencia de los bienes y/o servicios prestados con las necesidades de los usuarios.

De esta forma, los indicadores de la eficacia en la gestión trascienden los límites de la entidad, mostrando su carácter abierto; al valorarlos desde fuera de la institución, y tener muchos de ellos un alto grado de subjetividad, no sólo le otorgan una gran complejidad sino que tornan difícil su evaluación.

¹⁴ Si bien la cobertura corresponde, en últimas, a decisiones internas de las entidades y son, por lo tanto, internas, en el sector público las metas fijadas por la entidad buscan corresponder, por lo general, a decisiones de carácter sectorial o nacional, fijada en los planes y programas de gobierno frente a los cuales deben acomodarse las políticas y resultados de las empresas. Para resaltar tal característica de este atributo se menciona también como un indicador de eficacia externo; en rigor, sin embargo, es un atributo interno, pues es frente a las propias metas fijadas por la administración como debe evaluarse el grado de cumplimiento expresado en los resultados.

La cobertura y la pertinencia, en particular, remiten a un tópico central, el de los cumplimientos de los fines del Estado, por intermedio de la entidad en consideración. Tal cumplimiento se realiza a través de los bienes y servicios que elabora, y cuando éstos corresponden a bienes públicos o a bienes de mérito, su prestación alude a cubrir necesidades sociales básicas, tales como salud o educación, o aún servicios públicos básicos a los que el Estado está en la obligación de garantizar acceso. Y esto en razón a principios constitucionales como los de solidaridad y universalidad.

De allí que, además de la eficiencia, los niveles de cobertura y la pertinencia (llegar a los grupos de población más pobres o vulnerables, esto es, a los más necesitados) entran a formar parte de la evaluación de la eficacia, esta vez social, de la acción de la entidad. Solo que en esta consideración la evaluación trasciende el cumplimiento de las metas en un período dado, y apunta a evaluar el cumplimiento mismo de los fines y objetivos de la entidad.

Igualmente complicada es la evaluación de **la calidad**. Porque si bien es un atributo del producto, que depende de la percepción del usuario, su búsqueda y evaluación se tiende a internalizar en grado creciente, lo cual hace elevar el valor de la producción y ello, en el caso de bienes y servicios que compiten en el mercado, incrementa su precio. Esto, sin duda, eleva la eficiencia de la entidad y, por lo tanto, debe ser considerado a la hora de ajustar la valoración de este criterio, en particular en momentos en que suele aumentarse la cantidad en desmedro de la calidad.

No obstante, la dificultad mayor proviene de la cuantificación de la calidad. Ese es un problema no resuelto. Existen, como se indicó, indicadores sucedáneos, como las preferencias reveladas por la demanda. Sin embargo, en muchos de los productos originados por el sector público ello es complicado, por el poco desarrollo de la competencia. De allí que sondeos, encuestas, busquen proporcionar indicios acerca de la valoración de los bienes elaborados por las empresas públicas.

El cuarto criterio de evaluación es el de la **efectividad**. Una evaluación de la acción de las entidades públicas que aborde la efectividad (el logro de la eficiencia y eficacia en el cumplimiento los objetivos institucionales), debe también hacerse desde la perspectiva de los fines esenciales del Estado, esto es, el desarrollo de una eficacia social (equidad y sostenibilidad) que se reclama de los **efectos** (cambios en los beneficiarios a corto y mediano plazo) derivados de los productos y/o servicios ofrecidos, así como su **impacto** (mejoras en el nivel de vida de la población objetivo alcanzados a largo plazo),

A través del análisis de la distribución de los beneficios y los costos de la acción institucional entre sectores económicos, sociales y territoriales, se establece en qué medida la entidad contribuye a la redistribución del ingreso y mejora de la calidad de vida en favor de los sectores más vulnerables de la población, es decir, a **la equidad**.

Este desplazamiento proviene de los nuevos enfoques administrativos; de su énfasis en la calidad y más recientemente, en el servicio¹⁵; de la conciencia creciente acerca de la necesidad del arraigo de estos valores (calidad y servicio) al interior de las instituciones. Esto en razón a la importancia definitiva dada a forjar una cultura organizacional cimentada en tales valores, mediante su interiorización en cada uno de sus miembros, como condición necesaria para la instauración del mejoramiento continuo, en un proceso de aprendizaje permanente.

¹⁵ Bajo las nuevas condiciones de producción y competencia posfordista, la relación producto más servicio se ha invertido y de este modo, la relación servicio más producto, denota la primacía del primero, para enfrentar los retos de la competencia actual.

Operacionalización de los criterios de evaluación

La aplicación de los anteriores criterios que guían la acción de las organizaciones públicas, y que deben servir para su evaluación, plantea el tema de su operacionalización en un conjunto de indicadores que sean de relativamente fácil construcción y verificación periódica.

En primer lugar, el indicador de productividad es el más adecuado para evaluar la eficiencia, pero se trata de un indicador de la eficiencia organizativa entre otros, que pueden referirse a costos de producción u ofrecimiento de servicios, manejo de presupuestos y otros recursos financieros. Ello precisa los límites del indicador, toda vez que la eficiencia es el principal componente o requisito (interno) para el logro de la eficacia institucional, entendida ésta como el logro de los objetivos y metas institucionales.

De allí que desde una perspectiva de análisis moderna, la consideración de la calidad de los productos (servicios) ofrecidos no se aborde de manera separada. Y ello debido a que ésta se constituye en un indicador de la eficacia más que de la eficiencia, y a que dentro de una medición de la productividad estaría llamada a cualificar los resultados mediante la comparación y sujeción de los servicios a estándares preestablecidos. Desde luego con la dificultad adicional que plantea el incorporar la valoración que de la calidad puedan efectuar los usuarios o beneficiarios (externos) en esquemas que persigan realizar seguimiento a la evolución de la productividad¹⁶. Además, iría en contravía a los propósitos de la gestión moderna conceptualizar la calidad como un elemento **adicional** a la productividad, cuando aquélla simplemente debe ser constitutiva a la esencia de la producción, no un agregado (Feigenbaum, 1993).

Las tendencias recientes mostradas por los estudios internacionales acerca del tema tienden a internalizar otros conceptos como el plazo y el servicio contenidos en los productos y servicios ofrecidos (Lorino, 1995), a partir de los cual la eficiencia se considera como síntesis de la productividad y la calidad (Balk, Bouckaert, 1995).

Este desplazamiento proviene de los nuevos enfoques administrativos; de su énfasis en la calidad y más recientemente, en el servicio¹⁷; de la conciencia creciente acerca de la necesidad del arraigo de estos valores (calidad y servicio) al interior de las instituciones. Esto, en razón a la importancia definitiva dada a forjar una cultura organizacional cimentada en ellos, mediante su interiorización en cada uno de sus miembros, como condición necesaria para la instauración del mejoramiento continuo y el éxito.

Pero quedó dicho que la eficacia contiene elementos claros de valoración y calificación de los productos obtenidos por la entidad. La calificación interna gira en torno a los logros de las metas propuestas, la cobertura alcanzada (con relación a la población potencial) y los niveles de calidad obtenidos (frente a unos estándares preestablecidos). Sin embargo, existe una valoración externa, social, de dichos productos, que se centra en la pertinencia, oportunidad y calidad de los productos y/o servicios ofrecidos por la entidad.

Una evaluación de la acción de las entidades públicas hecha desde la perspectiva de los fines esenciales del Estado, esto es, el desarrollo de una eficacia social (equidad y sostenibilidad) que se reclama de los efectos (cambios logrados en los beneficiarios a corto y mediano plazo)

¹⁶ La confusión conceptual con respecto a los alcances de la medición de la productividad se extiende a la conceptualización de la efectividad (logros conjuntos en materia de eficiencia y eficacia).

¹⁷ Bajo las nuevas condiciones de producción y competencia la relación producto más servicio se ha invertido y de este modo, la relación servicio más producto, denota la primacía del primero, para enfrentar los retos de la competencia actual, más centrada en "el deleite" del cliente (Bovaird, 1995)

derivados de los productos y/o servicios ofrecidos, así como su impacto (mejoras en el nivel de vida de la población objetivo alcanzados a largo plazo), requieren de acudir a instrumentos externos a las mismas organizaciones, tipo sondeos, encuestas, bancos de prueba, oficinas de relación con el cliente.

Este es el caso del otro nivel operacional de evaluación de la acción de las instituciones públicas: el de costo - efectividad, que incorpora tres niveles conceptuales: la eficiencia, por el lado de la reducción de costos, la eficacia, en cuanto a cumplimiento de objetivos, y la efectividad, en lo que tiene que ver con la obtención de ciertos efectos de corto y mediano plazo en el entorno organizacional, referidos al cambio en ciertos patrones de comportamiento de la población objetivo de las organizaciones, llámense clientes, usuarios o beneficiarios.

Finalmente, es factible realizar la evaluación del desempeño de las organizaciones, pero necesariamente con referencia a un plazo más largo, es decir, respecto al impacto que su accionar a través del ofrecimiento de productos o servicios produce en la población objetivo, los cuales se valoran con relación a las condiciones iniciales en que se encontraba dicha población, es decir, a partir de una "línea de base" que establece tales características. Como es de colegir, este tipo de evaluación requiere de estudios más detallados y de más larga duración que aquéllos con los cuales se evalúan los primeros niveles, pero posibilita, al mismo tiempo, establecer el grado de equidad con el que el Estado está incidiendo sobre la sociedad y, por lo tanto, dando cumplimiento a una de las razones fundamentales de su existencia.

La metodología que a continuación se detalla va dirigida hacia el análisis de la eficiencia en las entidades pertenecientes al Sistema de Comercio Exterior, que comprende pautas para la identificación de actividades, productos e insumos, los cuáles son indispensables para la definición y construcción de indicadores que se conviertan en una herramienta para evaluar la gestión de las mismas.

Procedimientos

A. EXPLORACION PREVIA

Esta actividad debe cumplirse en una etapa previa al trabajo directo con las unidades componentes de las entidades que van a ser sometidas a evaluación. Consiste en consultar estatutos, organigramas, memorias, evaluaciones, informes, planes indicativos, con el propósito de:

- 1) Identificar la misión de la institución
- 2) Realizar el desdoblamiento de complejidad, es decir, la desagregación de la entidad en sus unidades constitutivas, lo cual permitirá:
- 3) Identificar las unidades operativas mínimas con su función correspondiente, que desempeñen una función determinada, y que realicen:
- 4) Actividades: identificarlas y describirlas de manera preliminar, en la dirección de establecer tentativamente los:
- 5) Productos correspondientes, que tengan todas las características ya definidas y sean susceptibles de ser medidos.

B. ACERCAMIENTO INSTITUCIONAL

Para esta fase de las actividades se sugiere utilizar instrumentos diseñados particularmente para recolectar información clave hacia la identificación de procesos y actividades. Se entiende que los formatos cumplen la función de guías en el trabajo en cada institución, pero su aplicación

depende de la especificidad de cada entidad. La fase 1) de acercamiento consiste en realizar consultas con los directivos de las instituciones, a través de los siguientes pasos:

2) Reunión con el Ministro, Director o Gerente de la entidad, con el fin de presentar con algún detalle los objetivos perseguidos y metodologías a seguir. De aquí deberá salir una directriz, ojalá por escrito, de la máxima autoridad de la institución hacia todo el personal.

3) Entrevistas estratégicas con el Director Administrativo, Secretario General, Jefe de Planeación y de Control Interno, para adquirir una visión general de la entidad, precisar las percepciones tenidas en la fase de aproximación externa e identificar procesos y productos principales de la entidad. Se deberán establecer también los términos de trabajo con el personal de los demás niveles.

4) Entrevistas con los Directores de Unidad, División, etc., para el conocimiento a profundidad de las Unidades operativas mínimas, es decir, Unidades Responsables de un proceso específico que lleva a la obtención de un producto, a fin de presentar el proyecto, motivar su participación directa y profundizar los resultados obtenidos en las entrevistas estratégicas.

5) En reuniones de trabajo con los encargados de las Unidades responsables, o quienes éstos designen, se describen los procesos, lo que permite conocer en forma detallada las actividades y funcionarios que participan en la obtención de resultados concretos.

6) Se elaboran "actigramas" o diagramas de procesos, para representar en forma gráfica el proceso e identificar las actividades claves, el personal que participa y los tiempos invertidos. Puede utilizarse cualquier técnica al uso para graficar, que permita obtener los propósitos buscados.

7) Con toda la información anterior se procede a elaborar una Planilla de resultados que permita identificar actividades y personal que interviene en los procesos, de manera directa e indirecta, a fin de cuantificar su contribución a los productos de la entidad, en tanto insumo laboral o recursos de otra índole.

C. INVOLUCRAMIENTO INSTITUCIONAL

Buena parte del éxito del proceso de evaluación dependerá del grado de participación que las entidades y su personal tengan en la identificación de funciones, actividades, resultados e insumos para la definición de indicadores de evaluación. Con el propósito de involucrar a unas y otros, se propone realizar las actividades con la participación activa de los trabajadores que desarrollan las tareas tendientes a la obtención de los productos, y para ello:

1) Consultar presupuestos, planes, programas y proyectos y aclarar el estado de su ejecución con el personal encargado.

2) Identificar o definir la misión y objetivos de las unidades operativas, estableciendo su contribución a la misión de la entidad, lo cual permitirá:

3) Identificar, definiendo claramente, las actividades y sus productos correspondientes, con su carga de trabajo respectiva, mediante interacción individual con el personal de cada unidad operativa.

4) Definir, de manera conjunta, los indicadores *principales* que den cuenta, en forma precisa, de los productos y sus insumos, realizando ejercicios de prueba de los mismos, para los períodos que sea posible. Igual con los indicadores *complementarios*, de los cuales se detallará más adelante.

D. ANALISIS DE RESULTADOS

La definición de indicadores homogéneos, que tiendan hacia la construcción de un **sistema** de evaluación requiere articulación de las reflexiones y ejercicios que se realicen en cada caso particular. Así, se adelantará un ejercicio permanente de integración conceptual y operacional de las actividades en cada entidad.

1) Comparar (sistemáticamente) el trabajo realizado entre unidades operativas, al interior de una entidad.

2) Explorar mecanismos de agrupación o agregación de indicadores principales.

3) Explorar mecanismos de agrupación o agregación de indicadores complementarios.

E. COMPONENTES

El sistema de evaluación deberá estar compuesto por un conjunto de indicadores principales sobre la evolución de los aspectos evaluados en funciones estándar ejecutadas por la Administración Pública, en su función “Comercio Exterior”. El Cuadro 18 identifica algunos productos claves del Sector. Un subconjunto de indicadores complementarios hará referencia a aspectos relacionados con el financiamiento de la acción de las entidades. Estos últimos indicadores deberán entenderse como complementarios, proveedores de información para un análisis comprehensivo, y no como los indicadores centrales de la evaluación. El Cuadro 19 enumera algunos de ellos, a manera de ilustración.

Cuadro 18
Algunos Productos y Servicios del Sector Comercio Exterior

Productos y Servicios Sector de Comercio Exterior
<ul style="list-style-type: none">• Unidades Exportadoras consolidadas por Sectores productivos.• Empresas Vinculadas• Comportamiento de las líneas de crédito por número de usuarios.• Distribución de las líneas de crédito por Sectores productivos.• Documentos tramitados para efectos del proceso de importación y exportación tanto por la Dian como el Incomex.

Fuente: Proexport, Bancoldex, Incomex y Dian.

Cuadro 19
Indicadores de Gestión Complementarios Sector de Comercio Exterior

Indicadores	Variables	Fórmula
Eficiencia de los Recursos <ul style="list-style-type: none"> • Esfuerzo Inversor: • Eficiencia recursos Utilizados 	Gasto Inversión/Gasto Total Gasto inversión/ Gasto Funcionamiento	$EI = (GI/GT)*100$ $ERU = GI/GF$
Eficiencia Global del Trabajo: <ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia Media Global: • Eficiencia Media Efectiva • Eficiencia Media en Producto. 	Gasto Total/Servicios Personales Gasto Inversión/Servicios Personales Gasto Inversión/ Servicios Personales en producto	$EMGs = GT/SP$ $EMEs = GI/SP$ $EMSs = GI/SPp$
Eficiencia Financiera del L. <ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia Media Global: • Eficiencia Media Efectiva • Eficiencia Media en Producto. 	Gasto Total/Trabajo Total Gasto Inversión/Trabajo Total Gasto Inversión/Trabajo en Producto	$EMGp = GT/TT$ $EMEp = GI/TT$ $EMSp = GI/T p.$
Otros Indicadores de Eficiencia: <ul style="list-style-type: none"> • Participación Trabajo en Producto. • Costo Laboral Unitario (por productos) 	Trabajo en Producto/Trabajo Total Servicios Personales/# de Productos	$PTS = Ten P/TT$ $CLU = SPS/NP$
Consistencia de Programación Presupuestal <ul style="list-style-type: none"> • Coherencia Programación Presupuestal. • Eficacia Presupuestal 	Presupuesto Inicial/Apropiación Final Ejecución/ Apropiación Final	$CPP = (AI/AF)*100$ $EP = Ej / AF$

CAPITULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los retos que plantea el actual escenario internacional de competencia por los mercados, con la presencia de nuevos actores y nuevas formas de interrelacionarse y la necesidad de que el país desarrolle ventajas competitivas con el propósito de crear valor agregado y así incrementar la riqueza nacional, exigen un aparato institucional dispuesto para tales fines, que responda con la eficiencia debida en los procedimientos, y en el manejo y distribución de recursos.

En los capítulos anteriores de este informe se establecieron las circunstancias bajo las cuales se desempeña el actual ordenamiento institucional que conforma lo que se puede denominar el “Sistema Nacional de Comercio Exterior”: las entidades que lo constituyen y la manera como se coordinan para dar cumplimiento al propósito común de “articular el proceso de crecimiento y articulación de la economía al mercado mundial” en lo que el Plan de Desarrollo del Salto Social plantea como la “visión 2025”.

La conclusión del examen realizado apunta a que las principales falencias del Sistema consisten en la falta de precisión sobre las responsabilidades y alcances de las entidades presentes

en los niveles de decisión de política y de su ejecución, así como la débil coordinación interinstitucional entre las diferentes entidades involucradas, para hacer de los procedimientos de comercio exterior una guía expedita y clara, que facilite las acciones de los distintos sectores en el propósito de internacionalización productiva del país.

Una primera dificultad que se plantea con respecto al nivel de decisión de políticas consiste en el funcionamiento efectivo del Consejo Superior de Comercio Exterior, que sólo se reúne una vez al año o por solicitud expresa del Presidente de la República. En la realidad la definición y el seguimiento de la política de comercio exterior no se hace a través del Consejo sino por medio del CONPES y del denominado Comité Triple A (en los aspectos de carácter técnico).

En la práctica, es el CONPES la institución encargada de definir la política económica y social del país y en esa perspectiva establece los lineamientos principales en materia de asignación de recursos y responsabilidades para las diferentes instituciones del Estado. Así, para el caso, el plan estratégico exportador fue aprobado por el CONPES y adoptado por las demás instancias del Gobierno. El Comité Triple A, como asesor técnico del Consejo Superior, permite las relaciones entre el CONPES y el Consejo, entre el Ministerio de Comercio Exterior y el Consejo.

Las instancias de definición de la política de promoción de exportaciones tampoco están claramente establecidas. Formalmente está establecido que el Ministerio de Comercio Exterior coordine con Proexport el diseño y seguimiento del Plan de Promoción de Exportaciones. Sin embargo, esto no ha ocurrido en la práctica y Proexport no ha formulado dicho Plan. La promoción de exportaciones en concreto se ha traducido en un mecanismo administrado por Proexport y Bancoldex exclusivamente bajo la lógica del mercado, es decir, de dicha promoción sólo participan los empresarios que ya son fuertes en el mercado exterior, tanto en la promoción no financiera como en la financiera.

Otro problema detectado en el estudio tiene que ver con las relaciones interinstitucionales. Las relaciones de coordinación entre la definición y los distintos organismos de ejecución de la política es una relación de subordinación en la medida en que cumplen con los requerimientos trazados en los organismos de política.

Proexport y Bancoldex, por ejemplo, son dos instituciones que no mantienen relaciones de coordinación con el resto del sector a pesar de que administran recursos del presupuesto nacional.

Lo que se observa en la actualidad es que con la creación del Ministerio de Comercio Exterior, el Consejo Superior, Proexport, Bancoldex y la reforma en el Incomex y la Dian, la actividad exportadora se centralizó en unas instituciones creadas para el fin, pero en su interior no se logró unificar el sector. Entre ellas no hay coordinación y por el contrario se mantiene la dispersión y casi que la independencia total como es el caso de Proexport y Bancoldex.

Pero, además, existe una tercera situación problemática, que toca con la pertinencia de las funciones asignadas a algunas entidades y con cierta duplicidad existente entre funciones específicas. No se ve que la existencia misma del Incomex se justifique plenamente en el actual modelo de comercio exterior y de cara a las exigencias institucionales de agilidad y simplificación de trámites. Además a la entidad se le ha asignado la función de certificar la calidad de la maquinaria pesada no producida en el país, para obtener exención del IVA, función más del carácter aduanero que del ámbito de la ejecución de la política general de comercio exterior.

A la Dian, por otra parte, se le asigna la función de interpretar y actuar como autoridad doctrinaria y estadística en materia tributaria y aduanera. El conflicto que aquí se genera tiene que ver con el hecho de que la función aduanera debe estar en relación de subordinación y coordinación con la política de comercio exterior. En este momento la función aduanera está por

fuera del ámbito del sector, asociada a una concepción más tributaria, sin entrar a considerar la debilidad real de la misma función. Si la Aduana es una institución de ejecución de una parte de la política de comercio exterior no puede tener la función de interpretar y ser autoridad doctrinara en la materia, eso debería ser del exclusivo manejo del comité de Asuntos Aduaneros Arancelarios y de Comercio Exterior.

En otro frente, como ya se mencionó, a la Junta asesora de Proexport se le ha asignado la función de la elaboración, actualización y ejecución de un Plan Estratégico de Promoción de Exportaciones. Si bien no se puede afirmar su no pertinencia como función de la institución, la evidencia indica que la responsabilidad de una política de Estado no puede dejarse al ámbito de una entidad de naturaleza privada. La elaboración y actualización de un plan de dicha naturaleza dentro del Sistema de Comercio Exterior debería ser responsabilidad del Consejo Superior y el Ministerio de Comercio Exterior. Esto no debe confundirse con una concepción rígida del proceso de definición de la política pública, por el contrario, la política pública se define en espacio de la concertación, que para el caso incluye al sector privado como parte del proceso de promoción de las exportaciones, lo que no puede hacerse es diluir la responsabilidad de la dirección, coordinación, ejecución y evaluación de la política. Esto es lo que parece esta ocurriendo con el Plan Estratégico Exportador.

En relación con la duplicidad de funciones, salvo lo señalado en párrafos anteriores la distribución de las funciones entre las distintas entidades están en el plano formal convenientemente distribuidas. La duplicidad que se presenta está en el manejo de los sistemas de información del sector, que hace ineficiente la producción de estadísticas desde el momento mismo de su generación hasta el procesamiento y divulgación. Esto produce retardo y arroja un alto grado de inexactitud en las cifras con los costos económicos que ello implica para el Estado Colombiano.

Complementario a la información estadística, la tarea de hacer estudios sobre todas las áreas de comercio exterior se duplica en todas las entidades, dado que no existe la confianza necesaria para aprovechar los esfuerzos que hacen otras instituciones del mismo Sector. Igualmente, en el plano de la capacitación se superponen declaraciones de intención, pero en la práctica las entidades no cuentan con programas lógicamente estructurados y con responsabilidades claras.

El aspecto financiero del Sector parece no ofrecer ningún problema, pues como se mostró en el Capítulo 3 es perfectamente autofinanciable. Los gastos corresponden a su función, pero es de señalar que se requiere de un esfuerzo adicional para consolidar la financiación del proyecto SINCE, clave para el mejor manejo del Sector.

Con relación a Bancoldex, como se anotó en el Capítulo 3, no existe ninguna coordinación de la acción de promoción que realiza Proexport Colombia con la actividad crediticia de Bancoldex, ya que mientras el primero busca crear y fortalecer nuevas unidades exportadoras, seguramente de mediano y pequeño tamaño, Bancoldex se concentra en exportadores grandes.

Además, las plantas de personal parecen tener un número razonable de funcionarios en sus estructuras funcionales, salvo en los relacionado con Proexport y sus funcionarios en el exterior, sobre los cuales no fue posible tener mayor claridad.

Otra conclusión del estudio apunta a que la cultura de la evaluación no ha penetrado en las entidades relacionadas con la actividad de comercio exterior en el país. Así, éste es el aspecto que menos han desarrollado, a pesar del énfasis puesto en ello en los diferentes documentos que definen objetivos y asignan responsabilidades en el Plan Estratégico Exportador. Las entidades analizadas no cuentan con indicadores de gestión ya implementados.

PROPUESTA

La superación de las limitaciones mostradas por el conjunto de entidades analizadas llevan a la necesaria conclusión de que se deben adelantar algunos ajustes a la composición institucional, sus funciones y mecanismos de coordinación, a fin de dar origen a un verdadero SISTEMA NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, que responda a una estrategia de largo plazo, pero con capacidad de actuar en el inmediato futuro de manera coordinada y eficiente en el cumplimiento de las actividades diarias que demanden sus usuarios internos y externos.

En esta dirección, se impone la coordinación de las estrategias y políticas para el desarrollo en el largo, mediano y corto plazos, en un esquema donde exista una instancia general de planeación que se encargue de su formulación y de la evaluación de sus avances, lo cual debe tener en cuenta las nuevas concepciones, los nuevos actores y esquemas de articulación, por lo que su tratamiento tiene que ser abordado de manera integrada, en tanto **cadena productivas** que articulen los diversos eslabones, trascendiendo el enfoque tradicional de sectores, que concibe en forma aislada la problemática de la producción y su distribución.

El concepto eje de la nueva concepción con la que debe ser abordado el ordenamiento institucional de comercio exterior del país es el de **competitividad**, en tanto constituye la capacidad de producir bienes y servicios que puedan competir adecuadamente en los mercados internacionales y, al mismo tiempo, aumentar el ingreso real de los habitantes.

El arreglo institucional que le corresponde debe obedecer a una **visión sistémica**, en tanto esté claro que las instituciones mismas no son la política, pero sí son las reglas de juego que la sociedad se impone para llevar a feliz término un proceso común. Y las instituciones que se diseñen deben ser las estrictamente necesarias para que adelanten las tareas respectivas, en un ambiente de estrecha comunicación y coordinación de manera que se aprovechen las fortalezas relativas dadas por su posición, capacidad técnica, acceso a información y su producción, sin duplicar esfuerzos ni malgastar recursos.

El Gráfico 5 ilustra de manera general el nuevo **Sistema Nacional de Comercio Exterior**, del cual se detallan a continuación sus elementos constitutivos:

El Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes.

Tal como está constituido y definidas sus funciones, es el organismo asesor principal del Gobierno Nacional en todos aquellos aspectos que se relacionan con el desarrollo económico y social del país. En tal medida, le corresponde recomendar para adopción del Gobierno la política general que sirve de base para la elaboración de los planes y programas de desarrollo, y dentro de éstos los planes y programas sectoriales, uno de los cuales comprende todo lo relacionado con el comercio exterior del país.

El Departamento Nacional de Planeación podrá, en este esquema, centrarse en la formulación, seguimiento, evaluación y corrección de las estrategias y políticas de desarrollo de largo plazo.

El Banco de la República

De acuerdo con las normas previstas en la Constitución Política y en la Ley, es la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia del país, en cabeza de su Junta Directiva. En esta medida, tiene bajo su responsabilidad una porción importante de la política de competitividad y comercio exterior, como es el manejo de la tasa de cambio -supeditada en todo caso al mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda- la monetización de las divisas, y la emisión de concepto ante

el legislativo sobre la cuantía de los recursos de crédito externo incluida en el proyecto de presupuesto de la nación.

El Consejo Superior de Competitividad.

La estrategia de competitividad debe ser entendida como la aptitud del país para enfrentar la competencia a nivel mundial, pero también como el desarrollo de sus habilidades para crear valor agregado y de esta manera incrementar la riqueza nacional, administrando los activos y los procesos, los elementos de atracción y los de agresión, la globalidad y la proximidad e integrando estas relaciones dentro del modelo económico y social. En el esquema institucional actual las responsabilidades por adelantar las acciones que persigan estos propósitos están un tanto diluidas, en cabeza del Consejo Nacional de Competitividad -conformado por empresarios, trabajadores, academia y gobierno- pero con escasa capacidad de precisar y evaluar los adelantos que las entidades responsables de éste vayan alcanzando.

Pero, sobre todo, el área de la proyección internacional ha quedado por fuera del alcance del Consejo de Competitividad, en cabeza del Consejo Superior de Comercio Exterior, creado en 1991 con la función de recomendar al Gobierno Nacional la política general y sectorial de comercio de bienes, tecnología y servicios.

La propuesta de este estudio consiste en crear el Consejo Superior de Competitividad, que asuma las funciones del Consejo Superior de Comercio Exterior y además las correspondientes al mejoramiento de la competitividad del país, de manera que sean definidas de manera integral, como corresponde a las exigencias del desarrollo, en los horizontes de corto y largo plazo, así como también los lineamientos de evaluación sectorial.

El Consejo Superior de Competitividad contará con el Comité de Asuntos Aduaneros y Arancelarios como organismo asesor que analice y recomiende sobre los diversos aspectos del régimen aduanero y arancelario. También deberá conservarse la Comisión de Comercio Exterior, como foro de coordinación y enlace entre el sector privado y el gobierno para la concertación de los programas globales y estrategias de comercio exterior.

El actualmente existente Consejo Nacional de Competitividad deberá continuar ejerciendo su función de coordinación entre empresarios, trabajadores, academia y gobierno de las acciones para avanzar en la mejora de los recursos humanos, tecnología, infraestructura, normatividad y gestión, calidad y productividad con miras a elevar el nivel de competitividad de la economía colombiana.

Viceministerio de Comercio Exterior

La ubicación del organismo coordinador de la política de comercio exterior (entendida dentro de la estrategia general de competitividad) al interior del Ministerio encargado de la política general de desarrollo permite la aplicación de la visión integradora de encadenamiento de las actividades productivas para su avance a nivel internacional. Contará con los diferentes organismos de asesoría, coordinación y decisión que apoyen su gestión, como son el Comité de Prácticas comerciales, el Comité de Servicios y Tecnología, y los comités sectoriales y asesores nacionales y regionales.

Instituto Nacional de Comercio y Aduanas

Adscrito al Ministerio de Desarrollo, fusionará la función aduanera con las que permanezcan de las que actualmente desempeña el Incomex, creando un organismo ubicado en el sistema de comercio exterior, para realizar los trámites de importación y controles aduaneros

tanto de importaciones como de exportaciones. Además, será el encargado de llevar las estadísticas generadas en las operaciones de comercio exterior. Este organismo no debe tener funciones de represión, ya que éstas las debe cumplir un cuerpo armado especializado del sector de defensa.

La creación del nuevo ente tiene justificación en las siguientes consideraciones:

1. Bajo las condiciones de mercado que se dan en el contexto de un modelo de economía abierta, la organización aduanera debe cumplir tres funciones básicas: 1) contribuir a dinamizar el comercio exterior del país, a través de procedimientos aduaneros eficientes y ágiles; 2) contribuir al recaudo de los impuestos originados en importaciones y 3) contribuir al control del contrabando.

La contribución a dinamizar el comercio exterior se concreta mediante los procesos de trámite y aprobación de Declaraciones de Importación y Exportación y el aforo de las mercancías. Estos procesos son complementarios a los que realiza el Incomex, como es el de aprobación del Registro de Importación, trámite que bien podría ser eliminado, en la medida que el Registro de Importación se transcribe textualmente en la declaración de Importación y se convierte en un anexo de la misma.

El Registro de Importación tenía razón de ser cuando el país se encontraba bajo un régimen de control cambiario, como mecanismo para el control del flujo de divisas, pero en las actuales circunstancias de libertad cambiaria, bien puede desaparecer, lo cual agilizaría los trámites de importación y reduciría los costos.

Un solo formulario debe servir para realizar todo el proceso de importación. Actualmente, los registros de importación son tomados únicamente como la intención de importar y las cifras definitivas y oficiales son las que proporciona la Aduana. Pero, además, con el montaje y desarrollo del Sistema de información del Comercio Exterior, Since, está llamado a desaparecer el papeleo en los trámites de comercio exterior, con lo cual no se justifica la existencia de una institución enfocada hacia ello justamente.

En lo que respecta a la Aduana, la organización aduanera ha venido dependiendo técnicamente del sector de comercio exterior. Las siguientes situaciones así lo demuestran:

Corresponde al Consejo Superior de Comercio Exterior, que es el organismo rector de la política del sector de comercio exterior, determinar los trámites y requisitos que deban cumplir las importaciones y exportaciones de bienes, tecnología y servicios. Gran parte de estos trámites se realizan ante el organismo aduanero.

Adicionalmente, corresponde al Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior, que es un comité técnico del Ministerio de Comercio Exterior, analizar y recomendar al Consejo Superior de Comercio Exterior y al Gobierno Nacional, la adopción de la política aduanera acorde con el modelo de desarrollo económico y las prácticas de comercio internacional. Este mismo organismo es responsable de la evaluación y control de la aplicación de medidas arancelarias y aduaneras por parte de las entidades por parte de las entidades encargadas de su ejecución y la adopción de los correctivos a que hubiere lugar.

El Ministerio de Comercio cumple entre otras, las siguientes funciones, que determinan políticas y procedimientos aduaneros:

Preparar con la Dirección General de Aduanas a través del Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio exterior, los estudios tendientes a proponer al consejo Superior de Comercio Exterior para que el Gobierno adopte las políticas aduaneras de valoración, los nuevos regímenes aduaneros y los procedimientos de importaciones y exportaciones.

Proponer y hacer cumplir a través de las entidades competentes -entre ellas la Aduana-, una vez aprobados en el Consejo Superior de Comercio Exterior, los trámites, requisitos y registros ordinarios aplicables a las importaciones y exportaciones de bienes, servicios y tecnología, y aquellos que con carácter excepcional y temporal se adopten para superar coyunturas adversas al interés comercial del país.

Los argumentos anteriores permiten afirmar que la organización aduanera depende en términos de política, definición de procedimientos, evaluación y control del sector de comercio exterior.

En un modelo de economía abierta los ingresos tributarios provenientes de las importaciones tienden a disminuir por la reducción de la base de cálculo de los mismos. Aceptando, en gracia de discusión, que lo anterior no fuera cierto, el sector de las importaciones, a pesar de su importancia tributaria, es un sector tributario más, como lo son igualmente los sectores comercial o industrial, los cuales son regidos por el Ministerio de Desarrollo. Lo anterior significa diferenciar la función aduanera, como parte de los procesos de importación y exportación de la función tributaria que se deriva de los mismos procesos.

La organización aduanera debe contribuir al recaudo de los impuestos originados en las importaciones, pero esta no es su función básica, ya que ésta tiene un alcance mayor, que está relacionado con el control de las mercancías que entran y salen del país, la verificación de normas y prácticas comerciales en el marco de las normas legales que regulan el comercio exterior colombiano, la protección de la industria nacional y el empleo, la contribución en forma dinámica a un comercio exterior eficiente y el manejo de las estadísticas del sector con criterios de objetividad, eficiencia y oportunidad.

Por estas razones, la organización aduanera no ha funcionado adecuadamente en su fusión con la antes denominada Dirección de Impuestos Nacionales y tampoco queda claro su accionar en el seno del Ministerio de Hacienda. Se puede afirmar que uno de los problemas de la aduana es de identidad familiar, ha estado conviviendo con una familia, recibiendo orientaciones y controles de otra.

La represión del contrabando es una actividad que por su naturaleza requiere de un cuerpo armado. Podría existir la Policía Aduanera, como un organismo dependiente de la Dirección General de la Policía y darle funciones de policía aduanera a otros cuerpos de las fuerzas militares, como el ejército, la armada y la fuerza aérea.

Este cuerpo armado sería un complemento de la organización aduanera y mantendría con ella una estrecha vinculación. Se tendrían ventajas como la existencia de una institución -Policía Nacional, entidad que tiene definidos aspectos como régimen de personal, reglamento disciplinario y sistemas de remuneración.

Esta alternativa permite una amplia cobertura, ya que existe un cuerpo armado con responsabilidad primaria, apoyado por todo el conjunto de las fuerzas armadas. Igualmente, facilita la rotación de los miembros del cuerpo armado a otras áreas de la institución, lo cual reduce las posibilidades de corrupción; los esquemas convencionales del sector público dificultan los retiros o traslados de las personas que trabajan en entidades del sector.

Fonpromex- IFI

Al igual que las instancias formuladoras de política y de coordinación del sistema de comercio exterior, los recursos para financiar la promoción de las exportaciones colombianas deben ser administrados por el organismo que esté articulado a la concepción general de desarrollo y competitividad que guíe el proceso de internacionalización de la economía

colombiana. Dentro de la propuesta que aquí se presenta, del Sistema Nacional de Comercio Exterior, el Ministerio de Desarrollo Económico y Social, con su Viceministerio de Comercio Exterior es ese organismo, y el IFI la entidad que canaliza los recursos de fomento al desarrollo.

En concordancia, el IFI podría administrar los recursos que actualmente maneja el Banco de Comercio Exterior -Bancoldex, buscando su asignación para apoyar la promoción de exportaciones, su diversificación y democratización hacia nuevas empresas que amplíen la oferta exportable de Colombia. El Fondo para la Promoción de exportaciones -Fonpromex- en el IFI, se complementaría con los demás recursos que esta entidad canaliza hacia la mejora de la competitividad del aparato productivo del país.

Proexport

Finalmente, la entidad encargada de la promoción no financiera de las exportaciones colombianas deberá fortalecer sus esfuerzos hacia la búsqueda de diversificación y proyección de nuevas empresas, en estrecha colaboración con el IFI para que el esquema de Unidades Exportadoras se consolide y pueda explorar más a fondo en ramos de la producción que habiendo desarrollado ventajas competitivas requieran identificar nichos de mercados externos.

Medio Ambiente

El Sistema queda complementado con las entidades de los sectores público y privado que por su razón de ser tengan un propósito específico en el mejoramiento de la competitividad del país y por lo tanto deban complementar esfuerzos y aunar voluntades en la búsqueda del cumplimiento de la visión de futuro "2025" para Colombia.

BIBLIOGRAFIA

- AMMONS, David (1992) "Productivity Barriers in the Public Sector", en M. Holzer (ed.) **Public Productivity Handbook**, New York, Marcel Dekker, Inc.
- BALK, W. L., G. Bouckaert, K. Bronner (1989), "Notes on the Theory and Practice of Government Productivity Improvement", **Public Productivity & Management Review**, No. 2, Winter.
- BANCO DE COMERCIO EXTERIOR. Informes Anuales. 1994-1996.
- BONILLA, Ricardo (1996) "Identificación de productos dinámicos", Documento Misión Siglo XXI, mimeo.
- BOUCKAERT, Geert (1993) "Measurement and Meaningful Management", en **Public Productivity and Management Review**, vol. XVII, No. 1, Fall.
- BOVAIRD, Tony (1995) "La calidad en el desempeño del Sector público", conferencia dictada en el Departamento Nacional de Planeación, Agosto.
- CONPES-DNP: 2688 DE 1991
- CONPES-DNP:UDE-UXC 2883 de Noviembre 20 de 1996.
- CONPES-DNP:UDE-UXC 2748 del 15 de Diciembre de 1994.
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA (CGR) (1994). **Metodologías del control de gestión y de resultados en entidades públicas**. CGR.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, (1995). **Informe Financiero**. Mayo de 1995
- CORREDOR, Consuelo (1995). "Modernización, privatización y relaciones con el sector privado" En: **Colombia: Gestión Económica Estatal de los 80s. Del ajuste al cambio institucional**. CID, Universidad Nacional, CIID Cánada. Santafé de Bogotá. Tomo II.
- Decreto 2167 del 30 de diciembre de 1992
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (1994) **Plan Estratégico Exportador**. Documento CONPES 2748. UDE. Santafé de Bogotá, D.C., 15 de Diciembre de 1994.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, MINCOMERCIO EXTERIOR. (1996) **Evaluación del Plan Estratégico Exportador**. Documento CONPES 2883. UDE. Santafé de Bogotá, D.C., 20 de Noviembre de 1996.
- FEIGENBAUM, Armand (1993) "Total Quality: An International Imperative", en W. Christopher y C. Thor (eds.) **Handbook for Productivity Measurement and Improvement**, Portland, Productivity Press
- GARAY, Luis Jorge (1995). **América Latina ante el reordenamiento económico internacional. El Ordenamiento Económico Internacional en Proceso de Configuración**. Editorial Universidad Nacional. Santafé de Bogotá.
- GREINER, John (1986) "Motivational Programs and Productivity Improvement in Times of Limited Resources", en **Public Productivity Review**, No. 39.
- GUERRIERI, Paolo y MILANA, Carlo (1994). "Cambios y tendencias en el comercio mundial de los productos de alta tecnología" En: **Cambridge Journal of Economics**, 19. Academic Press Limited.
- HALACHMI, Arie (1995) "The Pharaoh Syndrome and the Challenge of Public-Sector Productivity", en **National Productivity Review**, winter.
- HOLZER, Marc (1992) "Mastering Public Productivity Improvement", en M. Holzer (ed.) **Public Productivity Handbook**, New York, Marcel Dekker, Inc.

INSTITUTO DE COMERCIO EXTERIOR (1996), Balance de la Gestión del Incomex 1992-1996.

INSTITUTO DE COMERCIO EXTERIOR (1997), Manual de Indicadores de Gestión.

KORZENIEWICZ, R.P. y GEREFFI, G (1994). **Commodity Chains and Global Capitalism**. Proeger, Londres citado por Tenjo, 1996.

MACARIO, Carla (1995). "América Latina: competitividad y políticas de promoción de exportaciones". En: **Comercio Exterior** Banco Nacional de Comercio Exterior, BANCOMEXT. de Mexico, México, D.F., Vol. 45, Núm 3, marzo.

MARIN B, Rodrigo (1990). Proyecto de Ley, "por el cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior del país, se determinan la composición y funciones del Consejo de Comercio Exterior, se crean el Banco de Comercio Exterior de Colombia y el Fondo de Modernización Económica, se confieren unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones". Ministerio de Desarrollo. Proyecto presentado ante el Senado de la República el 28 de septiembre de 1990.

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR. Sistema de Implementación de Control de Gestión y Resultados. 1994.

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR. (1997) Balance del Sector Comercio Exterior para la Comisión de la Racionalización de la Administración Pública. Mayo 1997.

MOCHON, (1991) .Evaluación económica de la gestión, Atlántida, Buenos Aires.

OSBORNE, David (1993) "Reinventing Government", **Public Productivity & Management Review**, Vol. XVI, no. 4, Summer.

OSBORNE, David y Ted Gaebler (1994), **La reinención del Gobierno - La influencia del espíritu empresarial en el sector público**, Barcelona, Paidós.

PERDOMO, Armando (1994). "Liberalización de los mercados en la ronda de Uruguay y sus efectos para Colombia". En: PULECIO, Jorge R. **Colombia ante la organización mundial de comercio**, op. cit.

PEREZ, Carlota (1992) "Cambio técnico, restructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo" **El Trimestre Económico**, No. 233, México, FCE.

PINEDA, Saul (1993). "Colombia frente a las tendencias del mercado mundial". En: URRUTIA, Miguel. **Colombia ante la economía mundial**. Tercer Mundo editores - FEDESARROLLO, Santafé de Bogotá.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (PR,DNP) (1995). **El Salto Social**, Santafé de Bogotá.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. DNP. (1990) "Exposición de motivos del Ministro de Desarrollo Económico" En: **La Revolución Pacífica. Modernización y Apertura**. Volúmen V.1996.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (PR, DNP) (1991), **La revolución pacífica - Plan de desarrollo económico y social 1991-1994**, Bogotá.

PROEXPORT (1995). Compilación Plan Estrategico de Promoción de Exportaciones de Proexport. Santafé de Bogotá., 1997.

PULECIO, Jorge Reinel (1994), **Colombia ante la Organización Internacional del Comercio. Del Gatt a la OMC. Los Cambios en el Orden Económico Internacional**. Fescol, Santafé de Bogotá.

PUYANA, Alicia (1994). "Regionalismo económico, el multilateralismo y las relaciones de América Latina con la Unión Europea en la era Post GATT", mimeo.

Resolución CONPES 063 del 21 de Febrero de 1994

Resolución 654 de 1995.

RICH, Wilbur y M. Winn (1992), "The Politics of Public Productivity", en M. Holzer (ed.) **Public Productivity Handbook**, New York, Marcel Dekker, Inc.

ROSAS V, GABRIEL (1996). Documento Implicaciones del Informe de la Comisión de Racionalización del Gasto sobre las Reformas al Estado y al Administración Pública. Diciembre de 1996

STIGLITZ, Joseph E. (1986), **La Economía del Sector Público**. Antonio Bosch, editor, Barcelona.

SWAIN, John y Jay White (1992) "Information Technology for Productivity: Maybe, Maybe not: An Assessment", en M. Holzer (ed.), **Public Productivity Handbook**, New York, Marcel Dekker, Inc

TENJO, Fernando (1996) "Globalización, competitividad y cadenas productivas". Programa de alta gerencia en Economía Pública, ESAP, Santafé de Bogotá.

ZERDA, Alvaro **et.al.** (1995) "Medición de la productividad laboral en el sector público", informe de investigación presentado por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

ANEXO

I. LISTADO DE DOCUMENTOS PRODUCIDOS EN EL PROCESO DE IMPORTACION

1. Registro sanitario

2. Formato para radicación

Es un formato para radicación del NIT ante el INCOMEX

3. Registro de importación.

Se constituye en un documento de control preventivo, mediante el cual se garantiza que los productos a importar cumplen con las condiciones mínimas de vistos buenos, normas técnicas, utilización de cupos, verificación de precios y otros requisitos. Este formulario lo produce el Incomex. Este es el principal documento soporte que solicita la DIAN, para efectuar los controles en el momento del ingreso y nacionalización de la mercancía al territorio nacional.

Con este documento se puede agrupar productos de idéntica posición arancelaria y unidad comercial en una misma importación.

4. Visto bueno de la entidad respectiva

Se hace ante determinadas entidades, las que refrendan con firma y sello sobre la casilla correspondiente del formulario de registro de importación. Las entidades que dan visto bueno son:

Aeronáutica civil: Para aeronaves con un peso bruto máximo, aeronaves de versión militar y a de

5. Volante de devolución

6. Declaración de cambio

7. Registro depósito

8. Registro Banco de la República

9. Factura comercial

10. Lista de empaque

11. Certificado de origen

12. Documento transporte (manifiesto de carga, SOBORDO)

13. Formulario declaración de valor

14. Formulario declaración de importación

Expedido por la DIAN es el formulario oficial que se debe diligenciar para el ingreso al territorio nacional de toda mercancía de procedencia extranjera y el pago de los tributos que corresponda.

15. Licencia de importación

Requieren del estudio previo del comité de importaciones de acuerdo con las normas vigentes y los criterios técnicos tales como: existencia de producción nacional, diversificación de las exportaciones, prioridades establecidas en el CONPES.

Mediante este mecanismo se controla y regula el ingreso de determinadas mercancías al país, entre las que encontramos productos precursores, armas, municiones, importaciones no reembolsables, mercancías usadas o imperfectas.

16. Poder o mandato para retiro

II. LISTADO DE DOCUMENTOS PRODUCIDOS EN EL PROCESO DE EXPORTACION

1. Factura proforma

En ella se especifican las características de la mercancía y las condiciones de la negociación (la forma y el plazo para el pago).

2. Registro sanitario

3. Formulario de registro de productores nacionales, oferta exportable y Solicitud de determinación de origen

Cumple contres objetivos: la inscripción como productor nacional, registro de productos con capacidad de exportación y la calificación de origen de los productos a exportar. Es suministrado por el INCOMEX en forma gratuita.

La inscripción en el registro nacional de exportadores es indispensable para los exportadores, solicitantes de devoluciones o compensaciones por los saldos del impuesto sobre las ventas generados por operaciones que dan derecho a ellas.

4. Certificado de origen

Se solicita conforme al país hacia el que se efectúe la exportación. Lo produce el INCOMEX

- **forma A**
- **ALADI**
- **Terceros países**

5. Formulario de inscripción.

6. Registro mercantil

7. Visa textil

Se requiere cuando la exportación y su destino sea Estados Unidos, lo expide el INCOMEX con un sello en el cual se relacionan las cantidades por categoría a exportar y firma del Jefe de la Oficina Regional. La visa textil se estampa sobre la factura.

8. Declaración de exportación DEX y hojas anexas

Identifica la mercancía que se va a exportar por su posición arancelaria, las cantidades a exportar, el régimen de exportación, el tipo de embarque, el valor de la mercancía y se fijan los plazos para el reintegro de divisas.

Lo expende la Administración de Aduanas. Puede ser utilizado como autorización de embarque (en este caso el exportador podrá realizar varios embarques o uno solo con datos provisionales), o como declaración definitiva (cuando el exportador va a efectuar un embarque único con cifras definitivas. cuando va a consolidar embarques fraccionados o para consolidar las cifras definitivas de un embarque que había presentado con cifras provisionales.

Con este documento la Aduana hace el aforo de la mercancía y acepta la autorización de embarque.

9. Declaración simple de exportación

Se usa para la exportación de muestras sin valor comercial.

10.Documento de transporte

11.Factura comercial

12.Registro sanitario

13.Declaración de cambio

Es un documento expedido por el Banco de la Republica. En el se declara la operación de exportación y los valores reintegrados en dólares. En este mismo documento se hace la respectiva solicitud del CERT cuando haya lugar al mismo. Esta operación se realiza en los bancos comerciales autorizados por el Banco de la Republica.

El exportador tiene la libertad de establecer los plazos que va a conceder al comprador del exterior, sin embargo, si este plazo es superior a doce meses contados a partir de la declaración de exportación, deberá registrar en este mismo periodo la operación ante el Banco de la Republica con excepción de aquellas cuyo valor sea inferior a US\$10.000

14.Visto bueno

La exportación de ciertos productos exige que el exportador se encuentre inscrito en la entidad encargada de su control. Este requisito debe cumplirse en forma previa a la exportación. Algunos productos son:

Mineralco: Para el caso de esmeraldas y piedras preciosas

INDERENA: Especies del reino vegetal y animal.

Banco de la Republica: Oro, mineral de oro o sus aleaciones

Ministerio de Salud: Órganos de origen humano, productos farmacéuticos y de cosmetología y productos alimenticios

ICA: Animales y plantas vivas, productos de origen animal y vegetal sin procesar

INPA: Peces vivos y muertos.



El **CID** es la Unidad Académico Administrativa de Investigación y Extensión de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional, sede Bogotá.

La función principal del **CID** es realizar actividades de investigación y extensión (asesorías, consultorías, educación continuada, etc.) siguiendo las pautas del Acuerdo 004 de 2001 expedido por el Consejo Superior Universitario.

Visión

Consolidar su liderazgo a escala regional y nacional y lograr su posicionamiento en la investigación, asesoría y consultoría de los grandes problemas económicos, sociales, ambientales, financieros y de gestión de las organizaciones públicas y privadas, mediante la formulación de lineamientos generales de política, y el diseño y formulación de programas y proyectos.

Misión

El CID tiene como misión analizar, producir y socializar conocimientos de las ciencias sociales, económicas y empresariales, que respondan a los retos de la sociedad colombiana, así como a sus problemas regionales, nacionales e internacionales.

Grupos de investigación

- Grupo de economía internacional, GREI
- Grupo de política pública y calidad de vida
- Grupo de seguridad social
- Observatorio de Coyuntura Socioeconómica
- Observatorio de Energía