
**RECUPERAR LA INDUSTRIA
NO ES EL OBJETIVO DEL PLAN**

Ricardo Bonilla G.

Profesor Asociado, Universidad Nacional de Colombia

Resumen

Bonilla, Ricardo. "Recuperar la industria no es el objetivo del plan", Cuadernos de Economía, v. XVIII, n. 30, Bogotá, 1999, páginas 147-166

Tomando como marco de referencia los elementos de un programa de política industrial para una economía abierta y con unas acciones gubernamentales dirigidas a promover la competencia, consolidar la infraestructura y adelantar programas de reestructuración y reconversión productiva, se elabora un diagnóstico de la situación industrial nacional, de los avances de los Acuerdos Sectoriales de Competitividad y de los efectos del descuido de la política sectorial y de la formación de capital humano.

Abstract

Bonilla, Ricardo. "Recovering industry is not the objective of the Plan", Cuadernos de Economía, v. XVIII, n. 30, Bogotá, 1999, pages 147-166

Taking as a frame of reference elements of an industrial policy program for an open economy with some government actions directed toward promoting competition, consolidating infrastructure, and putting forward programs for productive restructuring and reconversion, a diagnosis of the national industrial situation, the advancements of the Sectorial Competitiveness Agreements, and the effects of carelessness in sectorial policy and in the formation of human capital is elaborated.

El plan de desarrollo *Cambio para Construir la Paz* se presenta a la discusión nacional en un momento en que confluyen dos situaciones que, al parecer, no coinciden con el interés de los actores económicos ni con los propósitos del plan. La propuesta busca oficializar el programa de gobierno del presidente Pastrana y parece ser el documento de finalización de la campaña, en el que no se adquieren compromisos medibles y las metas se escudan en propósitos generales y expectativas por cumplir. Al mismo tiempo, los indicadores económicos tienen prendida la luz roja mientras anuncian que el país se hunde en la recesión, sin que el Plan dé cuenta de ella ni se proponga ninguna operación de salvamento y recuperación de la economía. Al parecer, el Plan pretende cumplir los requisitos constitucionales, bajo condiciones normales, sin detenerse a examinar si los objetivos son posibles en plena crisis y sin una política anticrisis.

En el campo de la política industrial, la situación es más dramática, porque el gobierno actuó bajo el prurito de deslindar campos con su antecesor, sin atreverse a introducir correctivos al modelo de desarrollo prevaleciente. Asumiendo que el proceso de internacionalización de la economía colombiana no podía detenerse y que el país debía honrar sus compromisos internacionales, el gobierno decidió continuar adelante y dejar que el mercado marcara el derrotero de los sectores productivos; entre tanto, descartó los dos instrumentos con los que el gobierno anterior pretendió guiar la política: los Acuerdos Sectoriales de Competitividad, ASC, y la política de concertación. En los primeros meses, el gobierno invitó a diversos actores a formular ideas sobre la política industrial, escuchó y decidió, no concertó; de esa manera, recogió aquellas cosas que le convenían y descartó las que lo comprometían, entre ellas, la necesidad de introducir medidas de emergencia para reactivar la industria, recuperar el mercado interno para la producción nacional y apoyar la reestructuración de las empresas.

Con ese marco de referencia, este artículo se propone explorar el Plan, en la perspectiva de la política industrial, mediante el desarrollo de los siguientes aspectos: ¿cuáles son los propósitos de una política industrial?, ¿cuál es la situación de la industria sobre la que se va a actuar?, ¿cuáles son los antecedentes relacionados con los ASC?, ¿cuáles son las propuestas del Plan y cuáles sus omisiones?

¿CUÁLES SON LOS PROPÓSITOS DE UNA POLÍTICA INDUSTRIAL?

Se precisan aquí algunos aspectos sobre el papel del Estado en una economía globalizada y en la que la actividad industrial es resultado, de manera predominante, de la iniciativa privada.¹

1. El campo de acción del Estado en materia de inversión industrial, o en su presumible función de empresario industrial, se limita a la decisión política de desarrollar sectores estratégicos de la economía nacional, por ejemplo, el petrolero, o de promover temporalmente actividades en las que el sector privado no demuestra gran interés y que son indispensables en la formación de cadenas productivas, como la producción de materias primas o de insumos básicos. En general, la actividad industrial es el campo de acción del sector privado y la participación del Estado debe ser marginal o temporal.
2. El apoyo público a la industria en la modalidad de subsidios, restricciones comerciales, políticas proteccionistas y ayudas selectivas hizo crisis, ante la falta de coherencia entre las políticas micro y macroeconómicas. Por un lado, los subsidios y las ayudas crearon distorsiones en las estructuras de costos y precios de los productos o en sectores intervenidos, mediante el favorecimiento a algunas empresas y en detrimento de las de la competencia, mientras esos gastos contribuyeron a agudizar los desequilibrios macroeconómicos. La experiencia demostró que es necesario sostener un marco macroeconómico sólido y consistente, mientras las políticas selectivas no se puedan aplicar indiscriminadamente.
3. En una economía globalizada, la competencia proviene tanto del mercado interno como del exterior. Por tanto, el Estado no puede promover las distorsiones del mercado. En esa óptica, la intervención estatal debe considerar las distorsiones a la competencia y resolver las fallas del mercado, mientras las políticas selectivas deben ser consistentes con objetivos estratégicos del país, como los de crear

1 No se pretende exponer aquí la discusión que dio origen en el Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, a la propuesta de Política Industrial [CID-Ministerio de Desarrollo 1998].

ventajas competitivas, eliminar rigideces en los mercados de tecnología y mano de obra y promover la competencia.

4. Otorgando un campo de acción a los mecanismos del mercado, sin generar distorsiones en la asignación de recursos y mediante la corrección de las fallas del mercado, la acción del Estado se dirige a buscar objetivos estratégicos; al tiempo, se transforma de la tradicional política industrial en una política de competitividad, con tres aspectos por desarrollar: el primero, la corrección de las fallas del mercado. Mediante la remoción de obstáculos y la promoción de la competencia; en segundo lugar, políticas de promoción a la industria en general, mediante apoyos transversales a toda la industria en materia de investigación-desarrollo, infraestructura, capacitación, financiación de la inversión, etcétera, lo que se conoce como política horizontal; y, por último, las políticas sectoriales o verticales.
5. Las últimas políticas son muy importantes, pues ellas representan la esencia de una política industrial que persigue objetivos precisos. Se conocen como políticas verticales porque llegan al conjunto de un sector o cadena industrial y a las empresas que acompañan el proceso y contemplan aspectos de carácter general como el fomento de la integración de mercados y el fortalecimiento de las cadenas, al lado de aspectos particulares como la asesoría en los procesos de reconversión productiva, la adquisición de tecnología y la capacitación específica. En este campo de la política, aparecieron los ASC en Colombia.
6. Los tres aspectos de la política de competitividad se pueden combinar de diferentes maneras; no obstante, son insuficientes si no se logra una adecuada coordinación entre los incentivos, las capacidades y las instituciones [Lall 1995]. Los incentivos actúan como guías para la asignación de recursos y las decisiones de inversión. Las capacidades resultan de la inversión en infraestructura, tecnología y capital humano en nuevas tecnologías. Las instituciones facilitan la formación de capacidades, abren el espacio para el funcionamiento eficaz del mercado y promueven la cooperación y concertación entre los sectores público y privado. Con uno solo de los tres factores que no actúe eficientemente, la política se vuelve ineficaz y por lo tanto se requiere de incentivos claros, de inversión sólida y de instituciones transparentes y eficaces. Por no haber conseguido ese funcionamiento, los Acuerdos Sectoriales de Competitividad en Colombia fracasaron, pero su concepción sigue vigente, a pesar de que el Plan los descarta totalmente.

SITUACIÓN DE LA INDUSTRIA COLOMBIANA Y NECESIDADES DE POLÍTICA

El sector industrial colombiano atraviesa por uno de sus peores momentos: carece de suficiente capacidad de liderazgo sobre la actividad pro-

ductiva, dejó de ser el motor del crecimiento económico nacional, jamás llegó a consolidar una estructura diversificada, no posee la adecuada asimilación de las nuevas tecnologías, es débil en la producción de bienes de capital y máquinas herramientas, afronta un lento proceso de desindustrialización, ha entregado porciones importantes del mercado nacional a las importaciones, no aprovechó la revaluación cambiaria para modernizar el aparato productivo y se enfrenta a la competencia desleal y al contrabando, mientras los mecanismos de concertación han resultado infructuosos.

Los anteriores aspectos conforman un cuadro diagnóstico integral,² que se explica así:

1. La política macroeconómica, entendida como la regla de juego permanente, ha tenido un comportamiento errático y una gran dosis de incertidumbre, en la que predominan tasas de interés altas y revaluación de la tasa de cambio, con los respectivos efectos sobre los costos y la penetración de las importaciones. Esta situación se agrava cuando países vecinos propician grandes devaluaciones y el gobierno no reacciona para proteger la industria nacional, con la aplicación, por ejemplo, de cláusulas de salvaguardia.
2. El país se encuentra 'embotellado' en materia de infraestructura vial y de transporte; los medios de comunicación no son lo suficientemente eficientes, los costos de la energía son elevados y existe un riesgo persistente de interrupciones del servicio; las zonas francas constituyen aún una expectativa y no se ha consolidado una eficaz política de parques industriales.
3. Los grandes procesos de industrialización del país culminaron en la década del setenta, con la consolidación de la producción de bienes de consumo tradicional, intermedios y de algunos bienes de uso durable; a la vez, se evidenció la insuficiencia en la producción de bienes de capital y el bajo nivel de asimilación en el uso de máquinas herramientas y de las nuevas tecnologías. Excluidos Brasil, China, Taiwán, Corea e India, los demás países en desarrollo apenas consumen el 2.7 por ciento de las máquinas herramientas del mundo. La situación persiste hoy y se agrava por el convencimiento de que ese segmento de la producción y el mercado es para los importadores.
4. La dinámica del crecimiento de los últimos años recayó sobre bienes no transables, mientras el sector industrial perdió protagonismo en el país. El proceso de apertura generó un inesperado crecimiento del consumo, con el consecuente desahorro; con ese crecimiento se beneficiaron los sectores de la construcción, financiero y del turismo,

2 Aquí se retoman aspectos de un documento del autor incluido en Consejo Nacional de Planeación [1998].

mientras los productos industriales compitieron con una mayor tasa de penetración de las importaciones, que pasaron de un 21 por ciento del mercado interno en 1991 al 35 por ciento en 1997. La desaceleración económica posterior terminó por postrar a la industria en una fase recesiva que, tras leves asomos de recuperación, sigue sin mostrar síntomas de reactivación.

5. Los esfuerzos por diversificar las exportaciones, iniciados en la década del sesenta, alcanzaron sus mayores logros en 1991, antes de la apertura, cuando ellas llegaron a ser el 21 por ciento del Pib y las manufacturas superaron el 30 por ciento del total exportado. La revaluación de la moneda colombiana, acompañada de la devaluación en algunos países vecinos y socios comerciales, de la que aún el país no logra recuperarse; eso pudo verse cuando la tasa exportadora industrial cayó del 16 por ciento en 1991 al 12 por ciento en 1997, por la falta de una política macroeconómica consistente y por el retraso en la política de mejora continua de la productividad y la calidad.
6. El sector industrial dejó de ser el gran generador del empleo y afronta dificultades para obtener mano de obra más calificada. La crisis industrial de los ochenta, la pérdida de mercados y los procesos de reestructuración condujeron a sacrificios importantes del empleo en industrias exportadoras, intensivas en mano de obra (confecciones y cuero), o productoras de bienes intermedios y de consumo durable para el mercado interno (siderurgia, química y equipo de transporte). La modernización organizacional y alguna incorporación de cambio técnico propician la demanda de una mano de obra de mayor calificación, que ni el Sena, Servicio Nacional de Aprendizaje, ni las universidades satisfacen suficientemente en cantidad ni con la calidad requerida.
7. Las estrategias empresariales se han dirigido más ahora a combinar actividades de producción y comercialización y a buscar la mejor defensa frente a los mecanismos de competencia desleal y al contrabando, fenómenos que reducen su competitividad. Con la nueva racionalidad, las empresas se aplanan administrativamente, se adelgazan; además, especializan las líneas de producción y explotan mejor sus redes comerciales, de tal manera que producen los bienes en los que tienen mayores ventajas e importan los demás. En ese terreno, su preocupación es reducir los riesgos externos, controlar la competencia desleal y eliminar el contrabando.
8. Los empresarios desaprovecharon la década del noventa, en pleno proceso de apertura con revaluación cambiaria, para modernizar el aparato productivo nacional. Al contrario de lo que se afirmaba —que el mayor beneficio fue la adquisición de maquinaria y equipo— la medición y clasificación de las importaciones de bienes de capital muestra que la industria no fue la principal destinataria. Veámoslo en el cuadro 1. Para elaborarlo, se clasificaron todas las

partidas que comprenden los bienes de capital, identificadas a partir de la posición arancelaria; luego se agregaron por familias, según su destino.

CUADRO 1
TOTAL DE IMPORTACIONES DE BIENES DE CAPITAL, 1991-1997
Dólares CIF

Código	Familia	Valor	%
1	Para la agricultura	226.971.452	1.11
2	Para la agroindustria	571.210.250	2.79
3	Construcción y obras públicas	773.482.391	3.78
4	Energía eléctrica	1.973.352.943	9.64
5	Textiles y confecciones	545.020.115	2.66
6	Madera y muebles	30.927.100	0.15
7	Industria de papel e impresos	400.911.442	1.96
8	Industria química	577.921.614	2.82
9	Industria de vidrio y cerámica	43.312.909	0.21
10	Siderurgia	63.524.901	0.31
11	Industria metalmeccánica	495.642.469	2.42
	Control numérico	65.728.811	0.32
12	Industria y/o petróleo	674.926.254	3.30
13	Para la minería	911.708.580	4.45
14	Industria petrolera	700.500.673	3.42
15	Material y equipo de transporte	4.013.820.619	19.60
16	Para las comunicaciones	3.270.963.031	15.98
17	De informática	1.832.927.577	8.95
18	Equipos médicos	616.156.721	3.01
19	Fotografía	177.022.022	0.86
20	Otros bienes de capital para la industria	370.343.847	1.81
21	Otros bienes de capital	2.138.024.556	10.44
	Totales	20.474.400.277	100.00

Fuente: Dian; cálculos del autor y de Giovanna Acosta S.

- Entre 1991 y 1997 se importaron 20.474 millones de dólares en bienes de capital, correspondientes al 28 por ciento de las importaciones totales del país, de los cuales el 19.6 por ciento fueron camiones y otro material rodante, el 16 por ciento equipos para telecomunicaciones, el 9.6 por ciento plantas y redes de energía eléctrica, el 9 por ciento equipos informáticos; mientras, el conjunto de la industria, agregado entre las familias 5 y 11, que incluyen desde equipos de textiles hasta los de control numérico, solamente importó el 10.5 por ciento.

El nivel de retraso en la modernización se refleja en el hecho de que solo se importaron 65.7 millones de dólares en bienes con algún sistema de control numérico.

2. Finalmente, los mecanismos de concertación implementados en los últimos años no dieron los resultados esperados. Inicialmente, el Pacto Social se desacreditó por efecto de la inconsistencia de la política gubernamental y de su bajo nivel de compromiso para controlar el gasto público y la inflación. Posteriormente, las políticas de productividad chocaron con su uso político en la determinación de salarios y con su reducida capacidad de penetración en los medios empresariales. Finalmente, los Acuerdos Sectoriales de Competitividad, ASC, se enfrentaron a la falta de coherencia institucional, a la poca credibilidad empresarial y al uso que se le dio a los recursos: para 'apagar los incendios' de la desaceleración económica y no para fomentar la modernización.

El diagnóstico anterior señala áreas de intervención estatal en la industria: la estabilidad macroeconómica y las inversiones en infraestructura física y humana, que son imprescindibles y constituyen la base de las reglas de juego para un desarrollo equilibrado; y la recuperación del mercado interno, la modernización tecnológica, la capacitación en nuevas tecnologías y la construcción de nuevas ventajas competitivas que impulsen y diversifiquen las exportaciones. Para tratar los problemas sectoriales que conciernen a estos últimos temas se diseñaron los ASC. ¿Qué sucedió con ellos?

EVALUACIÓN DE LOS ACUERDOS SECTORIALES DE COMPETITIVIDAD

A mediados de 1996 y en los primeros meses de 1997 surgieron, como corolario de la Misión de Productividad, dos inquietudes sobre los avances del plan de desarrollo del gobierno de César Gaviria y sus efectos sobre el sector industrial. La primera se refería a una evaluación de expertos acerca de la consistencia y articulación de los diferentes instrumentos que contenían las políticas industrial y tecnológica.³ La segunda, a la evaluación del primer año de vida de los ASC [DNP, UDE 1997], relacionada directamente con el aspecto anterior. Las siguientes son las principales conclusiones de esa evaluación.

En relación con la consistencia y articulación de la política industrial, se evaluaron tres aspectos: el diseño de la política, su implementación y los criterios de evaluación. Para hacerlo, se reunieron varios expertos prove-

3 Bonilla, Ricardo. "La actividad innovadora y la productividad", mimeo entregado a Colciencias. Apartes del mismo fueron incorporados en Chica [1996].

nientes de diferentes instancias del gobierno, de los gremios, de las empresas y de algunos centros académicos.

Con respecto al diseño de las políticas, se encontró que los instrumentos utilizados en Colombia recogen las experiencias de otros países, en los que fueron exitosos; no obstante, su aplicación en el país no refleja una mejor articulación y consistencia de las políticas. Aquellos instrumentos involucrados en el anterior plan de desarrollo correspondían a los formulados en otros países y a ellos, sin embargo, se podría agregar algún otro; en realidad, en el país se ha utilizado una gran variedad de instrumentos existentes y habría que ser muy creativo para formular otros, por ejemplo, los incentivos tributarios a la innovación. Lo verdaderamente importante es establecer los alcances de cada instrumento en una política articulada.

La mayor preocupación giró alrededor de los mecanismos de articulación entre los instrumentos. Varios expertos consideraron que el problema colombiano era la falta de articulación de los instrumentos con respecto a los objetivos perseguidos. A partir de las críticas, quedó la sensación de que sería preferible diseñar una política con pocos instrumentos y mayor articulación y no sostener una política compuesta por una red de instrumentos, difícil de administrar.

Se señalaron algunos defectos de articulación entre ellos y sus respectivos objetivos, la diferencia de criterios entre el Instituto de Fomento Industrial, IFI, y Colciencias para la aplicación de los capitales semilla, la ausencia de actores representativos en las decisiones de programas de capacitación del nuevo Sena, el divorcio entre las ideas académicas acerca de la innovación, predominantes en Colciencias, y las necesidades prácticas de las empresas, la falta de definición y la diversidad de expectativas sobre objetivos y alcances de los centros red tecnológicos, virtuales o reales, el excesivo protagonismo demandado al sector privado sin concertar las nuevas relaciones entre los dos sectores y la poca divulgación entre los actores involucrados; todo lo anterior dejó la sensación de que la política era solamente un conjunto de instrumentos aislados.

Se encontró, también, que el tránsito entre el diseño y la implementación no había sido oportuno ni afortunado. Las críticas se refirieron a la falta de difusión y a las contradicciones entre las entidades ejecutoras. La oportunidad se relaciona con el conocimiento y aplicación de las políticas y se refiere al momento en que éstas fueron promulgadas y a que muchas siguen vigentes pero su aplicación se reduce a ámbitos estrechos, salvo aquellos instrumentos de apoyo al comercio exterior; entre tanto, no existen los mecanismos adecuados de difusión.

Aquellas contradicciones que se identificaron entre entidades ejecutoras condujeron a la percepción de una implementación poco afortunada. Las más representativas se relacionaron con los nexos entre el Sena, el IFI, Colciencias y los proyectos de centros red; así mismo, se puso en duda el futuro de los programas de capacitación en nuevas tecnologías, el capital semilla y la eficiencia de los centros virtuales, el papel y la duplicación de actividades de los centros de desarrollo tecnológico, el papel promotor de la Corporación Coinvertir en Colombia y la capacidad de diversificación de las Unidades Exportadoras. En aspectos concernientes a otras entidades, volvió a aparecer la incapacidad de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Dian para controlar el contrabando y defender el mercado interno.

El tercer aspecto, la evaluación de resultados, no se realizó, por dos razones: en primer lugar, por la falta de cultura de evaluación de las políticas y, en segundo, por el hecho de considerar que la implementación no ha estado de acuerdo con las necesidades del país y que, por lo tanto, mientras no haya políticas en marcha y un período de seguimiento, no puede haber evaluación de resultados.

Con estos antecedentes, se abrió el espacio para realizar una evaluación al primer año de los ASC. Los Acuerdos surgieron dentro de una propuesta de concertación entre los actores económicos, extendida de la filosofía del Pacto Social, que involucrara a las entidades del gobierno, a los gremios, a los empresarios representativos y a los sindicatos de los sectores respectivos. El propósito: diagnosticar y promover programas de reestructuración sectorial, de modernización tecnológica, de capacitación e inversión que serían financiados con recursos del IFI, de Colciencias y de fondos financieros. La evaluación se planteó en tres aspectos: el compromiso de los actores, la coordinación interinstitucional y la utilización de los recursos.

Los primeros Acuerdos, el metalmecánico y el de la cadena textil-confecciones, se firmaron en plena crisis de las relaciones gobierno y gremios, circunstancia que determinó el grado de compromiso de los actores. En medio de un discurso, en el que predominaba la idea de que la política sectorial no podía ser un aspecto coyuntural de un gobierno, sino que debía perdurar y convertirse en política de Estado, se firmaron los Acuerdos, luego de una larga negociación. La marcha posterior fue un continuo contrapunteo entre la búsqueda de apoyo del gobierno y el lanzamiento de los gremios a la oposición; mientras, los sindicatos se mantuvieron casi al margen; de allí que el compromiso de los actores se fue diluyendo y el peso de los errores recayó en el gobierno. Cuando la realidad económica mostró los duros efectos de la pérdida de competitividad y del cierre de empresas, los gremios reclamaron urgentes medi-

das de reactivación, cuando ya se estaba en las postrimerías del gobierno Samper y le correspondía al nuevo recuperar la iniciativa.

La coordinación interinstitucional volvió a ser la mayor dificultad y los errores se evidenciaron en la gran dispersión de esfuerzos de las entidades gubernamentales. Entre tanto, los recursos asignados se utilizaban no en programas de fortalecimiento tecnológico, que era el objetivo, sino en 'apagar incendios', mediante el suministro de capital de trabajo y el apoyo para resolver necesidades de coyuntura. Todo lo anterior condujo a una evaluación desalentadora de los ASC, quizás la que motivó su desaparición en el actual Plan de Desarrollo, aunque sus las recomendaciones iban en dirección opuesta.

Según lo evaluado, el problema no provenía de los ASC ni de su filosofía; el problema era la coyuntura y era el conjunto de condiciones en que se implementaron los Acuerdos; por lo tanto, la sugerencia extraída de los seminarios de evaluación fue rescatarlos en un nuevo entorno político y proceder a una reforma institucional en la que se delimitaran las funciones y se precisara cuáles eran las instituciones que se debían encargar del proceso.

LAS PROPUESTAS DEL PLAN DE DESARROLLO

La primera observación general que se puede hacer al Plan es que le falta compromiso con metas cuantificables. Ellas se sustituyeron por la enunciación de propósitos generales y la ambigua expectativa de duplicar las exportaciones no tradicionales. En ese contexto, se presentan enseguida, acerca de la política industrial, los supuestos implícitos, el papel de las exportaciones, los elementos de política horizontal y el único nuevo instrumento formulado. En todos los casos, los comentarios apuntan a precisar los aspectos del Plan y a complementarlos con aquellos que deben precisarse.

La política industrial y comercial descansa en tres ejes: es horizontal, en ella no se exploran mayores instrumentos y reposa en la participación del sector privado. Con esos ejes se revela el espíritu de no reconocer sectores objetivo; por el contrario, se trata de resaltar que el gobierno está interesado en colocar en igualdad de condiciones a todos los sectores industriales, a través de la mejora de los servicios estatales, con el uso de los instrumentos conocidos; de la adición del fondo para la productividad y la demanda de mayor participación del sector privado.

Este último aspecto se refiere a la construcción de infraestructura, en la que continuará la política de concesiones viales y portuarias y la capitalización en servicios públicos. En el terreno industrial, por el contrario, so-

bra la aclaración pues la estructura productiva es, en esencia, resultado de la iniciativa privada. De lo que se trata en este caso es de estimular la inversión para la producción de bienes transables y no de destinarla, casi exclusivamente, a los no transables, como sucedió en los últimos años. Se debe recordar que la infraestructura física es, por naturaleza, un bien no transable.

Supuestos implícitos en la política industrial

Promover la actividad productiva implica generar reglas de juego claras y equitativas para los distintos sectores, a través de la reducción de las deficiencias del entorno y al hacer competitiva la producción nacional. En el Plan, hay tres programas implícitos, que son prerrequisitos para otorgar competitividad:

1. La política macroeconómica otorga la principal regla de juego. Es necesario recuperar una tasa de cambio de equilibrio en el largo plazo y estabilizar las tasas de interés con las del mercado internacional. En los últimos años, la revaluación de la tasa de cambio se convirtió en la principal causa de pérdida de competitividad para los productores nacionales, de pérdida de participación en el mercado interno y de estancamiento de las exportaciones. A la vez, las ganancias en productividad fueron insuficientes para neutralizar el efecto cambiario. Para exportar más se requiere continuar devaluando, hasta equilibrar realmente la tasa de cambio, y reducir el costo del capital.
2. Las deficiencias en la infraestructura física han jugado un doble papel en el país: de un lado, incrementan los costos de las exportaciones de bienes producidos en el interior y con ello se pierde competitividad; de otro, fueron un medio de protección, al incrementarse el costo de las importaciones hacia el centro del país. Toda mejora en la infraestructura, por lo tanto, ayuda a reducir costos hacia ambos mercados y aumenta la competencia, de tal manera que el productor colombiano debe prepararse mejor para aprovechar la nueva infraestructura y consolidar sus redes comerciales.
3. El papel del Estado consiste en mejorar la eficiencia de sus instituciones y en simplificar trámites en todos los aspectos, que van más allá de lo concerniente a las exportaciones, de tal manera que se reduzcan los costos de transacción. En el Plan aparece este gran propósito, a manera de 'ventanilla única', sin acciones precisas y como un acto de buena voluntad. Al respecto, la reforma al Estado es tan importante que debe resolver varios problemas: definir su tamaño, reducir y/o equilibrar el balance fiscal, reestructurar instituciones, delimitar funciones y coordinar actividades entre instituciones. La misma reforma hay que hacerla en las relaciones entre la Nación, los departamentos y los municipios. En estos aspectos, el Plan apenas expone propósitos, mientras que el Congreso otorgó

funciones especiales al Presidente para reformar. ¿Hacia dónde? No puede ser otra reforma como la de 1991.

Exportar supone saber producir

De las cuatro estrategias del Plan, la exportadora es la que presenta directrices sobre el aparato productivo nacional. Con ella se hace un reconocimiento al hecho de que la política macroeconómica no es suficiente para promover la producción y que, por lo tanto, es indispensable aprender a producir para mejorar la inserción del país en el mercado internacional. Un objetivo complementario es aprender a producir. Eso permite recuperar el mercado interno para los productores nacionales y no entregarlo al comercio de importación, de modo que se exporte más, se compita eficientemente con los productos importados y se recupere la balanza en cuenta corriente.

Para cumplir con el objetivo de duplicar las exportaciones no tradicionales, de bienes agrícolas y manufactureros, y para dinamizar el crecimiento económico nacional es indispensable otorgar, y hacerlo evidente, la prioridad del Plan a los bienes transables, de tal manera que se elabore una política sectorial, consistente con la política macro. El énfasis debe hacerse, por lo tanto, en la política industrial y en la agrícola, de manera que se produzcan los bienes que demanda el mercado mundial: con nuevas tecnologías, mayor valor agregado, diseño, mejor calidad, mayor productividad y con respeto por el medio ambiente.

Lo anterior debe plantearse como una respuesta a la dinámica internacional, que muestra que el comercio se hace, fundamentalmente, con bienes manufacturados y que los productos ganadores son aquellos que entran en las corrientes internacionales de la maquila, el ensamble, la subcontratación, la producción de bienes semielaborados y terminados de mayor valor agregado: electrónicos, equipos de transporte, confecciones y otros bienes de consumo. Así mismo, las exportaciones de servicios están ligadas a las de bienes y las principales corrientes son las del transporte de mercancías y el turismo; para el primero, habría que fortalecer la flota marítima nacional, mientras en el turismo, hay que consolidar una infraestructura hotelera y de servicios.

La falta de decisión política sigue imperando en este aspecto, cuando se formula genéricamente que las exportaciones serán la fuente de crecimiento y no hay compromiso sobre los sectores a promover. Tal como señala el Plan, "los sectores más dinámicos serán la producción de alimentos manufacturados, los bienes industriales de consumo liviano e intermedio y los bienes de capital, así como la producción agrícola" [Presidencia de la República-DNP 1998, 65]. Eso quiere decir prácticamente

todo; o sea que no hay prioridades ni la intención de asumir riesgos en relación con los sectores de nuevas tecnologías.

La política industrial es horizontal, deja de lado lo vertical⁴

Una lectura transversal del Plan revela que los elementos de la política se concentran en aspectos válidos para cualquier industrial en cualquier sector. Los aspectos horizontales son indispensables en la perspectiva de que el Estado ayude a corregir fallas del mercado y se concentran en aspectos como el fomento a la investigación-desarrollo, la capacitación en nuevas tecnologías, la protección del medio ambiente, el respeto a los derechos de propiedad, los estímulos a la competencia, etcétera. No obstante, estos apoyos son insuficientes si no existe un propósito de reconversión productiva, reestructuración de firmas y el apoyo a sectores nuevos y tecnológicamente avanzados; es decir, si no se proponen elementos de una política industrial vertical o de apoyos sectoriales.

Los aspectos horizontales que figuran en el Plan son los siguientes:

1. El apoyo al desarrollo tecnológico, con acciones genéricas relativas a estímulos a la innovación, fomento de la calidad, productividad y defensa del medio ambiente. En este aspecto, las acciones más concretas se expresan en el propósito de consolidar las Unidades Exportadoras. El fortalecimiento tecnológico, no obstante, es un imperativo nacional que deben tener todos aquellos que puedan aprender a producir, competir eficientemente en el mercado interno y, más adelante, exportar, pues, la mejor escuela para vender en el resto del mundo es aprender a hacerlo en el mercado interno. Si bien la estrategia es exportar, la recuperación del mercado interno no puede quedar en un segundo plano; debería ser una estrategia alterna y de similar importancia; para ello hay que apoyar a todos los productores que logren desplazar las importaciones, con productos de buena calidad y precio competitivo.
2. La política de financiamiento y la creación de fondos de capital de riesgo, a través del aprovechamiento y la optimización de fuentes e instituciones existentes. En el Plan se observa un espíritu de equidad en la distribución de los recursos, que es necesario hacer evidente, en el sentido de priorizar a las pequeñas y medianas empresas, Pymes, y de convertirlas en el universo objetivo de esta política. Aun cuando el costo del financiamiento depende de las tasas de interés, la política enfatiza en los criterios de asignación de los recursos y los focaliza en medianas y pequeñas empresas, con programas de modernización,

4 Esta sección retoma algunos comentarios elaborados a solicitud del Consejo Nacional de Planeación.

antes que orientarlos a las grandes, que tradicionalmente han usufructuado esos recursos. A esa democratización del crédito hay que darle herramientas adecuadas, para que deje de ser solo una promesa de campaña.

3. La promoción de la competencia y la revisión de la legislación anti-monopolio. Al respecto, es necesario diferenciar tres aspectos para definir las prioridades: en primer lugar, que la persecución al contrabando, la lucha contra la evasión fiscal y el control a los mecanismos de competencia desleal son políticas de corto plazo, que permiten recuperar el mercado interno y devolver condiciones de equidad en la competencia para los productores nacionales; en segundo lugar, es preciso revisar la legislación, simplificarla, armonizarla y poner en marcha una política de combate a las prácticas de abuso de posición dominante, imperantes en aquellos sectores donde las grandes firmas controlan el mercado y en las nuevas formas de inversión en infraestructura, entidades financieras y servicios públicos; en tercer lugar, se deben honrar los compromisos internacionales del país y estimular la defensa de la propiedad intelectual, mediante el combate a la piratería y a la copia de mala calidad.
4. Reducir los costos de transacción en los trámites con el Estado, lo que implica eficiencia de las instituciones públicas, agilidad en los procedimientos y adecuada coordinación interinstitucional. Si bien el aspecto es genérico, debe ser relevante el hecho de que ello implica reestructuración de las instituciones del Estado y que lograr la adecuada coordinación no es asunto de buena voluntad, ni un saludo a la bandera. Otra vez, ¿para dónde va la reforma? Además de recuperar al Consejo Superior de Industria, cómo se van a coordinar los ministerios de Desarrollo y Comercio Exterior, ¿qué papel van a jugar el DNP, el IFI y Colciencias? entre otras instituciones. Hay que recordar, que el fracaso de los Acuerdos Sectoriales de Competitividad se debe, en parte a la incertidumbre y la desaceleración económica, que terminó en la actual recesión, y a la descoordinación institucional.

El fondo de productividad: un problema institucional y de recursos

La gran novedad del Plan es la creación del Fondo de Productividad para fortalecer la producción nacional y el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. Detrás de él hay tres discusiones:

1. El origen de los recursos. Se trata de unificar las diferentes fuentes de recursos: el IFI, Colciencias, el Convenio Sena-Colciencias, el Banco de Comercio Exterior de Colombia, Bancoldex, la cooperación técnica internacional, el presupuesto general de la nación y el crédito externo. Los recursos asignados para pagar los Cert deberán engrosar este Fondo; a este respecto cabe preguntar cómo va a

garantizar el gobierno esa transferencia cuando tenga que desmontar los Cert, de acuerdo con los compromisos con la Organización Mundial del comercio, OMG.

2. La asignación de los recursos. De acuerdo con el Plan, la asignación se hará con criterios de rentabilidad social y privada, con sistemas de evaluación de resultados y focalizada

hacia sectores dinámicos y estratégicos tales como el conjunto de nuevas tecnologías genéricas, la electrónica y la informática, y sectores en los cuales el país cuenta con claras ventajas comparativas como el procesamiento de recursos naturales, la biotecnología, etc. [Presidencia de la República-DNP 1998, 359].

Ésta es la más clara mención sectorial del Plan, incorporada como apoyo a la innovación. Indudablemente, los recursos se deben asignar por los méritos del proyecto, pero es necesario trabajar para hacer realistas las exigencias de Colciencias y del IFI para acceder a tales recursos.

3. La cantidad de entidades que ofrecen servicios y la dispersión de los esfuerzos. Ese es un problema institucional. El inventario del Departamento Nacional de Planeación, DNP, arroja una lista de 173 entidades involucradas, y en ella no se incluyen los esfuerzos del sector privado, como los centros de desarrollo auspiciados por las cámaras de comercio [DNP-Colciencias 1998]. Se requiere, entonces, reducir la dispersión y ofrecer al sector empresarial una canasta de servicios de calidad y que esté de acuerdo con las competencias sectoriales; para ello es interesante fortalecer las relaciones de los centros redes con los centros tecnológicos del Sena y otras entidades de capacitación técnica y tecnológica.

LAS OMISIONES DEL PLAN

Además de los aspectos planteados de manera genérica, que requieren ser precisados, el Plan omite la política y las acciones sectoriales o, por lo menos, ellas no son expresas y claras en la formulación del mismo. De igual manera, la formación del capital humano, su educación y capacitación, indispensable en una política industrial moderna, queda ambigua y dependiente de otras definiciones.

Política sectorial industrial: la gran ausente

1. La primera y gran omisión se refiere a los Acuerdos Sectoriales de Competitividad. Estos ni siquiera se mencionan para invitar a su entierro, cuando en el Plan anterior estaban en la base de la política de concertación. Ellos, o la figura que los reemplace, son importantes para establecer las necesidades y acciones que fortalezcan las cadenas productivas o los *clusters* nacionales y regionales. La política ver-

tical no se define en los límites de los sectores; ella llega a los problemas de la cadena productiva, de los proveedores, de los clientes y de los programas de reestructuración y modernización de las empresas; ese era ya un avance de los ASC.

2. La segunda omisión se presenta cuando se hacen explícitas menciones a otros sectores, como sí ello no fuera política sectorial; es el caso del turismo. Evidentemente, la industria no se puede colocar al mismo nivel de actividades menores, cuando la base de las exportaciones es precisamente la consolidación de una estructura industrial diversificada y competitiva y la sola cadena textil-confecciones genera más divisas que el turismo. ¿Las exportaciones de corto plazo se van a dar, acaso, con sectores en los que hay que construir mucha infraestructura y que requieren cambiar la imagen del país (el turístico)? ¿O se darán con aquellos que ya tienen una base industrial y requieren políticas audaces que fortalezcan su recuperación y modernización (cadenas ya existentes)?
3. Las menciones de focalización hacia las Pymes no resuelven la problemática sectorial. En primer lugar, porque las Pymes no son un sector económico, son una dimensión de tamaño de las empresas, a la que, paulatinamente, tienden todas las economías, con la flexibilidad en procesos, el adelgazamiento de las empresas y la especialización de las estructuras organizativas, es decir, con el retorno al viejo axioma de que lo 'pequeño es hermoso'.

En segundo lugar, las Pymes están dispersas en toda la estructura industrial y constituyen la gran base de proveedores de las grandes empresas que cierran la cadena (electrodomésticos y automóviles) o la gran base de clientes de las grandes empresas, que inician la cadena (confecciones y plásticos).

4. Finalmente, la referencia a lo regional es un esfuerzo por atraer la mirada hacia lo sectorial en pequeños espacios. El desarrollo regional y la desconcentración industrial son importantes; no obstante, en el corto plazo, los problemas que tienen las cadenas y los *clusters* para dinamizar las exportaciones tienen que ver con las cinco grandes áreas metropolitanas y con la necesidad de fortalecer los respectivos programas de proveedores y las bolsas de subcontratación. Las menciones a la maquila y la subcontratación son escasas y allí es donde hay campo para la focalización, en la medida en que las regiones pueden aportar aquello que ya poseen y no lo que se espera que desarrollen en el tiempo. Algo va del corto al mediano plazo, tanto en inversión como en resultados; se necesita partir de lo que hay y fomentar lo que se espera construir.

La capacitación, un problema nacional

La propuesta del Plan en materia de educación y formación para el trabajo se queda en mencionar de manera general la cobertura y la calidad. Entre los objetivos de la estrategia exportadora figura el reentrenamiento del recurso humano y la formulación de una política de largo plazo para crear un sistema nacional de formación profesional. Este aspecto es neurálgico para la competitividad del país y no se puede quedar en la mención de fortalecer el Sena; el problema es, precisamente, el de su reestructuración y el del uso de los recursos parafiscales que lo financien. Tres aspectos son importantes:

1. El destino de los aportes parafiscales, el 2 por ciento de la nómina, debe seguir siendo la capacitación. Ellos no deben ser de libre disponibilidad del gobierno; de allí que su recaudo y administración deban hacerse de manera independiente y autónoma, siempre y cuando se cumpla con su cometido: la capacitación profesional.
2. La reestructuración del Sena pasa por especializar sus centros, por determinar sus competencias y por descentralizar su administración, mediante una mayor autonomía para las regionales. En ese sentido, fortalecer al Sena significa mejorar su capacidad de formación en áreas en las que sea competitivo y eficiente y abandonar todas aquellas en las que otras instituciones actúan con mayor flexibilidad y eficiencia. El Sena debe optimizar el uso de los centros tecnológicos y estrechar lazos con las empresas, para llevar la capacitación hasta las fábricas.
3. Las relaciones universidad-empresas pasan por definir los campos de la formación profesional y por diferenciarla de la formación técnica. El fortalecimiento de estas relaciones permite seleccionar mejor los proyectos y acompañarlos hasta su puesta en marcha, al tiempo que se capacita un recurso humano de mayor calidad. Aquí está el centro de la calificación del capital humano que tanta falta hace en el país, mientras la formación de destrezas y habilidades debe iniciarse en la enseñanza básica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CID, Ministerio de Desarrollo. 1998. *Una propuesta de política industrial para Colombia*, Unibiblos, Bogotá, septiembre.
- Consejo Nacional de Planeación. 1998. *Trocha Nacional Ciudadana*, Bogotá.
- Chica, Ricardo. 1996. "Crecimiento de la productividad y cambio técnico en la industria manufacturera colombiana: 1974-1994", *El crecimiento de la productividad en Colombia*, DNP, Fonade, Colciencias, Bogotá, noviembre.

- DNP, Colciencias. 1998. "Colombia, ciencia y tecnología, Dinámica de los indicadores de inversión 1994-1998", Bogotá.
- DNP, Fonade, Colciencias, 1996. "El crecimiento de la productividad en Colombia", Bogotá, noviembre.
- DNP, Unidad de Desarrollo Empresarial. 1997. "Evaluación de los ASC", mimeo, Bogotá.
- Lall, Sanjaya. 1995. "Creación de la ventaja comparativa: el rol de la política industrial", *Desarrollo endógeno*, Creset, Colciencias, Fonade, Bogotá.
- Presidencia de la República, DNP. 1998. *Plan Nacional de Desarrollo. Bases 1998 - 2002*, Bogotá.