

EL SECTOR DE LOS BIOCOMBUSTIBLES Y LA COMPETITIVIDAD

INTERVENCIÓN EN EL SEMINARIO DE BIOCOMBUSTIBLES*

Fabio Valencia Cossio*

1. INTRODUCCIÓN GENERAL

Colombia ha proyectado unas metas considerables en materia de competitividad, lo que supone mejorar las tasas de productividad y crecimiento económico, incrementando los niveles de inversión pública y privada en la economía, así como su posición competitiva en los *rankings* mundiales de competitividad.

Como resultado de esta dinámica, se espera que el país logre reducciones significativas en los niveles de desempleo y pobreza, tal como se expondrá más adelante.

Los retos en esta materia suponen un rol especial del sector de biocombustibles en el marco de una nueva política de competitividad y productividad. En efecto, el tema de los biocombustibles representa una dimensión estratégica para jalonar saltos significativos en la productividad del sector agrícola y generar empleo, formalizando el ambiente laboral y empresarial.

El vínculo fundamental del impacto de los biocombustibles en la competitividad se logra a través de incrementos en la productividad del sector agrícola y energético.

La agenda propuesta para tal objetivo abarca los siguientes puntos:

1. Estado actual de la competitividad.
2. Ejes de acción para la competitividad.
3. La competitividad y el sector de los biocombustibles.
4. Algunas observaciones del BID, la FAO y la OECD*.
5. Conclusiones.

2. ESTADO ACTUAL DE LA COMPETITIVIDAD EN COLOMBIA

En los últimos años, la competitividad se ha visto favorecida por las siguientes estrategias de crecimiento económico adoptadas por el Gobierno: 1. Seguridad democrática y 2.

Internacionalización de la economía. Más adelante abordaremos un tercer pilar: la transformación productiva.

2.1 SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

El logro de tasas de crecimiento que permitan la reducción de la pobreza se sustenta en un ambiente sano y seguro para los ciudadanos y las diversas inversiones económicas.

Por este motivo, el gobierno Uribe formuló su política de seguridad democrática, que ha servido para devolverle la confianza al país, reactivar la economía, aumentar la inversión y por ende, el crecimiento; estos avances han facilitado el proceso de internacionalización de la economía colombiana.

* Conferencia dictada en el Salón Fundadores del Club Medellín el día 9 de octubre de 2007, en el marco de ejecución de la Campaña Cívica PURA VIDA, cofinanciada por el convenio celebrado entre el Área Metropolitana del Valle de Aburrá -AMVA- y la Fundación Con Vida (N. del e.).

* Se trata del Banco Interamericano de Desarrollo; la Food and Agriculture Organization of the United Nations y la Organization for Economic Co-operation and Development, respectivamente (N. del e.).



Con relación a los tres indicadores de competitividad generalmente analizados (Anuario Mundial de Competitividad del IMD, Índice Global de Competitividad (IGC) del Foro Económico Mundial y el Índice del Banco Mundial, *Doing Business*), se observa que el avance de Colombia en el concierto mundial no ha sido representativo. Para el caso del Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial (FEM) por ejemplo, en 2006 el país perdió siete puestos, cuando descendió de la posición 58 a la 65 en una muestra de 117 países.

2.2 INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

Otra estrategia de crecimiento orientada a alcanzar las metas sociales del país, se relaciona con la apertura de los mercados al comercio internacional.

En este proceso de internacionalización el país ha tomado la decisión de firmar el tratado de libre comercio con Chile y los Estados Unidos; iniciar negociaciones con la Unión Europea, la Comunidad Andina, el Triángulo Norte de Centroamérica (El Salvador, Honduras, Guatemala); con el MERCOSUR y Canadá, como parte de una gran estrategia de crecimiento económico sostenido y de liberalización de los mercados.

Las políticas de seguridad e internacionalización de los últimos años han presentado logros tangibles en materia de crecimiento, empleo y reducción de la pobreza. Por ejemplo, la tasa de crecimiento se incrementó de 1,9% en 2002 a 6,8% en 2006, mientras que la tasa de desempleo se redujo de 15,6% a 11,4%. El índice de pobreza, por su parte, se redujo de 57 en 2002 a 45 en 2006.

2.3 INDICADORES DE COMPETITIVIDAD

A pesar de la evolución favorable de las variables económicas y sociales, una revisión de la posición competitiva relativa de la economía colombiana señala que esta aún no muestra un avance significativo.

De acuerdo con el FEM, la economía nacional presenta una serie de oportunidades sustanciales para mejorar su posición en cada uno de los nueve factores de competitividad que analiza esta institución.

El FEM construye un índice con base en una serie de factores fundamentales para incrementar la productividad y competitividad de la economía: 1) instituciones, 2) infraestructura, 3) macroeconomía, 4) salud y educación primaria, 5) educación superior y entrenamiento, 6) eficiencia del mercado, 7) preparación tecnológica, 8) sofisticación de los negocios y 9) innovación.

En especial, las posibilidades de cualificación se concentran en las áreas de salud y educación básica; infraestructura y educación superior y entrenamiento, donde Colombia presenta los mayores rezagos en el mundo. De otro lado, las mejores calificaciones se concentran en los campos de sofisticación de los negocios que miden las habilidades de los empresarios nacionales para gerenciar con eficacia, así como en la eficiencia del mercado que mide el grado de competencia y la aptitud de los mercados laborales financieros.

3. RETOS FUTUROS DE LA COMPETITIVIDAD

El país viene trabajando en varios frentes para mejorar su competitividad. Por lo pronto, se requiere avanzar hacia una visión compartida entre el sector público y el privado.

Los retos en materia de competitividad se sintetizan en una visión de largo plazo, donde la administración Uribe fijó

unos objetivos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y en la denominada Visión 2019.

Dentro de estos retos se contempla mejorar la posición de Colombia en los escalafones mundiales de competitividad. En efecto, para el año 2010 Colombia deberá ubicarse como el tercer país más competitivo de la región y lograr el segundo lugar en 2019, después de Chile. El desafío es aún más significativo si consideramos que países como Perú se han planteado retos similares a los nuestros en esta materia.

Asimismo, concebimos metas como las de alcanzar exportaciones que representen un 25% del producto interno bruto –en 2019–, superando las cifras del 18% en 2002. En igual sentido, pretendemos alcanzar un nivel de inversión total del 28% del PIB en 2019, superando el 25% logrado en 2006.

En la misma línea, se plantea obtener una tasa de desempleo del 8.8% en 2010 y del 5% en 2019. De igual modo, reducir los niveles de pobreza al 35% para el año 2010 y entre el 18 y el 20% durante el 2019. Estos porcentajes reflejarían avances significativos respecto a los guarismos observados entre 2002 y 2006.

Para materializar estos retos, Colombia deberá proyectar unas metas de competitividad mucho más ambiciosas de las que hasta ahora se ha venido planteado.

En consecuencia, el gobierno nacional ha diseñado unos ejes de acción política en materia de competitividad y productividad que nos permitan alcanzar los logros trazados.

4. EJES DE ACCIÓN PARA LA COMPETITIVIDAD

Consideradas las debilidades presentadas por el país en su arreglo



institucional para la competitividad, en 2006 se expidió el documento Conpes 3439 “*Institucionalidad y Principios de la Política para la Productividad y Competitividad*” en la búsqueda, por un lado, de lograr un rediseño institucional que vinculara efectivamente los sectores público y privado, y, por otra parte, desarrollar una política encaminada tanto al mejoramiento de la productividad total como de los factores determinantes para encauzar la competitividad.

Colombia ha venido desarrollando una serie de estrategias que han contado con el liderazgo de la Alta Consejería Presidencial orientadas a la coordinación, facilitación y potenciación de la capacidad productiva del país a fin de fortalecer las bases para la inserción en los mercados internacionales con la intención de fomentar el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

Como es lógico, las estrategias se derivan de las debilidades encontradas en el sistema durante 2006 y han girado en torno a tres facetas:

a) Solucionar la problemática institucional mediante su

rediseño, involucrando activamente a las regiones en el nuevo diseño y ejecución de la política de competitividad y productividad del país;

b) Contar con un marco de política lógico y articulado a través de la elaboración de la política de competitividad y productividad del país;

c) Implementar esquemas de seguimiento a la gestión; metas y resultados en materia de competitividad.

4.1 REDISEÑO DEL SISTEMA NACIONAL DE COMPETITIVIDAD:

Con relación a este eje de acción, se expidió el decreto 2828 de 2006 que creó el Sistema Nacional de Competitividad.¹ En consonancia se creó la Comisión Nacional de Competitividad (CNC)², coordinada por la Alta Consejería para la Competitividad y Productividad, así como la Secretaría Técnica Mixta, ejercida conjuntamente por el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Consejo Privado de Competitividad. De esta forma, por primera vez en el país, se involucra de manera activa al

sector privado en la definición de políticas de competitividad, donde Colombia es uno de los pioneros en América Latina.

Así mismo, se han definido de manera clara los roles y funciones de los miembros de la Comisión Nacional de Competitividad incluidos la Secretaría Técnica Mixta y el Comité Ejecutivo.

A la fecha, la Comisión ha sesionado en tres ocasiones, en las cuales aprobó su reglamento de funcionamiento; el plan de trabajo para 2006 y 2007, la operatividad de las Comisiones Regionales de Competitividad; el esquema de seguimiento y evaluación a las metas de competitividad y los objetivos y lineamientos estratégicos de la política de competitividad y productividad.

Bajo el esquema de la CNC, se crearon cuatro comités técnicos en Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF); Transporte Aéreo; Logística y **Biocombustibles**, para implementar estrategias y acciones que potencien el desarrollo de los respectivos sectores. En el caso del transporte aéreo, por ejemplo, se logró incrementar en un 18% el porcentaje mensual de cumplimiento de las metas de gestión derivada del Conpes que estableció la política para este sector.

A escala regional, el trabajo se ha articulado en torno a las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC), organizadas por la Coordinación Nacional de CRC.³ Con el liderazgo de la Alta Consejería, se han instalado las siguientes diez comisiones: Bogotá-Cundinamarca, Antioquia, Santander, Valle, Bolívar, Meta, Magdalena, Atlántico, Tolima y Boyacá.

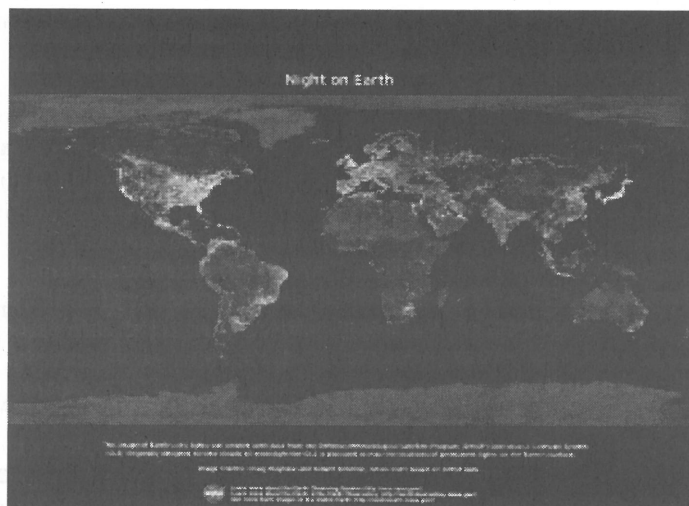
Adicionalmente, nueve departamentos⁴ se deberían conformar como CRC antes del tercer trimestre de 2007. Lo anterior significa que un 60% de los departamentos han aceptado pertenecer al SNC, garantizando la articulación de actores públicos y privados y diseñando estrategias de competitividad y sistemas de evaluación y seguimiento a las metas fijadas.

Se propuso, en este marco, que las diversas apuestas productivas generadas en desarrollo de la agenda interna regional sirvan de insumo a las regiones en materia de competitividad y productividad, de tal suerte que, por primera vez, en el país existe una total articulación entre el Plan Nacional de

los instrumentos de política en temas de innovación, educación, *clusters* y cadenas productivas. Por otro lado, con la AID se ha avanzado en el apoyo a Confecámaras para la coordinación de las Comisiones Regionales, y en temas relacionados con la logística de transporte, Ley de competencia, Ley de calidad, reforma de aduanas, y la Ley de arbitraje.

De igual modo, el BID ha aportado recursos para apoyar a la Alta Consejería para la implementación en Colombia del SNC. La ONIDI⁵, por gestiones realizadas entre la Alta Consejería y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, colaborará en la cualificación del rendimiento de la industria nacional; en tanto que el Fondo de Desarrollo de la OPEP desarrolla una estrategia de cooperación para la financiación de proyectos energéticos estratégicos con base en energías alternativas (i.e. biocombustibles y etanol).

4.3 POLÍTICA DE COMPETITIVIDAD Y PRODUC-



Desarrollo y los planes regionales.

4.2 COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y RECURSOS PARA LAS COMISIONES REGIONALES DE COMPETITIVIDAD

Uno de los procesos que presentan mayor avance es el de la articulación del trabajo de la Alta Consejería con las agencias de cooperación internacional, incluido el Banco Interamericano de Desarrollo –BID–. Con la Corporación Andina de Fomento se llevó a cabo un taller para los miembros de la CNC orientado a facilitar el diseño de

¹ El SNC se organizó como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones públicas y privadas que prevén y promueven la puesta en marcha de una política de productividad y competitividad.

² La CNC está conformada por representantes de los sectores público, privado, académico y sociedad civil.

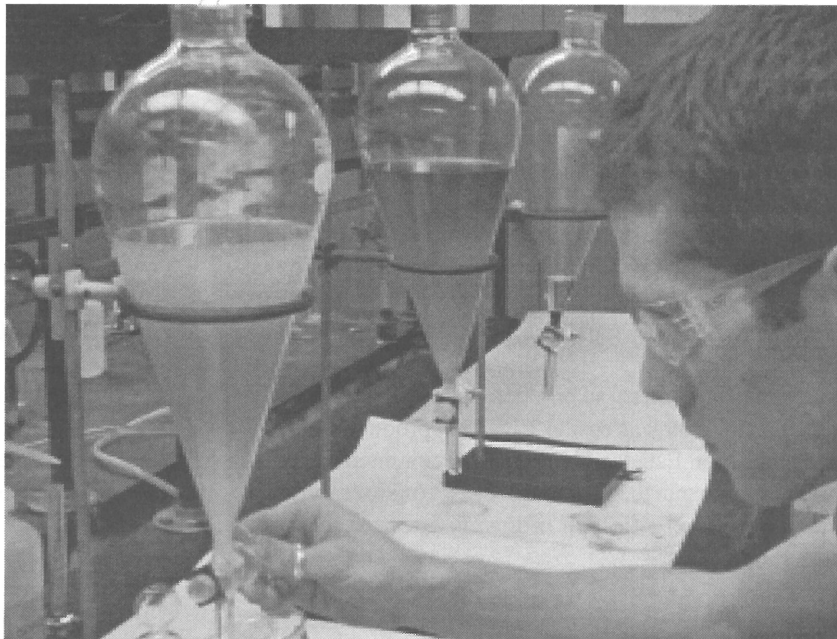
³ La Coordinación Nacional de las CRC, está compartida por Confecámaras y el Departamento Nacional de Planeación y cuenta con el liderazgo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Las Comisiones Regionales son una forma de organización institucional que fortalecerá los diferentes espacios de concertación entre los actores públicos y privados y las organizaciones cívicas y sociales de la región, con el propósito de articular las prioridades regionales en materia de productividad y competitividad con las prioridades transversales y sectoriales que se analicen en la CNC, al tiempo que busca garantizar a las regiones su acceso a los programas y a la formulación de políticas en materia de competitividad y productividad.

⁴ Risaralda, Amazonas, Cesar, Caldas, Cauca, Casanare, Huila, Nariño y Quindío.

TIVIDAD

La Alta Consejería junto con la Secretaría Técnica Mixta, diseñaron los objetivos y las estrategias de la política que definirá la ruta para mejorar la competitividad y productividad del país en aras de alcanzar un mayor bienestar social. Esta política deberá ser concertada en el seno de la Comisión Nacional de Competitividad.

La política gira en torno al concepto de una transformación productiva, para lo cual desarrolla sectores de alcance mundial; produciendo más y mejor, generando mayor empleo, en un ambiente de formalización de la economía y garantizando la eliminación de las barreras a la competencia y la inversión.⁶



Para articular el trabajo de elaboración de la política de competitividad y productividad, se diseñó un Comité Ejecutivo conformado por el DNP, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Consejo Privado de Competitividad y la Alta Consejería Presidencial para la Competitividad y Productividad, definiendo de manera clara los roles y funciones de los miembros. De esta forma, por primera vez se logra una plena articulación de esfuerzos en el diseño de objetivos y estrategias para potenciar la competitividad del país.

Adicionalmente, se aprobó un plan de trabajo orientado a que en septiembre de este año el país cuente con un documento que establezca la política de competitividad y productividad del país. El porcentaje de avance de este plan a la fecha es del 60%, en la medida en que se han concertado en la Comisión Nacional de Competitividad los objetivos y las estrategias de la mencionada política.

Uno de los insumos básicos para este diseño, es el desarrollo de tres estudios que se constituyen en herramientas para la elaboración de la política. En un primer estudio, la firma Araújo-Ibarra, identificó y analizó 590 nuevos productos y servicios para nueve regiones del país con gran potencial de mercado en Estados Unidos. Adicionalmente, se realizó un estudio sobre la transformación productiva de Colombia con la Universidad de Harvard, que señala la imposibilidad de alcanzar mayores niveles de ingreso (ni erradicar la pobreza) si no se cambia el patrón de especialización del país. Por último, Proexport junto con el IDI de Irlanda*, han avanzado en la identificación de sectores en Colombia para atraer inversión extranjera, resaltando el potencial del sector de servicios, el de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y el de farmacéuticos, entre otros. En el contexto de la política, la competitividad se puede

⁵ Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.

⁶ Así mismo, se fijaron los siguientes principios para el desarrollo de estas estrategias: (i) Focalización regional y sectorial; (ii) Evaluación y rendición de cuentas; (iii) Participación del sector privado.

* Irlanda, antiguo país de origen celta, posee un área de 70.284 km², es decir, algo mayor que Cataluña, por ofrecer un referente europeo, y un tanto más que Antioquia (63.612 km²), en nuestro medio. Con sólo cuatro millones de habitantes, protagonizó una asombrosa escalada en sus indicadores de nivel de vida, a pesar de fundamentar su economía, hasta hacía poco, en el sector primario. El posterior ingreso a la Unión Europea consolidó un fenómeno de industrialización autóctona, fundamentada en la microempresa, que aunada al notable asentamiento de empresas extranjeras en su territorio, le permitió abrir el siglo XXI con una renta de US \$21.600 per cápita (hoy la segunda del mundo con US \$44.000), que bien se le puede atribuir a la eficiencia de los organismos estatales concernidos por la búsqueda del bienestar común.

El artífice del IDI –Internacional Development Ireland–, el célebre economista irlandés David Lovegrove, fue invitado el pasado jueves 22 de noviembre a Bogotá, por el ministro de Comercio, Industria y Turismo, Luis Guillermo Plata; María Elvira Pombo, presidenta de Proexport, y por nuestro articulista, para analizar, junto a un grupo de altos funcionarios gubernamentales y de representantes del sector privado, la situación colombiana en materia de desarrollo y competitividad internacional y corresponder –dicho sea de paso–, la visita que esta misma delegación había efectuado a su país el mes anterior, donde tuvo la oportunidad de entrar en contacto con instituciones como la Agencia para el Desarrollo de Irlanda o la Junta de Política Nacional y Consejería para la Empresa, Comercio, Ciencia, Tecnología e Informática y apreciar, de primera mano, locaciones de las grandes empresas de biotecnología y parques empresariales, tales como el City West Bussines Park, entre otros. (N. del e.)

aproximar por la productividad (valor por unidad producida) con la que una nación, región o *cluster* [sustantivo: *agrupación*] usa sus recursos humanos, naturales y de capital. Las mejoras en productividad no están aisladas de la forma en que las empresas o las economías emplean las dotaciones de insumos agrícolas y el medio ambiente para producir.

Por este motivo se puede afirmar que los desarrollos en materia de biocombustibles pueden incrementar la productividad de los sectores agrícolas y energéticos en el país.

Con relación al primero, su productividad es muy inferior al promedio nacional y es casi el 10% de la productividad del mismo sector en Estados Unidos. El sector energético nacional, por su parte, enfrenta retos considerables de sostenibilidad energética por la dinámica de las reservas de petróleo.

Lo anterior supone la necesidad de una transformación productiva tanto en el sector agrícola como en el energético. El sector de los biocombustibles puede ser un motor de esta transformación, ya que posee un alto potencial para ser de clase mundial, generar empleo y formalizar la cadena agrícola y de biocombustibles. De igual forma, requiere de acciones significativas en materia de ciencia, tecnología e innovación (i.e. centros de desarrollo tecnológico, Investigación de plantas, semillas)

Es necesario resaltar cómo en materia de disponibilidad de tierras, el país tiene un enorme campo por explotar:

- Existen más de 41 millones de hectáreas destinadas a

ganadería extensiva subutilizadas con menos de 0,5 animales/ha

- La mayor parte de esta área se encuentra en zonas aptas para la producción de biocombustibles.
- Se observa mucha disponibilidad de tierras para biocombustibles y seguridad alimentaria.
- Existen 19 millones de hectáreas hábiles para la producción de biocombustibles. De ellas, 6,5 millones de ha se pueden usar para el cultivo de caña y palma africana.
- Actualmente existen 3 millones de ha dotadas de infraestructura y capacidad para la siembra inmediata.
- Si en 10 años sembramos esos 3 millones de ha, se generarían entre 1.2 y 1.5 millones de empleos directos que favorecerían entre 5 y 6 millones de habitantes.
- Los 3 millones de ha se pueden distribuir de la siguiente forma: 2 millones destinados a palma y 1 millón para sembrar caña de azúcar.

No obstante, en el diseño de la política de biocombustibles que actualmente adelanta el país, es necesario considerar los siguientes elementos, resaltados por el BID, la FAO y la OECD:

- La producción de etanol puede generar incrementos

