

LA POLITICA INDUSTRIAL EN PERSPECTIVA*

FLORENTINO MALAVER**

RESUMEN

Este artículo realiza un rápido repaso a la evolución de la industria en la Colombia de posguerra, con el fin de observar la dinámica alcanzada por el sector y de situar sus condiciones en los inicios de los años 90. Esta contextualización se completa con la revisión de los planteamientos, que desde diferentes perspectivas se plantean en torno a la competitividad y que definen el ámbito de una política industrial actual. A partir de allí, se analizan las propuestas que, desde concepciones distintas, plantean los gobiernos de Gaviria (1990-1994) y Samper (1994-1998) para el desarrollo del sector industrial. Finalmente, se efectúa un balance de los vacíos, alcances y limitaciones de dichas formulaciones de política, de cara al logro de niveles de competitividad que sustenten los esfuerzos de internacionalización de la economía.

Contribución Especial para la Revista E.A.N

*Este artículo está basado en la Ponencia presentada por el autor, y con el mismo título, en el Coloquio internacional: Apertura y Sociedades Latinoamericanas, organizado por las Universidades: París I, III, X, Amiens y Nacional de Colombia, en Villa de Leyva, en Octubre de 1996.

**Magister en Economía Universidad Nacional, Investigador CID, Profesor Investigador Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Organizaciones. Agradezco al profesor Fernando Herrera la colaboración para la realización de este trabajo.

INTRODUCCION

La evidencia empírica, alimentada por recientes experiencias exitosas de industrialización, aporta pruebas fehacientes acerca de la importancia que la modernización e incremento de la participación del sector manufacturero en las economías tiene para el desarrollo de las naciones -y la consecuente necesidad de una política industrial en los países en desarrollo (Krugman 1994, Lail 1995)- en virtud de su capacidad para irrigar el progreso técnico y jalonar otros sectores de la actividad económica. Partiendo de esa premisa, en las páginas que siguen se efectúa, en primer lugar, un rápido repaso a la historia de posguerra, con el fin de observar la importancia dada en el país a la industria y la dinámica relativa del sector (respecto al PIB); luego esta ubicación, se hace en segundo lugar, una presentación de planteamientos sobre competitividad, que definen los componentes actuales de una política industrial; con este marco de referencia en mente, se presentan en un tercer momento, los principales contenidos y alcances de las propuestas de política industrial de los dos últimos gobiernos (Gaviria y Samper); finalmente, se efectúa un balance que destaca los vacíos en las dos formulaciones de política y las limitaciones para el desarrollo de una política industrial que torne más eficaz los esfuerzos por alcanzar niveles de competitividad que sustenten la búsqueda de la internacionalización de nuestra economía.

ANTECEDENTES.

En el discurso, la industrialización estuvo presente como un propósito nacional hasta mediados de los años 70, pero se diluyó en el interregno comprendido entre 1974 y 1994, y sólo vuelve a ser objeto explícito de atención y diseño de política en el actual gobierno; razón por la cual, es necesaria una mirada en perspectiva, que contribuya a precisar los alcances y limitaciones de las más recientes propuestas de política industrial.

Durante el período 45-74, en el cual la industrialización por sustitución de importaciones constituía un proyecto prioritario en el país, se alcanzaron tasas de crecimiento cercanas al 6% en el producto manufacturero e, incluso, luego del reajuste del modelo (Sarmiento, 1987) efectuado por el gobierno de Lleras en 1967, (en el cual se combinó protección con promoción a las exportaciones), los ritmos de expansión industrial superaron el 8% anual entre los años 67-74 (Ocampo, 1987). Este crecimiento del sector alentó un incremento de la participación de la industria en la economía (elevándose del 14.8% en el lapso 45-49 al 22.5% en el lapso 70-74), que contribuyó a modernizar y dinamizar la expansión de otros sectores de la economía. Sin

embargo, este éxito relativo -menospreciado por los detractores del modelo-, se vio sofocado por sus propias limitaciones: el tamaño del mercado interno, la rápida saturación de la primera fase de la sustitución y la incapacidad de avanzar a las siguientes y, especialmente, una protección generalizada que prohibió rentables ineficiencias, estructuras de mercado con escasa competencia y poco compatibles con el avance del cambio técnico y el desarrollo de la capacidad empresarial (Rodríguez, 1990).

Los cambios en la orientación general de la política económica que se presentaron a mediados de los 70, hicieron parte de un intento de aplicación de una política de acento neoliberal, que fue parcial, debido en buena parte, a las fluctuaciones externas y los hechos que condujeron a la crisis que estalló en el año 82. Ese carácter parcial de la nueva orientación coexistió con niveles altos de protección y reductos del viejo modelo Cepalino. A los efectos de los rezagos proteccionistas y prácticas anteriores, se sumaron los efectos de la crisis de los 80 y las relaciones desfavorables con el sector financiero (Misas 1985, Sarmiento 1987), así como la ausencia de una clara política industrial, que se tradujeron en la pérdida de dinamismo de la industria; el crecimiento de ésta escasamente superó el 3% anual y ello condujo a una relativa desindustrialización, expresada en la reducción de la participación del sector en la economía hasta un nivel de apenas el 16.4% entre 1985 y 1990 (Chica, 1993); al mismo tiempo, se detuvo el cambio de la estructura industrial (Zerda, 1992), pese a la modernización de alguna parte del aparato industrial registrado en los 80.

Con la llegada del gobierno Gaviria, los esfuerzos de instauración de un nuevo modelo encontraron la oportunidad de una aplicación más completa. En este período, se agenciaron significativas reformas económicas, las cuales produjeron un remezón, que aun no culmina, en las estructuras económicas del país, y que apuntan básicamente, a orientar la economía hacia el exterior. Al mismo tiempo, y en concordancia con el rechazo de las políticas activas (sectoriales), a las cuales se asociaba con los efectos más nocivos de la intervención estatal, la política industrial se redefinió en su sentido y alcances, sin que estos todavía sean claros. Más recientemente, en el gobierno Samper, las políticas activas recuperan la importancia perdida y, entonces, la política industrial vuelve a colocarse sobre el tapete. Y con ello se reabre la discusión. Si bien ambos gobiernos hablan de política industrial, lo hacen desde concepciones distintas. Se torna necesario entonces, tratar de esclarecer, cuáles son las orientaciones, el sentido, los contenidos y alcances en cada uno de ellos. De qué política industrial se habla en cada caso?.

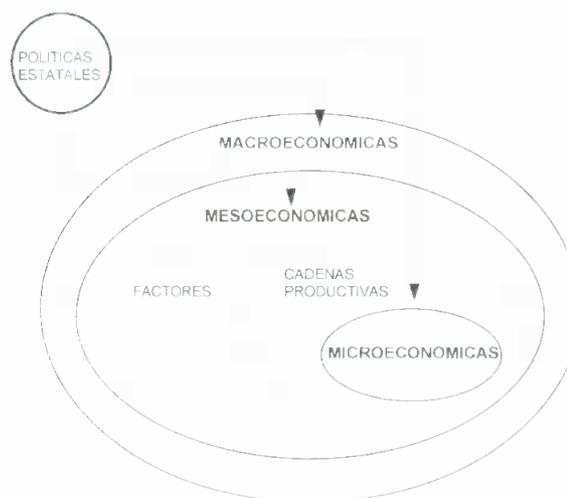
ALGUNOS PLANTEAMIENTOS ACTUALES EN TORNO A LA COMPETITIVIDAD Y LA POLÍTICA INDUSTRIAL

Los planteamientos neestructuralistas¹

Como salida al estancamiento productivo de los 80, la CEPAL propone una reestructuración productiva integral que gire en torno al sector industrial, en particular, de aquellas ramas con mayor capacidad para incorporar y propagar el progreso técnico dentro de la economía; ello, dentro de una concepción estructural de la competitividad que incluye factores productivos, financieros, de gestión empresarial, así como un cuadro institucional que la refuerce y a su vez facilite el enlace de los agentes productivos (Kuri, 1995). Ese propósito se inserta dentro de la propuesta de transformación productiva con equidad (TPE), que según la misma CEPAL (Lahera, Ottone y Rosales, 1995), se sintetiza en cinco aspectos. Para nuestro propósito importa en particular el primero. Este indica que la TPE debe sustentarse en la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico² puesto que el logro de la competitividad internacional tiene como base niveles crecientes de productividad. Así mismo, esa concepción sistémica de la competitividad obliga a considerar el sistema dentro del cual se insertan las empresas; en él se incluyen los mercados de factores, la modernización conjunta de las cadenas productivas y el desarrollo de las relaciones intersectoriales, así como las dimensiones ambientales y espaciales del desarrollo³.

Aun nivel más concreto, las políticas de desarrollo productivo (dentro de las cuales se encuentra la política industrial), tienen como fin primordial, reducir las diferencias de productividad dentro de la región y con respecto a las mejores prácticas a nivel internacional; ello se conecta con la búsqueda de una estructura productiva compatible con una inserción internacional orientada hacia las tendencias más dinámicas del comercio mundial. Para lograrlo se requiere elevar los niveles de conocimiento y valor tecnológico incorporado en cada producto; fortalecer los encadenamientos productivos y los servicios en torno a las exportaciones. Así se avanzaría hacia la competitividad. Pero la clave de los planteamientos de la CEPAL en torno a la competitividad se encuentra en su **enfoque sistémico** (ver **Diagrama 1**). De allí se desprende su formulación central: «Para aumentar la productividad y la competitividad internacional no sólo se necesitan políticas macroeconómicas y comerciales adecuadas, sino también políticas microeconómicas y mesoeconómicas; es decir, la modernización de la empresa misma (tecnología, equipos, organización, relaciones laborales) y también de su entorno (mercado de factores y coordinación intraempresarial)» (Lahera, et al., 1995: 9).

Diagrama No. 1
COMPETITIVIDAD SISTEMICA Y POLITICA INDUSTRIAL



Elaborado por el Autor

En consecuencia, para la CEPAL, «la mantención de equilibrios macroeconómicos es condición necesaria pero no suficiente para el crecimiento, para la TPE» (Ibid, 13). Por eso propone combinar pragmáticamente los objetivos de estabilización y ajuste con los de transformación productiva, vinculando **la política macroeconómica** con los objetivos del crecimiento; también, fortaleciendo los vínculos instrumentales y de evaluación de la política macro con las de desarrollo productivo.

¹Esta parte presenta de manera amplia y detallada el contenido la propuesta neestructuralista, de forma tal que permita dimensionar el sentido y alcances de la intervención del Estado, así como las condiciones de una política industrial, como parte central de las políticas sectoriales activas, inscritas dentro de un enfoque sistémico de la competitividad.

²El cual según la CEPAL, «no se limita al desarrollo y adaptación de tecnología, ya que también incorpora la capacidad de gestión empresarial, y mejoras tanto en la organización general como en la calidad de la mano de obra», Ibid.

³En segundo lugar, se hallan la política macroeconómica, percibidas como condición necesaria para la TPE; éstas enfrentan el reto adicional de articularse a las políticas de mediano y largo plazo mediante la elevación de la inversión por la vía de una reducción de los consumos de los núcleos de población con ingresos altos y del gobierno, para elevar las tasas de ahorro. En tercer término, la sostenibilidad de la TPE requiere de la complementariedad de políticas orientadas hacia el aumento de la eficiencia y el crecimiento con las relacionadas con la búsqueda de mayores niveles de bienestar y distribución del ingreso. En cuarto lugar se halla la contribución de la TPE a una mayor interacción entre la apertura y desreglamentación, con los acuerdos y políticas de integración, dentro del marco del «regionalismo abierto» que impulsa la CEPAL. Por último, la TPE reclama la necesidad de un entorno democrático, pluralista y participativo.

Más compleja resulta la formulación, aplicación y articulación de las **políticas mesoeconómicas**, es decir, aquellas «que determinan la competitividad sistémica del entorno en que se inserta la empresa» (Ramos, 1994).

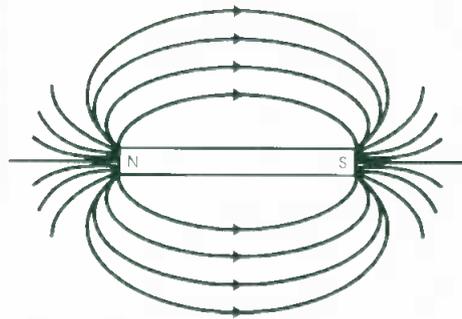
Dentro de ellas se encuentran en primer término de Carácter Horizontal: «aquellas centradas en llenar vacíos y superar los cuellos de botella más críticos de los mercados de factores.

Es decir, políticas de tecnología, (...), de financiamiento, de capacitación y de infraestructura» (Lahera et. al. 1995). Para ello se recomiendan tres clases de políticas:

a). De Desarrollo Tecnológico. Esta debe orientarse a completar y adecuar la estructura tecnológica en actividades prioritarias; a desarrollar una red de nexos entre el sistema de investigación e infraestructura tecnológica con el sector productivo, que debe concentrarse en aquellos sistemas integrados de producción que cuentan con mayor experiencia, pues, son necesarios criterios de selectividad para generar núcleos endógenos de innovación.

Los mecanismos tendientes al desarrollo de la oferta tecnológica deben fomentar e incentivar deducciones tributarias, contratos y financiación de investigación por parte de las empresas para los centros tecnológicos públicos; al mismo tiempo debe darse mayor flexibilidad presupuestaria y hacerse evaluación de resultados en dichos centros. La demanda requiere incentivarse mediante el extensionismo industrial y la creación de centros de gestión tecnológica que fomenten la subcontratación, especialmente con la pequeña y mediana empresa PME. Finalmente, se recomienda fortalecer la función de enlace -realizado por diferentes agentes- entre oferta y demanda de desarrollo tecnológico. También se considera importante el seguimiento sistemático de la evolución de las más adelantadas tecnologías y métodos disponibles a nivel internacional; mejorar los sistemas de difusión de la información; incorporar las empresas a las redes de información; fomentar las alianzas estratégicas de empresas nacionales con empresas extranjeras líderes en tecnología, gestión y calidad, o que tengan acceso a mercados importantes en el exterior, reduciendo para ello los trámites, mejorando la información y acudiendo a estímulos fiscales.

b). De Capacitación y Extensión. En capacitación, al estado corresponde el papel de articular y armonizar la oferta y demanda de capacitación de mano de obra; avanzar en la elaboración de indicadores de pertinencia



y calidad de tales actividades, estableciendo al mismo tiempo mecanismos de certificación de la formación impartida; otorgar incentivos para la capacitación en empresas; y fomentar programas especiales de capacitación para la fuerza de trabajo que no ha culminado la primaria. En cuanto a la extensión, se propone cofinanciar visitas por parte de gerentes, ingenieros y técnicos, supervisores,

operarios y sindicalistas a firmas extranjeras con las mejores prácticas internacionales, para aplicarlas y difundirlas en otras empresas.

c). *Servicios de Apoyo*. Aquí la CEPAL diferencia entre los servicios de infraestructura básica (para la población en general, en los cuales prevalecen criterios sociales) y aquellos servicios de articulación productiva, tales como carreteras, puertos y telecomunicaciones. En éstos, la CEPAL propende por la incorporación de criterios de rentabilidad económica, tarificación y financiamiento, así como el estímulo a la conformación de mercados de infraestructura.

Dentro de las políticas mesoeconómicas se encuentran en segundo término, las de carácter vertical, esto es, las que procuran la integración productiva y la homogenización progresiva de la productividad. Para ello se deben fortalecer cadenas productivas existentes y favorecer la gestación y articulación de encadenamientos productivos en torno a la construcción de ventajas competitivas dinámicas, apoyadas en la dotación de recursos. De esta forma, se debe estimular la conformación de redes productivas que articulen el sector de recursos naturales, industrial y de servicios.

Ello, porque «el desarrollo industrial moderno, articulado en torno a cadenas productivas, exige atender no sólo a la producción de bienes materiales sino a toda la gama de servicios vinculados a la producción, el mantenimiento, reparación, servicios de consultoría industrial, tecnológica, administrativa y financiera, programas computacionales, ingeniería de diseño, proceso, y otros» (Rosales, 1994). Esto es más relevante cuando se piensa en una competitividad sistémica que sustente la inserción internacional pues, «el negocio exportador constituye una red o circuito integrado que incluye diversos eslabones: proveedores, producción, transporte, importación, distribución, comercialización, financiamiento al importador y al cliente, servicios legales, y financieros, etc. La competitividad de un producto dependerá de la eficiencia de cada uno de estos eslabones» (Ibíd).

Así las cosas, es apenas obvio que para estimular los vínculos y proporcionar incentivos, así como para desarrollar mercados e instituciones encargadas de coordinar las acciones de los diferentes agentes, se requiere de la presencia del Estado como agente articulador⁴.

Menos elaboradas se encuentran las propuestas de la CEPAL en torno a las **políticas microeconómicas**. Junto con las meso, éstas deben «ayudar a la empresa a internalizar las externalidades asociadas a la identificación, adopción, adaptación y difusión de las mejores prácticas y tecnologías, tanto 'duras' como 'blandas', disponibles internacionalmente (Ramos, 1994).

Entre las políticas mesoeconómicas, muchas se encuentran emparentadas con aspecto micro; por ejemplo: aquellas que incentivan y apoyan la creación de empresas de base tecnológica o la actividad innovadora; aquellas que buscan la articulación de oferta tecnológica con el sector productivo, fomentando la interacción de las empresas con los centros tecnológicos o de gestión tecnológica, acudiendo para ello a mecanismos como la subcontratación de servicios, transferencia de tecnología o suministro de información; o las que recomiendan acudir a mecanismos como las visitas a empresas con las mejores prácticas internacionales. Las medidas recomendadas se orientan también a mejorar la capacidad de gestión empresarial. En tal sentido, reclaman el desarrollo de las relaciones laborales, sugiriendo al respecto, que «al interior de las empresas las estructuras verticales y jerárquicas deberían sustituirse progresivamente por esquemas más horizontales y flexibles, que permitan un intenso intercambio de información y que estimulen la cooperación» (Lahera et. al. 1995: 10).

Como se anotó antes, además de la articulación sistémica de estos tres niveles (macro, meso y micro), la política industrial requiere igualmente una **política de comercio exterior** congruente con el avance en la competitividad sistémica y la inserción internacional. Ello supone la gestión conjunta de políticas de desarrollo productivo, cambiarias, comerciales, financieras, tecnológicas y de formación del recurso humano.

Particular importancia se otorga a una apertura gradual, evitar el rezago cambiario y alcanzar un equilibrio macroeconómico que eviten el desaliento en la inversión del sector de bienes transables. De igual manera se recomienda corregir el sesgo antiexportador y crear un sesgo transitorio en favor de las exportaciones no tradicionales, en particular, para los exportadores pioneros.

Al respecto, también se considera que «el sector público puede contribuir al buen desempeño en los mercados externos con un apoyo institucional a la actividad exportadora, particularmente en materia de información, financiamiento y seguro de exportación; en la formación gerencial para fomentar una mayor vocación exportadora en el sector empresarial, y en la promoción de oferta exportable en el exterior. Por otra parte, en el exterior han surgido experiencias pioneras de inversión para apoyar el esfuerzo exportador: cadenas de comercialización, operaciones conjuntas con empresas en los mercados de destino, y otras modalidades que las políticas de promoción de exportaciones empiezan a considerar» (Ibid:20).

Planteando que la liberalización incrementó la vulnerabilidad de las economías a las prácticas desleales de comercio e inestabilidad en los socios comerciales, la CEPAL propone adoptar o perfeccionar reglamentaciones antidumping, medidas compensatorias y cláusulas de salvaguardia; también se insiste en el acceso a los insumos en condiciones competitivas.

Los planteamientos de Porter⁵

En un texto ya clásico, resultado de la mirada a múltiples experiencias exitosas, Porter (1991) plantea su teoría del Diamante para explicar la competitividad de las naciones⁶.

⁴Al respecto las posturas neoestructuralistas ven la necesidad de que éste «llegue a tener o recupere una capacidad de liderazgo estratégico» (Peres, 1994), pues ante el dinamismo tecnológico y económico actual, «los fracasos de las políticas del pasado deben llevar a delinear mejores políticas (más realistas, más sencillas, más aplicables) para generar ventajas competitivas y no al abandono de la acción pública en este campo» (ibid). Así reclaman un sector público más calificado para el fomento productivo, la regulación y el estímulo de la calidad y la competitividad, el apoyo de los sectores innovadores, y con un nivel de legitimidad que le permita generar consensos en torno a las tareas del desarrollo. Pero advierten que «en este y en otros campos es tan peligroso subestimar las imperfecciones del mercado como sobre estimar las capacidades del sector público» (Rosales, 1994).

⁵Aquí se resumen las formulaciones generales de Porter, así como los resultados de su aplicación efectuada en sus estudios para Colombia, por las implicaciones que de allí se derivan para una política industrial.

⁶En su conformación (ver **Diagrama 2**) convergen las condiciones de los factores productivos (información técnica, recursos humanos avanzados y especializados), las industrias de apoyo (abastecedores y distribuidores locales, negocios conexos que refuerzan habilidades tales como tecnología de procesos y canales de marketing), la demanda doméstica (exigente en materia de calidad) y la estrategia empresarial junto con la rivalidad (presencia de rivales locales fuertemente competidores).

DIAGRAMA No. 2



Porter Michel (1991), La ventaja competitiva de las naciones, Javier Vergara De. Buenos Aires.

Según este enfoque, la ventaja competitiva de una nación se crea y sostiene a través de un proceso altamente localizado; y la competitividad depende de la capacidad de la industria para innovar, debido especialmente, a la presión y retos que establece un ambiente de rivalidad y exigencia.

Las naciones no heredan sino que crean los factores más importantes de producción puesto que factores básicos como mano de obra y materia prima local no constituyen ventajas competitivas en industrias intensivas en conocimiento; lo constituyen las inversiones sostenidas, una sólida base científica, así como un recurso humano altamente especializado en las necesidades de la industria. La demanda interna a su vez, resulta importante más por su carácter que por su tamaño, en la medida en que una demanda exigente por productos de alta calidad induce la elevación de la calidad e innovación, acercándolas a los estándares internacionales.

Pero el aspecto más importante es que las industrias competitivas no están esparcidas sino que usualmente se hallan reunidas a través de relaciones verticales (comprador-vendedor) u horizontales (compradores comunes, tecnologías, canales de mercadeo), que tienden a concentrarse geográficamente, sosteniendo relaciones estrechas de trabajo, intercambios de ideas y flujos rápidos de información que influyen en la aceleración de la innovación. Así una industria competitiva favorece otras mediante un proceso mutuamente reforzado y soportante, en todas direcciones. Pero la rivalidad doméstica es el factor más importante por el estímulo a la creación de ventajas competitivas.

Así dos elementos del sistema que conforma el diamante son fundamentales: «la rivalidad doméstica debido a que promueve el mejoramiento en todos los otros determinantes, y la concentración geográfica debido a que eleva y magnifica la interacción de las cuatro influencias separadas» (Garzón, 1994: 12).

Por su parte, el gobierno actuará en función de promover un ambiente apropiado para la competitividad al estimular el cambio, inducir la rivalidad y fomentar la innovación. Para ello, sus esfuerzos deben orientarse a desarrollar factores de creación especializada de ventaja competitiva; a desregular la competencia, pero promoviendo fuertes políticas antimonopolio y estimulando la rivalidad.

Sin embargo, son las compañías, no el gobierno, las encargadas por sí mismas de crear y sostener las ventajas competitivas a partir de la innovación permanente y el desarrollo de su capacidad estratégica. Ello no obsta para advertir por parte de Porter, que cuenta mucho el ambiente, esto es, la historia de una nación, la cultura y valores, la estructura de la economía, las instituciones, que en conjunto contribuyen al éxito competitivo; advierte también que ningún país puede ser competitivo en todas o casi todas sus industria, y de allí las diferencias extraordinarias en los patrones de industrialización de cada país, la especialización y ventajas localizadas.

El Esquema del Diamante aplicado a Colombia.

Los dos estudios realizados por Monitor (1994 y 1995) señalan que Colombia cuenta con importantes recursos naturales, pero no los ha desarrollado ni ha aprendido a elaborar productos sofisticados para venderlos en mercados sofisticados, por no haber aprendido a desarrollar sus estrategias competitivas (Fairbanks, 1994).

En ello concurren: el escaso desarrollo de sus factores productivos (recursos humanos, tecnología, información, capital); el escaso avance de sus industrias de apoyo (diseño, consultoría, publicidad, telecomunicaciones), y ello se debe no sólo a la falta de recursos sino también al escaso sentido de cooperación clientes-proveedores y de un ecosistema (industrial) saludable (Monitor, 1994). También, incide negativamente la ausencia de una demanda interna sofisticada que exija elevados estándares de calidad y entrega. Por último, una estructura de mercados protegidos y con poca rivalidad, por lo cual las empresas no se han visto inducidas a desarrollar su estrategia competitiva.

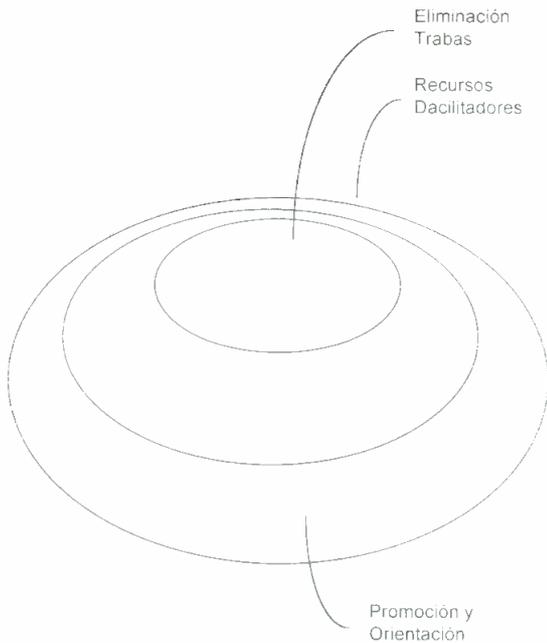
La política industrial desde la perspectiva de la Estructura Social de Acumulación⁷

Los trabajos efectuados desde este marco analítico⁸ para Colombia por parte de Zerda (1995a, 1995b), indican que el cuadro institucional que ha regido los acuerdos sociales marco del proceso de reproducción de la posguerra se ha transformado. Tales acuerdos giran en torno a las relaciones entre capital-trabajo, entre capitales, entre capital-ciudadanos, y entre países, conformando la estructura social de acumulación ESA. Dichas modificaciones corresponden a un proceso de reestructuración capitalista (que ha alcanzado nuestro país) ha venido configurando una nueva ESA.

Una política industrial congruente con esas nuevas condiciones debe permitir una actualización tecnológica y productiva que conduzca hacia una competitividad internacional, vista desde sus diferentes acepciones: costos y precios, tecnológica y estructural (Zerda, 1994). Por lo tanto, para este autor dicha política debe contemplar tres niveles (ver **Diagrama 3**):

Diagrama N° 3

AMBITO DE LA POLITICA INDUSTRIAL



Fuente: Zerda Alvaro (1995b). "Estrategias de competitividad: de la teoría a la práctica. La política industrial del gobierno Samper en la nueva Estructura Social de Acumulación", Cuadernos de Economía N° 22, Santafé de Bogotá.

«primero, eliminación de trabas institucionales y de cuellos de botella en materia de infraestructura, con lo cual se favorece la reducción de los costos (...). Segundo, apoyo a la producción mediante financiamiento de la capacitación de recursos humanos y la ampliación de la infraestructura. Tercero, promoción y orientación, es

decir, selección e impulso de sectores líderes o estratégicos que puedan competir con éxito en los mercados internacionales, fortaleciendo también el mercado interno a fin de estimular la competencia en ese nuevo escenario abierto y ampliamente interconectado» (Zerda 1995b: 225-6).

Las primeras suponen una reforma institucional orientada a propiciar condiciones para que, liberado el mercado, la competencia determine la sobrevivencia de las empresas más eficientes; no obstante, muchos potenciales triunfadores se ahogarán antes de aprender a nadar y, además, la competitividad no depende sólo de los precios relativos y de ventajas comparativas estáticas, por tanto esa propuesta resulta parcial, requiriéndose un segundo tipo de apoyo. Aún las empresas que hayan demostrado capacidad y habilidades competitivas requieren de recursos (factores e infraestructura) cuya adecuada provisión depende de la acción del Estado.

Por último, dado que la competitividad no favorece a empresas aisladas sino a aquellas que pueden beneficiarse de las sinergias de sistemas innovadores configurados alrededor de cadenas o núcleos empresariales competitivos, es necesaria la promoción de actividades estratégicas para el país, pero sobre la base de plataformas de consenso que permitan una adecuada orientación de los recursos (escasos) destinados al desarrollo productivo⁹.

Estas acciones no pueden aplicarse de manera aislada. De poco sirven los recursos facilitadores sino no se eliminan las muletas que constriñen una actitud competitiva; la sólo eliminación de muletas resulta destructiva; de poco sirven los consensos sin recursos para materializarlos; y los consensos no son posibles sin un aprendizaje social que facilite el consenso y el desarrollo de la capacidad estratégica.

A pesar de estas dificultades, resulta claro que las opciones trascienden el dilema estado o mercado pues, «la reestructuración competitiva de la economía de un país en desarrollo es una tarea demasiado compleja para ser realizada por una burocracia desde arriba, y demasiado imaginativa para que la hagan desde abajo las fuerzas ciegas del mercado» (Pérez, 1992).

⁷Cabe advertir que a diferencia de los dos planteamientos anteriores, desde esta perspectiva Alvaro Zerda ha evaluado la reciente política industrial en el país.

⁸El cual fue desarrollado en los Estados Unidos por Bowles, Gordon y Weisskopf (1990).

⁹ Una presentación más detallada de esta propuesta se encuentra en Pérez (1992).

LA POLITICA INDUSTRIAL EN LOS GOBIERNOS GAVIRIA Y SAMPER

La descripción de los planteamientos hechos desde distintos campos y perspectivas, se orientó proporcionar elementos que se convierten en un referente frente al cual se pueden contrastar las propuestas de política industrial efectuadas en los dos últimos gobiernos. En consecuencia, enseguida se efectúa un ejercicio que tiene como propósito mostrar los avances y vacíos que ellas presentan.

Los planteamientos del gobierno Gaviria

La perspectiva teórica que signaba el Plan de Desarrollo en el mandato de Gaviria, la Revolución Pacífica (DNP, 1991), partía de la convicción según la cual, del papel central otorgado a los sectores líderes, la protección y el papel reactivador del gasto gubernamental, propios de una visión activista del Estado han sido superados; por el contrario, «los mercados, la información, el efecto del capital humano y las externalidades, son los temas que dominan hoy las ideas del desarrollo (Ibid). Y ello acontece en un proceso en el cual la asignación de los recursos y la dinámica de la economía, así como el logro de la productividad y la eficiencia dependen del libre accionar de las fuerzas del mercado. Razón por la cual «el Plan busca promover un ambiente institucional para que el sector privado, y los ciudadanos, sean los actores centrales del cambio y el crecimiento» (Ibid).

En concordancia con su enfoque, el Plan identifica cuatro áreas estratégicas encargadas de garantizar la senda del crecimiento: «la ampliación del capital humano, la construcción de infraestructura física, el fortalecimiento de la capacidad científica y tecnológica, y la estrategia ambiental». Estas áreas se denominan Horizontales, en la medida en que tocan (transversalmente) al conjunto de las actividades económicas y, según sus autores, tienen los mayores efectos multiplicadores por sus externalidades positivas sobre la oferta y por sus poder de irrigar sus beneficios en toda la economía.

Al mismo tiempo, se rechaza la intervención en los sectores líderes -como industria y agricultura- o algún grupo de ellos -los denominados sectores líderes-. Y con ello, se rechazan las políticas activas o estratégicas, dentro de las cuales se inscribe la formulación de una política industrial¹⁰.



Sin embargo, como bien lo anota Zerda (1994), «el planteamiento general se conecta, en relación con la industria, en la estrategia de ciencia y tecnología, presentada en múltiples foros y documentos como la política industrial del gobierno». Esta suponía «que existiendo un marco institucional como el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y un programa específico, como el de Desarrollo Tecnológico Industrial y de Calidad, los empresarios, presionados por la competencia, acudirían a presentar proyectos de desarrollo particulares sobre problemas o necesidades tecnológicas» (Ibid).

Ante la escasa respuesta de los empresarios, el gobierno se ve obligado a plantear políticas más específicas, llegando incluso a lanzar su «nueva política industrial» (DNP 1992, 1993), que viene más bien a ratificar y precisar los anteriores lineamientos en torno al papel central del mercado, la promoción de la competencia y la mejora de la infraestructura; a un nivel más concreto, se reactiva el Comité de Apertura y se crea el Comité Asesor de Asuntos industriales, se insiste en los centros de desarrollo tecnológico y la creación de Centros de Información Empresarial y Difusión Tecnológica, así como en la Red de Laboratorios de Servicios de Control de Calidad y Metrología, y se definen instrumentos de estímulo tributario para la adquisición de bienes de capital, de crédito (como FOMITEC, o en COLCIENCIAS, que en adelante también financiará los proyectos de innovación empresarial), asistencia técnica externa e inversiones en programas de investigación en ciencia y tecnología (Zerda, 1994).

¹⁰En sentido amplio, «La política industrial puede ser definida como intervenciones gubernamentales en todas sus formas, dirigidas a promover el desarrollo industrial. En lenguaje común, la política industrial se reduce a la protección de las importaciones y a los subsidios otorgados a los 'ganadores' seleccionados. Estas son formas importantes de política industrial pero no las únicas: cualquier intervención en capital, mano de obra, capacitación, tecnología y mercados institucionales que esté dirigida hacia la promoción del desarrollo industrial puede ser considerada como política industrial, así escoja o no 'ganadores'» (Lall, 1995).

Una presentación más detallada del porqué la necesidad de una política industrial, de sus componentes, y la discusión de la orientación neoliberal en este frente, se puede encontrar en Chica (1993, 1994). Aquí importa la relación entre la política industrial y la competitividad, esperándose que la descripción y análisis de las propuestas de los gobiernos estudiados, desde la óptica de las perspectivas analíticas mencionadas, muestren sus alcances y falencias al respecto.

Alcances de la «política industrial propuesta»

Si se tiene como referencia las tres posiciones presentadas (CEPAL, Monitor, Zerda) y frente a ellas se compara la exposición precedente, queda claro que la orientación teórica del gobierno Gaviria conduce a visión y aplicación parcial de los aspectos que debiera cubrir una política industrial.

Al respecto Zerda señala que «la política industrial fue incompleta». «Se quedó en el primer nivel de la política, la reestructuración institucional para eliminar trabas» (1995:226-7), la mejora de la infraestructura, los equilibrios macroeconómicos y la promoción de la competencia¹¹. Las otras dos perspectivas analíticas indican que se concentró en las políticas transversales: en la búsqueda de la estabilidad macroeconómica y el desarrollo de los factores productivos (infraestructura, recurso humano, ciencia y tecnología); pero en este último caso, poco se avanza en la construcción de ventajas competitivas dinámicas, a partir de desarrollo y especialización de los recursos naturales existentes, o en su creación en sectores nuevos. Los otros componentes de la competitividad, los que a cabalidad definen la existencia de una política sectorial (industrial), quedaron fuera de su espectro. De esta forma, la promoción de la articulación de los encadenamientos productivos (CEPAL), o los clusters (Monitor), al igual que los aspectos micro, no fueron contemplados; así el llamado (tercer) nivel de las políticas industriales, el de promoción (Zerda, 1995b), estuvo ausente en el anterior gobierno.

Los planteamientos del gobierno Samper

En la administración Samper, de entrada se plantea que la generación ventajas competitivas sostenibles «no es un resultado automático de la política comercial y de la liberación de los mercados internos»(Conpes, 1994).

Esta posición del nuevo gobierno señala los parámetros y orientaciones de su política industrial, plasmados en su propuesta de Plan Nacional de Desarrollo (Presidencia de La República-DNP, 1994). Esta hace parte de su «estrategia de competitividad para la Internacionalización», la cual se sustenta en cuatro criterios: en primer lugar, las ventajas competitivas dinámicas «son **creadas**» mediante la voluntad y acción conjunta para el diseño de estructuras y estrategias empresariales dinámicas. Por ello, en segundo término, la competitividad requiere una acción «**integral**» entre el sector público y privado, para explotar las complementariedades y la eficiencia conjunta de empresas insertas en cadenas productivas; para lograrlo son necesarios, en tercer lugar, niveles adecuados de

«**concertación**», propósitos y logros comunes de productividad y competitividad; de allí la necesidad de políticas activas («**sectoriales**») para el diseño de estrategias exportadoras.

La estrategia la conforman cinco programas (la Política Nacional de Ciencia y Tecnología, la Estrategia de Infraestructura para la Competitividad, la Política de Modernización Industrial, el Plan Estratégico Exportador y La Política de Modernización Agropecuaria y Rural) que serán coordinados por la Consejería Económica.

Con base en esos criterios la política industrial «tiene como eje las acciones en materia tecnológica» (fomento a centros de productividad y desarrollo tecnológico; a las incubadoras de empresas de base tecnológica; diseño industrial; información tecnológica; normalización, metrología y control de calidad; Plan de Sistematización manufacturero; las compras oficiales para estimular la industria de bienes de capital, etc) y acciones estratégicas para el desarrollo industrial y la promoción de la competencia cuyo «instrumento básico de acción serán los Acuerdos Sectoriales de Competitividad» (Ibíd). Fruto de ello se creó el Consejo Nacional de la Competitividad, como diseño institucional creado para articular y orientar los esfuerzos de modernización e internacionalización de la economía.

Alcances de la política industrial propuesta

En consecuencia, con las formulaciones **las políticas macroeconómicas** se orientan al logro de una adecuada combinación con las políticas selectivas. Para ello se introducen elementos heterodoxos en relación con el manejo de la inflación y el logro de unas condiciones cambiarias favorables al avance de los actividades que producen bienes transables, aunque la financiación del Plan, introduce serias dudas sobre el frente fiscal.

No obstante, pese a que el Plan se declara en favor de políticas sectoriales específicas, el acento está colocado en las estrategias transversales que no establecen políticas o acciones para el logro de los objetivos enunciados en sus diferentes frentes.

¹¹Aunque una presentación de la política industrial en los dos gobiernos (Gaviria y Samper) exige un análisis apenas a nivel del sentido y alcances de sus propuestas, cabe advertir que según Zerda, en el primero, sus alcances fueron limitados vistos en sus propios términos. La promoción de la competencia quedó inconclusa y hubo por el contrario una mayor concentración en favor de algunos grupos económicos y regiones; en infraestructura se alcanzaron entre un 15% y 20% de las metas planeadas; y en la eliminación de trabas en el caso de la aduana, la reestructuración acentuó la incapacidad de control, en favor del contrabando y el dumping.

POLITICA INDUSTRIAL

Por ello, pese a incorporar el concepto de cadena productiva sobre la noción de rama, «la política industrial se concentra en las propuestas de carácter horizontal: el Plan enfatiza el apoyo al desarrollo tecnológico, el financiamiento (en el cual el IFI juega un papel central en apoyo a las PME y las microempresas), el fomento a la subcontratación, las incubadoras de tecnología, el papel de las compras estatales, la promoción de la competencia y la participación de la inversión extranjera. Las políticas verticales quedan circunscritas a los acuerdos sectoriales de competitividad» (Bonilla et. al. 1995: 20). Ello se debe en parte, a que se carece de un escenario prospectivo que oriente la reconversión industrial.

Por eso las dificultades se encuentran en el terreno de **las políticas mesoeconómicas**. En ellas priman las de carácter transversal (que inciden básicamente en los mercados de factores).

Allí descollan las políticas de ciencia y tecnología. Estas, se orientan al desarrollo de la oferta y demanda de ciencia y tecnología, e incluso se presentan mecanismos de enlace (las redes de innovación, con los centros red como nodos articuladores); sin embargo, todavía presentan un carácter bastante general, pues no desarrolla prioridades que permitan el diseño de estrategias para el desarrollo de sectores vitales para la generación de ventajas competitivas en renglones como biotecnología, nuevos materiales, microelectrónica, etc, que se hallan entre los más dinámicos en el mercado mundial.

Debido a ello se carece de programas específicos de incentivos y recursos facilitadores, como financiación en sectores diferentes a los tradicionales (Zerda, 1995). Algo similar ocurre con la inversión extranjera, la red nacional de subcontratación y las alianzas estratégicas, que «tienen como problema de fondo la concepción sobre la reconversión y construcción del parque industrial para el año 2025» (Bonilla e. al. 1995: 21), pues ello propiciaría la orientación de dichos recursos hacia la asimilación y difusión del desarrollo tecnológico en función de una estratégica inserción internacional.

Esta situación es proclive a la persistencia de la debilidad encontrada por Monitor en el sentido de no desarrollar los importantes recursos naturales que posee el país, en orden a crear ventajas competitivas dinámicas.

De esta forma, a las observaciones que se hacen al Plan (Zerda, 1995, Bonilla, et.al. 1995), por su falta de integralidad en su propuesta de formación de recurso humano en universidades, instituciones de formación profesional y en las mismas empresas, a ello habría que agregar, desde la perspectiva de Monitor, que no se

considera la formación de recurso humano altamente especializado en función de las necesidades estratégicas de la industria.

En lo referente a las redes de innovación, que estarían prefigurando un sistema nacional de innovación (Dutrenit, 1994; Dosi, 1994; Misas, 1994), no se consideran las lógicas y racionalidades, valores y prioridades, así como las diferencias en ritmos y tiempos de los diferentes agentes que confluyen en la financiación, generación, difusión, aplicación y desarrollo del conocimiento y las tecnologías, lo cual permitiría precisar los mecanismos de articulación y metas de financiación de las redes de innovación.

Dentro del segundo tipo de políticas mesoeconómicas, las de carácter vertical, no hay concordancia entre la declaración de la importancia de las políticas activas o estratégicas que hace el gobierno y su formulación; éstas en realidad no existen.

Se crean soportes de ciencia y tecnología, infraestructura, exportaciones, financiación, que tienen un carácter general y persiguen el desarrollo de las capacidades existentes, pero poco se avanza en la definición de estrategias y objetivos específicos de carácter sectorial; solo se desarrolla un mecanismo para ello: los Comités Sectoriales de Competitividad.

Estos comités¹², si bien constituyen una indispensable fórmula de concertación, que reclama cualquier política industrial moderna, resultan insuficientes frente al postulado de políticas estratégicas que suscribe el gobierno.

A ello habría que agregar que la concertación es apenas parte de la coordinación -que hace irrelevante la diferencia público privado-, la cual reclama la existencia de flujos de información contradictorios con la búsqueda de rentas y la presión de grupos, pues aquella se encamina más hacia la creación de capacidades técnicas y de aptitudes estratégicas en el sector público y privado, sin los cuales resulta imposible la articulación de formas de consenso que prioricen las metas sociales sobre las ganancias particulares de los grupos (Chica, 1993).

Otra dimensión de las políticas mesoeconómicas, la regional, es olvidada en el Plan.

¹²En la actualidad sólo dos sectores han avanzado en la constitución de dichos acuerdos: el sector textil y el de metalmecánica. Falta mucho para realizar este propósito y más todavía en la vía de la articulación y coordinación de éstos con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y los 11 Consejos de los Programas Nacionales definidos en términos de sectores productivos o áreas de la ciencia.

Ello a contrapelo de recientes experiencias, estudiadas por diferentes autores (Krugman, 1993; Lall, 1995; Chica, 1993), que muestran que la competitividad tiende a configurarse dentro de una especificidad espacio temporal, que ha recibido nombres tales como clusters (Porter), Distritos Industriales (Guillen, 1994), parques industriales, etc¹³. Además de las ventajas, ampliamente reconocidas, que estas aglomeraciones industriales y de servicios exhiben, una característica de estos conjuntos articulados de empresas (con alta participación de PME), es que han contado con una coordinación estratégica agenciada por una institución privada (Valle del Silicón) o pública (tercera Italia) que ha jugado un rol importante de coordinación y regulación de sus relaciones complejas de alianzas y cooperación (Guillén, 1994).

De suerte que la necesidad de complementar o integrar las dimensiones sectorial y espacial resultan hoy inevitables en materia de competitividad. Se requiere una visión que las integre, por las diferencias que en un mismo sector plantean los patrones particulares de industrialización; de ello dan prueba las diferencias y especialización existentes entre la industria textil de Medellín y Bogotá, por citar solo un caso.

También, por los efectos que sobre los procesos de localización industrial van a tener la apertura e internacionalización, y la necesidad de articular estrategias regionales destinadas a fortalecer y crear nuevas ventajas competitivas, aprovechando las potencialidades de cada región desde una visión largo plazo.

Un desarrollo industrial impulsado desde las regiones, se constituye además en un soporte fundamental para el logro de la autonomía regional que alientan los procesos de descentralización; pero también requiere el aprovechamiento de las complementariedades, la articulación y coordinación realizadas desde el Estado, en pos de un desarrollo más equilibrado desde el punto de vista espacial.

Tanto a este nivel como el de la promoción de la concertación, coordinación, cooperación y construcción de estrategias de largo plazo a nivel regional, se plantean serios retos de desarrollo de una arquitectura institucional, que facilite y viabilice, esa dimensión regional que hoy muestra la competitividad industrial.

El componente **microeconómico** de la competitividad no es desarrollado dentro de la política industrial del gobierno. Desde luego, como se mencionó antes, muchos elementos de las políticas mesoeconómicas tocan este componente. Pero a pesar de ello, la

necesidad de articular las políticas macro y micro, resulta insoslayable en aspectos como en el proceso de acumulación de capacidades tecnológicas (Dutrenit, 1994). Más, ante la importancia creciente concedida a las tecnologías blandas (administrativas y organizacionales), para la identificación, adquisición y generación de condiciones propicias para la asimilación e innovación tecnológica (tecnologías duras), que resultan determinantes en la dinámica del cambio técnico.

En este campo se enfrenta un duro reto, puesto sobre el tapete por Naim (1994), en el sentido de que superada la primera fase de la apertura en América Latina, se halla pendiente la etapa más difícil, costosa y prolongada: La reforma de las instituciones públicas y privadas. Para ello, deben eliminarse los reductos de concepciones y prácticas premodernas al interior de las organizaciones (Rodríguez, 1990; Misas, 1990), así como conductas derivadas del proteccionismo anterior, o las rigideces de teorías y técnicas administrativas que han perdido vigencia.

Estas cuestiones generan un clima organizacional que obstruye la generación de relaciones industriales al interior de la empresa que faciliten la cooperación; dificultan el logro de condiciones favorables al logro de flexibilidad y una cultura del aprendizaje que permitan el mejoramiento continuo y el desarrollo de la capacidad de innovación.

La vigencia de esas anacronías las constató el segundo estudio de Monitor (1995), pues pese al indudable impacto cultural de la apertura, las limitaciones de los empresarios de las ciudades estudiadas provienen, antes que de la escasez de recursos, de su mentalidad; cuestión que sin duda explica buena parte de los vacíos existentes en materia de capacidad para desarrollar estrategias competitivas en alto porcentaje de las empresas colombianas (Monitor 1994)¹⁴.

¹³Núcleos empresariales concentrados espacialmente, como es el caso del Valle del Silicón en EU, o en el Norte de Italia (por citar dos ejemplos), tipifican conglomerados de empresas con vínculos verticales y horizontales que mediante la especialización y la cooperación (proveedor-cliente, compartir costos de servicios públicos, disponer en forma conjunta de servicios de consultoría y asesoría técnica gerencial, ingeniería, diseño de prototipos, publicidad, etc) han conformado verdaderas redes de producción, comercialización e innovación, que les ha permitido competir exitosamente, tanto en el mercado interno como en el externo, y generar desarrollo industrial (Guillén, 1994; Toffler, 1990; Moreno, 1993).

¹⁴Todavía parece existir gran distancia entre la concepción y las intenciones que alientan las políticas y la realidad de las percepciones y prácticas al interior de las empresas. Si estas no son afrontadas por los hacedores de política, la efectividad de las políticas públicas (entre ellas la industrial) será precaria.

POLITICA INDUSTRIAL

A ello contribuye también, la ausencia de una demanda exigente y la escasa rivalidad existente al interior de unas estructuras de mercado, pendientes de una normatividad antimonopólica rigurosa y del desarrollo de instrumentos que fortalezcan el combate de prácticas que atentan contra la competencia no sólo a nivel interno, sino también a nivel externo; prácticas desleales que han sentido con rigor sectores tradicionalmente exportadores, en crisis en épocas de apertura e internacionalización, como acontece en el caso del sector textil (Malaver y Perdomo, 1995).

A manera de síntesis y reflexión final.

El reconocimiento del papel de la política industrial en países de industrialización tardía por instituciones como el mismo Banco Mundial (Page 1994, Banco Mundial 1993), parece mostrar la indeclinable necesidad de tales políticas (Lall 1995, Krugman 1994, Chica 1993) como factor fundamental para el logro de la creación de una competitividad sistémica, como vía hacia una internacionalización sostenible. En contraste, el mapa de referencia de los componentes que conformarían una

política industrial actual, provisto por las fuentes utilizadas como mecanismo de comparación de las propuestas de los dos últimos gobiernos, muestran el carácter parcial de la política económica de la administración Gaviria con relación al sector industrial. Esta se concentró en la eliminación de trabas institucionales y los aspectos macro; en la provisión de recursos facilitadores, como la financiación, y en políticas orientadas al desarrollo de los factores productivos, desde una perspectiva más bien transversal (ver **Tabla 1**).

La comprensión de la competitividad como fruto de una construcción conjunta de los agentes productivos en concertación con el gobierno, llevó al gobierno Samper a plantear la importancia de las políticas estratégicas. Esto da cabida, en adición a las políticas macro y mesoeconómicas horizontales desarrolladas en el gobierno anterior, a las políticas de carácter vertical, orientadas al fortalecimiento de los encadenamientos productivos mediante el expediente de los acuerdos sectoriales; éstos a su vez contribuyen a la creación de una nueva institucionalidad, coherente con estas orientaciones de política (ver tabla 1).

Tabla 1

POLITICA INDUSTRIAL Y COMPETITIVIDAD: GOBIERNOS GAVIRIA Y SAMPER		
PAPEL DEL ESTADO	GOBIERNO GAVIRIA	GOBIERNO SAMPER
-Construcción competitividad con políticas activas -Desarrollo institucionalidad para cooperación -Capacidad de liderazgo estratégico	-Automatismo del mercado; desregulación -Políticas horizontales (transversales)	-Ventajas competitivas creadas -Desarrollo de institucionalidad e instrumentos para cooperación -Liderazgo débil
1. Macro Estabilización, competencia, promoción exportaciones	1. Estabilización y apertura -Eliminación de trabas.	1. Estabilización (pacto social), promoción exportaciones
2. Meso: Desarrollar y complementar el mercado	2. Centrada políticas transversales	2. A favor de políticas horizontales y verticales
2a. Horizontales Desarrollo y especialización de recursos (supone diferenciación estratégica)	2a. Desarrollo de recursos productivos	2a. Desarrollo de recursos y avance en incipiente SNI
2b. Verticales -Desarrollo cadenas productivas -Articulación, cooperación y concertación -Promoción y liderazgo estratégico	2b. -En contra políticas sectoriales -(P. Ciencia y tecnología asimilada a «nueva política industrial»)	2b. -Desarrollo de instrumentos: (acuerdos sectoriales de competitividad) -Indefinición actividades estratégicas
2c. Espaciales Configuración de «clusters»	2c. Ausente	2c. «Comités Regionales de Competitividad»
3. Micro -Incorporación mejores prácticas y tecnologías disponibles -Estímulo cooperación y cambio técnico	3. -Implícita (Modernización inducida por competencia)	3. -Declaración en favor desarrollo de cultura de la competitividad

Elaborado por el autor

POLITICA INDUSTRIAL

Sin embargo, más allá de este valioso instrumento y del planteamiento general, las políticas verticales (o de promoción en el lenguaje de Zerda 1995) poco avanzan en materia de definición de políticas específicas; el atraso es mayor en los aspectos micro y regional.

Por otro lado, un aspecto fundamental para la contemporización de la acción del Estado, el desarrollo institucional, todavía presenta un notable rezago. Sin duda, en el país se registran recientes avances e innovaciones ha nivel del desarrollo institucional, generados por los esfuerzos en procura del desarrollo científico y tecnológico (en la dirección de la construcción de un sistema nacional de innovación) y la búsqueda de la competitividad (Consejo Nacional de la competitividad, Comité de Apertura, o los acuerdos sectoriales de competitividad). Estos adelantos son captados en el La política industrial esbozada en el Salto Social.

No obstante, ellos se revelan insuficientes frente a los retos que para el desarrollo institucional del Estado plantea la inevitable combinación de políticas orientadas al estímulo de la competencia y de la cooperación (Chica, 1993) que hoy reclama la competitividad. Baste mencionar la necesaria articulación y coordinación de las estrategias e instrumentos de las políticas mesoeconómicas horizontales con las verticales, esto es, ciencia y tecnología con el fortalecimiento de las cadenas y/o núcleos productivos estratégicas; o una mayor capacidad de concertación pública-privada; o la incorporación de la dimensión regional en la política industrial; o la gestión y evaluación de políticas y acciones encargadas al desarrollo de cadenas o distritos productivos, que presentan características típicas de una organización virtual.

En tal sentido, la CEPAL por ejemplo, considera que «la coordinación de políticas (...) es de la mayor importancia. Tal coordinación podría expresarse en algún referente institucional, al que se pueda evaluar en su gestión unificada de estas políticas» (Lahera, et. al. 1995). Y en tal frente, no obstante la oleada de reforma que invade al país en materia de controles y el montaje de un sistema de información para el seguimiento de los resultados en la implementación del Plan de Desarrollo, es poco lo que se ha construido en materia de evaluación de efectos e impactos de la acción del Estado, que mide la efectividad real, los cambios que producen finalmente las mejoras en la eficiencia y eficacia de la gestión estatal.

Algo similar ocurre con los gremios industriales. Las nuevas realidades exigen de ellos un cambio en el énfasis de sus acciones: de la defensa de sus asociados tender a convertirse en promotores de su desarrollo tecnológico y competitivo; a prestar servicios de información acerca

de tecnologías, mercados, o las mejores prácticas existentes; a identificar, difundir y contribuir al dominio de las nuevas tecnologías; apoyar el desarrollo de la capacidad de negociación y compra de tecnologías; orientar programas de capacitación; en especial, deberán convertirse en el vehículo de una mayor articulación de las redes industriales, la mejora conjunta de eficiencia y competitividad en las cadenas productivas, y en el logro de una mejor concertación con el gobierno. Frente a estas demandas, surgidos de los nuevos escenarios tecnoeconómicos, poco se ha avanzado por estas instituciones.

En consecuencia, si bien se están comenzando a sentar las bases de una nueva arquitectura institucional, y a ello contribuye especialmente el Salto social, es muy incipiente todavía el desarrollo institucional de cara a la necesidad de una acción estratégica de los actores públicos y privados, los mayores niveles de concertación que reclaman unas acciones de promoción de la competencia y la coordinación, en pos de una competitividad sistémica y, por consiguiente, de una internacionalización consistente y sostenible de nuestra industria en los flujos del comercio mundial.

BIBLIOGRAFIA

Banco Mundial (1993). *The East Asian Miracle. Economic growth and public policy*. Oxford University press.

Bonilla Ricardo y otros profesores Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional (1995), «Comentarios al Salto Social», Cuadernos de Economía N°22, UN, Santafé de Bogotá.

Bowles, Samuel; Gordon, David y Weisskopf, Thomas (1990), «Power and profits: the social structure of accumulation and the profitability of postware US economy», mimeo.

Cimoli M. y Dosi G. (1994), «De los paradigmas tecnológicos a los sistemas nacionales de innovación», en Comercio Exterior, BANCOMEX, México, Agosto.

CONPES-DNP:UDE (1994), «Por una Colombia competitiva», Mimeo, Agosto.

DNP-Presidencia de la República (1994), *El Salto Social. Bases para el Plan Nacional de Desarrollo*, Santafé de Bogotá.

Chica Ricardo (1993), «Concertación, política industrial y propuesta neoliberal», en Preguntas acerca del Modelo Neoliberal de Desarrollo, CEJA-IPD, Santafé de Bogotá.

Chica Ricardo (1994), «Desarrollo y modelo neoliberal: El caso de la estrategia industrial», en Cuadernos de Políticas de Desarrollo N° 1, Universidad Javeriana.

Dutrenit Gabriela (1994), «Sistema nacional de innovación», en Comercio Exterior, BANCOMEX, México, Agosto.

Echavarría Juan José (1990), «Cambio técnico, inversión y reestructuración industrial en Colombia» en Coyuntura Económica, FEDESARROLLO, Santafé de Bogotá.

POLITICA INDUSTRIAL

- Freeman Christopher (1989), «Cambio técnico y productividad», en Finanzas y Desarrollo, FMI, Washington, Septiembre.
- Gillen Cristian (1994), «La economía mundial y las nuevas formas de producción industrial y competitividad», mimeo, Agosto.
- Krugman y Obstfeld (1994), Economía Internacional. Teoría y Política, McGraw Hill, Madrid, caps 10 y 11.
- Krugman Paul (1993), Geografía y comercio, Antonio Buch Editor, Barcelona.
- Krugman Paul (1987), «Increasing returns and the theory of international trade», en Krugman (1990).
- Krugman Paul (1984), «Import protection as export promotion: International competition in the presence of oligopoly and economies of scale» en Krugman (1990).
- Kuri Armando (1995), «El Cambio tecnológico en los análisis estructuralistas», Revista de la CEPAL.
- Lahera Eugenio et al. (1995), «Una síntesis de la Propuesta de la CEPAL», Revista de la CEPAL N° 55.
- Lall Sanjaya (1995), «Creación de la ventaja competitiva: el rol de la política industrial», Desarrollo Endógeno. Comercio, Cambio Técnico e Inversión Extranjera Directa, Jaime Acosta compilador, CRESET.
- Malaver y Perdomo (1995), Efectos de los procesos de apertura e integración en la dinámica del Sector Textil», UN-CID, Santafé de Bogotá.
- Mertens Leonard (1992), «El desafío de las relaciones laborales en la nueva competitividad», en Crítica y Comunicación No.8, OIT, Lima, Marzo.
- Misas Gabriel (1990), «Apertura económica y apertura política: dos escenarios no siempre coincidentes», Análisis Político N° 12, Santafé de Bogotá.
- Misas Gabriel (1992), «El papel de las pequeñas unidades de producción en el desarrollo industrial colombiano», DNP-PNDM-BID, Santafé de Bogotá.
- Monitor (1995), «Estudio de Ciudades», Presentación de Resultados, Facultad de Administración Universidad de los Andes - Portafolio, Santafé de Bogotá.
- Monitor (1994), «Crear la ventaja competitiva de Colombia: Patrones de competitividad y análisis sectorial», Cámara de Comercio, Santafé de Bogotá, Marzo.
- Moreno Nelson (1993), «Exito de la pequeña y mediana industria en Italia», en Decisiones Empresariales No 9, FICITEC, Abril-Mayo.
- Naim Moisés (1994), «Instituciones el eslabón perdido en la reforma económica de América Latina», Seminario Latinoamericano sobre crecimiento económico, Gobierno de Colombia - Banco Mundial, Santafé de Bogotá, Junio.
- Page (1994), «El milagro de asia oriental: creación de una base para el crecimiento», Finanzas y Desarrollo (FMI), Marzo.
- Peres Wilson (1994), «Políticas de competitividad», en Revista de la Cepal, Agosto.
- Pérez Carlota (1992), «Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo», Trimestre Económico, Vol. LIX No 233, México.
- Porter Michel (1991), La ventaja competitiva de las naciones, Javier Vergara De. Buenos Aires.
- Presidencia de la República-DNP (1994), «El Salto Social. Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998», Santafé de Bogotá, Noviembre.
- Ramírez Clara (1990), «Innovación y progreso técnico: Teoría y política tecnológica, una referencia al caso colombiano», en Cuadernos de Economía No.14, UN, Santafé de Bogotá.
- Ramos Joseph (1993), «Crecimiento, crisis y viraje estratégico», en Revista de la Cepal, Agosto.
- Ramos Joseph (1994), «El desafío de la competitividad», encuentro internacional de competitividad experiencias y estrategias, Cali, Septiembre.
- Rivas Juan Antonio (1993), «Estructura de mercado, innovación y crecimiento», en Planeación y Desarrollo, DNP, Santafé de Bogotá, Mayo-Agosto.
- Rodriguez Manuel (1990), Las Facultades de Administración y la internacionalización de la economía, Universidad de los Andes, Facultad de Administración, Monografías N° 19, Bogotá.
- Rosales Osvaldo (1994), «Política industrial y fomento de la competitividad», en Revista de la Cepal, Agosto.
- Sarmiento Eduardo (1987), «Bases de política industrial», en Desarrollo y Sociedad 20, CEDE, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Zerda Alvaro (1992), Apertura, nuevas tecnologías y empleo, FESCOL, Santafé de Bogotá.
- Zerda Alvaro (1994), «La política industrial», Eduardo Sáenz compilador, Modernización económica vs. modernización social, ISMAC-CINEP-UN, Santafé de Bogotá.
- Zerda Alvaro (1995b), «Estrategias de competitividad: de la teoría a la práctica. La política industrial del gobierno Samper en la nueva Estructura Social de Acumulación», Cuadernos de Economía N° 22, Santafé de Bogotá.
- Zerda Alvaro (1995a), «Balance del gobierno Gaviria: elementos para una nueva Estructura Social de Acumulación?», Apuntes del CENES, UPTC, Tunja.