



CID

**Centro de
Investigaciones
para el Desarrollo**



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Sede Bogotá
Facultad de
Ciencias Económicas

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO

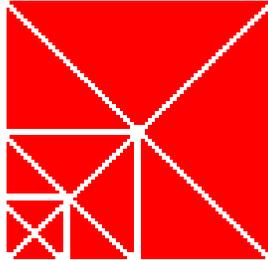
COMENTARIOS AL DOCUMENTO “TENDENCIAS DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO SOBRE
DESARROLLO INDUSTRIAL”

Autor: Luis Gustavo Florez

Bogotá, 1998

COMENTARIOS

MINISTERIO DE DESARROLLO



UNIVERSIDAD NACIONAL



SANTAFE DE BOGOTA, 1998



COMENTARIOS AL DOCUMENTO “TENDENCIAS DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO SOBRE DESARROLLO INDUSTRIAL”

Preparado por: **LUIS GUSTAVO FLOREZ**

La apertura económica en América Latina puso en evidencia las limitaciones de la política industrial asociada al modelo de sustitución de importaciones y abrió el nuevo debate sobre la necesidad de ésta, en el nuevo entorno de globalización y pérdida de soberanía de los Estados. Por ello, la iniciativa del Ministerio de Desarrollo Económico y los trabajos que a éste efecto ha preparado el Centro de Estudios para el Desarrollo CID, de la Universidad Nacional de Colombia, son muy pertinentes y oportunos en la búsqueda de los nuevos rumbos que debe tomar la economía colombiana.

A éste respecto el documento preparado por el Dr. Alvaro Zerda “Tendencias del Pensamiento Económico sobre Desarrollo Industrial“, aborda con propiedad, el análisis de las diferentes escuelas de pensamiento respecto del papel de la industria y de la industrialización, sus relaciones con el sector de los servicios cuya prestancia en las economías de los países desarrollados tiene como origen justamente el alto grado de industrialización de sus aparatos productivos, y pone de presente el fenómeno de desindustrialización en Colombia, indicativo así mismo de los impactos de la apertura en las economías de América Latina.

En realidad, la participación de América Latina en la producción mundial de manufacturas que se incrementó entre 1970 y 1980 del 4.7% al 6.5%, se redujo en 1990 a 4.6% y alcanzó su nivel más bajo en 1995 con el 4.5%. En los dos primeros períodos enunciados se desarrolló con mayor intensidad el modelo de sustitución de importaciones, limitado fundamentalmente por una baja incorporación de tecnología, un énfasis mayor en el mercado interno como soporte del proceso trunco de industrialización, particularmente en dicho primer período, por el negativo impacto de la deuda externa que ahogó las mayores posibilidades de crecimiento en la denominada ‘década perdida’ de los ochenta, y por las políticas proteccionistas, generalizadas en la gran mayoría de las economías de los países desarrollados, las cuales afectaron en mayor medida a los países en vías de desarrollo. En lo transcurrido de los años ochenta y noventa prevalece el retroceso en la participación de la industria en el Producto Interno Bruto Regional, la cual se reduce del 24.6% en 1980 a 23.1% en 1990, acompañada con una menor dinámica en el crecimiento del valor agregado, 5.5% entre 1970 a 1980, 0.4% entre 1980 y 1990, y una recuperación modesta del 2% entre 1990 y 1995. Colombia, en consonancia, no fue ajeno a esta evolución.

Por lo anterior el debate sobre el desarrollo industrial y su instrumentación a través de políticas y estrategias deberá reconocer los esfuerzos, avances y limitaciones del pasado con una visión creativa del largo plazo, estimulada por los cambios y restricciones estructurales, particularmente los ocurridos en la presente década pero reconociéndose, conforme lo señala el documento y acorde con los nuevos lineamientos de la Cepal, que “en lo que toca con la industria, el resultado de las primeras medidas de ajuste y el pragmatismo lesseferista llevaron a países de la región al estancamiento y la des-industrialización ante lo cual se volvió a



plantear la necesidad de retomar los enfoques de desarrollo a largo plazo, adoptando nuevas políticas de industrialización“

Se anotó antes que el modelo de industrialización, previo a la apertura, relegó a un segundo plano la función de la tecnología como parte integral, real, de las políticas en boga así como sus generadores fundamentales, la calidad de la educación y el desarrollo del capital humano. Este rezago ha ocurrido precisamente cuando el progreso técnico ha modificado sustancialmente la actividad industrial, inclusive en las industrias denominadas tradicionales que se han caracterizado por el uso intensivo de la mano de obra. En Colombia sectores intensivos en tecnología como la biotecnología, los nuevos materiales, la informática, las industrias de bienes de capital, y la ingeniería de diseño, no han mostrado avances significativos.

El cambio estructural en la industria se ha producido por la incorporación de nuevas tecnologías en la estructura de las cadenas productivas industriales, incluyendo nuevas formas de gestión gerencial, sistemas de calidad, la reestructuración de las relaciones de la gerencia con los trabajadores, y la conformación de alianzas y especializaciones productivas mediante la subcontratación y otras formas de relación interempresarial. En particular, la intensa actividad en el proceso de alianzas estratégicas de empresas colombianas con empresas regionales e internacionales indica el avance en la internacionalización de la gestión empresarial, lo cual se ha hecho evidente en sectores como el de las confecciones, alimentos, bienes de capital y servicios de gerencia de proyectos, ingeniería, construcción y montaje de plantas y equipos. La característica de un mayor conocimiento del entorno local le permite a las empresas colombianas una mayor capacidad de negociación para conformar asociaciones empresariales atractivas a las partes que redundan en una mayor participación de aquellas en el mercado interno, su proyección en otros mercados y en una mayor transferencia de tecnología. Sectores como los de petróleo y gas en Venezuela y México y con menor intensidad en Colombia han contribuido a promover este tipo de asociaciones. Por lo anterior, la nueva política industrial debe dar respuesta al tratamiento de estos factores de cambio estructural ya que ellos definen la brecha de productividad y contribuyen al avance del proceso de industrialización en el país.

Por otra parte el nuevo escenario de competitividad internacional está influenciado en alto grado por el proceso de globalización, el cual restringe los grados de libertad de una política industrial, en función de los compromisos e interdependencias que ha establecido Colombia en el concierto mundial y regional. Este es el caso de las obligaciones adquiridas en el ámbito de la OMC, que deberán analizarse en profundidad para de allí definir estrategias que contribuyan a reforzar el objetivo de dichas políticas. No es ajeno a éste tema el impacto negativo de algunas políticas adoptadas en dicho ámbito sobre las economías en desarrollo y las inequidades en el orden social, particularmente en términos de sus mayores niveles de desempleo. En consecuencia el reto de las nuevas políticas industriales, necesariamente complementarias a las políticas macro económicas, y los esfuerzos de las negociaciones sobre la profundización de los procesos de globalización y apertura deben tomar como punto de referencia obligado tales factores, sin desestimar de otra parte beneficios de dichos procesos en



términos de economías de escala, mayor potencial en la difusión de la tecnología y en el acceso y canalización de flujos de capital productivo.

La urgencia e importancia de establecer políticas industriales o de competitividad, activas, parte del reconocimiento de la apreciable brecha de productividad entre los países desarrollados y América Latina que según la CEPAL es del orden de 2.5 a 1. Se trata de la productividad total de los factores que intervienen en la cadena productiva hasta la recepción final del producto al cliente, incluyendo los servicios de pos venta y están asociados tanto con tecnologías duras como blandas en un concepto integral de productividad (Política industrial y competitividad en economías abiertas, Joseph Ramos, Desarrollo Productivo No. 34, Santiago de Chile, 1996). Esta brecha de productividad cubre todos los países y la gran mayoría de los sectores industriales.

Por lo anterior no se considera suficiente el esfuerzo de identificar políticas industriales de orden transversal, aptas para todas las actividades. Es indispensable profundizar en políticas sectoriales que sean complementarias mas no supeditadas a las políticas macroeconómicas, concertadas con todos los actores interesados tanto privados como públicos, con el objeto de acelerar el alcance a metas ciertas de productividad.

Desde la óptica de la región en el plano nacional y como producto de un mayor grado de descentralización de las políticas de apertura, y subregional a nivel plurinacional, como efecto de la consolidación de acuerdos de integración, surge la necesidad de identificar las ventajas competitivas de estos espacios y promover desarrollos que comprendan sectores o industrias asociadas “clusters”. A vía de ejemplo, los estudios que se han realizado recientemente sobre las ciudades de Bogotá, Barranquilla y la Región de la Costa Pacífica permiten elaborar una visión de largo plazo y diseñar estrategias de competitividad regional. Igualmente los acuerdos sectoriales en industrias como la automotriz tanto en la Comunidad Andina de Naciones CAN, como en el Mercosur, representan una instancia institucional de gran importancia para las políticas industriales.

Tanto para la competitividad de las empresas, los sectores industriales y sus “clusters” con extensión al concepto regional, se requiere conocer y adaptar las mejores prácticas de producción y en consecuencia la referenciación o “benchmarking” se constituye en un instrumento importante para las nuevas políticas.

El Tema Ambiental

Una nueva dimensión de la política industrial es la cuestión ambiental, producto asimismo de la globalización y del reconocimiento en el deterioro del medio ambiente y la calidad de vida en algunos sectores y países ante la inadecuada utilización de procesos y materiales y negativo impacto ecológico. La consideración de los costos sociales y ambientales se incorpora hoy a la nueva estructura de costos de las unidades empresariales y forma parte de sus responsabilidades sociales con la comunidad. Es claro en consecuencia que la incorporación del factor de producción limpia debe ser parte integral de dicha política.

Los cambios de orden tecnológico que sea necesario incorporar en los procesos industriales a causa de la dimensión ambiental deben llevar a mejorar la productividad como resultado de un mejor uso de los factores productivos así como a propiciar la mayor



penetración en los mercados internacionales como fruto de la mayor aceptabilidad de los productos colombianos limpios. Tomando en consideración las inversiones necesarias, la promoción de producciones limpias debería formar parte de las nuevas políticas sectoriales en las cuales se facilite el acceso a los recursos requeridos.

Es pertinente mencionar la importancia de incorporar las políticas de calidad y de gerencia estratégica de proyectos al contenido de las políticas industriales de orden transversal debido a su influencia en la cultura empresarial y al efecto acelerador sobre la innovación tecnológica y la competitividad internacional. El nivel de desarrollo de sistemas de calidad ISO en las empresas colombianas es incipiente, aún si se compara en el ámbito latinoamericano. Así, de 1748 compañías que han logrado la certificación ISO 9000 en Junio e 1996, tan solo el 3% corresponde a empresas colombianas, frente al 66% del Brasil y 15% de México (Mobil Survey.... August 1996). Sin duda tanto el comercio intra-regional, a nivel CAN, G-3 y Mercosur como internacional de bloques irá incrementando exigencias en esta materia. En forma similar, el afianzamiento de las políticas de desarrollo de proveedores y el acceso al mercado de compañías transnacionales demandará cada vez más de estas exigencias.

Sobre el debate en Colombia.

El documento del Dr. Zerda presenta una buena síntesis acerca de las relaciones de la política industrial con los Planes Nacionales de Desarrollo, a partir de la apertura económica. La gran euforia de apertura de la Administración Gaviria (1990-1994) relegó por completo las posibilidades de una política de industrialización, por cuanto ella contravendría abiertamente el rol fundamental y único que debería tener el mercado como asignador de recursos. Los esfuerzos se concentraron en reformas institucionales de importancia que sin embargo han probado ser bastante insuficientes no obstante que el Plan de la Revolución Pacífica reconoció el valor estratégico de la tecnología y destacó en el debate a las políticas de competitividad. Como es bien conocido, el cambio en dicha administración de las reglas de juego iniciales ti por ella misma respecto de un proceso gradual de exposición de los sectores productivos a la mayor competencia internacional hacia una apertura abrupta, contribuyó a la disminución de la participación de la industria en la economía nacional.

Por otra parte, el Plan de la Administración Samper incorporó instrumentos y mecanismos para el desarrollo de una política industrial explícita junto con una política de Modernización Industrial y la creación el Consejo Nacional de Competitividad como instrumento de concertación, que incluye en sus funciones la promoción de acuerdos sectoriales de competitividad. La política industrial al aplicarse con base en este Plan estaría más cerca de los requerimientos del país y tendría una mayor potencial para contribuir a cerrar la brecha de competitividad. No obstante, la debilidad del proceso de concertación que fue afectado por los acontecimientos políticos, los que a su vez contribuyeron, entre otros, a un débil desempeño de la economía, no han permitido poner a prueba r el verdadero potencial de una política industrial y de competitividad, integral, para el desarrollo de la industria.

Por estos y otros factores la corta experiencia de América Latina no ha permitido aún mostrar los resultados deseados, la estabilidad y la necesaria proyección de la nueva política industrial, acorde a los nuevos tiempos de apertura y globalización, que aporte a conformar las



respuestas a las desigualdades e inequidades presentes. Existe una limitada capacidad de puesta en operación y ejecución de las políticas. Compartimos el punto de vista de la Cepal, en que este factor constituye “ un real cuello de botella para aumentar el impacto de las políticas de competitividad industrial en la región “.

Si bien la respuesta a este reto se encuentra en manos de los gobiernos de los empresarios, trabajadores y de las instituciones que sean pertinentes, es ineludible acelerar los procesos para lograr un pleno desarrollo de estrategias competitivas en una economía abierta lo cual constituye a nuestro juicio la mejor alternativa en las puertas del próximo milenio.



COMENTARIOS AL DOCUMENTO “TENDENCIAS DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO SOBRE DESARROLLO INDUSTRIAL”

Preparado por: **MANUEL GUILLERMO BONILLA***

El interesante ensayo del doctor Alvaro Zerda inicia abordando el tema de la industrialización como **“requisito para el desarrollo”** o **“como elemento central en los procesos de transformación estructural”**, tema que adquiere una relevancia especial si se advierte que los procesos de apertura económica y de desregulación han dimensionado de nuevo el papel del desarrollo industrial como pivote de la competitividad comercial y el desarrollo tecnológico.

Y aunque se asume de fácil tránsito la cuestión entre estrategias industriales y la política industrial, es claro que la cuestión principal es cómo rehacer la competitividad del aparato industrial. Una competitividad que adquiere un significado radicalmente distinto de aquel que le otorgó el modelo de industrialización sustitutiva y que, en el más reciente momento de desarrollo económico colombiano, estuvo implícito en el modelo mixto de orientación exportadora.

Si bien es cierto que la liberalización progresiva tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo trajo consigo el convencimiento de que pese a sus fallos el mercado es el mecanismo que mejor asigna los recursos, no es menos cierto que ésta premisa o principio pudo haber alterado dos pares de fuerzas: las empresas que es donde se manifiesta con la mayor rigor la evolución del conjunto de fuerzas competitivas y, segundo, las intervenciones públicas, que es donde se equilibra la regulación del mercado a través de la intervención de la política pública.

En parte, la realidad de mayor apertura de las economías a la competencia internacional y la intensificación de los procesos de desregulación, han pretendido desvirtuar el contenido de la política industrial, otorgando preeminencia al libre funcionamiento de los mercados como mecanismo disciplinador de los agentes económicos individuales.

Un segundo tema muy asociado al debate sobre el desarrollo industrial y su papel en los cambios de la estructura productiva es aquel relativo al ascenso del sector servicios. La síntesis que el autor elabora de la teoría del cambio estructural le permite observar que la terciarización surge como un fenómeno de cambio estructural que actúa más como efecto que como causa del retroceso del aparato productivo industrial en el sentido en el cual deriva bien de la dinámica de productividad del sector industrial, ya como razón de ser del propio poder de diversificación de la estructura productiva. Es claro que el propósito es dejar constancia de la diversidad de enfoques, sin tomar partido por tendencias claramente identificadas: **“terciarización por industrialización”** o, lo que es igual, ascenso del sector terciario como

* Economista Universidad Nacional. Jefe de la División de Estrategia Empresarial y Financiamiento del Departamento Nacional de Planeación.



respuesta al retroceso experimentado por el sector industrial en su capacidad para crear empleo, valor agregado y renta industrial.

De cualquier modo, en mi opinión, esta tendencia con rasgos muy definidos en el caso de países industrializados, adquiere características particulares en el caso de países en desarrollo como Colombia. Tres son los argumentos que realzan las condiciones específicas que hacen objetable la hipótesis de “terciarización por industrialización”.

En primer lugar, los procesos de industrialización en la mayoría de países latinoamericanos no ha culminado y, no obstante los distintos énfasis e intensidades tanto en los procesos de industrialización sustitutiva como en aquellos más diversificados que son los modelos mixtos de promoción exportadora, el carácter industrializante del desarrollo económico de América Latina dista bastante del observado en economías industrializadas, con lo cual el estilo de desarrollo dominado por procesos crecientes de terciarización es, en efecto, un estilo que no se compara con el grado evolutivo del sector industrial.

En segundo lugar, nuestras economías han sufrido más procesos de mutación y hasta de retardo industrial y menos procesos de desindustrialización; para mencionar el caso de mayor interés, diremos que la estructura industrial colombiana se mantuvo prácticamente inalterada en su composición sectorial hasta el año de 1991, año a partir del cual parece haber ocurrido una cierta recomposición al interior del aparato industrial en función del debilitamiento de ciertos sectores tradicionales y la ascensión competitiva de otros cuya singular fortaleza reside en la creación de capacidades para la innovación tecnológica y la construcción de habilidades competitivas. De ahí que no sea estrictamente definitivo hablar de terciarización por industrialización. Menos riguroso resulta concluir que la tendencia en el crecimiento de la productividad industrial ha motivado inevitablemente el surgimiento de actividades del sector terciario apoyando la diversificación productiva, el cambio tecnológico y el apoyo a actividades de diseño, comercialización, prestación de servicios tecnológicos, etc.

En tercer lugar, en razón de la naturaleza idiosincrásica de nuestro desarrollo industrial, no es posible sostener que la terciarización “aparece como un complemento de desarrollo industrial”. Sin ir más lejos, podemos sugerir que el protagonismo en nuestros procesos de industrialización no sugiere el surgimiento de servicios estrictamente relacionados. La razón parece obvia: dado que nuestro crecimiento industrial es dependiente de la producción de bienes intensivos en recursos naturales y en gran medida es una producción intensiva en mano de obra no calificada y, a su vez, ostensiblemente menos intensiva en capital humano y tecnología, no habría muchos argumentos que permitieran correlacionar el crecimiento industrial con una mayor densidad de la demanda por servicios calificados.

Otro tópico del documento, que es de gran sensibilidad en el debate sobre el desarrollo industrial es el que tiene que ver con el desarrollo tecnológico. Pero, antes que relacionar desarrollo tecnológico con capital humano, considero que es más importante asociar el DT a la creación de fortalezas competitivas en la firma particular, en la empresa. En primer lugar y mirado el problema en su contexto microeconómico, me atrevería a afirmar que la empresa antes que un espacio productivo para la formación del recurso humano es, en sí misma, una constelación de tecnologías respondiendo a las solicitudes del mercado. Por ser un conjunto de aptitudes y competencias tecnológicas y no sólo un conglomerado de negocios. La empresa comporta una esencia tecnológica común de conocimientos y habilidades que se desarrollan



con el tiempo y el concurso de todo su personal, aptitudes y destrezas que se gastan con el uso. Los conocimientos que maneje la empresa, las formas organizativas que adopta para avanzar en la gestión del negocio, y la combinación de tecnologías con dinámicas de apropiabilidad diferenciadas, resultan ser definitivas en la formación de ventajas competitivas difícilmente imitables, todas en un continuo proceso de perfeccionamiento (Bonilla 1998a).

En la misma dirección, la combinación de tecnologías se fundamenta en gran medida sobre la capacidad de aprendizaje de la empresa. De ahí, la necesidad de conseguir destrezas propias y exclusivas. Además, se reconoce que las manifestaciones externas de la estrategia seguida por la empresa (formas de competir y mercados donde compite) son relativamente fáciles de conocer por la competencia. En contraposición, los conocimientos, las habilidades y los activos que posea la empresa son de carácter exclusivo y no son fáciles de identificar; de ahí que los recursos más importantes serán los que sean durables, difíciles de identificar, imperfectamente transferibles y no fácilmente irreplicables. En ese sentido, más que la rivalidad entre cambio tecnológico y empleo, lo que se pone a prueba es la aplicación de prácticas administrativas y formas de pensamiento orientadas al proceso y dirigidas al desarrollo de estrategias que “aseguren un mejoramiento continuo que involucre a las personas de todos los niveles de la jerarquía organizacional”, que aseguren estándares más altos en la tecnología, la administración y los procesos operativos. (Imai M., 1990). En conclusión, el recurso humano es crucial para el dominio de potencialidades tecnológicas. El logro de ventajas competitivas no es tanto un problema de posesión de recursos, cuanto de habilidad para gestionarlos y coordinarlos de forma conjunta.

En relación con el tema de dimensión regional y la PYME, el ensayo del doctor Zerda es sumamente atractivo por el énfasis que pone en la importancia de lo regional, en las implicaciones espaciales que derivan de la creación de nuevos espacios de industrialización. Lamentablemente el tema ha sido ignorado por nuestros analistas industriales y es poco lo que se conoce acerca de los fenómenos de aglomeración industrial, sobre todo aquello que dice relación con la integración sistémica de las pequeñas y medianas empresas al espacio productivo dominado por las grandes empresas.

Debe reconocerse, eso sí, el papel de las PYME como la fuente principal generadora de empleo, inversión, productividad y competitividad internacional. Son un elemento indispensable de la actividad económica. Se convierten en instituciones para la formación del empresario, estimulan la acumulación de ahorro y, en muchos casos, se convierten en vanguardia para el cambio tecnológico. Su tamaño le prepara para asumir procesos de adaptación al cambio y contribuyen a generar inversiones innovadoras y a extender actividades económicas a nuevas esferas. Quizás lo más importante: las PYMEs hacen más competitivos los mercados de bienes y servicios, pues contribuyen a desconcentrar las actividades económicas; son menos intensivas en capital, por lo que dinamizan el ahorro nacional; se caracterizan por establecer relaciones entre ganancias en productividad y el sistema de asignaciones; su dimensión regional favorece la distribución regional del ingreso; al reducir la brecha de productividad con las grandes empresas modifican la heterogeneidad del cambio tecnológico prevaleciente y aproxima progresivamente los niveles de remuneración económica de los distintos sectores (Bonilla 1998b).



Todas estas consideraciones hacen inevitable proponer que una condición básica para la competitividad de las PYMEs reposa en la forma como se establece un marco macroeconómico apropiado, así como un régimen fiscal, reglamentario y legislativo estable y transparente. Es necesario insistir en el papel catalítico de los poderes públicos cumpliendo una función capital para estimular la internacionalización de las empresas, adoptar programas de financiación, prestar servicios de apoyo económico como el elevamiento de la productividad y el mejoramiento de la calidad. El suministro de estímulos apropiados por parte de las autoridades contribuirá igualmente a intensificar la capacidad tecnológica y, mediante la constitución de redes de organismos de apoyo a las PYMEs, difundir por aprendizaje tecnológico los mejores resultados de la innovación. Estimo que este tipo de consideraciones, sin ser respuesta al contenido del documento en discusión, son realmente relevantes, indistintamente de lo que pueda estar aconteciendo en los países industrializados acerca del “impacto de las políticas macro y mesoeconómicas sobre las transformaciones espaciales...”

Acerca de la política industrial (PI) me limitaré a exponer mis propios puntos de vista acerca de las características que reviste un instrumento tan importante. Las observaciones que a continuación se desarrollan llevan implícito consideraciones acerca del papel del Estado y del contexto institucional en el que se desenvuelve la PI. Por supuesto, también sirven al propósito de contribuir al debate propuesto por el doctor Zerda.

Primero: la principal limitación del sistema de políticas públicas para la competitividad es la real carencia de una política institucional que asegure el flujo de información entre actores y destinatarios del sistema. La ausencia de canales de información acerca de la forma como operan y se complementan el conjunto de instrumentos y acciones derivadas, limita el alcance de los resultados, encarece la implementación y crea desconfianza sobre sus posibilidades.

Segundo: se constata que las instituciones que diseñan, elaboran, e implementan el sistema de políticas públicas no poseen necesariamente la capacidad de gestión bien para identificar y proponer proyectos, o bien para hacer coincidir plenamente los intereses de las instituciones con aquellos intereses propios de los agentes económicos a los que se dirige la política.

Tampoco es evidente que las mismas instituciones cuestionen sus propias estructuras y motiven cambios acordes con las estrategias consignadas en las políticas. No se asume responsabilidad en la dimensión institucional-organizativa como eslabón esencial para la creación de capacidades tecnológicas nacionales. En fin, debe procurarse un fortalecimiento de la capacidad social de las organizaciones involucradas en la ejecución de la estrategia. No se debe perder de vista la dinámica de promover constantemente reformas estructurales con impactos de largo alcance.

Tercero: las instituciones que se dedican exclusivamente a la formulación de políticas en muchos casos no se encuentran dotadas de competencias reales en términos de poder hacer coincidir los instrumentos y actividades con la propia naturaleza de su función.

Cuarto: no cabe hablar de la existencia de un sistema nacional de innovación, pues la simple formulación de políticas tecnológicas no implica grandes habilidades de administración y creación de sinergias institucionales capaces de adecuar el contenido de la política a las necesidades de los usuarios y/o de las empresas.



Quinto: debe existir absoluta claridad sobre la necesidad de estar evaluando permanentemente la existencia de organismos superiores de administración y gestión de los instrumentos específicamente diseñados para motivar procesos de adopción, transferencia, imitación, innovación, etc.

Sexto: los organismos coordinadores deben poseer la capacidad de avanzar en las decisiones más importantes en relación con la ejecución del contenido de las políticas. De ahí, la necesidad de reforzar la capacidad de los ministerios sectoriales.

Séptimo: como se desprende del organigrama de políticas e instrumentos, es evidente el predominio de estructuras fragmentarias con muy poco relacionamiento con el sector productivo. Frente al fenómeno reseñado, se propone la estructuración de mecanismos capaces de movilizar los actores que son objeto de las políticas, elevar su efectividad y eficiencia y aproximar con mayor celeridad las entidades responsables de la implementación y seguimiento de las políticas hacia el sector empresarial. Se debe insistir en la solución de lo que siempre se ha considerado una limitante para el logro de los resultados esperados a saber, la falta de articulación entre entidades responsables de la política, las instituciones que ejecutan las labores propias de la investigación o acompañamiento en la distribución de servicios y las empresas.

Octavo: no obstante lo completo de las políticas públicas de promoción al crecimiento industrial, la innovación, el fortalecimiento de los recursos humanos y el respaldo a las actividades con mayor relacionamiento internacional, no debe dejarse de lado la preparación de otros instrumentos eficaces tales como el financiamiento con capital de riesgo, los programas especiales de financiamiento, el fomento selectivo para empresas con capacidad de generar nuevas capacidades competitivas, la promoción de servicios de consultoría destinados a la introducción de nuevos conceptos de producción, el sistema de incentivos que contribuyen al mejoramiento de la relación productiva entre las grandes empresas y las PYMEs. En fin, se debe dar máxima preferencia a proyectos significantes, deliberadamente integrados en su entorno y capaces de formar estructuras.

Noveno: en correspondencia con lo anteriormente anotado, se debe insistir en la promoción de instituciones de orientación tecnológica: el financiamiento permanente de programas de información y promoción acerca de métodos y aproximaciones prácticas al control y mantenimiento de la calidad: la aplicación de incentivos financieros para fomentar la cooperación en I+D entre institutos tecnológicos y universidades por un lado, y empresas, por el otro; el facilitamiento de infraestructura para redes de colaboración tecnológica, etc.

Como se puede ver, quedan todavía muchas cosas por examinar, pero creemos que iniciativas tan interesantes como las propuestas por el doctor Zerda, en el marco de colaboración entre el Ministerio de Desarrollo y el Centro de Investigación para el Desarrollo (CID), crean espacios indiscutiblemente poderosos para hacer avanzar con un alto grado de rigor nuestro pensamiento sobre el futuro de la política industrial y sobre la manera de construir fortalezas competitivas en nuestro empresariado nacional.



COMENTARIOS AL DOCUMENTO “TENDENCIAS DEL PENSAMIENTO ECONOMICO SOBRE EL DESARROLLO INDUSTRIAL”

Preparado por: **FERNANDO BARRERA R.**¹

Existen varios aspectos de este trabajo que vale la pena resaltar, pero sin lugar a dudas lo más importante es el reconocimiento que hace a la existencia de la heterogeneidad industrial. La primera mención de ello consiste en llamar nuestra atención al hecho que reportes sobre la muerte del sector industrial son bastante exagerados. A esa errónea conclusión se llegó en los países industrializados luego de que sectores considerados primordiales, o aún empresas muy conspicuas, entraron en bancarrota. El fenómeno era en realidad un proceso de reestructuración del aparato productivo que experimentaba la industria como resultado de un reordenamiento mundial y el pánico que produce la renuencia a dejar que la empresa perezca o un sector entre a su ocaso. La falla de los especialistas consistió en no lograr ver la heterogeneidad del sector y la diversidad de vínculos que tiene el sector en su conjunto con sectores como los servicios. Esta labor se dificulta aún más por la complejidad que existe en la economía moderna para definir las actividades que constituyen el sector. En ciertas ocasiones es muy difícil comprender dónde empieza el sector servicios y dónde termina el sector industrial lo que genera dificultades no sólo en comprender qué está pasando con el sector sino que hacer con él.

Sin embargo, la importancia de la heterogeneidad no termina con las diferencias subsectoriales, sino que continúa con diferencias entre empresas y establecimientos productivos. Una de las observaciones más importantes al mirar dentro del sectores es el altísimo grado de diferencia entre empresa debido a su tamaño, edad, utilización de insumos, productividad, localización, grado de integración vertical, etc. Estas diferencias se encuentran aún cuando uno desagrega sectores de manera muy estrecha. Lo interesante es que es un fenómeno que se presenta tanto en países desarrollados como en desarrollo y que no está muy bien entendido.

Miremos, para empezar el ejemplo del tamaño de la empresa. La distribución de empresas en el sector industrial tiende a estar concentrada hacia la izquierda dónde hay un gran número de empresas pequeñas que producen una cantidad importante de la producción y un pequeño número de empresas grandes que producen una parte aún mayor. Esto se supone ocurre debido a que en un sector bien definido pueden presentarse tanto economías de escala, explotada por lo grandes, como economías de alcance ó de variedad, explotadas por las pequeñas. También, las empresas grandes pueden tener ventajas en acceso a crédito mientras que las pequeñas pueden tener ventaja de flexibilidad. Aún más, los costos salariales fijos de las grandes pueden ser tan altos que se presente una coexistencia pacífica entre rivales por el lado de la subcontratación.

¹ Centro de Estudios para el Desarrollo Económico. – CEDE – Universidad de los Andes.



El grado de productividad es importante también. Existen diferencias sustanciales entre empresas por el lado de la productividad no sólo laboral sino de factores. Aunque es cierto que hay innovaciones que se aplican a todo el sector, éstas tienden a ser creadas muchas veces por empresas que no están en el sector para el cual se hace la innovación. En los EUA por ejemplo, se ha encontrado que para que una empresa sobreviva en un sector tiene que innovar en una manera diferente a la de sus competidores. Esta innovación puede tomar diferentes formas, proceso productivo, diseño de producto, etc.; pero lo importante es que permite competir a pesar de tener desventajas en otros aspectos productivos.

Un punto dónde la importancia de la heterogeneidad es iluminante es el de las diferencias regionales. La contribución más importante a escala internacional es el rescate de la geografía económica por parte de autores como Paul Krugman. Con la preponderancia de multinacionales en el comercio internacional una gran parte de los problemas de la industrialización tiene que ver con problemas de localización y optimización adentro de la empresa. Una de las formas más interesantes de ver decisión dentro de la empresa comparada con el uso del mercado es mirar la integración vertical dónde también se presentan diferencias entre empresas.

Integración vertical, aunque algunos autores como Stigler sugieren es una estrategia que tiende a ser útil únicamente en los estadios iniciales es de la industria, ha sido una estrategia terca de las empresas. En el sector petróleo por ejemplo, a lo largo de los años muchas empresas han vendido activos, pero no han abandonado del todo los segmentos productivos. Incertidumbre parecía ser una de las ventajas de la integración y se esperaba con la mayor disponibilidad de instrumentos de cobertura de riesgo las empresas no requerirían de altos grados de integración.

Sin embargo, la estrategia sólo se ha modificado levemente por medio de la introducción del mercado al seno de las empresas. La creación de centros de costo y sistemas de “*benchmarking*” ha sido fundamental a pesar de que las empresas siguen siendo dueñas de sus activos. Esto me trae, a la discusión de innovaciones organizacionales que ha estado en el centro de mejoras en productividad y que a las que no se les da gran preponderancia en el documento. Uno de los grandes cambios en el capitalismo moderno ha sido la aceptación de la importancia de la evolución organizacional. El que esto no se refleje en el documento es quizá que esto se puede aplicar a todos los sectores productivos por igual y aquí nos ocupa el sector industrial.

En que la heterogeneidad que estamos discutiendo sea bastante estable, no significa que su naturaleza no haya cambiado. Tomemos por ejemplo, el caso de la subcontratación, aunque este fenómeno es de vieja data la diferencia está, como anota Alvaro Zerda, en que la naturaleza de la relación entre las grandes y pequeñas empresas ha cambiado. Es ahora, mucho más interactiva de dos vías e interdependiente y por tanto mas compleja y mutuamente benéfica.

Lo que hay que realzar sin embargo, es que las unidades importantes tienden a ser las empresas en muchas ocasiones y hay una discusión implícita de heterogeneidad en el trabajo; este es el punto que más quisiera realzar ya que lo que nos interesa es una visión global sobre el problema del desarrollo. Es un poco paradójico que se esté hablando de grandes diferencias



entre unidades productivas y después saltar a una discusión estrategia global pero sólo reconociendo quienes son los actores podremos diseñar los mecanismos.

En cuanto a esto, la discusión aquí empata con la discusión sobre el enfoque de competitividad sistémica que es una visión total del problema del desarrollo y que mal hacemos en confinarlo al problema del desarrollo industrial. Tomen el caso del mercado de trabajo y el problema de no empatar la oferta y la demanda de trabajo. Este es un problema típico de información y de no dar señales claras dónde el mecanismo neoclásico por excelencia, los precios, no parecen estar funcionando ¿por qué?. Yo diría que es por falta de flexibilización del mercado laboral tanto por el lado de la oferta como por el lado de la demanda. Aquí reconocemos que existen unas rentas grandes para técnicos en Colombia y el mercado no las está disipando, la información no fluye ni a la oferta de trabajo ni a los oferentes de capacitación. Como se ve, un problema de equilibrio general que no estamos reconociendo el Colombia al diseñar políticas.

Otro que no reconocemos son las trabas que existen para hacer negocios. Los costos de transacción en Colombia son muy grandes. Por ejemplo, existen mecanismos de prevención de fraude que tienden a ser ineficientes y que dificultan las labores de coordinación y crean un mal clima para transar en el mercado. Una labor estatal que no está siendo llevada a cabo son controles a este fraude sin acabar con el incentivo a transar.

Esto nos lleva a la discusión del papel del estado. Un punto que no aparece por ningún lado en el documento es la importancia de la regulación en especial de prácticas anticompetitivas. Dado que la competencia ha probado ser benéfica en mil ocasiones el papel del estado ha de ser asegurarse que ésta exista. En Colombia grandes pasos se han tomado pero no existen mecanismos de política de competencia. Aunque está prevista en la ley como juzgar la idoneidad de una fusión en Colombia se creyó que la apertura lograría eliminar prácticas anticompetitivas y en especial la concentración industrial. Nada puede estar más lejos de la realidad aunque con esto por fin se ha logrado reconocer que política industrial y política comercial no son la misma cosa como ha sido la creencia en Colombia.

Aquí un ejemplo, una discusión del papel de los conglomerados nos vendría muy bien. ¿Por qué tener conglomerados que son casi clones el uno del otro?, ¿A qué obedece esto?, ¿Qué dice la teoría económica?, ¿Son los costos de transacción los que los obliga a no usar el mercado? ¿O por el contrario están creando barreras a la entrada?.

En conclusión, uno quisiera ver una discusión que le diera a la empresa su papel preponderante y al mercado como mecanismo de propagación de información y eje central de asignación de recursos. Pero quizá más importante que nada, que esa sea la arena para que las políticas sean más globales y menos enfocadas a los sectores. Que *picking the winners* sea darle las herramientas a que el mercado con ayuda estatal escoja a los más eficientes, una labor que se logra no controlando la competencia sino permitiendo que exista.



COMENTARIOS AL DOCUMENTO: GLOBALIZACION E INTEGRACION, ¿SON POSIBLES LAS POLITICAS NACIONALES?

Preparado por: **HERNAN PUYO**

Atendiendo la invitación que se me ha hecho, la cual deseo agradecer especialmente, quiero presentar algunos comentarios en relación con estos temas gemelos de la globalización y la integración, como factores de convergencia y divergencia, y el papel de las políticas activas teniendo como base el estudio elaborado para el Centro de Investigaciones para el Desarrollo por German Umaña, a quien deseo felicitar por su interesante trabajo.

Lo primero que debo señalar, es que comparto en gran medida sus conclusiones y, muy especialmente, los temores que ahí se expresan frente a fenómenos como el de la globalización y la integración continental, hechos económicos de la mayor importancia y trascendencia, los cuales pretendemos asumir casi con indiferencia y no poca dosis de irresponsabilidad.

Respecto a los resultados del trabajo, resultan concluyentes las consideraciones teóricas y empíricas que hacen sobre el crecimiento global que se da en estos casos, así como la consiguiente concentración que ella acarrea. Solo para abundar en el tema, tomo de la publicación de la Cepal: Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 1977, la siguiente consideración: “Sin transformación de las economías industrializadas en economías de servicios basadas en el conocimiento y la tecnología, no están propulsando el crecimiento no tampoco mejorando la distribución del ingreso y la riqueza, tanto entre países como dentro de ellos” Y agrega: “Al contrario, las evidencias empíricas demuestran convincente que los procesos de globalización y de liberación de las fuerzas del mercado han acrecentado las divergencias entre los niveles de ingreso de los países industrializados y los en desarrollo, y principalmente entre los grupos de ingresos de cada país”.

Infelizmente esto no puede ser de otra manera, ni va cambiándose solo. Entre 1985 y 1995, los flujos de inversión extranjera pasaron de US\$60.000 millones a US\$315.000 millones; sin embargo, 16 países son a su vez los mayores generadores y receptores de esta inversión y a los 100 más pobres solo les queda el 1%. Sin ser generadores, solo son receptores importantes México, Malasia, Argentina y Brasil. En el caso del comercio, el aumento fue de 1.95 billones a 4.9 billones de dólares y su característica importante no ha sido su desconcentración.

Estamos frente, casi a un modelo excluyente y en ese espacio es que debemos movernos.

Frente a las limitaciones en tecnología, infraestructura, recursos, etc., es necesario tener en cuenta también la evolución de la producción en el mundo, para conocer los espacios que se cierran: en 1996, mas del 30% del PIB de los Estados Unidos lo generaron las industrias de tecnología avanzada, principalmente información, cuyas ventas superaron ampliamente a las de automóviles.

En estas condiciones y apoyándome en el trabajo que vengo comentando, dudar de la necesidad de los planes sectoriales no tiene sentido alguno; el problema de la globalización y la integración es ante todo una limitación de producción y no podemos ocultar. La industria y la agricultura del país, tradicionalmente importantes, son hoy sectores cuyo marchitamiento es



evidente y con ellos el del bienestar general; estos sectores es necesario rescatarlos y no será el mercado internacional que lo debilitó, el que lo mejore. Para eso, es necesario discriminar entre las producciones internas y externas: discriminar vistiéndolas con otro ropaje las antiguas políticas que permitieron su desarrollo y ponerlas a operar a todo vapor. Un cálculo rápido permite pensar que tenemos 10 años para hacerlo, pues no será con condiciones y regulaciones iguales que encontremos las oportunidades.

Digo lo anterior, por que países como Colombia no tienen alternativa diferente a la de participar en la integración continental que hoy se discute. En esos mercados está el 80% de su comercio internacional y la mayor proporción de sus inversiones externas; lo cual la hace irrenunciable e irreversible.

Ahora bien: el nuevo modelo no puede favorecer exclusivamente a los países desarrollados, cuando eso lo llevaría, con seguridad absoluta, a un fracaso temprano que no beneficiaría a nadie; no creo que la integración este tan torpemente concebida. Así como la liberación no garantiza nada; un proyecto tan ambicioso no puede agotarse en el corto plazo. De otra parte, pese a su evidente concentración, el crecimiento en los flujos comerciales y de comercio se está dando para todos los países.

Normas OMC.

En la parte comercial, creo que las normas comunes son en este caso, y en cualquier negocio, algo fundamental y un punto de partida necesario. Estimo sin embargo, como también aparece en el trabajo de German Umaña, que más que las normas y compromisos contraídos en la OMC hace más daño la manera miope y torpe como los aplicamos, que su misma normatividad, producto de la concepción de quienes se consideran cruzados de la apertura.

El más evidente es el del arancel. El torpe del arancel consolidado en la OMC permitirá aranceles del 35% y 40% que le daría espacio a la adecuación de algunas producciones; para evitarlo, en lo andino lo acotamos a un 20%. El aumento del arancel a terceros favorecería el comercio subregional; pero frente a tal despropósito, se argumenta la necesidad de una protección común, no obstante que solo opera para tres de cinco países, estar lleno de excepciones y cada uno estar negociando frente a terceros como se da la gana.

De igual manera, no aprovechar las compras estatales para favorecer la demanda y el desarrollo interno, negándonos a copiar lo que hacen los demás países, Brasil o México, es solo un costoso problema de nuestra originalidad.

La normatividad sobre competencia, sencillamente es irritante. Nada es más torpemente aplicado; a ella claramente renunciaron los guardianes de la apertura y nadie ha sido capaz de rescatarla. La documentación exigida, producto de la creatividad criolla, es la que hace inoperante, pues a ella se suma la incapacidad para entender que la producción nacional es más importante que la externa. Un dato interesante: el 65% de las diferencias ante el Órgano de Soluciones de Controversia en la OMC, las llevan los países industrializados, solo un 24% los de menor desarrollo y los otros son conjuntos.

Lo del origen es fundamental; sin embargo no pienso que impliquen un cambio drástico cuando ya el 80% del comercio está en esos países y definiendo los patrones de



especialización. Ahora, si eliminó los aranceles para el 80% del comercio, nada me obliga a discriminar contra el resto.

Indudablemente cualquiera de estos mecanismos tienen objetivos que pueden devolverse contra los países y muy especialmente los más débiles económicamente. En ellos unos pueden influir más negativamente como sería el caso de las normas técnicas mal manejadas como limitantes de la producción para las economías más débiles. Sin embargo, objetivos como el de la calidad y la conservación del medio ambiente resultan también necesidades importantes. Algo similar ocurre con las normas de propiedad intelectual. Parecería que en derechos de autor, marcar y patentes no existen mayores diferencias como sí en el pago de las investigaciones. Temo que el precio que se imponga a estos países va a resultar alto e injusto pero también, que aún sin las normas, nunca ha dejado de pagarse.

Finalmente, respecto a las normas OMC, ni el gobierno, ni el sector privado, ni el académico le han dado la atención debida. Vale también señalar que para un país pequeño, aún proponiéndoselo, difícilmente su influencia sería importante.

Integración.

El principio de asimetría que rigió los procesos iniciales de integración en América Latina continúa siendo fundamental y muy difícilmente puede surgir un proceso de integración vigoroso si no lo incorpora. Una señal por lo menos positiva en la discusión del ALCA, es la reciente creación de un grupo de trabajo para analizar la situación de las economías menores. Aceptar, que el tema existe, constituye un avance y esperemos que de ello se deriven conclusiones positivas.

En materia de integración no es difícil llegar a la conclusión de que el esquema más importante es el Europeo, con la connotación de ser el pionero en la incorporación de modalidades y mecanismos y también en resultados. En eso han pesado mucho los mecanismos redistributivos que se tienen en función del grado de desarrollo. Entre el 2001 y el 2003 debe darse el ingreso de Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia y la República Checa y se ha previsto por parte de los actuales 15 miembros, inversiones en esos países por 75.000 millones de ecus, dirigidas al desarrollo industrial, protección del medio ambiente, infraestructura, telecomunicaciones y desarrollo rural, de sus nuevos miembros.

Hay un tema final y es el correspondiente a la política de integración de Colombia, para llamarla de alguna forma. Infortunadamente, y especialmente en los últimos años, cuando más se ha avanzado, esta no ha sido clara.

Atendiendo condiciones económicas y políticas, se definen áreas de interés pero no estrategias económicas. Así se aceptan los tratamientos diferenciales en la Comunidad Andina, Centroamérica y el Caribe, pero no se mencionaron frente a México y en los avances frente a Mercosur hace tiempo se eliminaron de la agenda. La mezcla de unión aduanera y zona de libre comercio debilita no solo la competitividad, sino también sus mercados más importantes. De la misma forma, las normas de origen aceptadas a México terminaron siendo una limitante insalvable del comercio y ojalá no suceda igual con Mercosur. En integración sabemos lo que queremos, pero no hemos podido darnos cuenta de lo que podemos.



Con ALCA, el compromiso más exigente, tenemos claro que allá tiene que llegar, pero para efectos prácticos, la preparación interna es la misma que no hemos hechos para otras negociaciones.



COMENTARIOS AL DOCUMENTO GLOBALIZACION E INTEGRACION. ¿SON POSIBLES LAS POLITICAS NACIONALES?

Preparado por: **ANA RITA CARDENAS**

Me parece interesante y útil el enfoque del documento que se remonta a los planteamientos teóricos a cerca de la convergencia o la divergencia en la globalización, debate que aún se presenta entre los partidos y defensores de una y otra tesis, en ocasiones de manera explícita pero en muchos casos es una polémica que no se enfrenta, como por ejemplo en Colombia. Su consideración abierta permitiría quizás definir unos objetivos nacionales y unas estrategias para alcanzarlos, y a los cuales deberían referirse las políticas generales y sectoriales y los programas del país en los distintos campos.

De los conceptos teóricos anteriores, se pasa luego a los temas del multilateralismo y del regionalismo; otra controversia con adeptos de uno y otro bando pero que en la práctica no constituyen esquemas alternativos no de ocurrencia secuencial, en especial para los países en desarrollo, sino que deben enfrentarse de manera simultánea. Ello exige mayor claridad todavía acerca de los propósitos, prioridades y políticas nacionales.

En efecto, los acuerdos de la OMC y los demás convenios multilaterales y plurilaterales resultantes de la Ronda de Uruguay del Negociaciones Comerciales constituyen no sólo el nuevo marco para el comercio internacional de bienes y servicios, sino que inciden también, de manera significativa, en las políticas nacionales de desarrollo productivo y regional y fijan condiciones a las mismas.

La orientación, contenido y compromiso de este esquema multilateral, que dista mucho del entorno en que se ha desarrollado la producción colombiana, son desconocidos para la mayoría de los agentes económicos y por las entidades públicas y privadas que deberían darle aplicación, máxime cuando se ha llevado al país a un proceso de internacionalización, y a pesar de haber transcurrido tres años largos desde su entrada en vigencia.

Urge entonces el análisis de las limitaciones y posibilidades de este marco de referencia multilateral, en el cuanto debe inscribirse la actividad económica y comercial del país, y que exigirá cambios institucionales y en las regulaciones y políticas susceptibles de aplicar. Al respecto, cabe recordar que en algunos de los temas se prevé un periodo de transición para la aplicación plena de las obligaciones por parte de los países en desarrollo lapso que con frecuencia se cuenta desde la entrada en vigor de los Acuerdos de la OMC, y si Colombia no lo aprovecha puede perder la oportunidad de adoptar gradualmente compromisos exigibles.

Los acuerdos de integración regional han tenido también una gran dinámica en los años noventa y es válida la apreciación acerca del papel de algunos de ellos en la consolidación de la apertura económica, habida cuenta de la preeminencia jurídica de los compromisos internacionales en Colombia. De nuevo, en este campo, nuestro país no ha tenido una definición estratégica de objetivos y prioridades y ello se refleja en la multiplicidad de convenios y en la modalidad, alcance y plazos de los mismos. Esto, con alguna frecuencia, ha contribuido a hacer más complejos y variados los elementos a considerar en las transacciones comerciales y los tramites de las mismas.



De lo anterior, se concluye que es pertinente para Colombia tener políticas activas que atiendan sus objetivos de desarrollo económico y social y que resulten coherentes con el marco en el cual debe actuar el país. Una política activa de industrialización si, pero con una definición amplia que comprenda no solo la actividad manufacturera, sino que se extienda a la producción de servicios, y en particular de los servicios de valor agregado, que se ha demostrado constituye una de las áreas más importantes de progreso técnico, generación de empleo calificado y de exportaciones. En tal sentido, estimo conveniente complementar el documento con el tema de los servicios, campo en el cual es aún más preocupante el desconocimiento del alcance y real significado de los compromisos internacionales – multilaterales, plurilaterales y bilaterales suscritos con Colombia.

Como ya se ha mencionado, la disyuntiva entre globalización y bloques económicos no es válida para muchos países, entre ellos Colombia, es escasa incidencia en la orientación del mundo. La coexistencia de estos esquemas y la simultaneidad en las decisiones y acciones que deben tomar las naciones, refuerza la importancia y urgencia de definir también en este campo una política activa que, en modo alguno, puede pretenderse independiente de la de industrialización, sino que debe ser complementaria y aún en cierto caso y tópicos condicionada a ella.

En innegable que a la práctica confluyen las presiones de negociación en distintos frentes: bilateral, subregional y regional y que no siempre Colombia puede tomarse un tiempo razonable para analizar y decidir. Pero si a ello le sumamos la falta de claridad en los objetivos, prioridades y estrategias del país, en cada ocasión se estará sujeto al buen juicio y preparación de los funcionarios a quienes se les encomiende la negociación respectiva y sin que la nación sea consciente y defina el rumbo que quiere tomar.

El dinamismo y multiplicidad de las negociaciones y compromisos de Colombia en materia comercial, y el desconocimiento o inercia en la asimilación de los mismos, resulta a veces en la asignación de mayor importancia y valor a los instrumentos y mecanismos que a los objetivos a los cuales deben contribuir. Como ejemplo se cita el exagerado rigor en la aplicación de las medidas de competencia comercial, cuando las importantes se realizan en condiciones tales que atentan o en efecto perjudican a la producción doméstica.

La inminencia de nuevas negociaciones comerciales, tales como las de la Comunidad Andina con el Mercosur, Panamá, Centroamérica, Canadá y la Unión Europea, las del Área de Libre Comercio de las Américas y la nueva ronda multilateral, así como el desarrollo de los acuerdos ya suscritos pero no implementados en su totalidad, debe convencernos de la importancia de una política nacional previa que oriente y determine la participación de Colombia. Es preciso cambiar la actitud generalizada de esperar a que se concluyan las negociaciones para ver entonces que puede o no hacer el país; empero debemos ser conscientes que procesos como los mencionados tienen su propia dinámica y la indefinición de unos de los participantes no es suficiente para detener su curso.

Finalmente, agradezco la oportunidad que me han brindado de participar en este importante intercambio de ideas, felicito a Germán Umaña, autor del documento y los otros autores de los demás documentos objeto de análisis y para bien del país espero que tengamos eco y receptividad de nuestras apreciaciones.



COMENTARIOS AL DOCUMENTO “LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN POLÍTICA INDUSTRIAL?”

Preparado por: **LUIS EDUARDO GARZON²**

Introducción.

El documento elaborado por Ricardo Bonilla merece comentarios por parte del sindicalismo colombiano, dado que su tema toca con los problemas de desarrollo global del país, con la política de empleo, y con propuestas para llevar a cabo una política de industrialización.

El documento que lleva por título “La experiencia internacional en política industrial”, pretende poner el énfasis sobre la necesidad de llevar a cabo una política de industrialización que no existe actualmente en nuestro país. Asume la industrialización como una etapa del desarrollo de cualquier nación, sin la cual nos veríamos condenados al atraso y a la miseria.

Estamos de acuerdo con la importancia de una política de industrialización, es más, hemos reclamado públicamente la generación de empleo productivo. Pero, he aquí la primera reflexión, que toca con aspectos de fondo: definir una política de industrialización no puede dejar de lado lo que está ocurriendo con la industria en el ámbito mundial en el marco de la aplicación del modelo neoliberal. La tendencia actual es la pérdida de la participación de la industria en la PIB, mientras aumenta el sector de servicios y las actividades financieras entre otras. Por ello el documento falla en hacer un análisis del proceso en los países industrializados, en el sudeste asiático, y en Colombia, sin mencionar qué está pasando con el desarrollo económico y cuáles son sus tendencias en el mercado de una economía globalizada y de reparto del mundo por bloques de poder. Si lo anterior no se tiene en cuenta la discusión, en nuestra opinión no conducirá a propuestas viables a mediano y largo plazo.

Coincidimos en el diagnóstico que presenta el documento sobre las condiciones en que se encuentra la industria colombiana, rezagada y peor aún en graves condiciones de pérdida de mercados, de quiebras y despidos masivos de personal. Pero, la valoración nuestra es que tenemos ante nuestros ojos los efectos devastadores que teniendo la política económica de los últimos años sobre la industria y la ausencia de contenidos que permitan concretar - más allá de los meros enunciados- un plan de desarrollo para este sector. En los planes de los gobiernos durante los últimos tres períodos presidenciales lo que se ha impulsado con mayor ahínco es la llamada apertura indiscriminada en atención a las necesidades del mercado mundial y no en correspondencia con el mercado interno y los postulados de nuestra propia dinámica de desarrollo.

El documento parte de una consideración inicial, y es la necesidad que tiene el país de insertarse en los nuevos desarrollos de las economías industrializadas, o de otra manera, quedarse rezagado sin las ventajas competitivas que ofrece el mercado. El balance que se hace sobre las condiciones de los países industrializados frente a los no industrializados está

² Central Unitaria de Trabajadores de Colombia – CUT-



señalando ese camino que todos deben recorrer inevitablemente. La disyuntiva es clara: seguir el modelo imperante aceptando que él estamos insertos o desaparecer.

La descripción sobre cuáles son los países, los productos, las tecnologías y los procesos exitosos, del lado de los que no han logrado llegar a este nivel, no deja dudas al respecto. Además se presentan las que se denominan falencias de la especialización colombiana.

Todo parece indicar que estamos desechando un camino que se abre promisorio, por continuar enredados en nuestras prácticas caducas de insistir en el sector primario, en el petróleo o en los productos básicos, y que del otro lado de la barrera se encuentra la vitrina del mundo mostrando sus grandes avances y alumbrando un camino lleno de escenas atractivas. Todo ello como si bastase la simple voluntad de un gobierno para determinar una política de industrialización en el marco de la globalización. Habría que preguntar más bien qué juego tendría una política de industrialización en el actual mercado mundial, o sea, cómo escoger una correcta política de industrialización.

Con ello se induce a comprobar que debemos adoptar un tipo de industrialización, que ya está y es exitoso, y que no hay que buscar más porque se pierde tiempo y recursos en este divagar por el camino trillado de la industria básica. Cómo llegaron los países asiáticos a la situación actual es destacado en el documento, aunque se omiten los últimos acontecimientos, más grises, de las bolsas y las economías asiáticas.

A nuestro juicio, el análisis presentado aquí es bastante simplista, y coloca los problemas de la industrialización en una óptica que no hace aportes de nuevos elementos al análisis de la problemática que enfrenta nuestra nación en el campo.

En primer lugar, la conformación de la economía mundial no es tan homogénea ni llana como se presenta. Por el contrario, en el contexto de la coyuntura actual encontramos otros enfoques que nos colocan en otro punto de mira.

El ciclo económico y su influencia sobre la desindustrialización.

Si nos atenemos a los datos que presentan los países industrializados, encontramos que el ciclo económico no presenta una imagen favorable para la inversión industrial. De hecho, nos encontramos en una fase en la que se privilegia la eliminación o reducción de costos para sostener las tasas de ganancia vigentes, dado prioridad a los costos laborales. No es gratuito el crecimiento del desempleo, el deterioro en la capacidad adquisitiva de los salarios, que refleja el aumento de la pobreza en el mundo entero con cifras alarmantes en los países atrasados. Se trata de un asunto preocupante que ya expresan los documentos de los organismos internacionales por sus consecuencias sociales, es decir, no sólo lo estamos señalando los sindicalistas, sino los propios ideólogos del modelo.

PAISES INDUSTRIALIZADOS

AÑOS	PIB REAL %	DEMANDA INTERNA TOTAL
1987	3.2	3.6
1988	4.4	4.5



1989	3.3	3.3
1990	2.4	2.2
1991	0.8	0.5
1992	1.5	1.5
1993	1.1	0.9
1994	3.1	3.3
1995	2.5	2.6
1996	2.4	2.5

Las economías industrializadas atraviesan por un período recesivo desde los setenta que les ha hecho perder dinamismo. Los nuevos teóricos de la economía están empeñados en demostrar que podría recuperarse, si se controla el dinero y se reduce el déficit fiscal, pero la realidad es otra: el capital financiero es el más pujante y el déficit fiscal ha aumentado. Pero con doble intencionalidad dejan de lado uno de los elementos de mayor incidencia, como la disminución del consumo con relación al PIB; así lo muestran las estadísticas del FMI:

Esta evidencia debería hacernos reflexionar sobre la política de exportaciones en la que se han empeñado todos los gobiernos latinoamericanos, inducidos por el Banco Mundial. Hay una realidad que desvanece esta ilusión exportadora, porque los países industrializados, han disminuido el PIB, el consumo y la demanda interna. **De manera que los fracasos en la política exportadora de América Latina se hallan en la baja del consumo en los países industrializados y no en la inadecuada estrategia de competitividad que pretenden mostrar los expertos.**

El propósito de ampliar la base de las exportaciones a través de la llamada competitividad, es la que se ha dado al trate con nuestra industria doméstica, como se puede ver en el caso de los textiles, con las tres grandes empresas (Coltejer, Fabricato y Tejicondor), al borde de la quiebra. Éstas acusan costos financieros que anualmente superan el 30% de sus ingresos operacionales y pérdida de 107 mil millones de pesos en 1997.

En menos de cinco años las exportaciones de fibras de algodón y sintéticas de Colombia cayeron de 70 a 1 millón de dólares en 1997. Esta es una industria básica, ubicada en un renglón de tradicional ventaja comparativa en otros años, que al caer ocasiona la pérdida de miles de empleos directos, para no hablar de los indirectos.

Para definir una política de industrialización teniendo en cuenta el mercado externo, se deben establecer acuerdos comerciales como resultado de procesos de concentración entre los países de continente, hacia la satisfacción de un mercado regional, en el que podamos competir aprovechando las ventajas competitivas y negociar en igualdad de posibilidades y oportunidades. Es decir podemos establecer reglas de juego de una concurrencia regional en correspondencia con una propuesta de desarrollo industrial en América Latina, hecho que explicaría cerrar algunas líneas de mercado con relación a los países industrializados y sudeste asiático. En definitiva no es lo mismo el comercio exterior en el marco general del mercado mundial que en el más reducido de América Latina.

¿ Que podemos rescatar del modelo del Sudeste asiático?



Otro mito recurrente en los últimos tiempos es el que evalúa los resultados macroeconómicos de un país con el parámetro de la competitividad internacional, de acuerdo con el término acuñado por Porter, que ha sustituido el de ventajas comparativas de la antigua escuela ricardiana (de David Ricardo). De acuerdo con la competitividad, los países deben abandonar la especialización en una o dos ramas y deben desplegarse en un universo cada vez más incierto, buscando “nichos de mercado”.

Durante muchos años estuvo en boga el ejemplo de Japón y el sudeste asiático, por sus altos índices de competitividad. La siguiente tabla indica que hay algo diferente:

**COMPETITIVIDAD DE LAS PRINCIPALES ECONOMÍAS DEL MUNDO Y
ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA EN 1998**

País	Posición	País	Posición
Estados Unidos	1	Japón	18
Singapur	2	Chile	26
Hong Kong	3	España	27
Holanda	4	Portugal	29
Finlandia	5	Argentina	31
Noruega	6	México	34
Suiza	7	Corea	35
Dinamarca	8	Brasil	37
Luxemburgo	9	Tailandia	39
Canadá	10	Venezuela	43
Alemania	11	Colombia	44
Taiwan	12	Rusia	46

El énfasis actual reposa en el nivel de competitividad de acuerdo con el cual se hace más atractivo el país que tenga negocios orientados a la exportación y a inversiones fuera del territorio propio.

Sin embargo, los últimos acontecimientos dan cuenta de una crisis de este modelo, porque los países del sudeste asiático no se encuentran en los mejores lugares, si hablamos de competitividad en el mundo, y más bien se hallan dispersos en toda la tabla. Como lo demuestra la caída de las bolsas del sudeste asiático, así como la crisis financiera del Japón, el desarrollo económico de esos países han dejado de ser un modelo a imitar y más bien se ha convertido en lo contrario. Ya Krugman lo advertía hace años que el mito del Asia contenía mucha exageración y estaba basado en una ola especulativa de grandes dimensiones. Las bolsas de valores subían al tiempo que la acumulación de capital disminuía, y al final ese proceso tenía que conducir a la bancarrota.

No obstante, la interpretación que se hace de los procesos industriales del sudeste asiático, tiene un grado de verdad en el sentido de que allí el Estado jugó un papel fundamental en el establecimiento de una plataforma proteccionista, que permitió luego un desarrollo hacia afuera.



La leyenda de la tecnología y su avance arrollador.

Otro mito que ha sido acogido profundamente por la academia es el de la mayor tecnificación de la industrial y la menor participación del trabajo en los procesos productivos.

En realidad, se confunde el incremento del desempleo con la disminución del trabajo en el producto, y lo que enseñan los datos extraídos de diferentes publicaciones, en el exterior y en Colombia, es que al disminuir la acumulación de capital se ha incrementado al mismo tiempo la relación capital/producto sobre la relación capital/salario. Se ha intensificado así la explotación del trabajo en todo el mundo desde los setenta.

Este fenómeno lo muestra Anwar Shaikh para los países industrializados, y también Ricardo Chica al lado de Mauricio Cárdenas y Catalina Gutiérrez para Colombia. Chica comenta en su estudio sobre *El Crecimiento de la productividad en Colombia*, que el período de 1958 - 67 y el de 1967 - 74, dio paso a una fase de ajuste por la crisis de 1974 y a la conversión de 1984 - 89.

Los rasgos fundamentales de éste período se ubican en un derrumbe de la absorción del empleo y en la incorporación de capital. Luego, la fase de ajuste en la que la tasa de crecimiento de empleo bajó el 0.8%, se refleja en un incremento de la productividad del trabajo. De manera que los trabajadores seguimos soportando el peso de la modernización, al mismo tiempo que las políticas que pretenden mantener el nivel de las ganancias se hace a costa de los trabajadores.

En conclusión, la definición política de industrialización no puede diseñarse sobre la base de rebajar costos labores que impliquen recortar personal para incrementar el trabajo por persona, disminuir salarios y calidad de vida de los trabajadores y trabajadoras, o abrir la inversión extranjera para la producción de bienes de consumo exportables, con las que se ahorran costos laborales y no hay transferencia de tecnología.

Aspectos prioritarios para los trabajadores en la política de industrialización.

Los siguientes son para los trabajadores los aspectos prioritarios que debe contener una política de industrialización para nuestro país:

1. Concertación de la política industrial.

La política de industrial debe ser el resultado de un proceso de concertación entre empresarios, trabajadores y Estado, que establezca acuerdos sectoriales de competitividad, los que deben responder a compromisos sociales de mejoramiento de la calidad de vida del conjunto de la población.

Lo anterior explica el reconocimiento de las instancias y mecanismos de concertación y diálogo social, en particular el fortalecimiento del sindicalismo en su modalidad de sindicalismo por rama de actividad económica o de industria.

2. Incremento de la inversión en ciencia y tecnología.

Cumplir con el monto de destinación del producto interno bruto al sector de ciencia y tecnología, que dé soporte a la reforma del sistema educativo, en atención a los requerimientos del desarrollo industrial. De esta manera pensamos que se contribuirá al mejoramiento del



sistema de formación técnica y tecnológica del trabajo, y a la elevación de la productividad, que traerá como consecuencia la generación de empleo de calidad en las áreas industriales en la que puede haber una mayor competencia.

3. Impulso al desarrollo del mercado interno.

Realizar un estudio para seleccionar los sectores que requieren protección; en consecuencia, aplicar un sistema de incentivos y de focalización de subsidios, protección arancelaria, apoyo técnico y financiero, para fortalecer el mercado interno y dar soporte a los productos nacionales para su comercialización en el exterior.

4. Fortalecimiento del papel del Estado.

Recuperar la soberanía nacional y la capacidad del Estado para intervenir en la economía tanto en la regulación del mercado interno como del externo, defendiendo los intereses nacionales en la dinámica de la globalización y competencia entre las empresas multinacionales, procurando la generación de valor agregado en bienes transables.

Se requiere una política industrial que garantice la producción de bienes necesarios para atender las necesidades de desarrollo social. En síntesis, se requiere una política económica nacional y global que lleven a la redistribución del ingreso.

Algunas conclusiones.

Concluyendo con nuestros comentarios, quisiéramos señalar que la estrategia de industrialización no será un plan prioritario para ningún gobierno o candidato a la presidencia que esté comprometido con el Banco Mundial y el FMI, así como las empresas multinacionales.

Este plan tiene que partir de la sociedad civil, en la que los trabajadores, los más perjudicados por el modelo de apertura y el neoliberalismo, ejecutemos iniciativas que permitan reducir el desempleo a través de propuestas sobre la reducción de la jornada de trabajo, y el mejoramiento de la calidad de vida, así como de la capacidad adquisitiva de la población, a través de la distribución del ingreso, la democratización de la propiedad, la inversión social, y la justa tributación del capital.

También estamos convencidos de que un plan económico serio y consistente requiere contar con una estrategia que supere el esfuerzo inútil de seguir en la búsqueda de mercados que están cerrados o se abren con mezquindad, dejando nuestro mercado interno desprotegido y a nuestras industrias a merced de la competencia desleal.

Un plan de industrialización tiene que asegurar que nuestras empresas sobrevivan, y no que desaparezcan para que en su lugar nos inunden las importaciones indiscriminadas de bienes, privilegiando la competitividad dentro del mercado interno en la mira de satisfacer las verdaderas necesidades de la población colombiana. Pero esas empresas no pueden cabalgar sobre los subsidios del Estado y tienen que modernizarse y hacerse eficientes. Para ello será necesario fortalecer la capacidad propia en materia de ciencia y tecnología, formar la mano de obra con un nivel técnico y tecnológico en correspondencia con nuestras exigencias. Es preciso reformar la educación para que sea creativa e investigativa y atienda los requerimientos de una economía social que potencie la capacidad de la clase trabajadora para intervenir en los



procesos de integración. Es imperativo adoptar de las cláusulas sociales, y atacar las ventajas competitivas de los países industrializados que ocasionan la exclusión social, como tendencia predominante de la globalización

El tema de industrialización en Colombia y el mundo pasa por alcanzar formas de producción que procuren el mejoramiento de la calidad de vida de la población en el ámbito mundial.



COMENTARIOS AL DOCUMENTO “LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN POLÍTICA INDUSTRIAL?”.

Preparado por: **COLCIENCIAS**

Los siguientes son algunos comentarios de la Subdirección de Innovación de COLCIENCIAS al documento elaborado por el investigador Ricardo Bonilla González, del Centro de Investigaciones para el Desarrollo - CID, de la Universidad Nacional de Colombia, sobre “La experiencia internacional en política industrial?”.

- ✧ **Rol del Estado frente a la política industrial.** La dinámica de la competitividad global ha servido para que el Estado colombiano haya dado cambios fundamentales en la política industrial durante los últimos años, en particular, en cuanto a la implantación de estrategias de innovación, competitividad, calidad, productividad y educación. Particular interés para la competitividad global de la industria ha tenido la puesta en marcha y el fundamento del **Sistema Nacional de Innovación**, que ha venido operando en los últimos tres años.
- ✧ De otro lado, el rol del Estado no puede ser “la corrección de las fallas del mercado”. Ante todo, el Estado es responsable de garantizar y crear oportunidades para las empresas y, en particular, para el recurso más importante del país, la gente y su capacidad intelectual y gerencial.
- ✧ **Competitividad regional.** Más que una política de carácter sectorial, en Colombia se está llevando a cabo una política de innovación y de competitividad regional, consistente en la articulación de clusters empresariales regionales, para los cuales se han desarrollado instrumentos especializados de la industria con nuevas tecnologías, como son las incubadoras de empresas de base tecnológica y el fondo de capital de riesgo. En el futuro, la competitividad del país se logrará a través de las “especializaciones productivas regionales”. De aquí se derivan acciones puntuales de relocalización regional de las industrias y nuevas inversiones proyectadas al mercado mundial y no solo para la defensa del mercado local.
- ✧ **Nueva formación industrial.** La nueva política se centra en la competitividad regional donde se articulan diversos sectores con una base competitiva mundial. De esta manera, se está haciendo frente a la mayor debilidad de Colombia, porque la industria se ha amparado en las ventajas comparativas de mercados cautivos internos (por ejemplo, Santa Fe de Bogotá y la industria de la Costa Atlántica).
- ✧ **Incorporación de nuevas tecnologías.** Las empresas tradicionales no deben recibir subsidio para adelantar tareas tradicionales, sino para fomentar la incorporación de nuevas tecnologías y la automatización industrial. La industria naciente del país es aquella basada en las nuevas tecnologías, principalmente, la microelectrónica, la informática, los nuevos materiales, la biotecnología y la química fina.



- ✧ **Inversión extranjera, transferencia de tecnología y joint ventures.** Elementos fundamentales de la nueva política son la promoción de inversión extranjera con transferencia de tecnología, en sectores de alto valor agregado, mediante joint ventures y alianzas estratégicas de empresarios colombianos y de otros países. Con esta finalidad, se requiere, con urgencia, la creación de las condiciones favorables para que la industria se fortalezca con nuevos flujos de recursos del exterior.
- ✧ **Papel de las compras oficiales.** El nuevo esquema de globalización, las compras oficiales continúan desempeñando un rol básico en la consolidación de la industria nacional y, en particular, en la innovación y desarrollo tecnológico de las empresas.
- ✧ **Nueva cultura de innovación.** La innovación es un concepto amplio que supera con creces la simple “modernización de equipos” en las empresas. La innovación está ligada, íntimamente, a la misma cultura organizacional, a la necesidad de crear en Colombia una elite empresarial. Es decir, se debe generar una nueva clase empresarial, formada desde la educación misma. De otro lado, esta nueva cultura significa una dinámica social de innovación, en la cual exista una valoración social y política de las empresas, de los empresarios y de los trabajadores.
- ✧ **Relación Universidad - Empresa.** El desafío de la competitividad global de la industria demanda de Colombia la urgencia de alcanzar niveles altos de interacción entre las universidades, los centros de desarrollo tecnológico, las empresas y el Gobierno.



COMENTARIOS AL DOCUMENTO: “LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN POLITICA INDUSTRIAL?”

Preparado por: **OSCAR IVÁN ZULUAGA**

Ha pasado un siglo desde que Inglaterra proclamó su gran revolución industrial y desde entonces para la mayoría de los países que han alcanzado su desarrollo, la formulación de una política industrial se ha estructurado sobre dos grandes ejes. Uno que la política de industrialización se convirtió en el centro del debate económico y por ello todos los esfuerzos en materia macro y microeconómicos se orientaron a fortalecer el logro de ese propósito. En segundo lugar, la base de la industrialización fue la expansión del mercado interno.

El debate por el desarrollo industrial ha experimentado diferentes etapas en los últimos cincuenta años. Al modelo nacionalista de crecimiento industrial basado en la iniciativa privada, se le contrapuso el modelo de las economías centralmente planificadas. Los países pobres encontraron en el modelo de sustitución de importaciones la opción para hacer política industrial en la década de los 60. El surgimiento de los bloques económicos marca la iniciación de la expansión de los mercados y crea las condiciones para un nuevo orden económico internacional que culmina con la globalización y el rompimiento de las barreras culturales, geográficas y económicas.

Esta secuencia de hechos, de aprendizaje de nuevos modelos, permite nutrir el debate para revisar el estado de la política de industrialización de un país como Colombia, la cual debe incorporar todas estas experiencias con el propósito de diseñar una estrategia exitosa que permita mostrar resultados en el muy corto plazo.

Bases Conceptuales de una Política Industrial.

El diseño de una política industrial tiene que construirse sobre unas bases sólidas. Las experiencias mundiales exitosas indican que ello no es posible sino se dan tres elementos: educación, tecnología y visión empresarial.

La educación tiene que convertirse en la gran prioridad de una sociedad que aspire a conseguir condiciones equilibradas de progreso con justicia social y adecuada distribución del ingreso. Colombia con los indicadores actuales de cobertura, calidad e inversión en materia educativa, no puede diseñar una estrategia exitosa en el largo plazo. Es imperativo revisar la estructura de la educación superior, el papel de las carreras técnicas profesionales, la formación especializada en el exterior.

La tecnología no sólo es referida al campo de la innovación y actualización, sino al de la calidad. Se requiere una masificación del concepto tecnología, para abandonar el tradicional empirismo. Son muy pocas las empresas que acceden a Colciencias, Icontec, Centros de Metrología. Lo más difícil de vender a una empresa es el concepto integral de tecnología.

Solamente la adecuada combinación de educación y tecnología garantiza la productividad.



Colombia demanda un cambio en la visión empresarial. El concepto de empresa cerrada, regionalismo, oportunismo y falta de compromiso tiene que ser abandonado. Hay que salir para eliminar los límites mentales y así dejar de pedir tanto a cambio de muy poco. Una vocación exportadora de la dimensión requerida por el país no es posible cuando con raras excepciones se mira más allá de la Comunidad Andina de Naciones.

El Papel del Estado

Una política industrial requiere al menos el compromiso del estado en dos áreas fundamentales: estabilidad macroeconómica e infraestructura.

La estabilidad macroeconómica va orientada en dos direcciones, reducir la inflación a un dígito, sin lo cual no será posible una inserción competitiva en la economía mundial, y la estabilidad en las reglas de juego. La consecuencia directa de ello es garantizar mayores niveles de inversión extranjera y un verdadero estímulo a la generación de ahorro, sin lo cual no puede financiarse competitivamente una política industrial.

Una adecuada infraestructura física, en la cual está demostrado que el estado es un orientador y dinamizador de la participación privada, es la base de la competitividad y es la variable que garantiza el crecimiento del mercado interno.

El Papel del Sector Privado

La ejecución de una política industrial requiere de una verdadera alianza estratégica entre el estado, el sector privado y los trabajadores, a través de la cual se adquieran compromisos serios y de largo plazo. Los acuerdos sectoriales de competitividad son la herramienta adecuada para regular la participación y medir el alcance de los compromisos. Es un instrumento que debe fortalecerse, dándole su verdadero alcance e importancia.

De otro lado, el sector privado debe adquirir la conciencia de contribuir a la construcción de un mercado público de valores, ya que es la única forma de generar el ahorro suficiente para financiar adecuadamente un proceso de industrialización y sin lo cual difícilmente se podrá globalizar las empresas nacionales.

Los Desafíos de la Globalización

La globalización ofrece serios desafíos que vale la pena ponderar en el alcance de lo que debe ser la política industrial.

En primer lugar el costo de oportunidad del tiempo para la toma de decisiones es extremadamente importante. Se vive una competencia mundial de recursos y mercados que puede implicar desplazamientos de oportunidades industriales de alto contenido tecnológico y valor agregado. Ello debido a la estrategia de segmentación de mercados. Miremos el ejemplo de Costa Rica y la producción de Chips que le generara al país cerca de US2.500 millones en un período no mayor de cinco años.

En segundo lugar está la tentación de convertir el sector industrial en transformador, lo que implicaría pocas oportunidades para vencer el subdesarrollo. Ello sería la clara evidencia



de que no existe la voluntad política y el compromiso privado para industrializar la economía colombiana.

Finalmente hay que tener en consideración que la determinación de los sectores y las industrias eje de una política de industrialización debe tener en perspectiva tres variables:

Localización geográfica estratégica, alianzas estratégicas y desagregación tecnológica.



COMENTARIO AL DOCUMENTO “LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA – PYME- COMO PARTE DE UNA NUEVA POLITICA INDUSTRIAL”

Preparado por: **GABRIEL BORRERO RESTREPO**

Resaltamos el planteamiento de una política de carácter regional para el desarrollo de la PYME, lo cual se constituye en un elemento novedoso de este análisis.

Sin embargo, estimamos que la política de carácter regional debe estar articulada con una política nacional, ya que en la primera se hará énfasis en algunos aspectos propios de las empresas de cada región, mientras que la nacional congrega todos los lineamientos necesarios para el desarrollo armónico del tejido empresarial del país. Esto se reafirma en el hecho que la problemática de las PYMEs se puede considerar como única independiente del sector económico o geográfico que se ubique. No se puede desconocer la realidad de las PYMEs frente a la dificultad para acceder al crédito, para recibir transferencia tecnológica, para obtener información de mercados, etc., frente a las grandes empresas las que por sus propios medios pueden encontrar el camino a la eficiencia y competitividad.

También creemos importante precisar que bien la industria genera mayor valor agregado que otros sectores, es necesario el apoyo a todos los sectores empresariales del país, es decir se deben involucrar sectores como el de los servicios, comercio, transporte, etc. que en muchos de los casos complementan la actividad del sector industrial.

Lo anterior implica que dentro de la política empresarial se debe dejar un acápite para el apoyo de las PYMEs, entendidas estas como las empresas de uno cualquiera de los sectores económicos y no solamente del industrial.

En relación con el financiamiento y específicamente con el programa Propyme del IFI, consideramos que no se tuvieron en cuenta los mecanismos de garantía automática creados por convenio celebrado con el Fondo Nacional de Garantías, a fin de disminuir las barreras de acceso al crédito y hacer menor los riesgos de los intermediarios financieros haciendo más atractivo el redescuento de las líneas Propyme.

En el análisis del programa Propyme no se tiene en cuenta los resultados de los estudios efectuados por el Dr. Hernando José Gómez y por la firma Econometría, los cuales dan a conocer el impacto del crédito de redescuento en algunas variables de las PYMEs.

Frente a la actividad de redescuento es necesario poner de presente que tal labor la desarrolla tanto el IFI como los intermediarios sin ningún tipo de incentivos. Lo anterior significa que en el evento de ser posible la eliminación de encajes e inversiones forzosas y permitírsele, al IFI y a las entidades que apoyen a las PYMEs, otro tipo de mecanismos de captación que fuesen menos costosos, se podrían trasladar mayores beneficios a las empresas y darle más atractivos a las líneas de redescuento.

En lo referente a los intermediarios es menester que permita la creación y desarrollo de entidades que como en el caso de las cooperativas tengan un apoyo decidido en la financiación de las PYMEs. Es necesario crear la institucionalidad y el marco regulatorio para que



entidades como las cooperativas y ONGs cuenten con el fortalecimiento para desempeñar adecuadamente el papel de intermediarios financieros y en un próximo futuro los mejores puedan escalar a la categoría de entidades bancarias. El sistema financiero requiere de una política de incentivos para que sea más atractivo el otorgamiento de crédito a las micros y pequeñas empresas y en especial para las entidades que concentran su esfuerzo en el segmento empresarial de las pequeñas empresas.

La política de apoyo que se diseñe para las PYMEs debe tener un encadenamiento con la política que se implemente para las microempresas, ya que muchas de éstas están en el umbral de su tránsito a PYMEs.

Por último, queremos solicitar que las propuestas de solución estén dadas en términos concretos con el fin de que su implementación resulte fácil.



COMENTARIOS AL DOCUMENTO “LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA – PYME- COMO PARTE DE UNA NUEVA POLITICA INDUSTRIAL”

Preparado por: **JUAN ALFREDO PINTO SAAVEDRA**

1. La PYME es procíclica. Sin pretender desconocer la validez de una política industrial de carácter regional, es preciso señalar que ella podrá tener aplicación en la medida en la que la anti-democracia en la dotación de factores y las graves distorsiones de los mercados en cuanto a la oportunidad y costo de aquellos sean superados.
2. La política industrial alcanza un grado mínimo de materialidad, en parte por los problemas fiscales, también por la pobre gestión de las agencias públicas y privadas y, coyunturalmente por la baja credibilidad del gobierno. Los empresarios prescindieron del sector público para enfrentar su crisis durante los últimos años
3. El análisis sobre el proceso de desindustrialización de la economía colombiana es certero. No estamos en presencia de una terciarización positiva, lo ocurrido es simplemente un retroceso de la economía productiva. Hemos pasado de una estructura caracterizada por la oligopolización protegida a una que podríamos caracterizar como signada por la “oligopolización mercantilista”. El análisis sobre pérdida de participación debe considerar problemas de competencia irregular (no de competitividad) interna y externa, y abordar específicamente sectores con fuerte presencia PYME (Ver Trabajo Tirso Beltran - U. Javeriana)
4. El Modelo japonés de subcontratación ha develado su fragilidad durante los últimos años. Miles de PYMES han sido literalmente quebradas por los contratantes para “no sucumbir a la competencia internacional”. La experiencia en el mundo aconseja una síntesis entre política de eslabonamiento subordinado (Japonés-Corea) y política de promoción competitiva individual (Taiwan).
5. Las definiciones sobre PYME en Colombia están dadas por la Ley 78/88 y anualmente se actualizan a través de una circular promulgada por el IFI. Lo que no está determinado es el límite entre pequeña y mediana empresa donde hay variadas apreciaciones. El resumen sobre los planes de desarrollo no es profundo y comporta apreciaciones subjetivas. También es frágil el análisis de las políticas de financiamiento y fomento.
6. Pese al avance logrado con la puesta en marcha de PROPYME en cuanto al volumen de recursos orientados al sector, su utilización por el sistema financiero es todavía baja, particularmente en ciudades intermedias y su costo es exagerado.
7. Los planteamientos y propuestas no consideran la situación fiscal no las limitaciones que en este frente presentan los municipios y departamentos.



Tampoco la gran desigualdad entre regiones y entre los entes territoriales. Parques industriales, desarrollo de capital humano, investigación y desarrollo, autonomía regional del SENA, etc..., son alternativas que deben contemplar la formación de ahorro público regional y la formación bruta de capital.

8. La valoración de lo regional es positiva y válida. Efectivamente, la rehabilitación y la orientación competitiva de la economía productiva requiere una adecuada integración y armonización entre políticas industriales de los órdenes nacional y regional.
9. En su contenido propositivo el trabajo puede ser mejorado en forma ostensible. En cuanto a política de fomento a la competitividad de las PYME existen importantes ejercicios de comparación publicados por la Universidad Externado de Colombia con CINSET y por INSOTEC de Ecuador. Las propuestas recaen en orientaciones generales conocidas y en algunos casos poco exitosas (Ver Bolsas de Subcontratación)
10. Es preciso extender y habilitar en el nivel de las políticas regionales, instrumentos, experiencias y líneas de promoción que han obtenido resultados significativos durante los últimos lustros. Tales los casos de los PRODES (Proyecto de Desarrollo Sectorial) puestos en marcha por CINSET-FONADE a partir de la experiencia chilena y más mecanismos claves en el impulso de un nuevo asociativismo empresarial e instrumentos válidos para la materialización de la política de fomento.
11. Así mismo, debe considerarse el modelo parque industrial - comercial a escala municipal promovido por FEPICOL y la gobernación del Valle del Cauca para el estrato de las micro y pequeñas unidades
12. El modelo de COIMPRESORES en el sector gráfico en el ámbito de las regiones ha probado su eficacia y merece ser replicado en otros renglones de la manufactura.
13. Especial atención debe otorgarse a los estudios locales y regionales de identificación de oportunidades para el establecimiento PYMES a efecto de reducir la incertidumbre y desarrollar la preinversión en pequeña escala. Los estudios realizados en Casanare, Caquetá, Santander y en sectores específicos son válidos derroteros para disminuir la mortalidad de pequeños negocios así como para movilizar la inversión privada.
14. El modelo de la Unidad de Asistencia Técnica Ambiental - ACERCAR puesto en marcha en Santa Fe de Bogotá por el DAMA ha comprobado ser el mecanismo idóneo para promover el mejor desempeño de las PYME en materia ambiental.
15. En el nivel macro es indispensable abordar el problema de la promoción de la competencia en cuanto a las prácticas monopólicas que trascienden las restricciones regularmente consideradas en Colombia y se han erigido en obstáculo principal al desarrollo de las PYME, siendo tal lesivas como el contrabando, el dumping y las demás manifestaciones de la competencia desleal.
16. La política de fomento a la competitividad de las PYME, aún aquella que se formule como política industrial, debe considerar la articulación manufacturera -



comercio - servicios pues temas como la relación de las PYME con los hipermercados, o la promoción de estructuras para la comercialización en volumen van a ser decisivos durante los años por venir

17. El proceso hacia las desregulación y contra la tramitomanía debe alcanzar expresiones concretas e irreversibles. La política entonces ha de trascender lo enunciado (Ver trabajo de Luis Alejandro Bernal sobre el particular)

COMENTARIOS AL DOCUMENTO “LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA – PYME- COMO PARTE DE UNA NUEVA POLITICA INDUSTRIAL”

Preparado por: **JOSÉ MIGUEL CARRILLO M.**

Quiero expresar mi agradecimiento por la oportunidad que se me brinda, para hacer algunos comentarios al estudio “La pequeña y mediana empresa -PYME- como parte de una nueva política industrial”

Resumiré este comentario en tres aspectos que me parece fundamental resaltar por parte de ACOPI.

Al profundizar sobre el contenido de dicho documento, se podría concluir que allí esta la verdad y la realidad de lo que debe ser el futuro, el fomento y el desarrollo en las pequeñas y medianas empresas en Colombia, y la razón por la cual estamos aquí presentes.

El hacer referencia al tema gremial, antes y ahora, hemos estado identificados claramente con el concepto mencionado, con la diferencia de que hace algunos años lo concebíamos en un entorno diferente, pero en el fondo el mensaje siempre ha sido el mismo.

Al hacer referencia al trabajo de Juan Alfredo Pinto y Luis Alejandro Bernal, en el tema de la Ley 78 de 1988, cuyo desarrollo se fundamentó en el fomento de las PYME, los planteamientos allí esbozados se refieren al entorno de hace 10 años, y para este momento y circunstancia tenía absoluta validez. Si a esto le llamamos el viejo gremio, este gremio ya estaba pensando claramente en políticas de fomento a la PYME desde las circunstancias, la coyuntura y el entorno de este momento. Esto es importante resaltarlo.

Para el proceso de globalización y apertura empieza una nueva tarea de actualizarnos y ponernos a tono con el reto característico de este gran cambio; y aparece allí un rompimiento o un bache en el cual a mi modo de ver, hemos perdido mucho tiempo, discutiendo cual es el camino para encontrar la mejor ruta hacia el éxito de la PYME en el nuevo entorno.

Si nosotros hubiéramos comprendido en el momento de esa ruptura o de este bache, que lo que hoy se está haciendo era importante, seguramente la consideración de lo macro, no hubiera dejado de lado la importancia del factor microeconómico, en una economía como la nuestra.

Mientras lo macro vaya bien y tengamos crecimiento en el PIB superior al 4%, lo demás no importa, y creemos que allí hay un error.

Definitivamente la gran sombrilla o el gran paraguas del crecimiento macro, nos está mostrando resultados buenos, con un crecimiento de buen nivel en el entorno de América



Latina, pero la pregunta es: ¿en qué se ha beneficiado o qué hemos ganado a nuestro nivel con éstos crecimiento?.

Al analizar los crecimientos encontrados que vienen de sectores poco generadores de mano de obra, de valor agregado manufacturero, con las graves consecuencias sociales que esto representa.

Por fortuna y de esto nos sentimos satisfechos, en el gremio hemos venido pregonando la necesidad imperiosa de una política industrial, con orientación al fortalecimiento y fomento de la pequeña y mediana empresa en Colombia.

En época reciente cuando se habló de política industrial se dijo que “la mejor política industrial era una sana política macroeconómica”. Y esto es importante; pero además hay que tener en cuenta que cuando empezamos a bajar a lo meso y microeconómico, allí las cosas no están bien.

Si no se quiere hablar de política industrial porque esto es muy complejo, y se dificulta para acomodarlo a las políticas macroeconómicas, es conveniente al menos hablar de un plan indicado para la industria, con claras orientaciones y reglas de juego que permita a los inversionistas comprometerse con el futuro económico del país y así generar nuevos empleos.

Se hacen necesarios estudios al estilo monitor, que identifiquen factores claros de competitividad por región o en la cadena, que nos permitan adelantar políticas de fomento y desarrollo para esos sectores altamente competitivos en los futuros mercados externos.

En resumen el país necesita definir y analizar donde están sus ventajas competitivas o comparativas frente a ventajas similares de otros países.

Así nos duela, debemos concluir que algunos sectores PYME no son competitivos, y que aún con nuevas tecnologías, capacitación, desarrollo gerencial y otros esfuerzos, no podremos considerarlos como viables internacionalmente.

Todo lo anterior nos debe llevar a la conclusión de que Colombia necesita de un plan indicativo empresarial, que nos aclare cuales son los productos o servicios para los cuales tenemos condiciones, infraestructura, materias primas, equipos, mano de obra, capacidad de gestión, recursos, clima, medio ambiente, todo aquello que hace factible el entorno empresarial para ser competitivos y motivar la inversión pública y privada.

Entonces Señores, no quiero extenderme más; en este trabajo encontramos elementos que nos llegan muy al corazón del Gremio. Realmente nos sentimos muy contentos porque éste trabajo aporta mucho a los estudios que vienen adelantando Acopi y otras instituciones como Fundescol y Ficitec, para ensamblar el plan de desarrollo para las PYME.

Estamos también convencidos del papel protagónico que deben jugar los empresarios en este proceso.

Chile esta haciendo fomento a la Pequeña y Mediana Empresa; en Colombia no estamos pidiendo subsidios, regalos o políticas paternalista hacia el sector. El empresario debe aportar para mejorar su desempeño y esto viene haciendo Acopi con el programa asociativo PRODES.

El pequeño empresario individualmente no puede enfrentarse a un mundo altamente competitivo; solamente mediante una estrategia asociativa podremos tener acceso a los mercados externos, convertimos en empresas exportadoras, con visión de futuro y convencidos de que unidos podremos colaborar para competir.



Finalmente repito, bienvenido este trabajo, con todos sus elementos de análisis y discusión, pues esto se debe convertir en una política clara del nuevo plan de desarrollo; necesitamos un marco de referencia que nunca hemos tenido, apoyado con la voluntad política del gobierno, de los empresarios, de las instituciones, y de los estamentos que estamos comprometidos en este propósito para sacar adelante la clase media empresarial colombiana.



El **CID** es la Unidad Académico Administrativa de Investigación y Extensión de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional, sede Bogotá.

La función principal del **CID** es realizar actividades de investigación y extensión (asesorías, consultorías, educación continuada, etc.) siguiendo las pautas del Acuerdo 004 de 2001 expedido por el Consejo Superior Universitario.

Visión Consolidar su liderazgo a escala regional y nacional y lograr su posicionamiento en la investigación, asesoría y consultoría de los grandes problemas económicos, sociales, ambientales, financieros y de gestión de las organizaciones públicas y privadas, mediante la formulación de lineamientos generales de política, y el diseño y formulación de programas y proyectos.

Misión El CID tiene como misión analizar, producir y socializar conocimientos de las ciencias sociales, económicas y empresariales, que respondan a los retos de la sociedad colombiana, así como a sus problemas regionales, nacionales e internacionales.

Grupos de investigación

- Grupo de economía internacional, GREI
- Grupo de política pública y calidad de vida
- Grupo de seguridad social
- Observatorio de Coyuntura Socioeconómica
- Observatorio de Energía