



**Atención al sector artesanal
en el marco del Plan de Desarrollo
"Cambio con Equidad"**

Marco Antonio Sepúlveda
Subgerente de Desarrollo

Bogotá, 1984

Introducción

El Plan de desarrollo "Cambio con Equidad" definió entre los objetivos cardinales de la política económica, la promoción de actividades altamente intensivas en la generación de mano de obra y de aquellas con un gran potencial en la conquista de mercados externos para nuestros productos. En cumplimiento de estas metas, el Gobierno Nacional ha venido diseñando mecanismos e instrumentando políticas tendientes a crear nuevas fuentes de empleo y promover exportaciones de bienes y servicios, entre las cuales vale la pena destacar el plan nacional de microempresas y la reglamentación de la Ley 48 de 1983, o Ley Marco de Comercio Exterior. De igual manera, con el propósito de adelantar una política de ordenamiento del cambio social, el plan de desarrollo hace especial énfasis en aspectos tales como el mejoramiento de la vida urbana, afirmación de la identidad cultural, desarrollo regional equilibrado, promoción del bienestar campesino y mayor participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones.

A la luz de estos objetivos, no es fácil identificar un sector de la población y de la economía que, como ocurre con la industria artesanal, sea tan susceptible de convertirse en motor del cambio social, instrumento de afirmación de la identidad cultural, mecanismo de creación de nuevos puestos de trabajo y potencial generador de divisas. Como ejemplo de lo anterior, valga mencionar el hecho de que para crear un

empleo en el sector artesanal, se requiere invertir en promedio entre \$10.000 y \$15.000, cifra muy inferior a la del promedio de la industria manufacturera. No obstante lo anterior, la carencia de una política definida y coherente en materia artesanal, sumada a la propia naturaleza dispersa y heterogénea del sector, le han impedido hasta el momento el desarrollo cabal de sus potencialidades.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Ministerio de Desarrollo Económico, y el Departamento Nacional de Planeación han considerado necesario someter a la consideración de los miembros del Consejo Nacional de Política Económica y Social el presente documento, en el cual se trazan los lineamientos generales de un plan de desarrollo artesanal, que en sus aspectos más específicos deberá ser definido y ejecutado por las entidades competentes.

II. Diagnóstico

La actividad artesanal se puede inscribir dentro del sector informal de la economía. Sin embargo, posee características específicas que sugieren la necesidad de distinguirla económica y socialmente, aunque uno de los obstáculos a la definición de una política artesanal ha sido precisamente la ausencia de una identificación adecuada del sector. Un proyecto de Ley sobre el sector artesanal presentado al Congreso hace algún tiempo incluye la

siguiente definición, que puede considerarse como la mejor aproximación disponible: "Se considera artesano a la persona que ejerce una actividad profesional creativa, en torno a un oficio concreto en un nivel preponderantemente manual y conforme a sus conocimientos y habilidades técnicas y artísticas dentro de un proceso de producción transforma en bienes su esfuerzo físico y mental".

En parte como resultado de la carencia de una apropiada delimitación conceptual de su gran dispersión geográfica y de la falta de organizaciones gremiales, no existe en la actualidad un censo artesanal confiable. Sin embargo, algunos cálculos basados en encuestas muestrales, permiten estimar la población artesanal en no menos de 1.5 millones de personas, incluyendo artesanos urbanos, rurales e indígenas, y tanto los que derivan sus ingresos enteramente de la industria artesanal, como aquellos (primordialmente mujeres y niños en el sector rural) que la tienen como actividad complementaria. Adicionalmente, se puede presumir la existencia de cerca de 150 núcleos artesanales en el país, al tiempo que se ha indentificado el taller artesanal, con cinco trabajadores en promedio, como la forma típica de organización empresarial del sector. De igual manera, existe evidencia de que el número de artesanos rurales ha disminuido en los últimos diez años, al tiempo que se incrementa el artesanado urbano.

Aunque en el país existe una tradición artesanal que se remonta hasta la época de la colonia, solo a comienzos de la década de los años sesenta, al amparo de los programas de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), se dieron los primeros pasos para la promoción del desarrollo artesanal, orientando crecientemente la producción hacia el mercado externo. En 1962 las exportaciones artesanales ascendieron a US\$200.000, duplicándose en el año siguiente hasta alcanzar US\$400.000, de acuerdo con cifras de la empresa Artesanías de Colombia, y US\$500.000 en 1970 . Se adelantaron acciones de fomento en regiones tales como Usiacuri, San Jacinto, Sandoná, Ráquira, La Chamba y Tenza, las cuales incluyeron la formación de más de una decena de cooperativas y la compra de un local en Bogotá para almacenar productos con destino a la exportación, especialmente a Estados Unidos.

El entusiasmo por la industria artesanal dió lugar a la creación de la empresa Artesanías de Colombia en 1964, como sociedad comercial de economía mixta con la participación inicial de la Caja Agraria y la Empresa Colombiana de Turismo (hoy Corporación Nacional de Turismo). Más tarde, en 1968, se le transformó en sociedad anónima, vinculada al Ministerio de Desarrollo Económico; en 1981, se obtuvo la capitalización de la empresa por parte del Fondo de Promoción de Exportaciones, que es hoy en día el mayor accionista.

En parte como resultado de estas iniciativas, y de otras relacionadas con la política agresiva de promoción de exportaciones que se instrumentó durante la pasada década, las exportaciones de productos artesanales tuvieron un crecimiento irregular pero sostenido, hasta 1979, año en el cual empezó su descenso vertiginoso. No es fácil discriminar en las estadísticas las cifras correspondientes a bienes del sector artesanal, toda vez que la estructura actual del arancel de aduanas no permite identificarlos claramente. Sin embargo, la evidencia de que las exportaciones de productos relacionados con el sector tuvieron un incremento significativo es concluyente. El cuadro No.1 indica que tales exportaciones alcanzaron un máximo de US\$30 millones en 1978 y a partir de allí empezaron a descender constantemente, hasta llegar a cerca de US\$1.0 millón en 1983.

Mayor claridad aun, se obtiene al examinar las exportaciones hechas directamente por Artesanías de Colombia, empresa cuya labor esencial ha sido precisamente la comercialización interna y externa de los productos artesanales. En 1978 Artesanías de Colombia exportó US\$30.000, en 1981 US\$6.000, en 1982 US\$1.000 y en 1983 US\$16.000. Esto a su vez pone de presente la aguda recesión que ha venido enfrentando el sector en los últimos cinco años, y la baja participación de la empresa estatal en la comercialización externa de los productos, la cual en ningún caso excede el 1.5% del total.

CUADRO No 1

EXPORTACIONES DE PRODUCTOS RELACIONADOS CON EL SECTOR ARTESANAL 1

AÑO	PESO (Miles de Kilos)	VALOR (Miles de US\$)
1978	N.D.	30.000
1981	5.072.1	13.244
1982	2.097.4	6.817
1983	155.2	1.046

1 Incluye: demás manufacturas de madera; artículos de cestería; tejidos de otras fibras textiles vegetales; alfombras y tapices de punto; otros tules y tejidos de mallas; otros fabricados con hilados, cordeles cuerdas; otra ropa exterior para mujeres y niños; mantones, chales, bufandas, velos, mantas; otros accesorios confeccionados para prendas de vestir; cascos para sombreros de paja; sombreros y demás tocados de fieltro; forros, fundas, armazones, desudadores, viseras; arneses para cascos de seguridad; manufacturas de piedra de talla o de construcción; otras vajillas y artículos de uso doméstico o de tocador; estatuillas, objetos de fantasía de porcelana; filtros domésticos para agua de materias cerámicas; las demás manufacturas de materias cerámicas; otros espejos de vidrio, con marco o sin él; estatuillas y demás objetos para adornos de interiores; hueso labrado; cuerno, asta, marfil, concha de tortuga, materias vegetales para talla, labrados; partes y piezas de muñecos; artículos para el juego de ajedrez y de damas; cuadros, pinturas y dibujos realizados totalmente a mano.

Por otra parte, un diagnóstico sobre la situación del sector artesanal, elaborado por Coopdesarrollo el año anterior, encontro que el 25% ganaba menos de \$15.000 mensuales y más del 50% tenía ingresos inferiores a \$30.000 por mes, lo cual, si se tiene en cuenta la carencia de prestaciones sociales, servicios médicos, etc., indica que se trata de un sector altamente marginado de la población, que difícilmente puede adelantar su actividad creativa en condiciones normales.

Las mayores ventajas que ofrece el sector artesanal desde el punto de vista de los objetivos de la política económica, tales como el escaso capital necesario para crear un puesto de trabajo, se convierten a su vez en las fuentes principales de problemas para el sector. El poco capital invertido se traduce en carencia de tecnología, baja productividad, volúmenes insuficientes de producción, y dificultad para acceder al crédito de fomento por la falta de garantías reales; la heterogeneidad social (rural, indígena, urbana) se traduce en dispersión y ausencia de organizaciones gremiales representativas, así como en dificultad de identificación para dirigir programas de crédito, fomento y asistencia técnica, la dispersión geográfica de la población artesanal y la concentración de la demanda en unos cuantos centros de consumo, entorpecen los programas de comercialización interna y externa. A todo esto se suma la frecuente confusión del artesano con los demás microempresarios, y en ocasiones con toda clase de vendedores ambulantes, cacharreros, etc., los cuales aprovechan los centros de venta arte-

sanal y las ferias artesanales para establecer sitios de comercialización de sus productos. Esta confusión tiene repercusiones indeseables, no solo por la pérdida de identidad cultural que conlleva, sino porque el artesano tiene necesidades específicas en aspectos tales como educación artística, asistencia técnica, abastecimiento de materias primas, y selección de una oferta con posibilidades de exportación. Por otra parte, no parece conveniente el desplazamiento de hordas de desempleados hacia actividades artesanales, a menos que este proceso implique un intenso y ordenado período de entrenamiento y capacitación en algunas labores artesanales en las cuales se identifiquen deficiencias en la oferta.

En materia de crédito, el problema parece residir tanto en desconocimiento de las líneas existentes, como en imposibilidad de ofrecer garantías suficientes, todo lo cual se traduce necesariamente en una subutilización de los recursos disponibles. Así por ejemplo, Artesanías de Colombia cuenta con un fondo rotativo anual de recursos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo en condiciones muy favorables, por valor de US\$490.000. En 1980, sin embargo, la empresa otorgó créditos apenas por un valor cercano a los \$3.0 millones; y en 1983, donde además se contó con recursos del presupuesto nacional por \$5.0 millones, los créditos ascendieron a \$17.7 millones. La Caja Agraria, la Corporación Financiera Popular, el Banco Popular y Conalcré-

dito son también entidades que ofrecen algún tipo de atención crediticia; aunque no se dispone de cifras exactas sobre su cobertura, se sabe que estas líneas son de más difícil acceso para el artesano por el tipo de garantías, la complejidad de los trámites administrativos y las condiciones del crédito.

En cuanto a la asistencia técnica y tecnológica, el Servicio Nacional de Aprendizaje ha venido atendiendo el sector artesanal dentro de sus programas para microempresarios. Sin embargo, no existe un programa de asistencia técnica más específico para el sector artesanal, con subprogramas para cada uno de los tipos de artesanías, generalmente asociados con la materia prima principal (madera, cerámica, lana, vidrio, etc.), los cuales abarquen desde el mejoramiento de la calidad de la materia prima hasta los elementos artísticos y el carácter autóctono que necesariamente deben incorporar los productos artesanales. Asimismo, la asistencia técnica no puede aislarse de las exigencias del mercado interno y externo, el cual suele ser volátil y tiende a saturarse con relativa facilidad en cada renglón.

Por lo que respecta a la comercialización, pueden identificarse profundas deficiencias tanto en el mercado interno como en el externo. Los artesanos carecen de sitios de venta permanentes y distintos de aquellos en los cuales comercializan sus produc-

tos otros trabajadores del sector informal; las ferias artesanales, que constituyen los centros más importantes de venta ocasional no obedecen a una programación estable que abastezca adecuadamente la demanda de los centros importantes de consumo, en las épocas de alta demanda y con alguna eficiencia en el transporte de los productos, y en las cuales se exhiban exclusivamente productos artesanales. El desconocimiento del mercado se refleja constantemente en excesos de oferta de algunos productos y excesos de demanda de otros. Además, el mercado artesanal suele presentar una acentuada segmentación por estratos de la población lo cual tiende a agravar el problema de adecuar una oferta que necesariamente incorpora un elemento artístico y cultural a las veleidades de la demanda.

La situación de la comercialización externa es aun más difícil. No ha existido una selección rigurosa del tipo de productos exportables; los mercados se pierden por saturación, mala calidad material y artística de los productos, falta de continuidad, ausencia de promoción externa e información sobre la demanda y problemas en la oportunidad de entrega y en la posibilidad de garantizar los volúmenes requeridos. Todos estos problemas, algunos de los cuales son comunes a otros sectores, resultan especialmente graves en el caso de un mercado tan competido y exigente como el de las artesanías. La sensible reducción de

las exportaciones en los últimos cinco años, luego de un auge inusitado en la década anterior, son el reflejo no solo de los problemas estructurales de nuestro comercio exterior, sino de problemas específicos del sector artesanal sobre los cuales es posible y necesario actuar.

A todo lo anterior se agrega la naturaleza redimentaria de las formas de organización empresarial, predominando las de tipo familiar o los pequeños talleres, en los cuales la propia residencia hace las veces de local de trabajo y al menos parte de la mano de obra no recibe remuneración alguna. Existen miles de unidades productivas de este tipo en pueblos y veredas o en barrios marginados de los grandes centros urbanos, las cuales ofrecen inadecuadas condiciones materiales de trabajo; asimismo, las asociaciones gremiales o cooperativas son escasas y trabajan descoordinadamente, lo que limita su posible efecto benéfico en aspectos tales como la adquisición de materias primas en cantidades, calidades y precios razonables; la capacitación técnica, la modernización tecnológica y la comercialización.

Finalmente, es necesario destacar la protuberante falta de coordinación institucional en la aplicación de los programas dirigidos a la industria artesanal. Por lo menos cinco entidades ofrecen líneas de crédito, sin que exista complementariedad

entre ellas (para capital fijo y capital de trabajo por ejemplo); los programas de capacitación y asistencia técnica no guardan relación alguna con los requerimientos de la demanda; y Corferias, la entidad estatal encargada de organizar las ferias en el país, prácticamente no participa en la planificación y realización de las ferias artesanales. Por su parte, la existencia de una empresa dedicada exclusivamente al sector artesanal es el caso de Artesanías de Colombia S.A. no ha sido suficiente para garantizar la armonía institucional, debido a que sus esfuerzos se han orientado, en forma desordenada e ineficiente, a adelantar políticas en todos los terrenos (crédito, fomento, capacitación, comercialización, etc.), sin que su estructura administrativa y financiera estuviera dotada de los instrumentos para hacerlo en condiciones exitosas.

III. Conclusiones y recomendaciones: El Plan de Desarrollo Artesanal

Del análisis anterior se desprende que el sector artesanal, por su capacidad de generar empleo y divisas, los bajos niveles de inversión requeridos, la magnitud y el tipo de personas vinculadas de alguna forma a estas actividades y su contribución al afianzamiento de los valores culturales y las tradiciones populares, debe ser objeto de especial atención por parte del Gobierno dentro de sus programas de desarrollo. No obstante, la falta de

una clara identificación del sector, su dispersión geográfica y social, la heterogeneidad de los productos, la carencia de formas asociativas eficaces para canalizar los anhelos del artesano y la descoordinación institucional, han constituido obstáculos para el diseño y ejecución de una política armónica, coherente y eficaz dirigida específicamente hacia este sector. En estas condiciones, la industria artesanal ha venido enfrentando en los últimos años una aguda recesión que se refleja en la caída de las exportaciones y la disminución de los ingresos de las familias de artesanos, en circunstancias en que la migración rural a las ciudades ha incrementado el número de personas dedicadas exclusivamente a la actividad artesanal y el creciente desempleo ha hecho aumentar la población económicamente activa que, sin tener la tradición o capacitación necesarias, buscan en la actividad artesanal una salida a su situación laboral, contribuyendo a deprimir aún más el sector. Así pues, no solo por sus perspectivas económicas, sociales y culturales, sino por la presión creciente de los artesanos que amenaza con transformar este sector en fuente peligrosa de tensiones sociales, se hace necesario emprender una labor agresiva tendiente a mejorar sustancialmente las condiciones de vida del artesano.

El marco apropiado para emprender esta tarea es el diseño de un Plan de Desarrollo Artesanal que, con el fin de no dispersar es-

fuerzos excesivamente, se concentre en las siguientes áreas primordiales: financiamiento; capacitación y asistencia técnica y tecnológica; comercialización interna y externa; y promoción de formas asociativas de carácter artesanal. A continuación se describen las principales acciones que deben adelantarse en cada una de estas áreas:

Financiamiento

Teniendo en cuenta el carácter peculiar de las necesidades del sector artesanal, parece conveniente el diseño de líneas de crédito específicas para atender sus requerimientos de capacitación técnica y empresarial, capital de trabajo y capital fijo. Artesanías de Colombia, la Caja Agraria, la Corporación Financiera Popular, el Banco Popular y el Fondo de Promoción de Exportaciones deberán trabajar coordinadamente en la perspectiva de garantizar un cubrimiento adecuado de las necesidades crediticias del sector artesanal en éstos campos. Las líneas de crédito artesanales deberán caracterizarse por la facilidad en el trámite, rapidez en el desembolso, períodos largos de repago, tasas de interés por lo menos similares a las existentes para microempresarios y mayor aceptación de garantías personales frente a las reales y bancarias.

Asimismo, se sugiere eliminar el monto mínimo de \$100.000 para la expedición de certificados de garantía por parte del Fondo Nacional de Garantías, cuando se trate de créditos para el sector artesanal, con miras a atender las necesidades de garantías complementarias del sector, cuyo monto promedio de crédito se ha estimado en \$80.000.

En aquellos casos en que los recursos crediticios han sido otorgados por entidades financieras internacionales en condiciones previamente establecidas, y resulte imposible crear términos especiales para los artesanos, como es el caso del plan nacional de microempresas, se dará gran importancia al otorgamiento ágil y oportuno de créditos a los artesanos con especial énfasis en las siguientes regiones, en donde existen grandes concentraciones artesanales y aquellas que acusan signos más angustiosos de recesión: norte de la sabana de Bogotá, provincia de Sugamuxí, Paipa, Duitama en Boyacá, oriente antioqueño, costa pacífica y zona indígena de Risaralda.

Capacitación y Asistencia Técnica

El Servicio Nacional de Aprendizaje y Artesanías de Colombia, deberán diseñar un plan conjunto de capacitación empresarial y asistencia técnica para los artesanos, entre otras, en las si-

güentes áreas: contabilidad, administración, control de calidad, diseño, tratamiento de la materia prima y mercadeo. A tal efecto, el programa se dividirá en subprogramas de acuerdo con las materias primas esenciales que definan la actividad, tales como cerámica, vidrio, bambú, telas, madera, piedra, metales, etc. Dicho programa se acompañará de recomendaciones a las entidades crediticias sobre el tipo de modernización tecnológica hacia el cual debe orientarse la financiación.

Comercialización

Por lo que respecta a la comercialización interna, Artesanías de Colombia, en coordinación con la Corporación de Ferias y Exposiciones, elaborarán un programa anual de ferias artesanales que responda a las necesidades estacionales de la demanda en los principales centros de consumo. Corferias podría proveer la financiación del plan durante el primer año, y para los años siguientes las necesidades serían menores, habida cuenta de la naturaleza durable de las instalaciones. Asimismo, Artesanías de Colombia se encargará de proponer al Gobierno la adecuación de terrenos estratégicos para transformarlos en sitios de venta permanente para los artesanos. De igual manera, las entidades del sector oficial deberán dar preferencia especial a los productos artesanales que exaltan las tradiciones y afianzan la identidad

cultural, en las compras que realizan para su funcionamiento interno. Se trata de una demanda nada despreciable, que podría tener un gran impacto sobre el sector artesanal.

El mercado interno debería ser utilizado para probar aquellos productos artesanales que por su calidad y diseño ofrecen mejores perspectivas en los mercados internacionales. En tal sentido, Artesanías de Colombia expediría certificados de calidad para aquellos productos que puedan considerarse pre-exportables, los cuales recibirán especial impulso y promoción internacional en ferias y exposiciones por parte del Fondo de Promoción de Exportaciones. Para ayudar a la conformación de esta oferta pre-exportable, la Corporación Nacional de Turismo promoverá la venta de artesanías en todos los hoteles y paradores turísticos de importancia en el país.

El Gobierno ya ha dado algunos pasos tendientes a fortalecer las exportaciones de productos artesanales. El decreto 1519 que reglamenta las actividades de las comercializadoras internacionales, reduce de \$50 millones a \$15 millones el capital mínimo para constituir una comercializadora dedicada exclusivamente a la exportación de artesanías; y eleva del 20% al 30% el estímulo sobre el certificado de Reembolso Tributario que se concede a éstas últimas en sus exportaciones. Conviene mantener este tipo

de incentivos especiales para la exportación de productos artesanales, y complementarlos con financiamiento y asistencia técnica especiales para la producción con destino a la exportación, así como con un plan más agresivo de promoción artesanal en el exterior. Sobre el particular, resulta inquietante el papel apenas marginal que juegan los agregados y jefes de oficinas comerciales en el exterior, los cuales deben convertirse en promotores permanentes de nuestras artesanías.

A fin de facilitar el manejo administrativo y los incentivos a las exportaciones artesanales, se recomienda al Consejo de Política Aduanera llevar a cabo el desdoblamiento arancelario necesario, tendiente a garantizar una clara y fácil identificación de los productos artesanales.

Formas Asociativas

El Ministerio de Desarrollo Económico a través de Artesanías de Colombia, el Ministerio de Trabajo, las Gobernaciones y Alcaldías, deben adelantar una intensa campaña con el objeto de promover la organización del sector artesanal en cooperativas, gremios, federaciones, centros artesanales, asociaciones, comités departamentales, municipales y regionales, etc., dependiendo de las circunstancias particulares en cada caso. El Gobierno, con el fin de estimular las formas asociativas artesanales, buscará canalizar

los distintos programas contemplados en este Plan de Desarrollo Artesanal, a través de las organizaciones de artesanos. En forma análoga, se dará participación a las organizaciones en los organismos consultivos encargados de hacer recomendaciones al Gobierno en materia de política artesanal.

Delimitación del Sector y Coordinación Institucional

Finalmente, todos los esfuerzos canalizados a través de este Plan de Desarrollo Artesanal tienen, para su posible éxito, dos prerequisites: una clara identificación del sector y una adecuada coordinación institucional. Al respecto, se propone al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

Recomendar que se realice, con la cooperación de Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo y el Departamento Administrativo de Estadística, un censo artesanal en todo el país.

Crear el Registro Nacional de Productores Artesanales, sus-peditando el acceso a cualquiera de los programas que se adelantan en el marco del Plan de Desarrollo Artesanal, a la expedición de un certificado en el que conste el carácter de artesano, por parte de cualquiera de las siguientes entidades: Artesanías de Colombia, el Servicio Nacional de Aprendizaje, las asociaciones artesanales reconocidas legalmente, las se-