
EL CAMBIO DEL PATRÓN DE ESPECIALIZACIÓN EN EL PLAN

José G. García I.

Profesor Asociado, Facultad de Ciencias Económicas,
Universidad Nacional de Colombia

Resumen

García I. José G. "El cambio del patrón de especialización en el Plan", Cuadernos de Economía, v. XVIII, n. 30, Bogotá, 1999, páginas 85-102

La estrategia de crecimiento del Plan de desarrollo se basa principalmente en el dinamismo de las exportaciones y la productividad del mercado interno. El peso recae sobre las exportaciones no tradicionales, buscando convertir las exportaciones industriales en la principal fuente de ingresos externos. El mayor problema de la apertura es la distorsión ocasionada por la revaluación, que afecta la competitividad interna y externa del país. Ante esta situación adversa, la integración regional ha sido el principal determinante del dinamismo de las exportaciones no tradicionales. En concordancia con su visión neoliberal, el Plan no define una política comercial estratégica, lo que hace poco factible que el patrón de especialización cambie a corto plazo. La viabilidad de la estrategia de crecimiento depende, en el corto plazo, del ajuste del tipo de cambio, y en el largo plazo, de la consistencia de las políticas estructurales, horizontales y verticales, de fortalecimiento de la capacidad productiva, competitiva y tecnológica del país.

Abstract

García I. José G. "The change in the specialization pattern in the Plan", Cuadernos de Economía, v. XVIII, n. 30, Bogotá, 1999, pages 85-102

The growth strategy of the Development Plan is based mainly on the dynamism of exports and the productivity of the internal market. The weight falls on non-traditional exports, seeking to turn industrial exports into the main source of external income. The biggest problem of the opening is the distortion caused by revaluation, which affects the internal and external competitiveness of the country. Faced with this adverse situation, regional integration has been the main determinant of the dynamism of non-traditional exports. In accordance with its neoliberal vision, the Plan does not define a strategic commercial policy, which makes it not very feasible that the specialization pattern will change in the short term. The viability of the growth strategy depends in the short term on the adjustment of the exchange rate, and in the long term on the consistency of the structural policies, horizontal and vertical, for strengthening the productive, competitive, and technological capacity of the country.

ORIENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO

A diferencia de *El Salto Social* [González 1995, García 1995a], el Plan de Desarrollo para el período 1998-2002 plantea en forma más decidida el tema de la inserción internacional y del posicionamiento del país en el proceso de globalización económica. El propósito del Plan es convertir a las exportaciones en el motor de crecimiento de la economía y crear "las bases" de un cambio estructural en el sistema productivo, para orientarlo a los mercados externos.

El enfoque para reactivar la economía y encauzarla hacia una dinámica de crecimiento "sostenido de largo plazo" consiste en seguir la senda abierta por las experiencias asiáticas de crecimiento por medio de las exportaciones industriales.¹ Su pertinencia se basa en los antecedentes históricos observados, en los procesos de industrialización clásicos y recientes, donde el comercio exterior juega un papel primordial en la dinámica estructural de las economías con mercados restringidos. Además esta forma de crecimiento, en economía abierta, se refuerza hoy con el avance de la mundialización y regionalización de la vida económica [Moneta 1992, García 1995b].

Esta cuestión responde a una lógica sencilla: no pueden existir producciones a escala sin mercados extendidos [Smith 1988, 716]. En países pequeños como Colombia, donde, debido a la orientación de la producción hacia el mercado interno, el avance de la industrialización se estanca por insuficiencia en la formación de salidas, existen dos caminos para la crea-

1 La participación relativa de Asia en las exportaciones mundiales pasó del 75 por mil en 1979 al 158 por mil en 1996. En contraste, la participación de América Latina pasó de 56 por mil a 52 por mil respectivamente [CEPII 1995, 1998].

ción de mercados extendidos: mediante las exportaciones, lo cual depende de mantener condiciones de especialización y competitividad internacional adecuadas para garantizar que la inserción internacional sea dinámica y sostenible en el largo plazo. O a través de una dinámica de aumentos conjuntos de productividad en todo el sistema productivo, con los consecuentes efectos de ingreso y distribución en términos de ampliación de las demandas internas de consumo e inversión.² La eficacia en este caso depende de la flexibilidad de los mecanismos de distribución del ingreso y del eslabonamiento de la demanda interna, en una dinámica mesoeconómica de crecimiento [Hirschman 1986].

Una tercera vía consiste en integrar los dos modelos mediante una estrategia combinada de crecimiento impulsado al mismo tiempo por las exportaciones y por la productividad creciente del mercado interno. Sin una definición clara de los mecanismos microeconómicos y mesoeconómicos de formación de la demanda³, esta es la dirección que pretende seguir el Plan de desarrollo. Ella se concreta en la sinergia entre las políticas macro, meso y micro de la estrategia de crecimiento.

PROBLEMAS DEL MODELO DE APERTURA

El Plan reconoce el efecto negativo del modelo de apertura ocasionado por la apreciación real del tipo de cambio. Este comportamiento, similar al observado en otras economías latinoamericanas, se explica principalmente por la afluencia de capital externo, sin que exista una estrecha relación con la utilización de la capacidad de producción de bienes transables [French-Davis 1996].

En los últimos ocho años Colombia pasó de un modelo de acumulación de reservas basado en una balanza comercial positiva, con crecimiento del sector de bienes transables, a un modelo de debilitamiento estructural del sector externo basado en fuertes flujos de capital, y atonía del crecimiento.

El principal problema del modelo vigente —que el Plan no menciona explícitamente— es la autonomización de la cuenta de capital de la balanza

2 Este modelo de crecimiento descansa sobre la reducción de las brechas de productividad en la economía. Al hacer más homogéneos los aumentos de productividad, son más fuertes las potencialidades de crecimiento real. Éste fue uno de los mecanismos de expansión de las economías europeas después de la segunda guerra mundial [Lutz 1984].

3 El Plan resuelve el problema de la demanda de dos formas, por el mecanismo de estimación de la demanda agregada, y suponiendo una demanda preexistente en el mercado mundial.

de pagos, sin que exista un mecanismo apropiado para esterilizar los efectos monetarios. La presión revaloracionista proviene básicamente de los movimientos en la cuenta de capital de la balanza de pagos y no de los altos ingresos petroleros como se pensó inicialmente. El aumento de los flujos de capital externo y la prioridad que, en la gestión monetaria, ha tenido la lucha contra la inflación son las causas principales de la revaluación sostenida del tipo de cambio. La sobrevaluación del peso impide una evaluación correcta de la productividad y de la competitividad de la producción nacional, y su resultado es una distorsión de precios adversa al crecimiento económico.

Los efectos de esta distorsión macroeconómica han sido; primero, la sobrevaloración de los precios internos deteriora la competitividad de las exportaciones, en especial de los productos con alta sensibilidad al comportamiento del tipo de cambio, como los productos agrícolas no tradicionales y los de la industria liviana:⁴ textiles, confecciones, editoriales, calzado y manufacturas de cuero; esto ha frustrado la consolidación de los procesos de especialización que venían avanzando en estas ramas industriales desde los años ochenta [García 1993].

Segundo, la distorsión de los precios en favor de los productos extranjeros ha estimulado la demanda por importaciones. El desplazamiento de una parte de la demanda hacia los bienes importados, ha tenido consecuencias desastrosas en numerosas empresas medianas y pequeñas, que no tenían condiciones de adaptación competitiva y se han visto forzadas a cerrar. Como resultado tanto de los esfuerzos de racionalización y modernización de la producción industrial, como del cierre de empresas ha habido una mayor concentración del poder económico, un aumento de la exclusión salarial, desempleo e informalidad y se ha inmovilizado una parte de los capitales en crisis.⁵

4 Una característica tecnológica de las industrias livianas es que presentan mayores coeficientes de utilización de mano de obra. Al debilitarse el crecimiento en estas ramas, se contraen notablemente las oportunidades de creación de nuevos puestos de trabajo.

5 El aumento del desempleo y la informalidad, en las condiciones actuales no es un problema fácil de resolver. Las políticas de modernización del aparato industrial, implican la adopción de tecnologías intensivas en capital físico y humano. Para alcanzar las metas de empleo en el Plan, los niveles de inversión deben ser superiores a los proyectados. También deben ampliarse de manera significativa las oportunidades de formación y adaptación laboral en el sector educativo del país a todos los niveles. La creación de un sistema de empleo sólido y acorde con los nuevos patrones industriales, hace necesaria una acción más eficaz del sector educativo en la formación y calificación para el trabajo en estructuras de producción complejas.

Tercero, de acuerdo con la concepción del modelo, la apertura de la cuenta de capital facilita los aportes de ahorro externo y de inversión extranjera con el fin de aumentar la capacidad de inversión y la inserción internacional del país. A pesar de los fuertes incrementos de los flujos de capital y de inversión extranjera de los últimos años, ellos todavía no se reflejan en un crecimiento importante de las exportaciones. La orientación principal de las empresas con inversión extranjera en el país es todavía el mercado interno;⁶ en el largo plazo, la contribución a los ingresos externos por parte de estas empresas, no compensa los pagos que demandan por importaciones, servicios tecnológicos, comerciales y financieros. En sentido opuesto a los argumentos convencionales sobre las ventajas cambiarias y de internacionalización de la inversión extranjera, ella constituye un factor de déficit estructural en cuenta corriente.

LAS EXPORTACIONES COMO ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO

El programa de estabilización macroeconómica y la estrategia de crecimiento asignan el papel principal a las exportaciones. Desde la perspectiva de la producción y de la demanda, el sector exportador es considerado el soporte principal de toda la estrategia; se contempla una estabilización suave en los dos primeros años y una reactivación importante en los dos últimos años del Plan. Con este objetivo propugna inicialmente por corregir las distorsiones macroeconómicas que afectan negativamente las exportaciones y la inversión privada, reduciendo el déficit fiscal, conteniendo la revaluación del tipo de cambio y las tasas de interés.

En la fase recesiva del presente año, reforzada por las políticas procíclicas, de impuestos y de contracción del gasto público, las exportaciones tienen la tarea, no sólo de compensar la caída de la demanda pública y privada, sino también de asegurar que la producción agregada alcance un crecimiento aceptable.⁷

6 Sólo en las industrias de química básica, tabaco y papel, el coeficiente de internacionalización de las empresas con inversión extranjera supera el 20 por ciento. La mayoría de empresas que han recibido inversiones en lo que va de los años 1990, presentan coeficientes de exportación cercanos o inferiores al de la economía, 12.2 por ciento en 1997 [Fatat 1998].

7 Si se tiene en cuenta el cambio que implica para la previsión del Plan la diferencia entre el crecimiento estimado inicialmente de 2 por ciento para 1998, en el modelo de programación, y la cifra de crecimiento divulgada oficialmente de apenas 0.2 por ciento, esto implica una seria restricción a la baja de las proyecciones de crecimiento. En el presente año, si no cambian las políticas restrictivas que refuerzan la caída de la demanda interna, la actividad puede descender a un nivel inferior al del año anterior. Para paliar la tendencia recesiva de la econo-

Teniendo en cuenta la tendencia observada, el Plan toma las exportaciones como el componente más dinámico de la demanda agregada y prevé que crezcan a un ritmo promedio de 7.6 por ciento anual en los próximos años para alcanzar las metas de crecimiento, empleo y déficit en cuenta corriente. El escenario de ingresos no es optimista para las exportaciones tradicionales, que se deben mantener entre el 6.8 por ciento y el 7 por ciento del Pib durante todo el período. El peso de la estrategia recae en las exportaciones no tradicionales, que tendrán que duplicar sus ingresos en los próximos cuatro años e incrementar en cuatro puntos su participación en el Pib, hasta alcanzar el 9.8 por ciento del Pib en el año 2002.

Esta proyección es importante por cuanto evidencia que el Plan busca quebrar el patrón de especialización tradicional en el país y consolidar al sector industrial como principal sector exportador en los próximos años. Si este objetivo se cumple, el país estaría ingresando en el siglo XXI en una nueva etapa de la industrialización jalonada por el dinamismo de las industrias de exportación.

EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR EN LA APERTURA⁸

Los objetivos de crecimiento del Plan dependen de lo que se haga por consolidar las exportaciones no tradicionales y de la reactivación del mercado interno. Un examen del comportamiento del comercio exterior en la apertura puede brindar una idea de las posibilidades de la estrategia de crecimiento.

Mientras que las exportaciones alcanzaron en 1997 un nivel 61 por ciento superior respecto a 1991, las importaciones lograron multiplicarse 3 veces en el mismo período. El país pasó de un superávit comercial de 2191 millones de dólares en 1991 a un déficit promedio de 2610 millones de dólares entre 1993 y 1997.

Ha habido un aumento de los ingresos por exportaciones tradicionales ante todo por el incremento de las exportaciones mineras. Entre 1994 y 1997, el volumen de las exportaciones de carbón aumentó 39 por ciento y las de petróleo 87 por ciento.

Por su alta sensibilidad a la tasa de cambio, las exportaciones agrícolas no tradicionales experimentaron una fuerte disminución; sus ingresos en

mía, la reactivación de las exportaciones y la reducción del déficit comercial, son indispensables. Esto es factible dependiendo de la devaluación real del tipo de cambio en el presente año.

8 El análisis de esta parte se presenta con base en las estadísticas oficiales del Ministerio de Comercio Exterior, publicadas en la Revista Economía Abierta, varios números.

1997 apenas llegaron al 65 por ciento del nivel de 1991. La revaluación es la causa principal del desplazamiento de estos renglones de exportación.

Las exportaciones industriales registran un comportamiento variable; mientras que las exportaciones de la industria liviana se estancaron —en 1997 el monto en dólares fue 1.05 veces el de 1991— los demás sectores tuvieron un alto crecimiento: agroindustriales, 2.46 veces; industria básica, 2.85 veces; y el conjunto, maquinaria, equipo y automotriz 2.89 veces.

En cuanto a la estructura de mercados, los principales mercados de destino de las exportaciones primarias tradicionales y no tradicionales y de la industria liviana son los de Norteamérica y la Unión Europea. En contraste, los principales mercados de las exportaciones industriales en ascenso son principalmente algunos mercados latinoamericanos, en especial los de la Comunidad Andina.

La apreciación del tipo de cambio, no ha tenido igual incidencia en los diferentes mercados. Ha frenado las exportaciones a los mercados tradicionales del Norte, en los que el efecto precio se refleja claramente; y, en las exportaciones a los países de América latina, el efecto adverso de la revaluación ha sido compensado por el comportamiento similar de los precios en tales países [Rosenthal 1996].

Aunque el Plan no lo menciona, el mecanismo más eficaz para el crecimiento de las exportaciones no tradicionales ha sido el avance de la integración regional. Al actuar conjuntamente y en forma más o menos simultánea los procesos de liberación comercial y de revaluación, el escenario ha sido propicio para el crecimiento del comercio, que ha estado además reforzado por el crecimiento económico de la región.

Del lado de las importaciones, los bienes de consumo tuvieron un fuerte aumento de 5,5 veces entre 1991 y 1997, mientras que los bienes intermedios y de capital —que guardan una estrecha relación con la dinámica del aparato productivo— aumentaron 2.32 y 3.4 veces respectivamente.

Por países y áreas de mercado de las importaciones, con excepción de Japón y del Mercosur, con aumentos moderados de 41 y 92 por ciento respectivamente entre 1991 y 1997, en las demás zonas se registra un fuerte aumento. Los mayores incrementos los presentan las importaciones provenientes de las economías emergentes: de los países de reciente industrialización (PRI), aumentaron 7.74 veces; de Chile 4.52, de la Comunidad Andina 4.44 y de México 3.58. La evolución de las importaciones de latinoamérica se explican sobretodo por el avance de los procesos regionales de integración. En el caso de los PRI han actuado conjuntamente la apertura comercial y la revaluación del tipo de cambio.

Las importaciones de los mercados tradicionales aumentan en forma desigual: las importaciones desde Estados Unidos se multiplicaron 3.47 veces y las de la Unión Europea 2.74. Esta dinámica diferenciada, se explica por las ventajas de localización y por la fuerte relación del mercado estadounidense con la estructura productiva y los patrones de consumo en el país.

Este breve análisis resalta la importancia de considerar de manera diferenciada la forma como se transmiten los efectos de la apertura, a las diversas ramas de producción y áreas de mercado del comercio exterior del país. A este respecto, el argumento de neutralidad de la política es insatisfactorio por cuanto los efectos finalmente se crean y distribuyen privilegiando unos productos y zonas más que otros, un comercio más que otro, con efectos que pueden reforzar o debilitar las estructuras de poder y concentración comercial de determinados sectores y mercados. Estas evidencias plantean de nuevo la cuestión de la selectividad y activismo en las políticas industrial y comercial por ramas de producción y áreas de mercado.

PROBLEMAS DE CONCEPCIÓN EN EL PLAN

El diagnóstico general en el que se basa la estrategia de crecimiento no es del todo compatible con el objetivo estratégico de internacionalización que propone el Plan. En el modelo de previsión macroeconómica no están definidas las condiciones del contexto internacional. No tiene en cuenta la estructura de los mercados de exportación ni las perspectivas macroeconómicas y de crecimiento en esos mercados ni el comportamiento de las exportaciones por zonas y productos. La ausencia de estos aspectos en el modelo, reduce la confiabilidad de los diagnósticos y de la estrategia de crecimiento.

Tampoco existe una formulación clara de política comercial estratégica. Por su orientación ortodoxa, el Plan acepta el paradigma del mercado competitivo, sin tener en cuenta las formas dominantes de competencia imperfecta, de organización industrial y de creación de ventajas comparativas dinámicas en el comercio internacional [Krugman 1986]. Al insistir en el mercado competitivo como asignador de recursos, el Plan va en contra de los desarrollos de la nueva teoría del comercio internacional y se corre el peligro de reforzar la inercia de las ventajas comparativas estáticas o de dotación. Con su enfoque de política comercial, básicamente mediante instrumentos horizontales, es poco probable que cambie el patrón de especialización del país.⁹

9 Ésta es una de las mayores limitaciones del modelo. Las empresas colombianas en su mayoría se mantienen supeditadas a la inercia del mercado nacional. Salvo

El aprovechamiento de las ventajas de localización y de dotación de recursos naturales en las regiones no es suficiente para cambiar el modelo de inserción internacional. Tampoco basta con la participación privada y la concertación en aspectos financieros y de ordenamiento institucional de la acción pública, sin tocar el nervio de la producción y las externalidades, donde se determinan la competitividad de las empresas y del mercado interno.

POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DE LA INTERNACIONALIZACIÓN

En la formulación del Plan el eje de las políticas de la estrategia de crecimiento busca mejorar la competitividad del mercado interno mediante la combinación de políticas para aumentar la productividad, mejorar las variables tecnológicas, las externalidades de los bienes públicos y los costos de transacción de las acciones públicas. Las políticas se dirigen al entorno general, a las regiones y a las empresas.

Políticas del entorno general

Estas políticas tienen el objeto de mejorar las condiciones del entorno socioeconómico general, infraestructural, macroeconómico e institucional de funcionamiento del mercado. El propósito de impulso a las exportaciones se obtiene por medio de la generación de economías externas por el aumento conjunto de la productividad y por la reducción de los costos de transacción en el mercado interno y en las exportaciones.

De acuerdo con el enfoque de la teoría de crecimiento endógeno, el Plan le da importancia a los esfuerzos para la formación y el mejoramiento del capital humano y social, para mejorar las condiciones de formación y calificación laboral, y de mejoramiento de los procesos de aprendizaje e innovación industrial.

Preocupa, sin embargo, la escasa importancia que le da el Plan al tema de la educación superior y la posición simplista que adopta a este respecto en términos de definir únicamente algunos mecanismos de financiación. El problema de la educación es uno de marca mayor que requiere de soluciones verdaderamente esenciales y contundentes. Tanto en la

pocos casos, las estrategias industriales dominantes son defensivas y adaptativas. En el país son pocos los verdaderos capitanes de industria o empresarios en el sentido de Schumpeter, para quien la evolución y el cambio estructural en el capitalismo están basados en procesos dinámicos de destrucción creativa, lo que presupone un fuerte liderazgo empresarial, para impulsar los procesos de innovación y de mimetismo tecnológico en el desarrollo industrial [Schumpeter 1911].

orilla pública como en la privada, a todos los niveles, existe buena y mala calidad. Ello refleja la pluralidad cultural, ética, y la desigualdad económica, —en oportunidades de acceso y de permanencia— existente en el país, reforzadas por la heterogeneidad de condiciones —recursos e idoneidad— en el sistema educativo.

La política de formación de capital humano en el país ha adolecido de un problema de eficacia en el logro integrado de objetivos de calidad en los diferentes niveles de la educación.¹⁰ Al lado de las políticas de ampliación de cobertura, cabría una estrategia de reducción de brechas de calidad y de homogeneización a todos los niveles.

La estrategia de inversión del Plan también responde al objetivo de reforzar la estrategia de exportación. El Plan se propone ampliar los campos de inversión privada en infraestructura de transporte, de energía, de telecomunicaciones y en la exploración y explotación minera. Los efectos de externalidad de estas inversiones sobre las exportaciones, si se cumplen los programas de inversión, sólo podrán apreciarse a medida que las mejoras infraestructurales generen las economías de escala positivas para la competitividad interna y externa.

En el frente macroeconómico, para lograr los objetivos de reactivación del crecimiento y de cambio estructural, el Plan propone ajustar la tasa de cambio y las tasas de interés, de manera favorable al crecimiento de las exportaciones y de la inversión en el sector real de la economía. Este resultado depende de los instrumentos que se creen para asegurar la orientación productiva de los recursos externos y para reducir las presiones especulativas en la cuenta de capital de la balanza de pagos.

En el terreno institucional, las acciones buscan, fortalecer la concertación con el sector privado en la orientación de las políticas de apoyo a las mejoras de productividad y competitividad de las empresas. También se plantea la racionalización de las acciones institucionales del sector público con el fin de reducir al máximo los costos de transacción, relativos a los sistemas de información especializada, a los mecanismos de apoyo institucional y de regulación en las operaciones de comercio exterior.

10 En el Plan prevalece la visión instrumental de la economía. El ser humano es considerado como mero instrumento de producción y de ingreso. Teniendo en cuenta el proceso de desarrollo que implica alcanzar los propósitos de paz y cohesión social, sería más apropiado utilizar la noción de desarrollo de la capacidad humana en el sentido definido por Sen [1996], como la oportunidad “para llevar una vida más digna y libre”. Esta noción, como muestra Sen, tiene una relación directa con el bienestar y la libertad, y una relación indirecta con la producción y el ingreso.

Políticas dirigidas a las empresas

Tienen el objeto de fortalecer las condiciones de obtención de aumentos en la productividad industrial, mejorar los niveles de competitividad externa y la capacidad de generación de dinámicas tecnológicas asociadas a la gestión, la organización industrial, la innovación de procesos de producción y de productos.

En este campo las políticas se dirigen en especial a estrechar las conexiones mesoeconómicas de las pequeñas y medianas empresas con las empresas del sector exportador. Al ampliarse los eslabonamientos interindustriales y las cadenas de valor con el sector exportador, a medida que este sector crece, son amplias las potencialidades de modernización industrial y de obtención de ganancias microeconómicas y mesoeconómica de productividad. La ampliación en el uso de la capacidad instalada, crea condiciones favorables de competitividad, para el impulso del crecimiento de la producción, la inversión y el empleo.

En el supuesto que las exportaciones alcancen el crecimiento esperado, la clave para convertir la dinámica exportadora en dinámica interna, está en el mecanismo interno de transmisión de la demanda, desde el sector líder hacia el resto del aparato productivo [García 1998]. Esto depende de la forma como el flujo circular de la reproducción en el sector exportador se integre con los demás sectores de producción.

Para recuperar la producción de bienes transables, se contempla que a medida que las empresas exportadoras, puedan elevar sus escalas de producción y cambiar sus patrones tecnológicos, esto conlleva efectos de encadenamiento hacia las pequeñas y medianas empresas industriales en las cadenas de transacción. En este sentido, la política se propone apoyar los procesos de adaptación industrial.

En esta misma línea de políticas también se le da importancia a la necesidad de integrar las empresas con inversión extranjera a los propósitos del modelo de internacionalización del Plan. Con este fin se quiere dar mayor seguridad al capital extranjero en cuanto a los derechos de propiedad en general, para inducir una mayor participación de las empresas con inversión extranjera directa en la estrategia exportadora.

La evidencia de los años 1990, muestra que la mayor proporción de la inversión extranjera se dirigió a sectores no transables y a la producción de bienes transables con pocos encadenamientos internos como los hidrocarburos; buena parte se dirigió a la privatización de las empresas estatales, de servicios públicos y a la compra de bancos. Aunque aumento en forma notable la inversión en la industria, no ha cambiado la estrategia de mercado dominante.

Es cierto que un número de empresas con inversión extranjera dirigen parte de su producción a las exportaciones [Fataf 1998]; pero también es cierto que en la economía colombiana, la estrategia de mercado en la mayoría de casos tiene la prioridad de preservar la posición oligopólica de las firmas en el mercado nacional. A esto obedece la baja propensión a exportar.

Si se tienen en cuenta las prácticas habituales de las empresas extranjeras en el país, no es justificado el énfasis que el Plan le da a la participación de estas empresas en la estrategia central del Plan. Para alcanzar dicho cometido, tendría que cambiar radicalmente la visión que las empresas extranjeras tienen del mercado colombiano y por ende cambiar la estrategia industrial y de mercado. Supondría por tanto crear condiciones estructurales, infraestructurales e institucionales diferentes a las actuales. Una elevación sustancial del aprendizaje técnico e industrial de la fuerza laboral del país, un mejoramiento significativo de las capacidades de aumentos de productividad y de innovación en la empresa y en el conjunto del sistema productivo, una reducción sustancial de la corrupción en las cadenas de transacción, de la inseguridad y en general de los costos de transacción internos y del comercio exterior.¹¹

Políticas enfocadas en las regiones

Estas políticas responden al objetivo de potenciar la competitividad y las economías de especialización regional. El propósito es plausible, pero no ofrece las mismas posibilidades a las diferentes regiones del país. Se destacan acá las diferencias no sólo de localización frente a los mercados externos e internos y de desarrollo, sino también las trayectorias de los sistemas de producción regional y local, y su orientación dominante, hacia el espacio económico regional, nacional o internacional.

En la mayoría de los departamentos interiores con economías regionales pequeñas y poco integradas a los circuitos de intercambio del mercado nacional o internacional, las ventajas comparativas no existen, o dependen exclusivamente de la dotación inicial en recursos naturales minerales y agrícolas. En muchos casos las deficiencias del sistema de integración física del espacio nacional dificulta aún más el acceso e integración a los circuitos de formación de la demanda agregada.

11 Una problemática similar afecta al sector turístico del país. La estrategia para el aumento de las exportaciones en este sector resulta poco viable, a causa de los fenómenos de violencia e inseguridad que registra el país. En este sector, al igual que en el comercio de bienes, la revaluación del tipo de cambio también ha afectado negativamente la competitividad y la demanda.

Por otra parte, en las diferentes regiones del país son numerosas las empresas que basan su desarrollo en el mercado local, regional. Con excepción de las regiones donde están situados los grandes mercados del país (Bogotá, Medellín, otros) no es común encontrar en las regiones del interior y aun en las costas, empresas que programen sus fronteras de producción considerando la totalidad del espacio económico nacional. Más difícil es encontrar empresas con una planeación de la producción enfocada a los mercados andinos y latinoamericanos. Solo un selecto grupo de empresas, la mayoría de ellas localizadas en las zonas francas o en las regiones donde funcionan los grandes mercados del país, con tecnologías modernas y con prácticas de gestión modernas logran penetrar y segmentar los exigentes mercados del mundo industrial o postindustrial.

El esfuerzo por compatibilizar y racionalizar las potencialidades de especialización regional con las ventajas comparativas de localización, principalmente en las regiones costeras del país, es justificado para mejorar las condiciones de competitividad de las exportaciones. El propósito de relocalización y deslocalización de las plantas industriales de exportación en las regiones de frontera es plausible como estrategia competitiva de largo plazo, pero poco viable para la vigencia del Plan.

En general, la mayoría de empresas internacionaliza sólo una parte de la producción, dependiendo en mayor medida de las externalidades y de la demanda del mercado interno. Por lo tanto, al ponerse en marcha este componente de la estrategia de exportación, el eventual proceso de construcción de las nuevas plantas demandará un tiempo, antes de dar resultados en términos de las metas de exportación. Por lo tanto esta política solo puede tener efectos al final del período del Plan.

El enfoque del Plan deja entrever la ausencia de una estrategia integral del espacio económico nacional que incorpore el aprovechamiento de las diversas potencialidades de recursos y localización en las diferentes regiones, internas y de frontera, o en los corredores terrestres del comercio internacional, para el aprovisionamiento interno, o para la exportación. Este punto, salvo ciertos programas de infraestructura, el Plan lo deja en manos de las regiones.

Adopta los mercados atlánticos como los mercados estratégicos para enfocar las políticas regionales de internacionalización. La estrategia, es básicamente de conservación de mercados por cuanto se orienta hacia los mercados tradicionales del país. Este enfoque discrimina frente a otras regiones del país y no se apoya en un diagnóstico del desarrollo estratégico de las regiones.

La prioridad de la orientación atlántica en la estrategia de crecimiento requiere de un diagnóstico más cuidadoso del escenario que ofrecen los

países de este frente marítimo y de las oportunidades que ofrecen para el cumplimiento de los propósitos del Plan, en particular para las exportaciones no tradicionales.

La atención secundaria que se da a los mercados andinos y latinoamericanos como parte de la estrategia de regionalización para el comercio exterior, no tiene en cuenta que los mercados con mayor potencialidad de crecimiento para las exportaciones industriales se encuentran justamente en esta zona. En 1997, el 66 por ciento de las exportaciones industriales se dirigió a los países de esta región.

GOBERNABILIDAD Y REPUTACIÓN EN EL PLAN

El Plan plantea que la internacionalización de la producción es una alternativa idónea para impulsar un proceso de crecimiento rápido y sostenible, con efectos positivos en los diferentes frentes del desarrollo económico y social en el largo plazo: crecimiento real, empleo, distribución del ingreso. Sin embargo, lo que ha ocurrido en el tiempo que lleva la apertura muestra que no basta que existan políticas bien intencionadas sino que también es necesario que estén basadas en diagnósticos bien fundados, que guarden consistencia con los propósitos definidos, que sean desarrolladas con cierto grado de eficacia y que produzcan de alguna manera los resultados esperados.

Uno de los grandes problemas de la sociedad colombiana es la fragilidad estructural e institucional del Estado y por ende de gobernabilidad. En el ámbito económico, esta debilidad se aprecia en el bajo nivel de credibilidad y de confianza de amplios sectores de la nación en las políticas públicas. Esto guarda una estrecha relación con la reputación, idoneidad, consistencia y neutralidad de las acciones gubernamentales.¹²

Al respecto, sólo para dar un ejemplo, los dos últimos gobiernos prometieron mantener el tipo de cambio en un nivel adecuado para promover el crecimiento de las exportaciones. En la práctica ocurrió lo contrario. Al liberalizar la cuenta de capital, el creciente flujo de capitales externos ha

12 El poder social del Estado, como hegemonía, no se fundamenta en el poder intimidante de la violencia, producto del monopolio de las armas, sino en la conciencia colectiva de la sociedad civil, en el reconocimiento que ésta le concede tácitamente al incorporar en sus prácticas cotidianas de socialización las reglas y principios que organizan y ordenan el funcionamiento de la sociedad. En el aspecto económico este reconocimiento se puede apreciar en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, y en general en el cumplimiento de las diferentes formas de contratos definidos dentro del marco legal, donde se preserva formalmente el principio de igualdad jurídica de los ciudadanos.

mantenido revaluado el tipo de cambio. Como consecuencia de esto el déficit comercial y en cuenta corriente presentan hoy niveles insostenibles, los indicadores de concentración del poder económico han aumentado, los de equidad se han deteriorado y la crisis afecta a toda la economía. Hasta ahora se puede decir que ha ocurrido, lo contrario de lo prometido con el modelo de apertura.

Recobrar la gobernabilidad y la confianza es necesario para reconstruir las bases debilitadas del crecimiento. Reactivar el frente externo y la inversión requieren un adecuado manejo y estabilización de los precios macroeconómicos, ante todo en favor de la estrategia de crecimiento. La acción gubernamental debe ser consistente con la prioridad de las estrategias.

VIABILIDAD DE LA ESTRATEGIA DE INTERNACIONALIZACIÓN

Como hemos visto, en América Latina, mientras que el tipo de cambio ha operado neutralmente, la creación de comercio en el marco de la integración y la apertura ha sido el mecanismo principal del crecimiento de las exportaciones no tradicionales.

En los otros mercados, la revaluación ha producido el estancamiento o el desplazamiento de estos renglones de exportación. Esto indica que existe una potencialidad de crecimiento en los mercados tradicionales si se corrige adecuadamente el tipo de cambio y si los procesos de devaluación en latinoamérica se realizan sin desencadenar grandes distorsiones en el comercio regional.¹³ De esta forma se recobraría la capacidad de penetración comercial en los mercados industriales de la Triada, sin deteriorar la dinámica del comercio con los países latinoamericanos.

Pero, las bases del verdadero cambio estructural tienen que darse directamente en la producción agrícola e industrial y en el entorno general del mercado. La competitividad depende, de la productividad micro y mesoeconómica, de los procesos de aprendizaje industrial y tecnológico, del desarrollo de las capacidades de innovación, de la disminución de las externalidades negativas y en general de la disminución de los costos de transacción.

Al respecto la acción pública, como en otros procesos exitosos de industrialización [Amsdem 1989], puede ser importante si se enfoca al manejo

13 En la práctica está ocurriendo justamente lo contrario. La evolución de la crisis en Brasil y Ecuador, y el difícil control de las presiones especulativas contra las respectivas monedas, ponen al descubierto la debilidad estructural latente en la región y la falta de convergencia regional. Esta situación al distorsionar los términos de intercambio entre los diferentes países, afecta la sostenibilidad y el dinamismo alcanzados por el comercio al interior de la región.

de políticas activas y selectivas de fortalecimiento de las capacidades productivas y de formación de la demanda, sobre la base del cumplimiento de metas de competitividad e internacionalización de la producción en cada sector.

Para recobrar el rumbo del modelo, en el sentido propuesto por el Plan, en el corto plazo es indispensable que el tipo de cambio se ajuste rápidamente a las condiciones de la economía real y no a las fluctuaciones monetarias de los movimientos de capital. Para esto es indispensable crear los instrumentos de regulación y esterilización cambiaria, para neutralizar la apreciación artificial del tipo de cambio.

En el mediano y largo plazo son necesarias políticas más estructurales de formación de capital en los diferentes ámbitos, políticas selectivas de aprendizaje industrial, de acompañamiento de los procesos de adaptación competitiva y tecnológica de las empresas medianas y pequeñas, y políticas de apoyo a los procesos de transición de la economía informal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amsdem, Alice. 1989. *Corea, un proceso exitoso de industrialización tardía*, Norma, Santafé de Bogotá 1992.
- CEPII. 1995, 1998, *L'économie mondiale 1996, 1999*, La Découverte, París.
- Fatat, Abdul. 1998. "Inversión extranjera, actividad exportadora e innovación tecnológica en la industria colombiana 1992-1997", *Planeación y Desarrollo XXIX*, 1, enero-marzo.
- French-Davis, Ricardo. 1996. "Políticas macroeconómicas para el crecimiento", *Revista de la Cepal* 60, diciembre.
- García I., José G. 1993. "Patrón de internacionalización de la economía colombiana: evolución reciente y perspectivas", documento de trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.
- García I., José G. 1995a. "Fundamentos teóricos de la estrategia de internacionalización en el Plan de desarrollo 1994-1998", *Cuadernos de Economía* 22, primer semestre, 203-220.
- García I., José G. 1995b. "Escenarios del comercio internacional colombiano", documento de trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.
- García I., José G. 1998. "Acumulación y comercio exterior desde una perspectiva centro-periferia", *Cuadernos de Economía* 28, primer semestre, 71-93.
- González, Jorge I. 1995. "Fragilidad estructural y plan de desarrollo", *Cuadernos de Economía* 22, primer semestre, 71-85.

- Hirschman, Albert O. 1986. *Vers une économie politique élargie*, Les éditions de Minuit, París, capítulo 2.
- Krugman, Paul., compilador. 1986. *Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- Lutz, Burkart. 1984. *Le mirage de la croissance marchande*, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, París, 1990.
- Moneta, Carlos J. 1992. "Los espacios del intercambio económico regional", *Capítulos del SELA* 31, enero-marzo.
- Rosenthal, Gert. 1996. "La evolución de las ideas y las políticas para el desarrollo", *Revista de la Cepal* 60, diciembre.
- Schumpeter, Joseph A. 1911. *Teoría del desenvolvimiento económico*, FCE, México, 1957.
- Sen, Amartya. 1996. "Capital humano y capacidad humana", *Cuadernos de Economía* 29, segundo semestre 1998, 67-72.
- Smith, Adam. 1776. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Oikos-tau, Barcelona, 1988.