

January 2017

Las políticas de internacionalización de la economía santandereana 2002-2012: un balance a través de indicadores comerciales

Pedro Fernando Delgado Jaimes

Universidad Autónoma de Bucaramanga, pdelgado2@unab.edu.co

Yudy Adriana Gamboa Vesga

Universidad Autónoma de Bucaramanga, ygamboa@unab.edu.co

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/eq>

Citación recomendada

Delgado Jaimes, P. F., y Y.A. Gamboa Vesga (2017). Las políticas de internacionalización de la economía santandereana 2002-2012: un balance a través de indicadores comerciales. *Equidad y Desarrollo*, (27), 73-104. <https://doi.org/10.19052/ed.3975>

This Artículo de Investigación is brought to you for free and open access by the Revistas científicas at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in *Equidad y Desarrollo* by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

Las políticas de internacionalización de la economía santandereana 2002-2012: un balance a través de indicadores comerciales*

Pedro Fernando Delgado Jaimes**
Yudy Adriana Gamboa Vesga***

Palabras clave

Internacionalización, políticas públicas, Santander, exportaciones, importaciones

Resumen

Este trabajo analiza las políticas de internacionalización económica adoptadas en Santander, Colombia, en los últimos años. Asimismo, examina el comportamiento de algunos de los indicadores de internacionalización del departamento, con el fin de establecer la efectividad de tales políticas en la promoción de una mayor inserción de Santander en los mercados internacionales.

Clasificación JEL

F14, F43, H70, H59

Cómo citar este artículo: Delgado Jaimes, P. F. y Gamboa Vesga, Y. A. (2017). Las políticas de internacionalización de la economía santandereana 2002-2012: un balance a través de indicadores comerciales. *Equidad & Desarrollo*, (27), 73-104. doi: <http://dx.doi.org/10.19052/ed.3975>

Fecha de recepción: 13 de julio de 2016 • Fecha de aprobación: 1 de noviembre de 2016

* Este artículo contiene algunos de los resultados de la investigación titulada: *Análisis del impacto de las políticas de internacionalización en la economía santandereana en el periodo 2002-2012*. Esta se desarrolló con financiación de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB), y en ella participaron los investigadores Pedro F. Delgado Jaimes y Yudy Adriana Gamboa Vesga, del Grupo de Investigación Dinámicas Sectoriales del Programa de Economía de la UNAB.

** Economista de la Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, Colombia. Magíster en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia. Profesor del Programa de Economía de la Universidad Autónoma de Bucaramanga. Correo electrónico: pdelgado2@unab.edu.co

*** Economista de la Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, Colombia. Magíster en Economía Internacional y del Desarrollo de la Escuela Superior de Técnica y Economía (Hochschule für Technik und Wirtschaft), Berlín, Alemania. Profesora del Programa de Economía de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia. Correo electrónico: ygamboa@unab.edu.co

Keywords

Internationalization,
public policies,
santander, exports,
imports

Palavras chave

Internacionalização,
políticas públicas,
Santander, exportações,
importações

The Policies of Internationalization of the Economy of Santander 2002-2012: A Balance through Trade Indicators

Abstract

This paper analyzes the economic internationalization policies adopted in Santander, Colombia, in recent years. It also examines the behavior of some of the indicators of internationalization of the department, in order to establish the effectiveness of such policies in the promotion of greater integration of Santander in international markets.

As políticas de internacionalização da economia do Estado de Santander 2002-2012: um balanço através de indicadores comerciais

Resumo

Este trabalho analisa as políticas de internacionalização econômica adotadas em Santander, na Colômbia, nos últimos anos. Da mesma forma, examina o comportamento de alguns dos indicadores de internacionalização do estado, com o fim de estabelecer a efetividade de tais políticas na promoção de uma maior inserção de Santander nos mercados internacionais.

Introducción

75

La internacionalización de las economías es una de las principales estrategias que tienen, a escala local, las administraciones públicas para desarrollar sus territorios, por lo cual las acciones que se emprenden en este sentido adquieren importancia. Ante este panorama, las estrategias de y para la modernización, la competitividad, la productividad, la innovación y la generación de valor son algunos de los elementos impulsados en las regiones colombianas, para que sus estructuras productivas avancen en la ‘conquista’ de nuevos mercados.

En el contexto regional, las ventajas que pueden ofrecer los distintos territorios, dadas sus capacidades productivas y las ventajas adquiridas por el aprovechamiento de sus dotaciones iniciales y de su grado de especialización, dependen especialmente de la manera en que se aborde la internacionalización. Las ventajas surgidas de la posesión o potencialización de recursos naturales, humanos, técnicos, tecnológicos o de prácticas institucionales pueden aprovecharse de manera tal que generen beneficios a escala empresarial, y que estos se traduzcan en mejores condiciones de vida para las personas en cada uno de los territorios.

En ese contexto, la estructura empresarial local debe acomodarse a las condiciones de mercados internacionales cada vez más exigentes, y demandar de las empresas mayor dinamismo, preparación y eficiencia en los procesos productivos que se desarrollan dentro del tejido empresarial territorial. Por lo tanto, surge para las empresas y las regiones que las albergan la necesidad de enfrentar el escenario global con políticas y estrategias de internacionalización que permitan captar nuevos consumidores y nuevos mercados para ampliar sus ganancias y aprovechar sus ventajas.

De acuerdo con lo anterior, es necesario revisar cómo los territorios están llevando a cabo su proceso de internacionalización, para analizar de qué manera las empresas locales están preparándose para competir en los mercados externos. En este sentido, el presente trabajo analiza la incidencia de las políticas de internacionalización implementadas en Santander en el periodo 2002-2012, dado que en esos años se promovieron intensamente, desde el Gobierno departamental, estrategias que tenían como fin mejorar la inserción en el mercado externo de las economías territoriales.

Para ello, se hace una breve revisión de los enfoques teóricos que explican los procesos de internacionalización y luego se analizan las acciones implementadas por las administraciones en esta materia. Con base en esta información, se revisa la

evolución de las variables que dan cuenta de los efectos de las políticas de internacionalización del departamento en el periodo 2002-2012. Entre los indicadores se encuentran: indicadores básicos de posición comercial, índices relativos de comercio exterior e índices de apertura comercial. Con los resultados de estas mediciones se pretende establecer si existe correspondencia y coherencia entre las políticas implementadas, la situación particular del departamento y las necesidades de los agentes involucrados en dicha dinámica de internacionalización.

La internacionalización, el comercio y los territorios

Como estrategia de crecimiento y desarrollo, las regiones han optado por fortalecerse para apostarle a la producción, venta y comercialización de bienes y servicios a escala global. Por ello, en un contexto como el actual, “una de las estrategias más relevantes es la internacionalización de la empresa, es decir, la decisión de esta de dirigirse a mercados geográficos externos a su localización original” (Villarreal, 2006, p. 34).

Esta situación refleja la importancia que tiene hoy el comercio para los territorios, dada la dinámica red de intercambios comerciales. Según datos de la Organización Mundial del Comercio (2015), la participación media de las exportaciones e importaciones de mercancías y servicios comerciales ha pasado de representar el 20% del producto interno bruto (PIB) mundial, en 1995, a representar un 30%, en 2014, lo cual demuestra el gran aumento del comercio internacional.

Al respecto, se hace indispensable preparar las estructuras productivas locales y las cadenas de generación de valor, para que puedan diversificarse y competir en el ámbito internacional. Según Aranda y Montoya (2006), “las tendencias mundiales muestran que el ambiente de los negocios varía constantemente, lo que obliga a las empresas a prepararse para acceder a nuevos mercados, cada día más abiertos y dinámicos” (p. 170). En el mismo sentido, Villarreal (2006) plantea que debe inspeccionarse la nueva realidad empresarial a partir de los elementos que la componen (las estrategias y los modelos de manejo actuales y pasados), pues tanto los mercados, como las actividades que hacen parte de los sectores de producción, los clientes, los proveedores y las administraciones han cambiado ante este nuevo entorno.

Al reconocer esta realidad, desde la teoría económica y la teoría administrativa, se han desarrollado diversos enfoques que analizan los elementos que inducen y motivan a las economías a desarrollar sus aparatos productivos, así como los determinantes más importantes de la internacionalización. Desde una perspectiva económica, se estudia el proceso de internacionalización, teniendo en cuenta los costos de transacción y las ventajas económicas de aquel. Desde el enfoque del proceso, se considera que la internacionalización de la empresa es el resultado de un compromiso de aprendizaje, que se sustenta en la acumulación de conocimientos y en el incremento de recursos involucrados en los mercados exteriores (Aranda y Montoya, 2006). Al respecto, se presentan los principales planteamientos teóricos.

La internacionalización desde la perspectiva económica

Los primeros análisis sobre la internacionalización se remontan a la teoría clásica del comercio exterior, planteada por Adam Smith, según la cual los recursos más propensos a ser exportados serán aquellos proporcionados en abundancia, mientras que los recursos con mayor grado de escasez serían importados, situación que genera una distribución de opciones a las economías en el intercambio de bienes y servicios entre los países. Posteriormente, David Ricardo, con su teoría de las ventajas comparativas, y John Stuart Mill demostraron la importancia que adquiere el proceso de internacionalización para promover el crecimiento económico, a través del aprovechamiento de economías de escala, que permiten la reducción de los costos medios, a medida que aumenta el nivel de producción en el largo plazo. Más adelante, Heckscher y Ohlin desarrollaron la teoría de las proporciones factoriales, la cual indica que el factor determinante en la especialización y el intercambio comercial entre países es la dotación de los factores productivos con que cuenta cada uno (Krugman y Obstfeld, 2003).

Las teorías más recientes sobre el comercio internacional subrayan la relación positiva entre comercio internacional y crecimiento económico, e introducen elementos novedosos para explicar el comercio en la actualidad. Así, han surgido enfoques teóricos que intentan explicar nuevos fenómenos como el comercio en el interior de una misma industria o *comercio intraindustrial*. Los análisis sobre el comercio intraindustrial introducen los conceptos de *economías de escala* y *diferenciación de productos* como factores explicativos del comercio entre países.

Antes de los años noventa, los modelos teóricos asumían empresas representativas, pero después de la mitad de esa década se reveló que las empresas, incluso dentro de una misma industria, son muy diferentes, y que esa heterogeneidad podría desempeñar un papel muy importante en los resultados globales. Al respecto, el trabajo desarrollado por Bernard, Redding y Schott expone un modelo de ventajas comparativas que incorpora firmas heterogéneas. Los autores encuentran que, con la liberalización del comercio, las empresas de baja productividad tienen más probabilidades de fracasar y que las de alta productividad tienen una probabilidad mucho mayor de sobrevivir y crecer (2007).

Según estos planteamientos, los recursos empleados en los procesos de producción se dirigen a empresas con altos niveles de productividad, pues estas jalonan y aumentan la productividad global de la industria. Así, la producción de las empresas exportadoras aumenta la demanda de factores, lo que hace subir el precio de los *inputs* de aquellos, hasta que las empresas de productividad baja no pueden cubrir sus costes fijos y se ven obligadas a salir. Con esta dinámica, el comercio internacional se convierte en un factor determinante para el crecimiento de una empresa y de un país.

Algunos estudios han ido más allá y proponen que el aumento de las exportaciones incentiva la actividad económica del país, en la medida que estimula avances tecnológicos en las empresas locales. Según este enfoque, la exposición a la competencia internacional demanda mayor eficiencia e innovación, mientras que la especialización permite el aprovechamiento de economías de escala. Por consiguiente, estos análisis predicen un impacto positivo de la actividad exportadora sobre la productividad del país y, de esta manera, sobre el producto interno bruto.

Adicionalmente, la internacionalización permite a las economías mejorar su capacidad de diversificar los bienes y servicios vendidos en el exterior, ya que el mercado internacional tiende a ser rentable para muchos productos, sin ignorar que la internacionalización también puede conseguir un mayor movimiento de entrada y salida de capitales, e incluso motivar la inversión directa en el exterior (Benítez, 2007).

La internacionalización desde la perspectiva empresarial

El desarrollo y fortalecimiento del tejido y la capacidad empresarial es fundamental para que el proceso de internacionalización sea exitoso, pues es posible

que, a pesar de que los gobiernos creen programas y políticas de fomento que abran posibilidades a las empresas, la capacidad empresarial de quienes gestionan las unidades productivas y las “encumbran” hacia la competitividad no sea la adecuada y no les permita estar a la altura de las exigencias de los mercados internacionales. Por ello, se debe fijar, a escala empresarial, objetivos relacionados con la apertura de nuevos mercados, la reducción de los costos de producción y el desarrollo de una estructura de producción y distribución de la empresa más eficiente, como lo afirma Canals (citado en Araya, 2009).

Según este autor, para llevar a cabo un proceso eficiente de internacionalización, la empresa 1) debe disponer de un producto de calidad que compita en los mercados internacionales, 2) debe contar con canales de distribución adecuados y 3) debe existir una similitud de los mercados internacionales con el mercado local. Asimismo, debe tener en cuenta la cercanía entre regiones, el tamaño del mercado potencial, el grado de competencia entre los mercados internacionales, la propensión al cambio, la estabilidad político-económica y su contacto con estos mercados (Araya, 2009).

Por consiguiente, la internacionalización puede considerarse un proceso gradual de penetración del mercado objetivo, que se desarrolla en cinco fases: 1) desarrollo de la empresa en su mercado local, 2) realización de exportaciones regulares, 3) utilización de agentes independientes, 4) creación de filiales comerciales y 5) funcionamiento de filiales productivas.

Si la empresa logra superar estas fases con éxito, podrá aprovechar los beneficios de la internacionalización que, según Araya (2009), se dan mediante la apertura de nuevos mercados, el desarrollo de procesos de producción y distribución más eficientes, una mayor capacidad de creación y diversificación de los productos y, con ello, una mayor competitividad en el ámbito internacional, así como, una reducción de los costos productivos. También se plantea la disminución de barreras a la entrada y salida de capitales, la generación de nuevas tecnologías de innovación y experiencia, el reconocimiento nacional e internacional y una mayor inversión directa en el exterior.

El Sistema de Información Empresarial de Canarias (Siecan, 2010) y Cardozo, Chavarro y Ramírez (2007) examinan los procedimientos que deben seguir las empresas para su inserción en los mercados internacionales y enfatizan la importancia de la articulación entre el sector público y privado para lograrlo. Para Siecan, cuando una economía comienza a expandirse en el mercado internacional, debe tener en cuenta: la ubicación de la posición arancelaria, los procedimientos cambiarios,

el estudio del mercado y la localización de las demandas, los acuerdos comerciales y las barreras arancelarias (2010). Igualmente, debe anticiparse a obstáculos que surgen a partir de marcos legales restrictivos, problemas socioeconómicos en el mercado internacional, temas de carácter logístico y aspectos culturales.

Cuando los países tienen en cuenta aquellos pasos y obstáculos mencionados, y deciden incursionar en el mercado internacional, deben contar fundamentalmente con el apoyo de las empresas, ya que estas logran potencializar sus niveles de negociación y generar mayor productividad, competitividad y fortalecimiento de la economía (Siecan, 2010). Según Cardozo *et al.*, “cuando los países deciden unirse con las empresas se crea un conjunto de operaciones que facilitan el establecimiento de vínculos más o menos estables entre la empresa y los mercados internacionales” (2007, p. 5).

En concordancia con este enfoque, autores como Benítez (2007) señalan que cuando una empresa decide proyectarse internacionalmente, debe analizar en qué medida podrá incorporarse en esa dinámica. Para ello, revisará cuáles son las ventajas desde el ámbito local, internacional y de localización con las que cuenta:

- *Ventajas locales.* La empresa o sector deberá contar con alguna ventaja competitiva respecto a sus competidores en el país receptor, para disminuir las desventajas de producir en un mercado desconocido. Algunas de estas ventajas pueden ser: avances tecnológicos, gestión empresarial, capacidad organizativa y directiva, adquisición de recursos, entre otras.
- *Ventajas internacionales.* Es necesario que para la empresa sea más beneficioso “internalizar las ventajas locales mediante la inversión extranjera directa que externalizarlas a través de la venta de patentes o licencias a otras empresas”.
- *Ventajas de localización* El mercado receptor de la inversión debe poseer un factor de localización, el cual se relaciona con las ventajas de la empresa inversora para que esta prefiera invertir que exportar.

Vargas y Hernández (2006), con base en los aportes de Buckley (1995), muestran que los factores de localización de la empresa tienen una gran importancia, debido a la influencia de los costos a los que esta hace frente cuando escoge un país diferente (sostienen que estos, inclusive, son capaces de estimular la expansión internacional). Según Weber (citado en Campos, 2002), la ubicación de una planta industrial está estrechamente relacionada con factores como los recursos

naturales, el mercado, los costos o la mano de obra, por lo tanto, la ubicación estará en función de aquellos elementos que otorguen mayor beneficio a la empresa.

El ciclo de vida del producto

81

Un enfoque que se destaca en los estudios sobre la localización es la teoría del ciclo de vida del producto, introducida por Vernon en 1966 (citado en Pla, 2000). Esta teoría relaciona las decisiones sobre la localización de la producción con las diferentes coyunturas que suceden en cada una de las fases que constituyen la vida de un nuevo producto.

Según Vernon, las decisiones de internacionalización de una empresa dependerán del ciclo de vida de un producto. Así, si en el mercado interno hay sobresaturación del producto, el mercado externo da la posibilidad de que este alargue su ciclo de vida y no se estanque. Las diferentes fases por las que pasan los nuevos productos repercuten sobre las decisiones de localización de la producción y, en efecto, tienen consecuencias sobre la internacionalización de la empresa:

- *En la etapa de introducción.* Allí se necesita adaptar el nuevo producto a su proceso de producción y al gusto de los consumidores.
- *En la etapa de madurez.* El conocimiento de los clientes sobre el producto aumenta, luego se estandariza la producción y aparece la posibilidad de obtener economías de escala que permitan que el mercado se extienda y surjan nuevas oportunidades en otros países más avanzados. Inicialmente, la demanda estará copada por exportaciones, hasta que el costo marginal del país originario de la innovación, más los costos de transporte, superen el promedio del costo de producir en otros mercados.
- *En la etapa final.* Cuando se ha logrado la estandarización del producto, se produce la entrada de muchos competidores que basan sus estrategias en el precio.

Las capacidades competitivas y la innovación

Michael Porter identifica los aspectos que le brindan facultad a la empresa para poder competir internacionalmente, los cuales son producto de la innovación, en combinación con el papel que el Gobierno ejerce. Al respecto, el autor afirma que “la competitividad de una nación depende de la capacidad de su industria para innovar y mejorar” (Porter, 1991, p. 163). Al hacer referencia a la innovación

en los mercados internacionales, considera que cuando las empresas logran adelantarse a las necesidades nacionales o extranjeras, alcanzan ventajas competitivas que les permiten aprovechar los beneficios del comercio exterior. Posteriormente, señala que, para llegar a ser competitivos en los mercados internacionales, deben desarrollarse ciertos atributos:

- *Los factores productivos.* Aluden al conjunto de factores internos de la empresa que le permiten producir bienes y servicios y competir en el mercado. Incluyen el capital, la mano de obra, los recursos naturales, la tecnología, entre otros.
- *Las condiciones de la demanda interna.* Estas condiciones influyen sustancialmente en el grado de innovación e inversión de la empresa. Si las necesidades de la demanda son muy sofisticadas, la empresa se orientará hacia la búsqueda de procesos innovadores en cuanto a calidad y diferenciación, para obtener ventajas frente a empresas de otros países donde su demanda doméstica sea más simple. De igual forma, el rápido crecimiento de la demanda interior y la temprana saturación del mercado influyen notablemente en la competitividad internacional. El primero hace que las empresas inviertan en mayor cantidad, debido a las pocas dudas que ofrece el mercado; la segunda obliga a seguir innovando y perfeccionando lo invertido, lo cual crea una racionalización de los costos. Estas condiciones favorecen la búsqueda de mercados extranjeros como alternativa para mantener el crecimiento.
- *Sectores relacionados.* La fortaleza de las relaciones entre las industrias que compiten en un país puede favorecer el proceso de internacionalización y los avances en materia de competitividad. Este fenómeno es mucho más claro cuando se establecen conexiones entre proveedores y clientes, ya que se estimula el acceso a los recursos de forma más rápida y eficaz y, sobre todo, se obtienen ventajas derivadas de la coordinación continua y de los enlaces que se producen entre la cadena de valor de los proveedores y la de los clientes. Este proceso fomenta la innovación y el perfeccionamiento en aspectos como la tecnología, la transformación de información y el desarrollo.
- *El grado de rivalidad nacional.* El grado de competencia que exista dentro de un sector obliga a las empresas a innovar, a fin de mejorar su posición competitiva. A la vez, muchas de ellas intentan dirigirse hacia aquellos países donde la competencia no es tan intensa, especialmente cuando existen economías de escala que permiten conseguir una mayor eficiencia y rentabilidad.

- *La actuación de los gobiernos.* Los gobiernos son responsables de crear las condiciones que favorecen el desarrollo empresarial; también de impulsar la creación de sectores avanzados y de estimular la demanda, las relaciones entre empresas y la rivalidad entre aquellas.

83

Autores como Araya (2009) identifican elementos adicionales para tener en cuenta en las estrategias de internacionalización:

- *El tamaño del mercado:* los clientes potenciales que comprarán el producto.
- *El coste de adaptación del producto:* observación de las legislaciones para el producto que se ofrecerá.
- *La logística:* tener en cuenta los trámites de los tiempos de tránsito y los costes de estos.
- *El periodo de maduración de las inversiones:* observar qué tiempo tardarán las empresas en recuperar la inversión realizada.
- *La facilidad para hacer negocios:* en este ámbito se incluyen las diferencias culturales y la facilidad para realizar el intercambio del producto.
- *El nivel de riesgo país:* el nivel de riesgo que tiene la actividad internacional y la cantidad de inversiones realizadas en dicho país, con el fin de observar que la inversión sea rentable.

Como efectos adicionales de la internacionalización, se mencionan el incremento de la facturación de la empresa, producto de la ampliación de su mercado y del aumento en el número de clientes; la diversificación del riesgo, que se logra de la no dependencia del mercado interno; las nuevas oportunidades de negocio, que surgen de la diversificación del mercado con distintos clientes, y la diversificación de los productos, según las necesidades de las culturas y los mercados.

Aspectos relevantes de las políticas de internacionalización implementadas en el departamento de Santander

En los últimos años, Colombia centró su interés en materia económica y comercial en la negociación e implementación de acuerdos comerciales. La inserción

a los circuitos comerciales internacionales es uno de los principales puntos de interés de la agenda pública, la cual destaca la importancia de adquirir y mejorar las estrategias de internacionalización de la Nación y de las empresas, como lo afirma el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Mincit, 2012).

El Gobierno, en su visión prospectiva para 2032, definió como objetivo principal convertir a Colombia en uno de los tres países más competitivos de América Latina (Consejo Privado de Competitividad, 2007). Para ello, ha decidido fomentar el desarrollo de una economía exportadora de bienes y servicios de alto valor agregado e innovación y propiciar un ambiente de negocios que incentive la inversión local y extranjera.

Dentro de estos elementos, las estrategias de internacionalización que se han desarrollado en los últimos años se encuentran resumidas en dos líneas principales. La primera es conocida como la *estrategia de internacionalización*, que tiene como objetivo realizar acuerdos comerciales con el propósito de obtener ventajas por exportaciones e importaciones de la Nación. La segunda estrategia es de *aprovechamiento*, y está estrechamente vinculada a la primera, por lo cual se puede decir que se convierten en una sola (Mincit, 2013). Siendo así, la estrategia de aprovechamiento consta de dos factores: el primero, de facilitación del comercio, y el segundo, de competitividad. En la facilitación del comercio están incluidos los acuerdos comerciales y sus implicaciones en cuanto a normas arancelarias y no arancelarias. En el segundo factor se encuentra la competitividad, la innovación y la tecnología. A su vez, se pretende implementar la racionalización de la regulación, con el fin de obtener una reducción de los costos de transacción y dinamización del mercado empresarial (Mincit, 2013).

A través del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes),¹ se esbozaron los lineamientos de orden nacional en cuanto a la internacionalización de las empresas, los cuales se enfocan en la transformación del aparato productivo, la formalización empresarial y el mejoramiento de la competitividad, entre otros. Para ello se diseñó la Política de Transformación Productiva y Promoción de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, la Política de Ciencia, Tecnología e Innovación y la Política de Productividad y Competitividad. La definición de estas estrategias está contenida en los documentos Conpes 3484, 3582 y 3527, donde se establecen tanto las líneas de acción como los compromisos de las distintas entida-

1 El Conpes es un organismo asesor del Gobierno en materia de desarrollo económico y social, y es el encargado de estudiar y recomendar políticas generales en esas áreas.

des gubernamentales: los ministerios; el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena); el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex); el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación Colciencias; la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN); el Departamento Nacional de Planeación (DNP); el Consejo Privado de Competitividad; entre otros. La tabla 1 muestra las principales líneas estratégicas que promueve cada política y que buscan apoyar el desarrollo económico y el crecimiento con énfasis en la competitividad y la internacionalización.

Tabla 1. Líneas de acción gubernamentales que promueven la internacionalización

Política de transformación productiva	Política de ciencia, tecnología e innovación	Política de productividad y competitividad
Busca facilitar: <ul style="list-style-type: none"> ■ El acceso a servicios financieros. ■ El fomento a la formalización de la actividad empresarial. ■ La promoción al desarrollo del mercado de servicios no financieros de desarrollo empresarial (SDE). ■ El fortalecimiento de la capacidad de innovación y la transferencia de tecnología. ■ La promoción del uso de tecnologías de información y comunicación. ■ El acceso a la formación para el trabajo. ■ La facilitación del acceso a mercados. ■ El apoyo al emprendimiento empresarial. ■ La promoción de la articulación productiva y la asociatividad empresarial. 	Sus objetivos son: <ul style="list-style-type: none"> ■ Fomentar la innovación en los sistemas productivos. ■ Fortalecer la formación del recurso humano para la integración, la innovación y el desarrollo de competencias científicas. ■ Centrar la acción pública en áreas estratégicas a través del análisis de capacidades científicas y tecnológicas. ■ Desarrollar y fortalecer capacidades regionales para la generación, gestión y uso del conocimiento, así como para apoyar la investigación. ■ Consolidar la institucionalidad del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTel). 	Abarca: <ul style="list-style-type: none"> ■ Sectores de clase mundial. ■ Salto en la productividad y el empleo. ■ Competitividad en el sector agropecuario. ■ Ciencia, tecnología e innovación. ■ Educación y competencias laborales. ■ Formalización empresarial. ■ Formalización laboral. ■ Infraestructura de minas y energía.

Fuente: elaboración propia con base en información de los documentos Compes 3484, 3582 y 3527.

Al analizar los componentes de estas políticas, se encontraron elementos comunes que guían estas estrategias, los cuales se relacionan con los siguientes aspectos:

- Promoción y facilitación del acceso a mercados internos y externos; atracción de la inversión.
- Apoyo a la innovación, la tecnología y la gestión del conocimiento para estimular el crecimiento de la productividad y la competitividad.
- Desarrollo de los sectores productivos y de proyectos de emprendimiento.
- Fomento e incentivación de la formalización laboral y empresarial.
- Estímulos para la formación del recurso humano y el desarrollo de competencias laborales.

Adicionalmente, en la política del Gobierno nacional para promover la internacionalización plasmada en sus planes de desarrollo, se busca impulsar la articulación productiva y la asociatividad empresarial del Gobierno en sus distintos niveles, y del Gobierno con los demás actores, así como el uso y desarrollo de las tecnologías de información y comunicación.

Como se puede ver, las estrategias que pretenden fomentar la internacionalización de forma directa o indirecta están relacionadas con los objetivos que persigue el Gobierno nacional en sus políticas macro. No obstante, aún no se perciben directrices concretas que permitan entender cómo se va a alcanzar ese salto en materia de productividad y competitividad para que el tipo de empresas que conforman el aparato productivo nacional y regional que tenemos en el país y en las regiones puedan competir exitosamente en los mercados internacionales.

En el escenario departamental, las acciones de política pública se han ido enfocando en cuatro sectores primordiales: de hidrocarburos, de metalmecánica, de agroindustria y de turismo. Estos sectores permitieron que la ciudad capital del departamento, Bucaramanga, tuviera mejores rendimientos económicos —la tasa de desempleo disminuyó de 15,7, en 2002, a 11,2, en 2006, según datos de la Cámara de Comercio de Bucaramanga en 2015—. Esta situación refleja la tendencia histórica a tener tasas de ocupación por encima del promedio nacional y tasas de desempleo por debajo de los iniciadores del país, según el Plan de Empleo de Santander, realizado por el Ministerio de Trabajo (2013).

Debido a estos avances, se decide, a mediados de 2006, crear nuevas estrategias, las cuales se incluirían en el Plan Regional de Competitividad de Santander, con el objetivo de implementar y generar reconocimiento internacional, a través del mejoramiento del ecosistema empresarial y del incentivo a la inversión extranjera (Comisión Regional de Competitividad, 2008).

Estas estrategias se formalizaron en 2007 y 2008, pero en el último año se estableció que serían útiles para proyectarlas hacia 2032; por tal razón, se ha trabajado en aquellas en los años posteriores. Los objetivos que se persiguen bajo esta orientación están dirigidos a la formalización de clústeres, a la formalización y desarrollo empresarial, a la internacionalización, a una estrategia transversal de infraestructura, al avance en ciencia, tecnología e innovación, al *marketing* territorial y al mejoramiento de la gestión pública (Comisión Regional de Competitividad, 2008).

Asimismo, el departamento se enfocó en cuatro estrategias ligadas entre sí: la promoción del turismo internacional, la atracción de inversión extranjera, la promoción del comercio exterior y la consolidación de plataformas logísticas y zonas francas —esta última se considera un generador principal de inversión extranjera— (Comisión Regional de Competitividad, 2008). La figura 1 muestra las apuestas hacia la internacionalización en Santander. Como se observa, se repiten algunas de las acciones para la promoción de la internacionalización que se encontraron a escala nacional, lo cual puede considerarse, de cierta forma, una articulación de carácter vertical a los lineamientos del Gobierno nacional.

Figura 1. Estrategias de internacionalización de Santander



Fuente: elaboración propia a partir de Plan Regional de Competitividad de Santander (diciembre de 2008).

Sin embargo, se destacan algunas estrategias de carácter regional como apuestas que se diferencian de los lineamientos nacionales. Algunas de estas actividades se dirigen a actores que pueden complementar las estrategias macro, pero en gran medida se concentran en el desarrollo de obras de infraestructura, transporte, logística y conectividad. A continuación, se mencionan los elementos más relevantes de las políticas departamentales que pueden contribuir a la internacionalización del departamento, según la Comisión Departamental de Competitividad 2008:

- Mejoramiento y ampliación de la red vial departamental para mejorar la conectividad para la modernización de la infraestructura vial y digital y el intermodalismo en el transporte.
- Construcción de parques científicos y plataformas multimodales.
- Fortalecimiento de clústeres productivos.
- Articulación entre la academia, la empresa y el Estado para el desarrollo de procesos productivos.
- Ejecución de grandes obras de infraestructura y proyectos estratégicos, entre los que se encuentran los centros de negocios y atractivos turísticos.
- Promoción y desarrollo de zonas francas.

En el ámbito departamental también se repiten algunos inconvenientes de las estrategias nacionales. Las políticas contienen elementos que pueden contribuir a crear condiciones para que el proceso esté en un escenario propicio en materia de logística y conectividad, pero no se desarrollan estrategias que promuevan directamente la transformación y actualización del tejido empresarial a las necesidades del mercado externo. Es decir, se está apuntando a crear el entorno adecuado en materia de infraestructura, pero no se le da la atención requerida al desarrollo de la capacidad empresarial para competir en un mundo globalizado y exigente, donde se compite ya no solo con precios, sino también con calidad, innovación, diseño, servicio, garantías, respaldo, imagen, entre otros.

Comportamiento de los indicadores de internacionalización del departamento

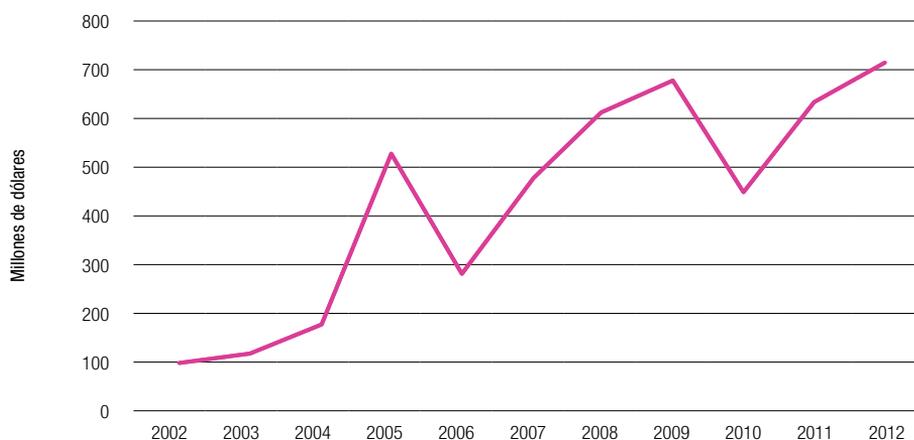
Con el fin de establecer la incidencia de las políticas de internacionalización implementadas en el departamento, se examina la evolución, en la última década,

de tres tipos de indicadores de internacionalización: indicadores básicos de posición comercial, indicadores relativos de comercio exterior e indicadores de apertura comercial. Los *indicadores básicos de posición comercial* incluyen el valor de las exportaciones e importaciones y la concentración comercial de productos y socios comerciales (Durán y Álvarez, 2008). Los *indicadores relativos de comercio exterior* miden el intercambio comercial por habitante en Santander, comparado con los departamentos de mayor importancia económica en el país. Finalmente, los indicadores de apertura comercial permiten analizar los flujos de exportaciones e importaciones con relación al PIB del departamento.

En cuanto al primer grupo de indicadores, se observa que, en términos nominales, el valor de las exportaciones aumentó significativamente a lo largo del periodo de análisis: pasó de 98,3 millones de dólares, en 2002, a 713,73 millones de dólares, en 2012. No obstante, el aumento de las exportaciones no fue continuo, como se ilustra en la figura 2; se registran dos caídas importantes, en 2006 y en 2010, debido a la disminución de las ventas de oro y café y al cierre del mercado venezolano. Por el contrario, en 2005 y 2009 se produjo un repunte en el valor de las exportaciones, jalonado por el crecimiento de las transacciones de ganado bovino en el departamento.

"Las políticas contienen elementos que pueden contribuir a crear condiciones para que el proceso esté en un escenario propicio en materia de logística y conectividad, pero no se desarrollan estrategias que promuevan directamente la transformación y actualización del tejido empresarial a las necesidades del mercado externo".

Figura 2. Exportaciones de Santander (valor FOB)



Fuente: elaboración propia con base en información de la Superintendencia de Inversiones Extranjeras (Siex) y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN).

No obstante, al analizar los productos con mayor incidencia en el total de las exportaciones del departamento, se observa un alto grado de concentración de las ventas exteriores en un reducido número de productos. Según la tabla 2, la mayor concentración se obtuvo en 2012, con cinco productos principales, que representan el 89,3 % del total de las exportaciones, frente a un 76,6 %, en 2002. Asimismo, se observa una mayor importancia de los productos derivados del petróleo, por encima de los productos manufacturados de la industria textil y del calzado, históricamente considerados baluarte de la economía local; estos desaparecen de la lista de los cinco principales productos de exportación en el último año de análisis.

Con relación a los destinos de las exportaciones santandereanas, entre 2002 y 2012 hubo una diversificación de los socios comerciales del departamento. Como se indica en la tabla 3, en 2002, los cinco principales destinos concentraron el 88 % de las exportaciones del departamento. El principal mercado de las exportaciones de Santander en ese año fue Suiza, que demandó exclusivamente oro en forma de pigmentos dispersos y láminas. En segundo lugar estuvieron Venezuela y Estados Unidos, que fueron los demandantes más importantes de los productos del departamento en años anteriores.

Tabla 2. Grado de concentración o diversificación de las exportaciones de Santander por productos

Año	Productos (%)	Porcentaje que representan en las exportaciones totales
2002	Animales vivos: 4,3	76,6
	Extractos curtientes o tintoreros; taninos y sus derivados; pigmentos: 45,7	
	Prendas y complementos de vestir, excepto los de punto: 13,3	
	Calzado, polainas, botines y artículos análogos; partes de estos artículos: 4,9	
	Perlas finas o cultivadas, piedras preciosas y semipreciosas o similares: 8,3	
2012	Carnes y despojos comestibles: 1,8	89,3
	Café, té, yerba mate y especias: 9,7	
	Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación: 73,9	
	Manufacturas de fundación, de hierro o de acero: 1,8	
	Vehículos automóviles, tractores, ciclos y demás vehículos terrestres: 2,2	

Fuente: elaboración propia con base en información de la Superintendencia de Inversiones Extranjeras (Siex) y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN).

Tabla 3. Grado de concentración o diversificación de las exportaciones de Santander por países

Año	Países (%)	Porcentaje que representan en las exportaciones totales
2002	Ecuador: 4,3	88,1
	Estados Unidos: 10,9	
	Puerto Rico: 2,9	
	Suiza: 52,3	
	Venezuela: 17,7	
2012	Ecuador: 7,6	64,1
	España: 13,5	
	Estados Unidos: 29,9	
	Perú: 4,9	
	Venezuela: 8,2	

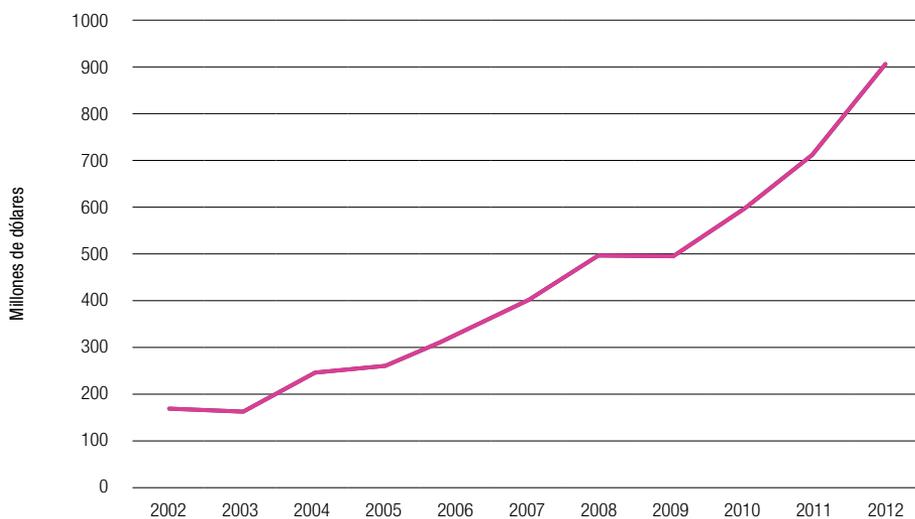
Fuente: elaboración propia con base en información de la Superintendencia de Inversiones Extranjeras (Siex) y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN).

En 2012 se evidencia una menor concentración de las exportaciones por destinos: los cinco principales compradores internacionales demandaron el 64,1 % de las exportaciones del departamento, frente al casi 90 % en 2002. Los compradores más importantes en ese entonces fueron Estados Unidos, España y Ecuador. Asimismo, el número total de destinos fue mayor en 2012 que en 2002 (pasó de 57 a 80 países).

En cuanto a las importaciones, su comportamiento fue más uniforme, comparado con el de las exportaciones, aunque con un incremento igualmente significativo, como se evidencia en la figura 3. Mientras que, en 2002, el valor de las importaciones fue de 168,70 millones de dólares, en 2012 alcanzó los 901,87 millones de dólares, con un crecimiento cercano al 40 % del promedio anual.

En el caso de los productos, la concentración de las importaciones es menor que la de las exportaciones. Como se evidencia en la tabla 4, en 2002, los cinco principales productos representaban el 63,3 % de las compras del departamento al exterior, y en 2012, el 62 %, aproximadamente. Dentro de este grupo, las importaciones de vehículos y cobre, que antes no estaban presentes dentro de los sectores más importantes, aumentaron considerablemente.

Figura 3. Importaciones de Santander (valor FOB)



Fuente: elaboración propia con base en información de la Superintendencia de Inversiones Extranjeras (Siex) y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN).

Tabla 4. Grado de dependencia de las importaciones de Santander por productos

Año	Productos (%)	Porcentaje que representan en las importaciones totales
2002	Cereales: 24,9	63,3
	Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos; plantas industriales: 7,6	
	Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias: 12	
	Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos: 14,1	
	Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía, y de medicina: 4,7	
2012	Cereales: 21,5	61,9
	Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias: 8,5	
	Cobre y manufacturas de cobre: 5,5	
	Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos: 15,9	
	Vehículos automóviles, tractores, ciclos y demás vehículos terrestres: 10,5	

Fuente: elaboración propia con base en información de la Superintendencia de Inversiones Extranjeras (Siex) y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN).

Aunque el grado de concentración de las importaciones por países sigue siendo alto (por encima del 60 %), este presentó una disminución importante en los años analizados, junto con una recomposición de los proveedores de Santander, como se observa en la tabla 5. Mientras que en 2002 más del 50 % de las importaciones provenía de Estados Unidos, principalmente de cereales, semillas y frutos oleaginosos y maquinaria, la participación de este país en 2012 fue solo del 12,3 %. Al mismo tiempo, los productos de China y Brasil ganaron importancia durante estos años. Del primero se importa una gran variedad de productos, en particular maquinaria, vehículos y manufacturas de caucho. En el caso de Brasil, las importaciones más representativas son las de cereales, productos químicos, máquinas y materiales. En 2012, Argentina fue el proveedor más importante del departamento, pues se estima que el 20 % del valor importado provino de este país, particularmente de cereales y alimentos para el sector avícola.

Tabla 5. Grado de concentración o diversificación de las importaciones de Santander por países

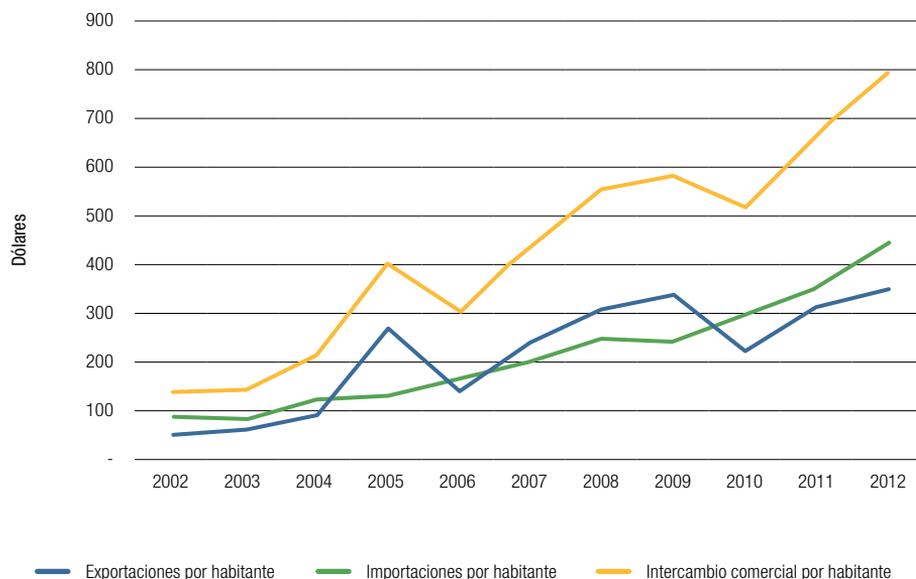
Año	Países (%)	Porcentaje que representan en las importaciones totales
2002	Bolivia: 6,5	74,1
	Brasil: 3,5	
	China: 5,2	
	Estados Unidos: 51,8	
	Venezuela: 7,1	
2012	Argentina: 19,9	64,2
	Brasil: 10,6	
	China: 13,5	
	Estados Unidos: 12,3	
	México: 7,9	

Fuente: elaboración propia con base en información de la Superintendencia de Inversiones Extranjeras (Siex) y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN).

Respecto a los indicadores relativos de comercio exterior, tanto las exportaciones como las importaciones por habitante y, por lo tanto, el intercambio comercial por habitante, tuvieron un crecimiento sustancial entre 2002 y 2012, como se observa en la figura 4. Podría interpretarse esta información como una mayor orientación de la economía santandereana hacia los mercados internacionales a lo largo del periodo.

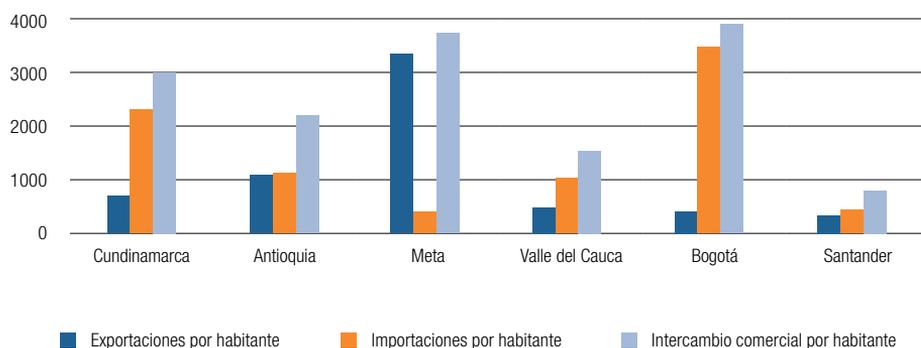
Sin embargo, al comparar estas cifras con los indicadores per cápita en los departamentos de mayor participación en el PIB nacional (Cundinamarca, Antioquia, Meta, Valle del Cauca y Bogotá [figura 5]), se observa que en 2012 Santander estuvo por debajo de aquellos en materia de ventas al exterior e importaciones. Mientras que en Bogotá y Meta el intercambio comercial con el exterior, por habitante, estuvo cerca de los 4000 y los 3800 dólares, respectivamente, en Santander este monto no alcanzó los 800 dólares. En todos los departamentos, el valor de las importaciones supera el de las exportaciones, excepto en Meta, debido a las exportaciones de la industria petrolera. Por otra parte, el saldo comercial del departamento fue superavitario entre 2005 y 2009, y deficitario en el resto del periodo. Hasta 2007, este comportamiento estuvo jalonado, primero, por las exportaciones de café y oro, y, luego, por las de carne y combustibles.

Figura 4. Comercio exterior de Santander por habitante



Fuente: elaboración propia con base en información de la Superintendencia de Inversiones Extranjeras (Siex) y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN).

Figura 5. Comercio exterior per cápita por departamentos en 2012 (en dólares)

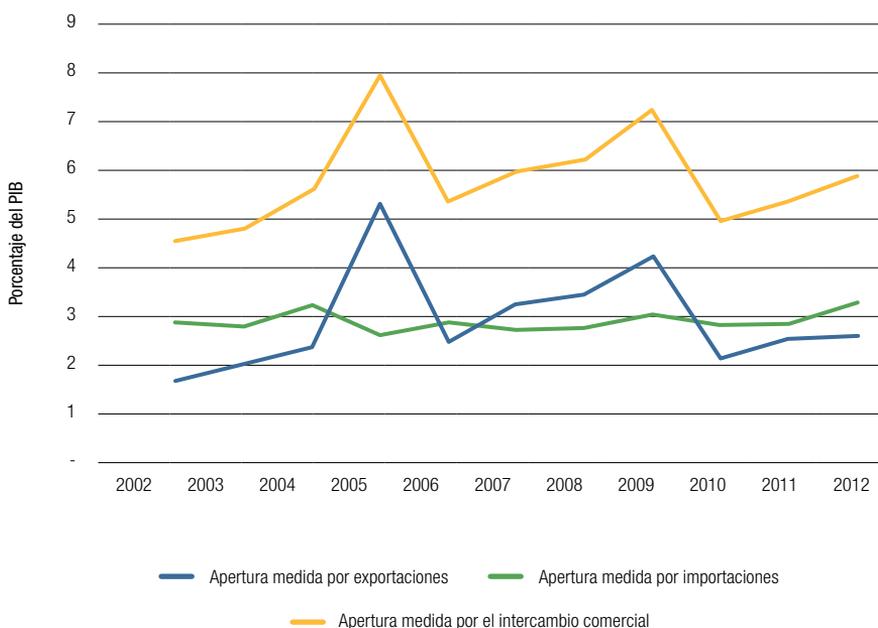


Fuente: elaboración propia con base en la Superintendencia de Inversiones Extranjeras (Siex) y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN).

Otros indicadores de internacionalización comúnmente utilizados son los *indicadores de apertura comercial*, con los cuales se analizan flujos de exportaciones e importaciones de un país o región con relación a su PIB. Las estimaciones en Santander evidencian una mayor apertura en 2012, en comparación con 2002, teniendo en cuenta las exportaciones e importaciones del departamento como porcentaje del PIB.

Pese a lo anterior, el incremento no ha sido tan sustancial, como se esperaba al observar la evolución del valor nominal de las exportaciones en los últimos años. Como se presenta en la figura 6, en 2002 las exportaciones representaban el 1,68%, mientras que en 2012 esta proporción fue de 2,60%. Asimismo, en el primer año de análisis, las importaciones equivalían al 2,87% del PIB, cifra que alcanzó el 3,28% en 2012.

Figura 6. Apertura comercial de Santander (porcentaje del PIB)

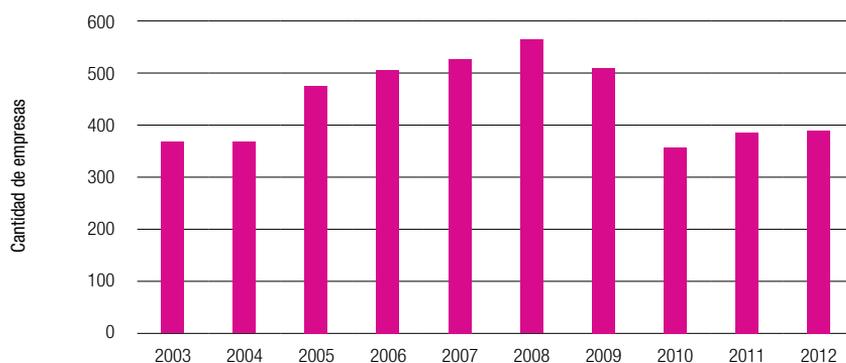


Fuente: elaboración propia con base en la Superintendencia de Inversiones Extranjeras (Siex) y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN).

En la figura 7 se compara el comportamiento de los indicadores de apertura de Santander con los de Antioquia, Bogotá, Cundinamarca, Meta y Valle del Cauca. Es evidente el rezago del departamento en esta materia, pues es superado por los demás en todos los indicadores, a excepción del indicador de apertura medida por importaciones, en el que Meta ocupa el último lugar. Se observa también que en los demás departamentos, la proporción de importaciones como porcentaje del PIB es superior que la de exportaciones.

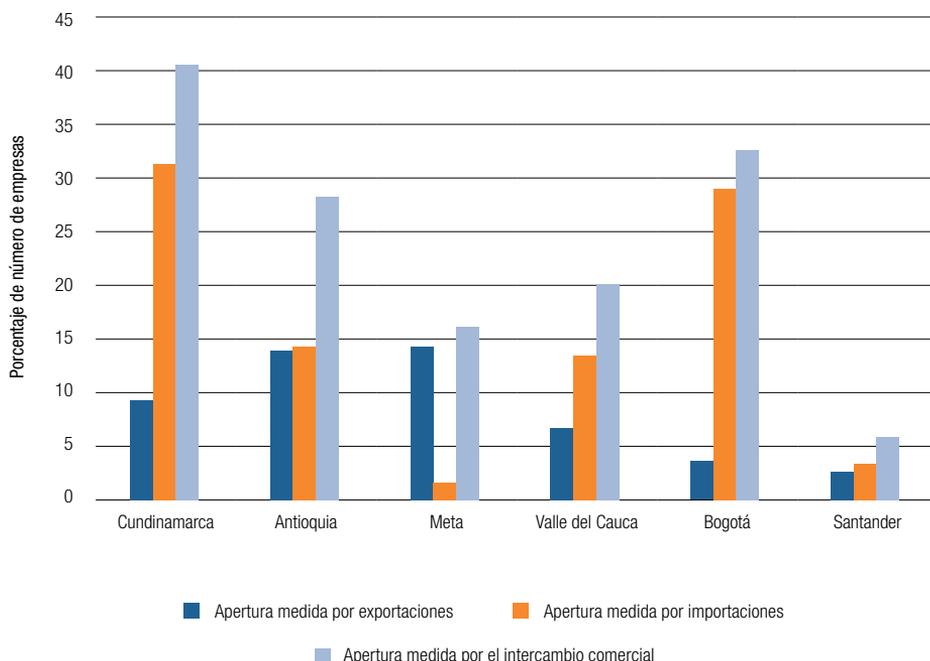
Al considerar la evolución del número de empresas exportadoras en Santander, se observa un comportamiento cíclico, con un aumento en el número de empresas que venden al exterior entre 2003 y 2008, y un declive a partir de entonces, como se ilustra en la figura 8. En 2003, exportaban 370 empresas santandereanas, y en 2012, 389. Del periodo de análisis, 2008 es el año que registra la mayor cantidad de empresas exportadoras: 563, de las cuales 180 exportaron calzado, y 80, prendas de vestir de punto (los sectores de calzado y de prendas de vestir de punto fueron los que contaron con más empresas exportadoras en el departamento). Si bien estos dos sectores no son los que mayor participación tienen en el valor total de las exportaciones, esta tendencia se repite a lo largo de todo el periodo. Así, en 2012, 119 empresas del sector de calzado, y 105 del sector de confecciones, vendieron sus productos en el exterior, lo que equivale al 58 % del total de empresas exportadoras.

Figura 7. Empresas exportadoras en Santander



Fuente: elaboración propia con base en información de la Cámara de Comercio de Bucaramanga.

Figura 8. Apertura comercial por departamentos (porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia con base en información de la Superintendencia de Inversiones Extranjeras (Sixx) y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN).

De la misma manera, del total de empresas con exportaciones no tradicionales en 2011 (279, que corresponden al 72 % del total de empresas exportadoras), el 60% son microempresas; el 35 %, pymes, y el 4%, empresas grandes. El valor de las exportaciones de las pymes es el más alto, seguido por las empresas grandes y las microempresas, cuyas exportaciones son bastante volátiles e, incluso, esporádicas (Cámara de Comercio de Bucaramanga, 2015). Estas características pueden representar obstáculos para la internacionalización, ya que este tipo de empresas no necesariamente cuentan con la sofisticación ni con los recursos requeridos para desarrollar una estrategia coherente para tal fin.

Como se mencionó atrás, diversos autores han señalado, como punto de partida para una inserción exitosa en el mercado internacional, contar con un producto de alta calidad y con la capacidad de adaptarlo a las exigencias de los mercados externos.

Asimismo, tener un conocimiento profundo de la demanda, contar con canales de distribución adecuados y tener la capacidad para establecer redes con actores en el mercado internacional, entre otros aspectos, lo cual podría ser más difícil de conseguir para las empresas pequeñas, con limitaciones financieras y de personal.

En términos generales, el aumento exponencial de las exportaciones e importaciones del departamento entre 2002 y 2012 permite concluir que el intercambio comercial con el exterior se intensificó sustancialmente, pero ello no significa una internacionalización significativa de la economía santandereana.

Pese a ello, los indicadores básicos de concentración comercial por productos y países calculados muestran que al finalizar el periodo de análisis persiste un alto grado de concentración de las exportaciones en un limitado número de productos de bajo valor agregado, como los derivados del petróleo, el café y las carnes. Más aun, la importancia relativa de algunas manufacturas, como los textiles y la industria de calzado, disminuyó. Por el lado de las importaciones, la concentración en un número reducido de productos sigue siendo alta, aunque menor que en el caso de las exportaciones.

Por países, en el periodo de estudio hubo una diversificación de los socios comerciales, tanto en las exportaciones como en las importaciones, pero esta no tuvo el mismo ritmo que el aumento en el valor de las exportaciones e importaciones, por lo que el indicador de concentración comercial por destinos continúa siendo alto. Adicionalmente, no es posible establecer si esa diversificación obedece a la implementación de las políticas o a factores adicionales.

Las estimaciones de desempeño comercial per cápita, y en relación con el PIB departamental, muestran una evolución positiva durante la década analizada. Sin embargo, al contrastar estos valores con las cifras de los departamentos con mayor importancia económica en el país, es evidente que Santander se encuentra por debajo de aquellos en materia de apertura comercial e intercambio con el exterior.

Por consiguiente, es posible afirmar que las políticas de internacionalización aplicadas en el departamento desde principios de la década anterior han tenido un efecto limitado en su inserción en los mercados internacionales. Como se analizó líneas atrás, el intercambio comercial con el exterior no es significativo en la actividad económica de Santander, en comparación con otros departamentos del país, y no ha disminuido la dependencia de las exportaciones de unos pocos productos de origen primario.

Al analizar el número de empresas exportadoras en el departamento, se observa que este creció hasta 2008, para luego disminuir y situarse en niveles similares a los

"Las políticas de internacionalización aplicadas en el departamento desde principios de la década anterior han tenido un efecto limitado en su inserción en los mercados internacionales. Como se analizó líneas atrás, el intercambio comercial con el exterior no es significativo en la actividad económica de Santander, en comparación con otros departamentos del país, y no ha disminuido la dependencia de las exportaciones de unos pocos productos de origen primario".

de 2003. En consecuencia, no es posible concluir que las estrategias de internacionalización aplicadas en el departamento hayan procurado un aumento sostenido en el número de sus empresas exportadoras. La mayor parte de las empresas que exportan desde Santander son micro, pequeñas y medianas empresas, caracterizadas normalmente por tener limitaciones en cuanto a acceso a capital y otros recursos necesarios para insertarse con éxito en mercados internacionales.

Consideraciones finales

En la actualidad, en el contexto de la globalización, la preocupación por el aprovechamiento de las opciones que brindan los mercados internacionales a las economías y a sus aparatos productivos es uno de los principales elementos que deben incluirse en las políticas públicas. Para ello, es necesario fortalecer la estructura de cada una de las empresas, además de crear las herramientas que les permitan a estas unidades desarrollar su potencial más allá de los mercados locales, con el fin de obtener los beneficios que la internacionalización supone. En este contexto, se pudo vislumbrar la preocupación de las administraciones a escala nacional y departamental por apoyar el proceso de internacionalización de la economía como una de las principales estrategias de crecimiento y desarrollo de aquella.

El diseño de políticas de carácter macro, incluidas en los objetivos de los planes de desarrollo nacionales, y encaminadas a mejorar la competitividad y el desempeño empresarial, se orientan a brindar, desde el Gobierno nacional, los lineamientos para que las regiones apoyen el proceso de consolidación en los mercados internacionales.

No obstante, estas políticas no alcanzaron a impactar la estructura a escala microeconómica, es decir, no modificaron la estructura interna de las empresas ni el aparato productivo local y regional de manera considerable, para que pudieran desarrollarse y competir en los mercados internacionales. A pesar de que en 2009 y en 2010 se dio un aumento mayor al 60 % en el número de empresas exportadoras, estas no pudieron mantenerse; para finales de 2012, se mantuvo el porcentaje inicial de 2002, periodo en el que las políticas estaban empezando a desarrollarse.

En Santander se vislumbra un avance que complementa los intereses del Gobierno nacional, por lo menos en las intenciones que se plantean desde los planes de desarrollo para la internacionalización, los cuales se centran en la atracción de la inversión extranjera, la consolidación de la plataforma logística y de zonas francas y la promoción del comercio exterior.

Según la revisión de las políticas, planes y programas, se pudo identificar que la internacionalización cuenta con una estructura base en materia de marcos normativos, de actores involucrados y de estrategias de fomento para que las empresas locales puedan dar el salto a los mercados internacionales y aprovechen los beneficios de la globalización. No obstante, debe revisarse detenidamente la eficiencia de las acciones, porque a pesar del esfuerzo realizado, falta mucho para lograr una consolidación en los mercados extranjeros.

Al respecto, los indicadores de internacionalización calculados muestran que este proceso no ha sido tan eficiente desde el punto de vista empresarial, dado que no se ha podido consolidar la economía santandereana ni su tejido empresarial en el escenario internacional. Dentro de los hallazgos, se pudo ver que el intercambio comercial con el exterior no es significativo en la actividad económica de Santander, en comparación con otros departamentos del país, y que tampoco se ha logrado disminuir la dependencia de exportaciones de un número reducido de productos de origen primario.

Por ende, es necesario revisar los objetivos que se pretenden desarrollar y consolidar en materia económica, específicamente en el ámbito comercial. Hasta ahora no se ha avanzado en lo que la teoría económica señala como aspectos básicos para que el proceso de internacionalización desarrolle actividades que apoyen sectores dinámicos con alta demanda y valor agregado. Debe seguir impulsando la eficiencia productiva, el desarrollo de ventajas competitivas, la innovación y la gestión administrativa, entre otros.

Si bien entre 2002 y 2012 el desempeño de Santander en materia de comercio exterior fue positivo, la economía santandereana no se internacionalizó de manera

significativa. Aunque se dio un aumento sustancial del intercambio comercial con el exterior, y este se intensificó al finalizar el periodo, se dio un alto grado de concentración de las exportaciones en un limitado número de productos de bajo valor agregado, como los derivados del petróleo, el café y las carnes. Aunque el desempeño comercial per cápita, y en relación con el PIB departamental, evolucionó de forma satisfactoria, si se contrastan las cifras de la economía santandereana con las de los departamentos con mayor importancia, Santander aún se encuentra por debajo de aquellos en materia de apertura comercial e intercambio con el exterior. Por tal motivo, hay que revisar con detenimiento cuáles son los factores que impiden a las empresas dar ese salto en materia de productividad y competitividad, si es que apenas se está avanzando en lo que los autores han denominado *etapas iniciales*.

Debe también revisarse la estructura empresarial propia del país y del departamento, reconocer y entender qué espera y requiere el aparato productivo local, aparato que se caracteriza por un predominio de las pymes, cuyas estructuras de gestión, el capital invertido y su uso obedecen a decisiones de tipo familiar, que no necesariamente son las más apropiadas para que estas logren ubicarse con éxito en los mercados internacionales. Este puede ser uno de los motivos que expliquen la inexistencia de un gran desarrollo empresarial hacia mercados externos. Puede decirse, entonces, que la escasez de grandes empresas que cuenten con el capital, la tecnología, el manejo y la innovación necesaria para competir a escala global y consolidarse ante los grandes “monstruos” multinacionales es un elemento que debe tenerse en cuenta para el diseño de las políticas de internacionalización.

Es probable que no existan acciones articuladas en el contexto intersectorial ni intrasectorial, que permitan a las empresas — en su mayoría, pymes — desarrollarse en conjunto mediante clústeres, distritos industriales, redes de empresas, comercializadoras o nodos productivos, a fin de alcanzar cuotas de mercado que faciliten la competencia en el exterior. Puede afirmarse entonces que el siguiente paso debe ir orientado a fortalecer sus capacidades, mejorar sus sistemas de gestión, hacerlas más eficientes y productivas, a través de distintas herramientas de capacitación, transferencia de conocimiento práctico y útil en el desarrollo de sus productos y servicios en distintos sectores, y no solo en el primario.

Se requiere avanzar en la creación de valor y el fortalecimiento de las relaciones internacionales, para que las empresas se proyecten y sus productos respondan a la demanda internacional, con la calidad que requiere el mercado (patentes, marcas registradas, *know how*). Es necesario, además, desarrollar proyectos que fortalez-

can las empresas, a través de ayuda técnica y capacitación con miras a traducir las ventajas en habilidades que marquen diferencia y les permitan no solo insertarse en nuevos mercados, sino también sostenerse y convertirse en elementos dinamizadores del desarrollo a partir de su internacionalización.

Igualmente, es necesario fortalecer la asociatividad entre la clase empresarial y los actores públicos, con el fin de desarrollar proyectos de beneficio común, consolidar economías de escala y desarrollar alianzas público-privadas y estrategias de financiamiento, entre otros elementos que puedan aportar para conseguir la oportunidad de ingresar a los circuitos comerciales deseados.

Referencias

- Aranda, Y. y Montoya, I. (2006). Principales enfoques conceptuales explicativos del proceso de internacionalización de empresas. *Agronomía Colombiana*, 24(1), 170-181.
- Araya, A. (2009). *El proceso de internacionalización de empresas*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3202468>
- Benítez, J. E. (2007). *Proceso de internacionalización empresarial en un mundo competitivo. Contribuciones a la economía*. Recuperado de <http://www.eumed.net/ce/>
- Bernard, A. B., Redding, S. J. y Schott, P. K. (2007). *Comparative advantage and heterogeneous firms*. Recuperado de <http://www.princeton.edu/~reddings/pubpapers/HOHE-TRestud2007.pdf>
- Blanco, R. (2011). Tendencias y nuevos desarrollos de la teoría económica. *Revista Ice* 103. Recuperado de http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_858_103-118__9F7A85DC90A777675E3E806341418974.pdf
- Cámara de Comercio de Bucaramanga. (2015). *Santander en cifras*. Recuperado de <http://www.camaradirecta.com/temas/indicadoresantander/santanderencifras/default.htm>
- Campos, G. (2002). *Un modelo de empleabilidad basado en resistencias: el caso del mercado de trabajo en Puebla* (tesis inédita de doctorado). Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Canals, J. (1994). *La internacionalización de la empresa: cómo evaluar la penetración en mercados exteriores*. Madrid: McGraw-Hill.
- Cardozo, P. P., Chavarro, A. y Ramírez, C. A. (2007). *Teorías de internacionalización*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4780130.pdf>
- Comisión Regional de Competitividad de Santander. (2008). *Santander competitivo: informe final. Plan regional de competitividad de Santander*. Recuperado de http://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/articulos-151341_archivo_pdf.pdf
- Consejo Privado de Competitividad. (2007). *Informe Nacional de Competitividad 2007*. Bogotá D. C., Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2007). *Conpes 3484 Política nacional para la transformación productiva y la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas: un esfuerzo*

- público-privado*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación. (2008). *Conpes 3527 Política nacional de competitividad y productividad*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación. (2009). *Conpes 3585 Política nacional de ciencia, tecnología e innovación*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Durán, J. E., y Álvarez, M. (2008). *Indicadores de comercio exterior y política comercial: mediciones de posición y dinamismo comercial*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Gobernación de Santander. (2012). *Plan de Desarrollo de Santander 2012-2015, Santander en serio, el gobierno de la gente*. Bucaramanga: Gobernación de Santander.
- Grubel, H. (1970). *Intra-industry trade: The theory and measurement of international trade in differentiated products*. Nueva York: Wiley.
- Hadley, R. y Wilson, H. (2003). The network model of internationalization and experiential knowledge. *International Business Review*, 12(6), 697-717. Recuperado de <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0969593103000970>
- Krugman, P. y Obstfeld, M. (2003). *Economía internacional, teoría y política* (5.ª ed.). Reading, MA: Addison Wesley.
- Leandro, A. A. (2009). *El proceso de internacionalización de empresas*. Recuperado el 15 de septiembre de 2015 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3202468>
- Lucanera, R. y González, G. (2011). Internacionalización del proceso productivo: una reseña sobre la literatura especializada. *Ecos de Economía*, 15(32).
- Ministerio de trabajo. (2015). *Plan de empleo de Santander*. Recuperado de <http://www.mintrabajo.gov.co/.../doc.../2697-plan-de-empleo-de-santandercompressed.html>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2012). *Informe al Congreso: sector de comercio, industria y turismo 2011-2012*. Recuperado de http://www.mincit.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=63927&name=Informe_Congreso_2011-2012.pdf&prefijo=file
- Pla, J. (2000). *La estrategia internacional de la empresa española*. Vall d'Albaida: Fundación Universitaria Ontinyet.
- Porter, M. (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*. Buenos Aires: Vergara.
- Sistema de Información Empresarial de Canarias (Siecan). (2010). *Internacionalización*. Recuperado de <http://www.siecan.org/>
- Tugores, J. (2002). *Economía internacional e integración económica* (4.ª ed.). Madrid: McGraw Hill.
- Vargas, E. y Hernández, M. (2006). Importancia de la internacionalización de la empresa hotelera en el valle de Toluca: México. *Estudios y perspectivas en turismo*, 15(1), 45-66. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-17322006000100003&lng=es&tlng=es
- Villarreal, O. (2006). *La estrategia de internacionalización de la empresa: un estudio de casos de multinacionales vascas*. Recuperado de https://www.ehu.es/documents/3020595/3024903/Estrategia_internacionalizacion_empresa_I.pdf
- World Trade Organization. (2015). *Boletín de estadísticas*. Recuperado de https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2015_s/its15_highlights_s.pdf