

La Gobernanza de los Servicios Modernos: el caso de Colombia

Segunda Versión

Carmen Astrid Romero
Universidad Sergio Arboleda
Bogotá-Colombia

1. Introducción

La conformación de alianzas público-privadas para apoyar la ejecución de la política industrial es una estrategia utilizada en diferentes países del mundo y resulta ser más eficiente y participativa que la decisión individual del gobierno en esta materia. Colombia es un país que ha utilizado esta estrategia desde hace varios años a través del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTeI), una institucionalidad madura, legítima y organizada.

Sin embargo, cuando se quiere evaluar los resultados de la política de competitividad a través de la internacionalización de los servicios modernos o con mayor nivel de sofisticación se encuentra que los servicios modernos aún no aportan en forma significativa y la industria sigue sin transformaciones para lograr mejorar la competitividad del país, está sólo avanza marginalmente. Colombia ocupó el puesto 66 dentro de 138 países según el ranking del índice global de competitividad en 2017. En la región destacan Chile en el puesto 33 o Costa Rica en el 47. Estos resultados nos llevan a revisar la gobernanza de los instrumentos de política de promoción para exportar servicios, ya que Colombia no ha diseñado una política concreta para vender sus servicios modernos en el exterior, buscando encontrar una explicación más completa a esta situación.

El estudio de la gobernanza de la política de promoción de exportación de servicios es un medio para profundizar en los retos de política de competitividad más aún cuando se diseñó

la política de desarrollo productivo en el país como eje temático para jalonar una economía más productiva, competitiva e innovadora desde 2016.

Este trabajo está organizado en siete secciones. La primera corresponde a esta introducción. La segunda describe el comportamiento de las exportaciones de servicios en Colombia. La tercera ofrece un breve marco teórico. La cuarta describe el contexto de la política de fomento a la exportación de servicios modernos. En la sección quinta se presenta la institucionalidad para promover la exportación de servicios modernos y en la sexta las ventajas y retos para mejorar la gobernanza en la política de promoción a la exportación de servicios modernos. La séptima sección corresponde a la bibliografía.

2. El Sector Servicios en Colombia

La producción del sector servicios representó en Colombia el 64 % del PIB pero sólo contribuyó con el 18,3 % a las exportaciones totales en 2017. Estas cifras pueden estar sesgadas por varias razones. Por ejemplo, las estadísticas oficiales del Departamento Nacional de Estadística (DANE) no permiten visualizar la participación de los servicios asociados a la exportación de bienes; El DANE no ha podido implementar la metodología internacional de estadística FATS para medir el comercio internacional de servicios realizado por presencia comercial o modo de suministro tres según OMC y, los directorios de la balanza de pagos son incompletos.

Para reducir esta situación se firmó un convenio interadministrativo entre el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT), el Banco de la República y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en 2006, con el fin de diseñar y realizar una investigación tendiente a reforzar las estadísticas de Comercio Exterior de Servicios, que permita ampliar el directorio de la balanza de pagos y ofrecer información con mayor desagregación a nivel de servicios, países y modos de suministro.

De las doce agrupaciones de la Clasificación Ampliada de Balanza de Pagos de Servicios (CABPS) se decidió medir la información para diez de ellas por el DANE mediante la Muestra Trimestral de Comercio Exterior de Servicios, los sectores reportados son: servicios de manufacturas en insumos físicos que son propiedad de otros, servicios de mantenimiento y reparación,

servicios de transporte, servicios de viajes, servicios de construcción, servicios de cargos por el uso de propiedad intelectual, servicios de telecomunicaciones, informática e información, otros servicios empresariales, servicios personales, culturales y de esparcimiento y gastos de gobierno.

Es necesario aclarar que la información reportada por el Banco de la República en la Balanza de Pagos y la información reportada por el DANE en la Muestra Trimestral de Comercio Exterior de Servicios, para las diez agrupaciones no arroja resultados iguales, debido a la metodología empleada por cada institución. Es decir, todavía no se ha logrado derrumbar las barreras para contar con unas estadísticas de servicios unificadas y más completas en 2018. Esta es la primera muestra de asimetrías de información de comercio de servicios, lo que muestra posiciones individuales en las instituciones y dificultan la cooperación y la coordinación interinstitucional.

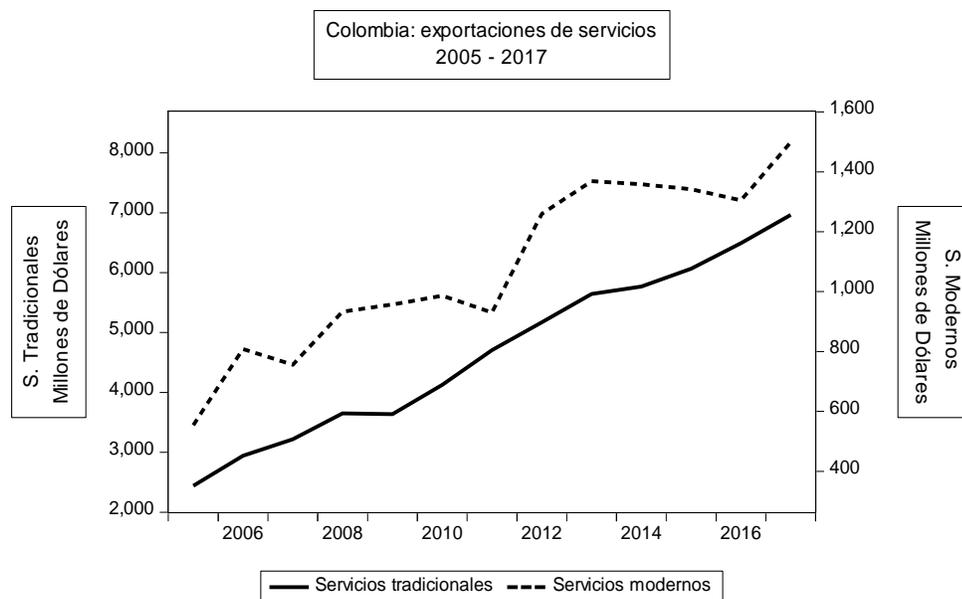
La organización Mundial de Comercio para efectos de comparación trabaja con las cifras de Balanza de pagos en el caso de las exportaciones de servicios, por tanto en esta sección se ofrece un panorama de la dinámica sectorial con base en las cifras de la OMC. Además, para homogenizar la parte conceptual de este estudio por países, los servicios se dividen en tradicionales y modernos. Los servicios tradicionales están compuestos por el turismo, los relacionados a productos; transporte; construcción; servicios personales, culturales y recreativos y los servicios del gobierno, mientras que, los servicios modernos comprenden los de telecomunicaciones, informática y servicios de información; servicios financieros; servicios de seguros y pensiones; servicios por regalías tecnológicas y los otros servicios empresariales. Definición basada en (CEPAL 2017 con base en Loungani, P. y otros, 2017).

El objetivo de hacer esta distinción se origina en la necesidad de buscar incentivar la producción y /o exportación de servicios modernos por ellos mismos o incluidos en bienes ya que este tipo de servicios pueden generar mayor valor agregado y por esa vía más competitividad y contribuir al crecimiento económico.

En la Grafica No 1 se muestra que las exportaciones de servicios en Colombia llegan a representar cerca del 18,3 % del total de exportaciones del país en 2017. El aporte de los

servicios modernos a este total fue del 17,7% en ese mismo año. Este tipo de servicios representan cerca del 50% del total de exportaciones de servicios en los países industrializados hoy. En el caso de los países de América Latina, las exportaciones de servicios modernos contribuyen en cerca del 28% del total de ventas de servicios en el mercado internacional. De tal manera que los servicios más intensivos en tecnología con posibilidad de innovación y que demandan capital humano más calificado se encuentran aún por debajo de la media regional, pero representan una oportunidad para empresarios como socios del Gobierno para alistarse a la internacionalización los primeros y promover la comercialización de este tipo de servicios en el mercado internacional el segundo.

Grafica No 1



Fuente: OMC.

Aunque el aporte de los servicios modernos a los ingresos de exportaciones del país es aún modesto se puede apreciar en la Grafica No 1 como han registrado una mayor dinámica desde el 2005.

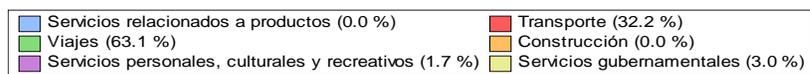
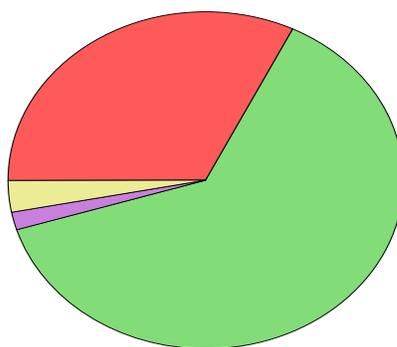
Las Gráficas No 2 y 3 muestran que los servicios tradicionales se mantienen como líderes en la exportación sectorial en Colombia desde 2005. Cuando se desagregan este tipo de servicios, el turismo es el subsector más importante. Cabe resaltar el boom del turismo dentro del total de servicios tradicionales en los últimos años. Este resultado en parte se explica por la decisión del MINCIT de considerarlo un sector priorizado, este ministerio a través de Procolombia diseñó la campaña *Colombia es realismo mágico* para su promoción. Este tipo de servicios se beneficiaron de las nuevas condiciones en la seguridad del país, derivadas del proceso de paz y por algunos avances en infraestructura (centros de convenciones, puertos, embarcaderos, senderos turísticos y señalización, entre otros); factores que han mejorado la confianza internacional y reducido el índice de riesgo país. Cerca de 600 mil visitantes extranjeros llegaron en 2005, 2, 6 millones en 2010 y 6,5 millones en 2017.

Por otra parte, la frecuencia de vuelos internacionales se ha incrementado, se pasó de cerca de 500 vuelos semanales en los principales aeropuertos en 2005 a más de 1000 vuelos semanales en 2017, esto se acompaña de la operación de nuevas aerolíneas en el país. Además, los ingresos de divisas pasaron de 3400 millones de dólares en 2010 a cerca de 9500 millones en 2017, es decir, se han triplicado. Se sabe que la ocupación hotelera fue del 56% en 2017 pero hay que tener en cuenta que ya están llegando otro tipo de modalidades que ofrecen alojamiento a los visitantes en especial en las ciudades principales, cuyos costos son más baratos que los hoteles.

El gobierno busca especializar este subsector para que no se quede sólo en el turismo de sol y playa. Procolombia hace una apuesta por el aviturismo y el ecoturismo. También se busca potenciar el turismo de deporte y aventura; cruceros; gastronómico; negocios y el turismo de salud. En este último segmento, se puede aprovechar la telemedicina entre otros servicios para crear puentes entre el turismo y los servicios modernos. El segundo rubro en este grupo está representado en los servicios de transporte con especial dinámica en el transporte aéreo.

Gráfica No 2

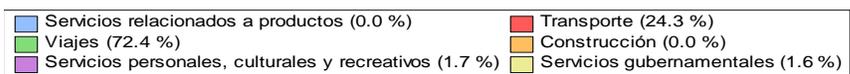
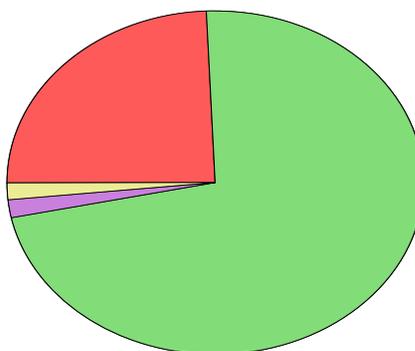
Colombia: composición de las exportaciones de servicios tradicionales
2005



Fuente: OMC.

Gráfica No 3

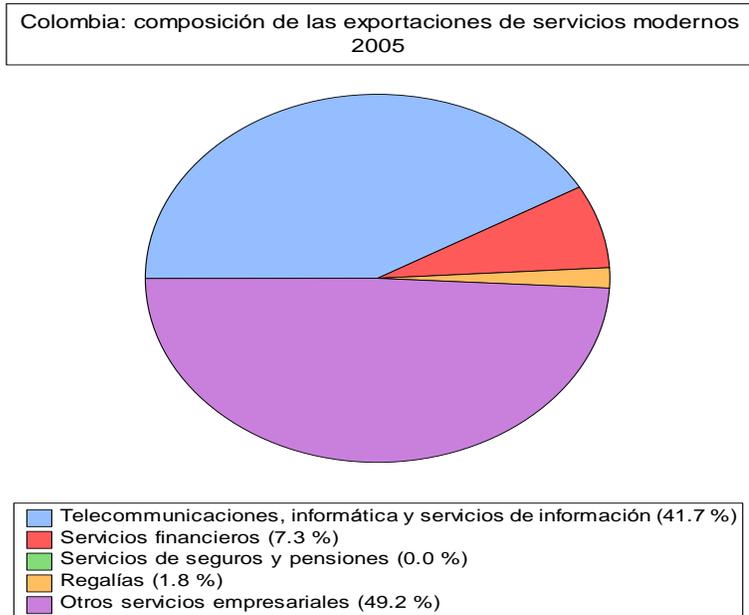
Colombia: composición de las exportaciones de servicios tradicionales
2017



Fuente: OMC.

De otro lado, los servicios modernos se concentran en los otros servicios empresariales como en el resto de América Latina. Ver Graficas 4 y 5.

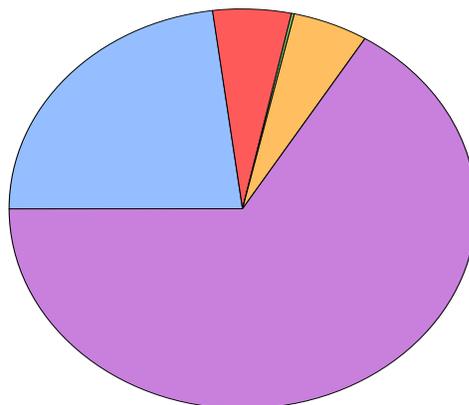
Gráfica No 4



Fuente: OMC

Gráfica No 5

Colombia: composición de las exportaciones de servicios modernos
2017



Fuente: OMC.

Dentro de los otros servicios empresariales, los call center representan una cuarta parte del total exportado, seguidos por los servicios de arquitectura e ingeniería y otros servicios técnicos el 10% del total; la publicidad, investigación de mercados y encuestas de opinión con algunos altibajos al perder mercado en Venezuela representan cerca del 12% del total. Otro rubro clave es la consultoría empresarial en administración y algunos servicios agrícolas, mineros y de transformación afectados por la caída de los precios de los hidrocarburos.

De otro lado, los servicios de telecomunicaciones, informática y servicios de información presentaron algunos altibajos entre 2005 y el 2010 en cantidades para luego crecer. Este subsector ha cedido participación a los otros servicios empresariales en el conjunto de los servicios modernos. Los servicios financieros están creciendo, aunque las cifras aún no lo captan del todo. Finalmente cabe señalar que los servicios de regalías tecnológicas han comenzado a visibilizarse en Colombia gracias a al aumento de los ingresos al país por licencias para reproducir y/o distribuir productos audiovisuales y conexos, es decir, servicios asociados a la industria de contenidos digitales.

3. Marco Teórico

La promoción de servicios modernos para el mercado internacional como estrategia para diversificar la base exportadora colombiana debería ser parte de una política industrial activa. Rodrik señala que la política industrial en este nuevo milenio no es la implementada por un gobierno autónomo quien crea impuestos que busquen corregir las externalidades negativas por costos o establecer subsidios. La nueva política industrial se basa en la colaboración estratégica entre el sector privado y el gobierno con el objetivo de identificar los obstáculos a la producción y comercialización, como también, la manera de resolver estos problemas en forma conjunta. Por eso las externalidades de información, tecnológicas y de coordinación son claves, de modo las estrategias diseñadas para resolver dificultades detectadas sean coherentes y concertadas con los actores interesados (Rodrik, 2011). El éxito de esta moderna política debe estar acompañada de la innovación institucional basada en un aprendizaje social.

En otras palabras, en este nuevo esquema no funciona el modelo tradicional de principal-agente en donde el gobierno es el principal, las empresas los agentes y el objetivo era alinear la conducta de los agentes con los objetivos del principal al menor costo. Rodrik insiste en que lo que se necesita es una forma de colaboración estratégica más flexible entre los sectores público y privado que este diseñada para compartir información, formular objetivos participativos, distribuir responsabilidades en la búsqueda de soluciones y evaluar los resultados.

Los requisitos de esa arquitectura institucional basada en el aprendizaje se encuentran en el liderazgo político, es decir, que exista un doliente comprometido con la causa y capaz de contribuir con firmeza para facilitar la difusión de la información, coordinación, seguimiento y control en la implementación de política. Para Rodrik se deben crear consejos de coordinación o deliberación dentro de los cuales se intercambia la información, se logra el aprendizaje social y se pueda reducir por ejemplo los costos de transacción innecesarios.

Este esquema de la nueva política industrial es coherente con la propuesta de Devlin y Moguillansky (2009), ellos después de realizar una investigación sobre la gobernanza de las políticas públicas y sus resultados en diferentes países, encontraron que una

institucionalidad flexible en donde se privilegie la interacción de los actores, el acceso a información y alta coordinación es un enfoque mejor para los países de América Latina. En este caso, la colaboración participativa entre el gobierno y el sector privado se logra mediante las Alianzas Público-Privadas, para contribuir a mejorar el intercambio de información y la coordinación de los procesos de ejecución de la política, así como, lograr consenso basado en el diálogo y el entendimiento entre las partes, las que aprenden de los errores mediante seguimiento y control en la puesta en marcha de la política en el medio y largo plazo.

Esta alianza pública privadas se materializa a través de comisiones o consejos con representatividad de todos los actores implicados, con un gobierno que tiene liderazgo político, una estrategia clara, factible en el medio plazo. Esta gobernanza se basa en algunos buenos principios enunciados por Devlin y Moguillansky (2009), principios que serán evaluados para el caso de la exportación de servicios modernos en Colombia según su pertinencia.

4. Contexto de la política de fomento a la exportación de servicios modernos

En Colombia existe El *Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación* (SNCCTeI), creado en 2006 y reorganizado en varias oportunidades desde 2012 hasta 2017. El Sistema tiene como principal función coordinar las entidades del Estado responsables de la política de competitividad, productividad, ciencia, tecnología e innovación con el sector privado. El Sistema está en cabeza de la **Comisión Nacional**, presidida por el Presidente de la República con los ministros del gabinete, el Consejero Presidencial del Sistema de Competitividad e Innovación, directores de departamentos administrativos, representantes del sector privado y la academia. Este órgano ejerce el liderazgo político para diseñar la política de productividad, competitividad, ciencia y tecnología e innovación del país en el largo plazo. La Comisión la componen 41 miembros y se reúne una vez al año.

La estructura de la política de competitividad e innovación se modificó con la entrada de la Alta Consejería Presidencial para el Sector Privado y Competitividad con la responsabilidad de coordinar y articular las actividades del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación en 2014. También se decidió integrar el Sistema de Competitividad e Innovación con el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación para consolidar un único Sistema de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTeI) en el país. Este par de decisiones tenían como objetivo, la primera darle más participación al Presidente como líder del sistema en el Comité ejecutivo a través de su representante directo y en el segundo caso integrar las tareas del Sistema y sus actores públicos para facilita la planeación y el control.

Las funciones de la Alta Consejería Presidencial para el Sector Privado y Competitividad se ampliaron en abril del 2017 con la idea de que está sea una entidad asesora del Presidente de la República en las actividades relacionadas con el sector privado y en los temas de competitividad, ciencia, tecnología e innovación. Además, mantiene su liderazgo como facilitador tanto en la alineación de dichas políticas como en la coordinación y la concertación entre los diferentes actores dentro del Sistema.

Sin embargo, la Alta Consejería adquiere nuevas tareas como el desarrollo de estrategias de innovación empresarial; apoyar la ruta de acceso de Colombia a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico OCDE y su posterior seguimiento; asesorar en los temas de sector privado, competitividad e innovación e intervenir en los asuntos económicos que por decisión expresa del Presidente de la República le sean encomendados. En consecuencia, el liderazgo del jefe de Estado al interior de la APP es afectado por las nuevas tareas impuestas a la Alta Consejería.

El Comité Ejecutivo dentro del SNCCTeI, es el encargado de diseñar los instrumentos para ejecutar y hacer seguimiento a la política propuesta y definida por la Comisión Nacional y se reúne una vez al mes. Este órgano está integrado por: El Consejero Presidencial del Sistema de Competitividad e Innovación (como representante del jefe de Estado), el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, el Director del Departamento

Nacional de Planeación, el Director del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), y como representantes del sector privado, el Presidente Ejecutivo de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras) y el Presidente del Consejo Privado de Competitividad (CPC).

En términos de Devlin y Moguillansky (2009) el SNCCTeI es una Alianza Público Privada madura y fuerte. La composición de este Comité Ejecutivo define claramente dentro de la política de competitividad las funciones de los ministerios encargados de ejecutar la política industrial diseñada por el alto Gobierno. Por ejemplo, a través de leyes, decretos y otros mecanismos capaces de poner en marcha lo aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES. Recordar también que los documentos CONPES también pueden ser por temas concretos de los actores del sistema.

Este Comité recibe el apoyo de mesas de trabajo agrupadas en el **Comité de Regionalización**, las **Comisiones Regionales** y los **Comités Técnicos** existentes actualmente: Política de Desarrollo Productivo; Ciencia, Tecnología e Innovación; Recursos Humanos; Formalización Empresarial y Laboral; Logística y Facilitación del Comercio; y Mejora Normativa. Cada uno de estos comités está conformado por entidades públicas y privadas que de acuerdo con su función tienen a cargo el desarrollo de los temas que se tratan en cada uno de los comités. Estas instancias hacen estudios, propuestas y mejoras para que el Comité Ejecutivo tenga más instrumentos para aplicar, ampliar y corregir los lineamientos dados por la Comisión Nacional o hacer propuestas a este organismo para la sesión del siguiente año.

El Comité de Regionalización recibe soporte de las **Comisiones Regionales** existentes en todos los departamentos del país. La política de competitividad, productividad e innovación entra en acción mediante las decisiones consignadas en un documento aprobado por el CONPES, decisiones que se reglamentan mediante leyes, decretos y otros mecanismos capaces de poner en marcha y ejercer la vigilancia sobre dicha política. (Gráfico **No 6**) (Soto, 2016; Gómez y Mitchell (2014)). Sin embargo, se observa como por la premura del día a día se deja de lado la planeación y en las regiones se permea la acción

política. Aún se tiene que trabajar mucho en priorizar hacer seguimiento y continuar con una política en el ámbito regional de medio plazo.

Dentro del Comité Técnico de la Política de Desarrollo Productivo (PDP) **se encuentra la política pública para estimular la exportación de servicios**. Ya que la PDP señala que la segunda causa que dificulta la competitividad es la falta de la diversificación de la base exportadora y propone que los servicios ayuden en este proceso de dos maneras. Primero al entrar en las cadenas de valor de bienes exportados y en segundo lugar a través de subsectores estratégicos priorizados para ser exportados. Para la determinación de los sectores priorizados se requiere un mayor conocimiento tanto de las estadísticas del sector servicios como de un mapeo por tipo de servicios exportadores o potencialmente exportadores en las regiones para poder contar con programas efectivos.

Datlas Colombia herramienta usada para priorizar bienes no ésta hecho para servicios y aún el Departamento Nacional de Planeación no tiene una metodología para ubicar los servicios potencialmente exportadores por regiones. De esta manera no se ha comenzado a ejecutar lo planteado en la PDP para el caso de los servicios como alternativa exportadora con subsectores foco y tampoco hay indicadores de medición de resultados todavía. Es verdad que la PDP sólo lleva dos años de ejecución, pero sus alcances para el caso del sector servicios ya tiene demoras. Sin embargo, la PDP estableció para corregir las fallas de articulación un Plan de acción y Seguimiento (PAS) y a través de una evaluación de pares de la política que está siendo realizada por parte de la OCDE se busca implementar correcciones en su funcionamiento.

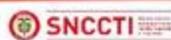
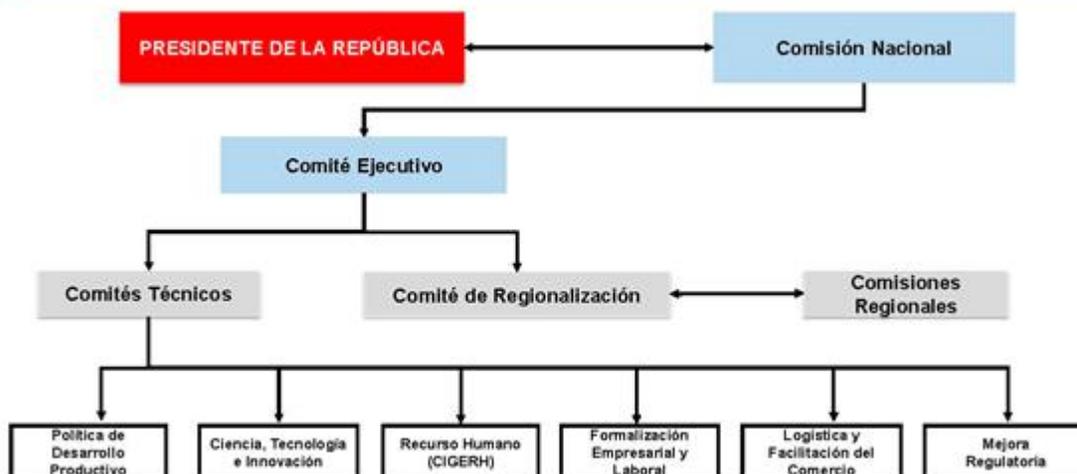
De otro lado, en el comité de recursos humanos se esta trabajando en la reforma al sistema nacional de educación terciaria para garantizar la calidad del capital humano que necesitan las empresas de servicios por ejemplo para las áreas de contenidos digitales. Como dicen Devlin y Moguillansky (2009) el buen principio de dar la responsabilidad a los ministerios interesados en la mejora en las competencias del capital humano tanto en sectores de bienes como en servicios, ha hecho que los ministerios de Educación, de Trabajo, MINTIC, MINCIT, el SENA, el Consejo Privado de Competitividad se junten para contribuir en la

formulación de la nueva estrategia de educación universitaria a nivel regional en Colombia.

El Departamento Nacional de Planeación DNP es miembro activo de la Comisión Nacional, así como del Comité Ejecutivo. De igual manera, participa en todos los comités técnicos y el Comité de Regionalización. Adicionalmente, varias de las direcciones del DNP son secretarías técnicas de los mencionados comités. Por su parte, la Dirección de Innovación y Desarrollo Empresarial del DNP ejerce la secretaría técnica de los comités técnicos de: Desarrollo Productivo y de Ciencia, Tecnología e Innovación. Esto es coherente ya que el DNP es quien elabora la propuesta técnica de la política con el apoyo de los ministerios implicados y esta propuesta es presentada al Conpes para su estudio y deliberación.

Gráfica No 6

Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación



Fuente: <http://www.colombiacompetitiva.gov.co/sneci/Paginas/quienes-somos.aspx>.

Dentro de los actores privados que hacen parte de esta alianza público-privada (APP) para gobernar el diseño y puesta en marcha de la política de competitividad e innovación se encuentra el Consejo Privado de Competitividad (CPC), con quien tuvimos la oportunidad de dialogar en cabeza de su vicepresidente. El Consejo Privado de Competitividad es una entidad privada sin ánimo de lucro creado en 2006 y que se encarga de hacer investigación en políticas públicas que no es de carácter académico si no es socializada dentro del Consejo Interno. El CPC está más enfocado en hacer investigación que se convierta ya sea en acciones de los empresarios en pro de su productividad o en políticas públicas para mejorar la productividad empresarial. El producto de su investigación se socializa mediante reportes, estudios, informes y para ello tienen el centro de pensamiento.

El CPC está conformado por 27 empresas aglutinadas, y cada una de esas aportan financiamiento, se busca tener una visión de sector privado y no de intereses particulares, además de ello se ha hecho relacionamiento con universidades privadas. Se trabaja en principio con empresas para ayudar al gobierno a identificar las demandas del sector

privado y son voceros de las mismas ante la Comisión Nacional anualmente y en el Comité Ejecutivo mensualmente. El CPC trabaja en seguimiento de políticas y propone mejoras en servicios del gobierno (educación, salud y justicia); tecnología de la Información y las comunicaciones; energía y en desempeño logístico que afecta el comercio exterior de bienes. Aunque no sectoriza los otros servicios su trabajo si se relaciona con los servicios. (CPC, Informe Nacional de Competitividad 2017-2018).

El CPC al interior del Comité Intersectorial para la Gestión del Recurso Humano apoya la propuesta del marco nacional de cualificaciones que es la herramienta del sector público para poder organizar la identificación de demandas de talento humano por parte del sector empresarial y su ajuste para que la oferta de las instituciones de educación superior o técnica corresponda a las necesidades de los empresarios. Los sectores escogidos fueron Salud, Cultura y TIC. En ese contexto se identificaron competencias y subsectores incluso desde el nivel regional.

De otra parte y para este trabajo se entrevistó a la cabeza de la Dirección de Competitividad e Innovación responsable de asesorar al alto Consejero Presidencia en esta materia y vimos como un equipo discreto de menos de cinco personas debe atender tantos temas de responsabilidad en materia de política pública y contribuir a la articulación del Comité Ejecutivo con los Comités Técnicos. Además, este órgano asesor al dependen directamente del presidente es afectado por los cambios políticos con las repercusiones respectivas sobre la coordinación de la política de competitividad e innovación.

5. La institucionalidad para promover la exportación de servicios Modernos

5.1 Metodología

En esta sección se pretende mostrar cuales son los actores y los instrumentos vigentes en Colombia para promover la exportación de servicios modernos y evaluar cómo se cumplen los buenos principios de gobernanza enunciados por Devlin y Mogueillansky (2009) en la ejecución de la política por parte de esta institucionalidad. La promoción del sector de Tecnología de la Información TI y de Contenidos Digitales tendrá un espacio importante al ser una clara muestra de los logros positivos de la coordinación entre las entidades públicas

con la alianza del sector privado en el proceso de internacionalizar empresas de estos subsectores en el mercado internacional en el medio plazo.

Se busca responder a la pregunta ¿Qué se está haciendo en términos de promoción de servicios modernos en Colombia hoy?, para ello se diseñó un cuestionario basado en la experiencia de la evaluación de la gobernanza en el caso de México (Devlin y Cabezas 2012) y otras preguntas elaboradas por la CEPAL para este estudio en varios países de América Latina. Este cuestionario fue aplicado mediante una entrevista semi-estructurada a 15 actores públicos y privados durante los meses de junio a agosto del 2017 y luego se tuvieron conversaciones con algunos de estos actores en abril y mayo del 2018. Se identificaron los instrumentos de política existentes y la manera como se están aplicando. En el **Cuadro No 1** aparecen las entidades y sus empresas vinculadas que fueron entrevistadas.

Cuadro No 1

Entidad
Alta Consejería Presidencial para el Sector Privado y Competitividad
Dirección de Competitividad e Innovación (Asesora a la Alta Cosejeria Presidencial)
Ministerio de Comercio Industria y Turismo
Dirección de Inversión Extranjera, Servicios y Propiedad Intelectual
Gerencia de la Estrategia Colombia Exporta Servicios
Negociaciones Comerciales en servicios para pormover el comercio internacional del sector
Entidades Vinculadas al Ministerio de Comercio Industria y Turismo
Procolombia
Grupo Bancoldex
Plan de Transformación productiva PTP (dirección de software y La dirección de BPO)
Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones
Dirección de Política y desarrollo TI
Campaña Colombia Bring IT On
Departamento Nacional de Planeación DNP
Dirección de desarrollo Empresarial (representa al DNP en el Comité Ejecutivo del SNCCTel)
Dirección de Seguimiento y Evaluación de Política Pública (tarea de hacer seguimiento y evaluación de la PDP)
Consejo Privado de Competitividad (Miembro del Comité Ejecutivo del SNCCTel)
Cámara de Comercio de Bogotá Vicepresidencia de Internacionalización

Fuente: Elaboración propia.

5.2 El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo está organizado en tres vice-ministerios, comercio exterior, desarrollo empresarial y turismo. A su vez el vice-ministerio de comercio exterior está conformado por las direcciones de relación comercial, integración comercial y exportación de servicios, inversión extranjera y propiedad intelectual. Esta última dirección tiene como tarea diseñar la política pública enfocada en la internacionalización, negociaciones internacionales y exportación en materia del sector servicios en el marco de la PDP. También tiene como función fomentar la entrada de inversión extranjera y atender los temas de propiedad intelectual. Según palabras del encargado del viceministerio esta Dirección se dedica en cerca del 80% de su tiempo a los temas de inversión extranjera con lo cual poca prioridad se da al sector servicios.

En palabras del responsable de esta dirección tres son los cambios en el corto plazo que benefician la promoción de servicios y la conformación de alianzas público- privadas (APP) en servicios en Colombia. En primer lugar, la reforma al Plan Vallejo de Servicios, ya que en la actualidad sólo 11 empresas exportadoras lo usan. La idea es facilitar el acceso y ampliar los sectores, mediante el uso de la clasificación ampliada de la Balanza de Pagos-CABS-. La tarea para este nuevo gobierno es reglamentar este nuevo Plan de Servicios.

El Plan Vallejo maneja una lista de importación de bienes de capitales cerrada, se busca crear una lista de este tipo de bienes para el caso de los servicios, información que se presente mediante una resolución y no un decreto, esa mayor flexibilidad permite la actualización permanente de esa lista. También hay temas sancionatorios y regulatorios con la Dian y el sector privado que se incluyen en esta nuevo Plan Vallejo de servicios. Pronto se sabrá como quede este instrumento y cuándo comenzará a funcionar. (Decreto 659 de 2018)

En segundo lugar, en las negociaciones entre los países miembros de la Alianza Pacifico (AP) se tiene en la mira remover barreras a la exportación de servicios. La AP se ve más en servicios que en bienes, ya que entre los países miembros hay TLC previos y la mayoría de líneas arancelarias están liberalizadas. Se avanza en el tema de facilitar la movilidad de

profesionales prestadores de servicios mediante las tarjetas de movilidad, la versión criolla de la visa Schengen de los europeos.

También el trabajo se dirige hacia la agenda digital que se mueve en cuatro ejes: gobierno digital, ecosistema digital, conectividad y economía digital. En concreto se busca levantar las barreras al comercio electrónico como también facilitar y armonizar los sistemas de pago electrónicos como también eliminar las barreras a la conectividad y su infraestructura.

En tercer lugar, se está trabajando en una negociación más grande entre la Alianza Pacífico y los países asociados: Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Singapur. Debido a que estos países son cerrados a la movilidad de mano de obra especializada colombiana que quiere prestar sus servicios como también a la exportación por modo uno.

Además, y debido a la heterogeneidad del sector servicios existen diferentes actores y entes reguladores en la cadena para favorecer su proceso exportador, el Ministerio diseñó la Estrategia Colombia Exporta Servicios para exportar \$US 9.000 millones entre 2014 y 2018, de los cuales US 6.000 correspondían a turismo. La justificación para elaborar esta estrategia era el evidente sesgo de la política pública hacía el fomento de las exportaciones de bienes y por tanto los instrumentos diseñados para bienes no eran del todo adecuados para cubrir las necesidades del sector servicios. Cabe señalar que es el primer programa específico para servicios y a su interior no se distingue entre servicios modernos y tradicionales según las definiciones dadas al comienzo de este escrito.

Cabe señalar que en Colombia no existe una ley para fomentar la exportación de servicios como por ejemplo la ley 30641 del 2017 en Perú, cuyo objetivo es hacer visibles los servicios de los distintos eslabones de la cadena de turismo. La idea de señalar este instrumento es destacar la importancia de priorizar el fomento a la exportación de servicios en el seno del órgano legislativo del país con la participación del gobierno, de gremios empresariales, cámaras de comercio, universidades entre otros.

Los cuatro pilares de la estrategia de Colombia Exporta Servicios eran fortalecimiento empresarial, inversión en capital humano, promoción comercial y mejora en el clima de

negocios. Dentro del objetivo de mejorar la promoción comercial la estrategia había propuesto **crear un comité técnico de servicios** al interior del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación cuya tarea era identificar elementos que afectan la competitividad del sector y proponer alternativas de solución. Este Comité debía articularse con las comisiones regionales de competitividad de los departamentos en donde se haya priorizado algún subsector de servicios. También este comité debía facilitar el dialogo entre academia, gremios, coaliciones y empresarios para buscar soluciones conjuntas a los problemas de competitividad del sector.

Para efectos de este estudio sólo se presenta una evaluación de los resultados de la estrategia en dos sentidos. El primero sobre el logro de la meta establecida en términos de más exportación. La meta de exportar US 9.000 millones se cumplió en un 92%. Se vendieron servicios por US 8.340 millones desde 2014 hasta 2018 (primer semestre). Cabe señalar que el seguimiento en la ejecución de la estrategia es realizado por la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Política Pública del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Esta área del DNP efectúa seguimiento y evaluación a cerca de 195 programas ejecutados en 80 entidades, dirigidos a 23 sectores mediante más de mil indicadores y que se puede consultar en línea por cualquier colombiano.

En segundo lugar, se evalúa la estrategia en relación con el cumplimiento de los buenos principios de gobernanza de la política para exportar servicios. La propuesta de crear un comité técnico de servicios no fue acogida al interior del Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación y sólo se ha podido incluir un proyecto sobre el sector servicios en la agenda del Comité Técnico de capital humano. Este resultado muestra varias cosas. Sin duda el liderazgo del MINCIT fue limitado para defender y abrir espacio dentro de los comités técnicos al tema del sector servicios. Cabe recordar que desde que se diseñó la estrategia en 2014 hasta la finalización del periodo presidencial en 2018, la dirección del MINCIT estuvo en manos de cinco personas, razón que contribuyó a la pérdida de liderazgo de algunos de los programas en marcha. La poca atención a esta propuesta muestra dentro del proceso de formulación de la política industrial el sector servicios aún no es una prioridad.

Esta propuesta fallida también denota que cuando se logra contar con un pensamiento estratégico dentro del MINCIT para ejecutar una estrategia de política a medio plazo esta no se coordina con los intereses del Comité Ejecutivo de la APP y también el mismo sector empresarial representado en el CPC no reclama apoyo de la política para incluir al sector de servicios modernos. Falta coordinación, liderazgo sectorial, información sobre el potencial de los servicios modernos y por tanto efectividad del programa Colombia exporta servicios. Es decir, se reduce el beneficio de los principios uno, dos, seis y siete. Si bien se creó el cargo de un Gerente del programa para exportar servicios su papel es discreto y se ha limitado a organizar espacios de diálogo entre los actores que ejecutan la política en este ministerio.

5.3 El Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones

La primera administración del Presidente Juan Manuel Santos en el MINTIC diseñó el Plan Vive Digital 2010 -2014 y se le dió continuidad en el Plan Vive Digital II 2014-2018, una hoja de ruta de medio plazo para generar empleo; llevar las tecnologías de la información a la mayoría en las regiones; fomentar el gobierno en línea y fortalecer las industrias TI y contenidos digitales como oportunidad para abrir mercados internacionales. Para ello se reorganizó el Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones mediante la creación del Viceministerio de Economía Digital encargado de formular políticas y programas para el desarrollo de la industria de Tecnologías de la Información, incluyendo contenidos digitales en el marco de la economía creativa. Cabe señalar que la incorporación del área de contenidos digitales en el viceministerio de Economía Digital se logró en el segundo semestre del 2017 con la idea de juntar toda la industria TI.

Desde el MINTIC se tiene un ecosistema basado en cuatro líneas estratégicas como son: la generación de empleo, el gobierno digital, la educación (apropiación de las tecnologías y fomento al estudio de este tipo de temas en las universidades) y ciudad –región, se entiende que la competitividad de Colombia se da desde las regiones.

El desarrollo del Plan Vive Digital y sus resultados se apoya en la alta conectividad en el país gracias al esfuerzo realizado en cableado submarino en los últimos años; una conectividad de internet del 57%; un segundo lugar después de México en infraestructura digital; un segundo lugar en servicios en cloud en la región y una importante industria TI

diversificada por regiones y bajos costos TI, todo esto califica a Colombia como un buen destino de *nearshore* en la región. (Everest Group, 2017) y favorece la internacionalización de las empresas TI y Contenidos Digitales. Además, el gobierno aprobó los instrumentos para mejorar la seguridad digital.

5.3.1 Internacionalización de las Empresas TI como oportunidad para abrir mercados

Una de las estrategias para desarrollar la industria TI fue fortalecer la oferta exportadora con la idea de abrir mercados internacionales, para ello el MINTIC pone en marcha una alianza estratégica con Procolombia mediante el convenio denominado Colombia Bring IT On, el cual comenzó en 2012. Posteriormente con en la segunda fase del Plan Vive Digital 2014-2018, el convenio se consolida, la propuesta es llegar a los mercados naturales como Estados Unidos, España, Ecuador, México, Chile y Perú aunque igual se ha vendido en más de 90 países en el mundo a través de exportaciones recurrentes. El convenio apostó por una inversión de 10 mil millones de pesos (cerca de US 3.300 millones); meta de exportación de 611 mil millones de pesos e impactar a 2900 empresas. Cabe señalar que como en el caso de Colombia Exporta servicios es un convenio interinstitucional exclusivo para internacionalizar la industria TI en Colombia, se termina este año y aún falta hacer una evaluación más completa de sus resultados.

Objetivo General del Convenio: Fortalecer y consolidar la capacidad comercial y la promoción internacional de las empresas de Tecnología de la Información y Contenidos Digitales mediante esfuerzos técnicos, de capital humano, administrativos y financieros para incrementar las ventas del sector acorde con el Plan Vive Digital.

Objetivos Estratégicos:

1. Aumentar el tejido empresarial exportador: Programas de formación en las diferentes regiones del país, buscando ampliar el número de empresas exportadoras de la industria, a través del acompañamiento de expertos en temas tributarios, financieros, legales, y de mercadeo, que les permitan implementar modelos de negocio para competir en mercados

globales. También para empresas maduras procesos de adecuación en aspectos como contratos, propiedad intelectual, estrategia comercial y de marketing.

2. Acceso a capital inteligente para las empresas colombianas: presentar las firmas que necesitan apalancamiento financiero ante potenciales inversionistas.

3. Promocionar y posicionar la industria de TI y Contenidos digitales en mercados internacionales, con apoyo en sitios web; redes sociales y newsletter y merchandising, entre otros.

4. Generar ventas internacionales recurrentes mediante la asistencia a ferias y eventos especializados, así como estar presente en ruedas de negocios y Workshops con expertos internacionales en procesos de adecuación.

Se sabe que la inversión para financiar el programa desde 2014 hasta 2017 ha sido de 6514 millones de pesos, es decir, 65% de los 10.000 millones propuestos (cerca de US 2170 millones). De la inversión hasta finales del año pasado, el Ministerio de Tecnología de Información y las Telecomunicaciones aportó el 74% y Procolombia el 26%. Ver Cuadro No 2.

Cuadro No 2

Valor del Convenio	Millones de Pesos
Aportes TI	2800
Aportes CD	2000
Total Aportes FONTIC-MINTIC	4800
Aportes PROCOLOMBIA	1714
<i>Personal, tiquetes y alojamiento</i>	
TOTAL convenio	6514

Fuente: MINTIC.

TI: Tecnología de la información

CD: Contenidos Digitales

FONTIC: Fondo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

De acuerdo con el Viceministerio de Economía Digital los resultados del Convenio en 2017 se pueden apreciar en el Cuadro No 3. Las metas propuestas se han superado.

Cuadro No 3

Resultados 2017

Indicador	Meta Mill USD	Resultados Mill USD
Empresas Impactadas	800	639 (TI+CD)
<i>Otras empresas relacionadas</i>		161
Exportaciones	185	237,194
Ventas Spot	17	23,194
Expectativas de Negocio	150	217,203

Fuente: MINTIC

TI: Tecnología de la información

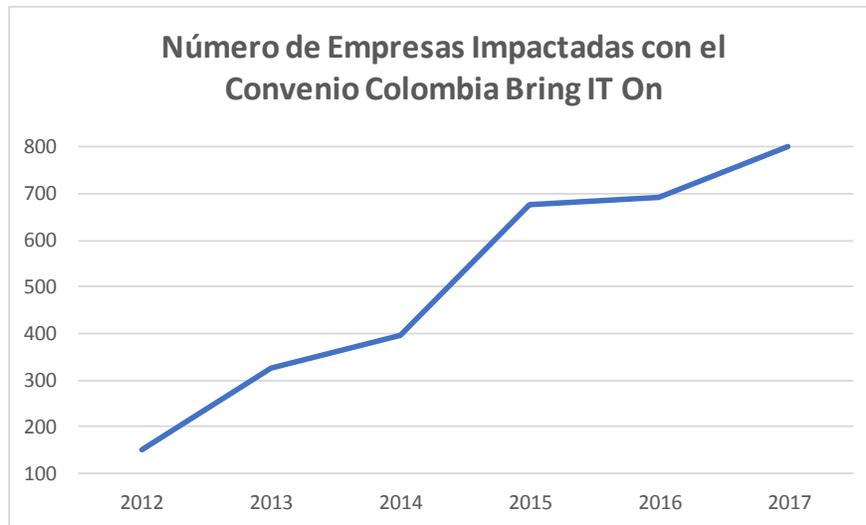
CD: Contenidos Digitales

Ventas spot = contratos a término con cobertura.

Sin embargo, es necesario aclarar que, si bien las expectativas de negocio que se cerraron en ruedas de negocios superaron la meta propuesta, los empresarios advierten que Procolombia no tiene un sistema de seguimiento a estas ventas y puede que no se conviertan en un proceso continuo que es lo que se pretende.

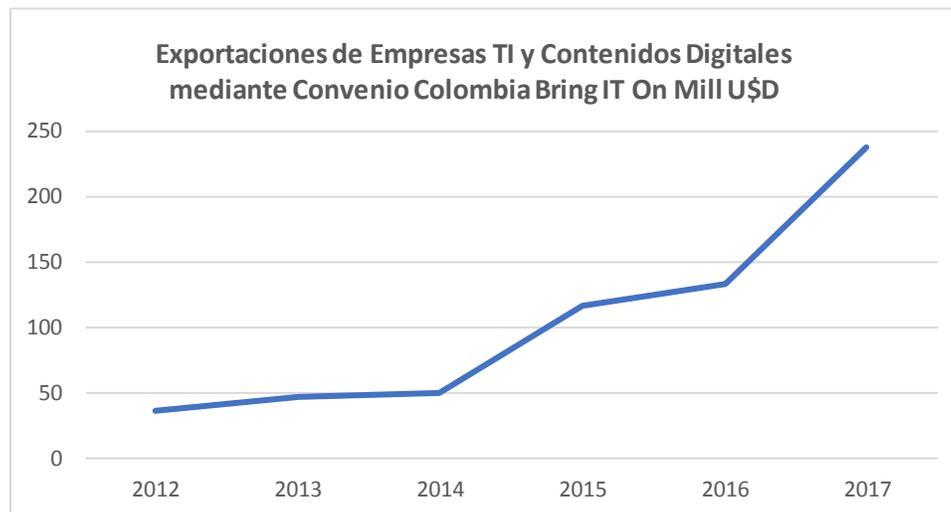
En relación con el número de empresas impactadas y el monto de las exportaciones de la industria TI y de contenidos Digitales ha crecido desde que entró en funcionamiento el convenio. Ver graficas No 7 y 8.

Grafica No 7



Fuente: MINTIC

Grafica No 8



Fuente: MINTIC.

Sobre la meta de 2900 empresas para el cuatrienio se han impactado 3048 empresas y aún faltan los resultados de este año. Sin embargo, como es un año de cambio de gobierno presidencial puede que la ejecución del segundo semestre presente alguna reducción. En cualquier caso, el resultado supera la meta un año antes de finalizar el convenio. En

relación con los montos esperados de exportación 611 millones de pesos se vendieron 617 millones cumpliendo la expectativa del gobierno. Sin embargo, hay que evaluar en un par de años si los negocios pactados mediante el convenio han generado procesos de internacionalización a las empresas impactadas hasta el 2018.

Elementos que contribuyeron a cumplir con la estrategia en TI en el medio plazo

El éxito de la estrategia de fortalecer y ampliar la oferta de la industria TI y de Contenidos Digitales se apoya en algunas buenas prácticas en materia de gobernanza. En primer lugar, el gobierno del Presidente Santos estableció en el Plan de Desarrollo de su primer periodo presidencial la necesidad de enfrentar la transformación digital con beneficios tanto en empleo, en el sector educativo y el comercio exterior. Objetivo que se continuo en su segunda magistratura. Es decir, el Plan sectorial fue una prioridad para el gobierno y eso fortaleció el liderazgo del MINTIC para promover el pensamiento estratégico a medio plazo.

En segundo lugar, esta estrategia de política se tradujo en el Plan Colombia Vive Digital diseñado e implementado por el MINTIC en el medio plazo, con la buena fortuna de tener solo dos ministros encargados de esta labor durante los ocho años de la presidencia de Santos. La estabilidad en el responsable del diseño y puesta en marcha del plan sectorial favoreció de una parte el compromiso y la responsabilidad del Gobierno con el sector TI y por otro lado genero confianza y coordinación en la puesta en marcha de la política con los otros actores del ecosistema digital. Además, las metas del convenio y su financiación estuvieron a cargo MINTIC en su mayoría lo que garantizó la continuidad al mismo.

El tercer elemento fue la relativa estabilidad de los mandos medios y de funcionarios en el viceministerio y en las direcciones regionales, quienes permanecieron en su mayoría en sus puestos los ocho años. También se contó con los recursos para financiar el cumplimiento de la estrategia. Es decir, se contó con un grupo importante de mandos medios y técnicos fieles al cumplimiento de sus metas.

El cuarto elemento a partir de un equipo de gobierno relativamente cohesionado fue generar coherencia en el papel de facilitador del gobierno para promover la industria TI dentro y fuera del país. Los diferentes objetivos del Plan Vive Digital se fueron cumpliendo según lo programado generando estabilidad y credibilidad. Dentro de este marco se inserta el alistamiento exportador.

El quinto elemento apoyado en una estrategia gubernamental cohesionada fue incentivar y generar un dialogo constante con gremios, clusters y empresas de diferente tamaño en regiones heterogéneas para articular las distintas iniciativas y no trabajar de manera aislada. Esta iniciativa facilitó la ejecución del plan sectorial como también la evaluación de sus alcances y limitaciones.

El sexto elemento para promocionar y posicionar la industria de Tecnología de la Información y Contenidos Digitales en mercado internacionales fue aprovechar la experiencia de Procolombia y crear un plan de trabajo conjunto orientado a fortalecer las capacidades comerciales, de marketing, asistencia a ferias y eventos especializados para ser más visibles en el mercado internacional como también alistar mejor su oferta exportadora.

Finalmente es interesante como el MINTIC ha establecido alianzas estratégicas con otras entidades públicas según la necesidad de los objetivos del Plan macro sectorial, por ejemplo, ya se estudió como se asoció con Procolombia para promover la internacionalización empresarial de las industrias TI. También se han aliado con el Programa de Transformación Productiva (PTP) del MINCIT cuando se trata de conectar oferta y demanda sectorial regional o temas de innovación; se relaciona con COLCIENCIAS para consolidar un trabajo colaborativo con otras instituciones del gobierno. Lo clave es que los funcionarios del MINTIC lograron tener ese pensamiento estratégico y llevarlo a cabo.

6. Ventajas y Retos para mejorar la gobernanza en la política de promoción de exportaciones de servicios modernos en Colombia

Sobre la APP para diseñar y gestionar la política de competitividad y productividad nacional

Parece existir un consenso internacional dentro de la nueva política industrial como decía Rodrik en crear consejos producto de alianzas público-privadas (APP) para ayudar a dirigir su desarrollo y su puesta en marcha, esta es una mejor alternativa que si el gobierno selecciona por sí mismo las políticas de crecimiento y las iniciativas relacionadas. (Devlin y Moguillanski 2010, Devlin, 2016 y Moguillanski, 2012).

En el caso Colombiano la APP establecida para poner en funcionamiento el SNCCTeI tiene ya varios años incluso los estudios consultados señalan que es una de las experiencias más maduras en América Latina Moguillansky (2012). En lo positivo este sistema cuenta con una legitimidad indiscutible, nadie se opone a su papel en materia de política de competitividad; aglutina a los actores principales y cuenta con el decidido apoyo del DNP y sus diferentes áreas, tanto en la elaboración de las propuestas técnicas como en ejercer la secretaria técnica de los comités técnicos. El DNP es un superministerio en Colombia compuesto por técnicos en su mayoría con formación de maestría en el exterior para los mandos medios y profesionales con postgrados para los técnicos. Sin embargo, la rotación por salarios poco competitivos es muy alta. Los economistas jóvenes aprenden cómo funciona el gobierno y se relaciona con el sector privado y migran hacia el sector privado por mejores expectativas de ingresos.

Si bien el Presidente de la República preside el órgano de decisión del SNCCTeI, la Comisión, está se reúne sólo una vez al año. El jefe de Estado delega en su alta Consejería la función de coordinar el diseño de los instrumentos para poder ejecutar la política industrial de medio y largo plazo. El reto es que la falta de la presencia del jefe de Estado en las deliberaciones continuas reduce el poder político dentro del Comité Ejecutivo; reduce la credibilidad de la política y perturba la coordinación entre los distintos actores del Sistema. Por ejemplo, en Costa Rica el jefe de Estado preside las reuniones periódicas de la APP y esto facilitó en su momento la cohesión política y el compromiso institucional para hacer del sector servicios una alternativa exportadora fundamental.

El liderazgo regional en el manejo de la política de competitividad se ha mejorado a partir de la decisión del Plan de Desarrollo de volcarse sobre la priorización de necesidades regionales, tema que se recoge bien dentro de los objetivos actuales del Comité Ejecutivo en el diseño y seguimiento de política y que se expresa a través de una participación más activa de los Comités Regionales. Sin embargo, falta mucho para priorizar en las regiones distintos servicios, se ha avanzado en el sector de software por ejemplo con ayuda del PTP pero faltan más iniciativas como estas.

El reto es que la cobertura aún es baja y por tanto la legitimidad en los hallazgos encontrados en el ecosistema empresarial regional no es muy robusta. Persisten, aunque menos, demoras en la transmisión de la información y algunos debates políticos en las regiones restan claridad a sus solicitudes y puede privilegiar a aquellos que reciben el respaldo político. Cabe señalar que la falencia encontrada en la articulación de los Comités Regionales tanto por su cobertura como en su representatividad venía desde 2011 como lo demuestra (Moguillanski, 2012)

El liderazgo en el manejo de política también se observa cuando se pone en marcha la PDP. Por ejemplo, para todos los actores públicos que fueron entrevistados existe un alto compromiso con esta política y se desea colaborar para que se tengan buenos resultados porque fue la política bandera del antiguo gobierno, habrá que ver, como entra la PDP en el nuevo Plan de Desarrollo del Gobierno que se posesionó el pasado 7 de agosto. Otra cosa es que no hay mucha claridad todavía en la forma como la PDP promueve la exportación de los servicios modernos. Es más cuando se preguntaba sobre los servicios modernos la respuesta común era perdón podría definirme este concepto. Esperar que trae el nuevo gobierno en esta materia.

En el caso colombiano hay dos elementos señalados por (Devlin, 2016) que si afectan la buena gobernanza del sistema. El primero son las prácticas culturales en donde los intereses políticos pueden restar consenso al interior de los Comités Regionales en especial en período electorales y ante la expectativa en el escenario del postconflicto en el país. El

segundo elemento que cabe resaltar son los choques causados por los cambios en el contexto. Si bien las acciones del Comité Ejecutivo deberían tener fijadas las metas de largo plazo trazadas cada cuatro años en el Plan de Desarrollo bajo el mandato de la Comisión Nacional, en algunos casos en especial en el ámbito regional, las cuestiones urgentes pueden causar desvíos en el camino ya trazado.

Otro reto que ya se señaló y que pueden afectar los resultados exitosos de esta APP es el hecho de reducir la acción de la Alta Consejería Presidencial para el Sector Privado y Competitividad al tener que atender nuevas funciones y responsabilidades lo que puede afectar su desempeño como facilitadora de la coordinación la interior del Sistema. Más aún cuando el grupo de trabajo de esta entidad es discreto en número y en formación técnica para abordar la importancia de sus funciones. Esta también era una cuestión que había encontrado el estudio de Moguillansky en 2011.

Es más, la política sectorial en materia de TI y Contenidos Digitales parece más organizada y eficiente que las realizadas hasta ahora por el MINCIT, sin duda el liderazgo del primero fue mayor que el segundo.

En teoría es necesario que la APP tenga una entidad que haga las tareas de secretaria como también es importante que esta alianza cuente con el apoyo técnico de alto nivel ya que al poner la evidencia sobre la mesa se moderan las opiniones personales y la ideología de los actores, generando espacio para centrarse en la solución de los problemas y la promoción de un entendimiento común. Igual es clave la transparencia en la forma de evaluación y seguimiento de la aplicación de las políticas y la ejecución de proyectos sectoriales.

En el caso colombiano la Alta Consejería de la presidencia desarrolla este papel y el DNP es clave al ejercer la secretaria técnica de los comités técnicos. Además, el DPN tiene otra labor fundamental desde la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Política Pública tanto en el seguimiento de la puesta en marcha de la PDP como en la gestión de la política de competitividad e innovación.

En cuanto a la Composición de la Comisión Nacional, órgano de decisión de política, la teoría distingue entre representación y gobernanza. En el primer caso, el participante habla en nombre de un grupo o de las partes interesadas, mientras que, en el segundo, el participante actúa de forma independiente para supervisar el funcionamiento del Sistema, sobre la base de un objetivo y un conjunto de procedimientos establecidos. La participación de las APP suele ser de tipo representativo; sin embargo, existen fórmulas en que los usuarios pueden participar como asesores a título personal. Las APP formadas como consejo de dirección de un organismo público, como en el caso Singapur, son un ejemplo de gobernanza. En Colombia el miembro de la Comisión habla en nombre de su grupo de interés es decir la participación es representativa y esto seguro influye en la priorización de políticas.

En el caso colombiano la experiencia de la participación del Consejo Privado de Competitividad en la toma de decisiones y puesta en práctica de la política de competitividad ha sido beneficiosa. En primer lugar, el sector empresarial ha buscado conocer bien las ventajas y limitaciones de las apuestas públicas en política industrial para saber cómo actuar.

El CPC también expresa su compromiso con la ejecución de la política de competitividad, claro bajo el velo de sus intereses particulares, cuando crea espacios de comunicación y apoyo técnico con las entidades de formación para el trabajo y formación tecnológica para que efectivamente hagan su diseño curricular que tenga en cuenta las competencias que los empresarios esperan encontrar en sus nuevos empleados. Este esfuerzo se relaciona en forma transversal, por ejemplo, con los esfuerzos del MINTIC en la tarea de reducir la carencia de una oferta de mano de obra especializada para las necesidades de la industria TI y Contenidos Digitales.

De otro lado, resulta un tanto preocupante la reciente decisión de fusionar el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación con el de Ciencia y Tecnología, ya que el primero como hemos explicado ha venido funcionando relativamente bien, mientras que, el segundo venía mal. La política de ciencia y tecnología ha contado con bajos recursos y en

medio del ciclo bajo de la producción se reducen aún más sus presupuestos lo que paraliza la realización de sus metas y además Conciencias ha tenido problemas de eficiencia desde la capacidad para diseñar, gestionar y ejecutar dicha política.

Con una visión positiva lo ideal es que el antes Sistema de Ciencia y Tecnología adopte las buenas prácticas del Sistema de Competitividad y no al contrario. En este caso habría mucho espacio para que la APP pudieran mejorar la gestión de este tipo de políticas.

Las ventajas y retos de la política Sectorial para fomentar la internacionalización de las empresas del sector de servicios modernos

La PDP es una política diseñada para ser ejecutada en un lapso de diez años de los cuales sólo han pasado dos, el tercero con un nuevo gobierno, el cual puede hacer modificaciones a la política si así lo considera. Los programas de Colombia Exporta Servicios y Colombia Bring It On terminan este año y no se sabe si les darán una fase dos en la estrategia del nuevo Plan de Desarrollo. Sin embargo, en esta investigación se muestra que son los primeros programas dirigidos hacia la promoción del sector servicios ya que no se habla todavía de servicios modernos bajo la definición aquí utilizada.

Desde el Ministerio de Comercio y como quedó consignado en la última reunión del Comité Ejecutivo del SNCCTeI antes de la posesión del nuevo presidente se considera que en la implementación de la PDP y sobre todo en las herramientas que se están usando para determinar apuestas prioritarias, por ejemplo desde lo regional no se encuentra incluido el sector servicios separado del sector de bienes y menos se separan los servicios modernos de los tradicionales.

Por ejemplo, como ya se había comentado, la metodología del Datlas Colombia no desagrega los servicios por eso el DNP sugiere la necesidad de abordar el sector de servicios primero desde su aporte transversal para facilitar la exportación de bienes, mientras que se diseñan o adaptan algunas metodologías que incluyan explícitamente a los servicios para poder priorizar apuestas sub-sectoriales en perspectiva regional.

El Ministerio seguirá siendo vocero de los temas de capacitación y habilidades para la formación en servicios dentro del Comité técnico de Recursos Humanos del Sistema, aunque señala el desconocimiento de sus pares en el Ministerio de Trabajo para diseñar propuesta aplicadas a las particularidades de servicios por ser tan heterogéneos.

Se encontró que existen algunas asimetrías en la comunicación entre el MINTIC y el PTP que afectan el trabajo conjunto para promover la exportación de la industria TI y Contenidos Digitales. En primer lugar, algunas veces se pueden solapar las tareas del PTP y del MINTIC para facilitar la exportación de industrial TI. Parece ser que las causan son más de juego de poderes que otra cosa. Alguna de las personas entrevistadas señalaba que para trabajar en conjunto había que mirar cual era el valor agregado que se genera en una alianza y el reconocimiento para las partes. Es decir, cuando como dicen Devlin y Moguillansky (2009) uno de los interesados en el trabajo colaborativo privilegia sus motivos personales o egoístas difícilmente se puede lograr consenso.

Algunas agremiaciones privadas han abanderado el tema de visibilizar al sector servicios y crear puentes entre los interesados desde lo público o desde lo privado. La ANDI, por ejemplo, creó la vicepresidencia de economía digital y están trabajando en acercar a los empresarios con las iniciativas del gobierno en la industria TI para ofrecer servicios a la industria y al gobierno alrededor de la temática de transformación digital.

En el nivel regional también hay iniciativas regionales y en subsectores específicos como el de software en donde la participación activa del MINTIC se ve acompañado por las estrategias del MINCIT.

Bibliografía

CEPAL (2017) Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, en especial el capítulo dos. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Consejo Privado de Competitividad (2018) Informe Nacional de Competitividad 2017-2018 en <https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2017-2018/>

Davlin y Moguillansky (2009) Alianzas Publico-Privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo, Colección Documentos de proyectos, CEPAL.Santiago de Chile.

Davlin y Cabezas (2015) Informe y Evaluación de las Respuestas al Cuestionario Completo, BID, Mimeo.

Davlin (2016) Hacia una buena gobernanza de los Consejos de APP de apoyo a las políticas industriales en América Latina, Nota Técnica IDB-TN-615, BID. Marzo

Davlin y Pietrobelli (2016) Modern Industrial Policy and public-private Councils at the subnational level, Nota Técnica IDB-TN-1122. Octubre

Gómez, Hernando José y Mitchell, Daniel (2014) Innovación y emprendimiento en Colombia: balance, perspectivas y recomendaciones de política, Cuadernos Fedesarrollo, Fedesarrollo, Bogotá

Loungani y otros (2017) world trade in services: evidence from a new dataset, IMF, Working Paper, No 17/77.

Moguillansky (2012) Comisiones y Consejos Nacionales de Competitividad aunando los intereses públicos y privados en Colombia y la República Dominicana, Nota Técnica IDB-TN-374. Febrero

Rodrik, Dani (2011) Una economía muchas recetas, la globalización, las instituciones, el crecimiento económico. FCE, México.

Soto Lozada, Carolina (2016) Diez años del Sistema Nacional de Competitividad, ciencia, Tecnología e Innovación, Mimeo.

UNCTAD (2017a) El papel de la economía y el comercio de servicios en la transformación estructural y el desarrollo inclusivo, TD/B/C.I./MEM.4/14. Julio

UNCTAD (2017b) Informe sobre la Inversión en el Mundo: la Inversión y la Economía Digital.

Soto Lozada, Carolina (2016) Diez años del Sistema Nacional de Competitividad, ciencia, Tecnología e Innovación, Mimeo.