

POLÍTICA INDUSTRIAL

María Angélica Arbeláez R. | Marcela Meléndez A. | Nicolás León G.

Luis Miguel Castilla R.

Imelda Restrepo de M.

Orlando Gracia F.

Juan Mauricio Ramírez C.



Konrad
Adenauer
Stiftung



DEBATES DE COYUNTURA E C O N Ó M I C A

Política industrial

María Angélica Arbeláez R. | Marcela Meléndez A. | Nicolás León G.

Luis Miguel Castilla R.

Imelda Restrepo de M.

Orlando Gracia F.

Juan Mauricio Ramírez C.

FEDESARROLLO

Calle 78 No. 9-91

Tels.: 312 53 00 - 530 37 17

Fax: 212 60 73

A.A.: 75074

E-mail: administrator@fedesarrollo.org.co

<http://www.fedesarrollo.org.co>

Bogotá, Colombia

Tarifa Postal Reducida

Resolución No. 0078 del 1 de febrero de 1995

Permiso No. 705

Edición

Camila Salamanca N.

Artes y Diseño

Formas Finales Ltda. | formas.finales@gmail.com

Carrera 11 No. 76-14

Bogotá, D.C.

Impresión

La Imprenta Editores S.A.

Calle 77 No. 28-39

Bogotá, D.C.

Impresa y hecha en Colombia

Printed and made in Colombia

Contenido

Presentación	5
El surgimiento en Colombia de nuevas actividades exportadoras exitosas y lecciones de política industrial <i>María Angélica Arbeláez R.</i> <i>Marcela Meléndez A.</i> <i>Nicolás León G.</i>	8
El papel del gobierno y la política industrial en el desarrollo del sector productivo colombiano <i>Luis Miguel Castilla R.</i>	18
¿Existe una política industrial en Colombia? <i>Imelda Restrepo de M.</i>	23
Políticas de desarrollo empresarial 2004-2010 <i>Orlando Gracia F.</i>	29
¿Política industrial o política de competitividad? <i>Juan Mauricio Ramírez C.</i>	37

Presentación

Esta edición de Debates de Coyuntura Económica presenta los principales planteamientos presentados en el foro "*El papel del gobierno y la política industrial en el desarrollo del sector real colombiano*", organizado por Fedesarrollo y la fundación Konrad Adenauer el pasado 12 de marzo de 2008 en Bogotá.

La política industrial es la expresión más directa del esfuerzo del gobierno por apoyar al sector privado en su proceso de desarrollo. Su relevancia radica en que estas políticas pueden consistir tanto en los esfuerzos deliberados por mejorar el entorno macro, de seguridad, y de regulación como en el impulso sectorial por la vía de políticas específicas. Bajo la coyuntura actual de dinamismo de los flujos de capital e inversión extranjera directa, la posible ratificación del TLC y la incertidumbre sobre la CAN, entre otros.

Con este debate se pretendía fomentar la discusión sobre el tema de la política industrial en Colombia, su estado actual, su rol sobre la competitividad, los retos y desafíos. Para tal fin se tomó como punto de partida un trabajo realizado por Fedesarrollo que hace parte de un estudio más amplio que se desarrolló

para la red de centros del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El objetivo principal de este trabajo era investigar los casos de exportaciones exitosas en Colombia, principalmente durante la década de los noventa, y sus principales características. Para cumplir con dicho objetivo se identificaron cuatro casos de descubrimientos exportadores que dieron origen a procesos exportadores dinámicos y exitosos.

Las conclusiones de este trabajo buscan poner de presente la necesidad de que exista una política industrial en Colombia. Una vez instaurada la apertura es necesario reemplazar estas políticas por una política industrial activa que apoye actividades nuevas, más que sectores, para introducir productos con mayor valor agregado a través de la promoción de descubrimientos y la reducción de la tasa de fracaso.

Así mismo, encuentra que los resultados y la rentabilidad de las nuevas actividades son inciertos, ante lo cual el rol activo del Estado se vuelve crucial para reducir incertidumbres antes y durante el descubrimiento. Para solucionar los problemas de las externalidades de información se propone que la política sea temporal y ayude a nuevos inversio-

nistas, esté sujeta a requerimientos de desempeño (exportaciones y productividad), sea monitoreada regularmente, sea un proceso de descubrimiento en sí misma y que se genere una alianza estratégica entre sector público y la empresa privada. Para solucionar las externalidades de coordinación se propone la presencia del gobierno para identificar y solucionar los obstáculos y el trabajo conjunto entre el gobierno y el sector privado para descubrir dónde residen los principales obstáculos y encontrar las medidas adecuadas para solucionarlos.

Bajo esta perspectiva, y con el ánimo de ampliar la discusión del tema e involucrar una diversidad de actores, Fedesarrollo convocó a varios panelistas, conocedores del tema, para conocer sus planteamientos acerca del mercado de deuda privada en Colombia. Con este propósito, invitamos al doctor Miguel Castilla, Economista Jefe de la Corporación Andina de Fomento-CAF, al doctor Orlando Gracia, Director de Desarrollo Empresarial del Departamento Nacional de Planeación-DNP, a la doctora Imelda Restrepo, Directora de Estudios Económicos de Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI y al doctor Juan Mauricio Ramírez, Vicepresidente del Consejo Privado de Competitividad.

Como ustedes podrán concluir de la lectura de las memorias, existe cierto consenso alrededor del hecho que aunque Colombia ha avanzado en este frente aun continúa rezagado y se ubica por debajo de los promedios de América Latina, el Sudeste asiático, los países en desarrollo y los países desarrollados. Por otra parte, el desarrollo productivo y el desarrollo económico no se pueden lograr sin la utilización de políticas activas y sin la articulación de alianzas público-privadas. Finalmente, el principal reto no es la selección de sectores ganadores sino que el proceso político de decisión sea el correcto, se escojan los instrumentos adecuados y se construya

una estructura institucional que permita responder adecuadamente a las externalidades tanto de información como de coordinación.

Para tal fin, los panelistas consideran que es fundamental generar un esquema de dialogo público-privado. El apoyo sectorial debe provenir de la concertación con el sector privado, complementada por una clara identificación de los objetivos y la justificación para tal fin. Lo anterior es sustancial y clave para la identificación del tipo de intervención pública y sobre todo para atender ese tipo de necesidades específicas asociadas al proceso de diversificación.

Por otra parte, se propone consolidar una estrategia y un diagnóstico de competitividad, a partir de lo que ya existe para generar políticas coherentes y que abarquen tareas concretas que se puedan monitorear. Por otra parte, concuerdan en que se debe avanzar en la ejecución, a través de la definición de un plan de acción que priorice algunas tareas en áreas críticas que tienen que ver con el quehacer diario de los empresarios, como lo son la infraestructura, la educación, la ciencia y tecnología y las instituciones.

Adicionalmente afirman que se debe minimizar la generación de distorsiones en los mercados y aumentar la claridad en términos de incentivos. Se deben generar procesos de evaluación costo-beneficio, fomentar la transparencia para evitar las fallas de gobierno, tratar explícitamente el tema de la temporalidad en la formulación de una política industrial y tratar de establecer una visión de largo plazo.

Dentro de los retos planteados, mencionan: i) Legitimar el proceso de creación de una política industrial a través de "victorias tempranas" ii) Hacer de la política de competitividad una política de Estado (consenso social) iii) Lograr que el criterio de

competitividad incida en la definición de políticas y en la asignación del presupuesto. Todo lo anterior en pro de lograr la sostenibilidad de la política industrial, eventualmente sin intervención pública para facilitar un entorno de negocios que sea proclive a la productividad y la exportación.

A continuación los invitamos a leer material recopilado en esta edición de Debates de Coyuntura Económica, que contribuye a definir los siguientes pasos para dinamizar el mercado de deuda privada en Colombia y así contribuir al desarrollo económico del país.

Camila Salamanca N.
Editora Coyuntura Económica

El surgimiento en Colombia de nuevas actividades exportadoras exitosas y lecciones de política industrial

María Angélica Arbeláez R.¹

Marcela Meléndez A.²

Nicolás León G.³

El trabajo que voy a presentar fue elaborado en Fedesarrollo con Marcela Meléndez y Nicolás León y hace parte de un estudio más amplio que se desarrolló para la red de centros del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El objetivo principal de este trabajo es investigar los casos de exportaciones exitosas en Colombia, principalmente durante la década de los noventa, y sus principales características. Para cumplir con dicho objetivo se identificaron cuatro casos de descubrimientos exportadores que dieron origen a procesos exportadores dinámicos y exitosos.

Los temas que se van a tratar en esta presentación están divididos en cuatro partes. En primer lugar se presenta un marco teórico. En segundo lugar se presentan los criterios de selección y los sectores escogidos para los estudios de caso,. Adicional-

mente se presentan las lecciones aprendidas por cada sector puesto que para cada uno de estos se identifican diferentes temas que vale la pena resaltar. Finalmente se presentan las recomendaciones de política industrial.

I. MARCO TEÓRICO

El objetivo principal de este estudio es identificar, a través de cuatro estudios de caso puntuales, los procesos exitosos de descubrimientos exportadores. Para identificar dichos procesos es importante plantear una serie de temas de particular importancia como lo son, en primer lugar, la naturaleza o el tipo del descubrimiento, seguido por la dinámica de los pioneros o de las primeras empresas que desarrollaron dicho descubrimiento (que pueden ser uno o varios), la incertidumbre y las fallas de coordinación que encontraron los pioneros en el momento del descubrimiento, el proceso de difusión y el rol del gobierno. Este último es un punto muy importante puesto que lo que se pretendía observar era cómo el gobierno facilitó u obstaculizó el proceso de descubrimiento exportador.

¹ Investigadora Asociada de Fedesarrollo.

² Consultora Asociada de Económica Consultores Ltda. e Investigadora Asociada Externa de Fedesarrollo.

³ Investigador de Fedesarrollo.

Más allá de los cuatro casos exitosos también se registran cuatro casos similares en los cuales el proceso exportador hubiera sido un fracaso, es decir en donde se hubiera llevado a cabo un descubrimiento y al cabo de un periodo este hubiera fracasado. Así, no solamente se tiene información acerca de los factores que son determinantes para explicar el éxito del descubrimiento exportador sino que también se tiene información sobre los aspectos que explican el fracaso de dichos procesos. Finalmente, esto deriva en unas lecciones de política que están orientadas hacia la promoción de descubrimientos (aumentar la tasa de descubrimientos) y la reducción de los fracasos (disminuir la tasa de fracaso) en dichos descubrimientos.

Una pregunta inicial es ¿Porqué apoyar los descubrimientos exportadores y cuál es la importancia de un descubrimiento o de una actividad exportadora nueva? Esto indudablemente tiene que ver con el tema de la diversificación o especialización de los países. Este es un tema que a primera vista parece evidente, pero en definitiva no es tan claro. Son precisos los argumentos tanto a favor de la especialización como a favor de la diversificación. La teoría clásica del comercio internacional está a favor de la especialización; los países se deben especializar en los productos en los que tienen ventajas comparativas y, posteriormente, los países que exportan son aquellos que pueden producir a menores costos. Por otro lado, existen argumentos a favor de la diversificación que se resumen en dos puntos. En primer lugar, aumenta la inversión en la medida en que existen agentes adversos al riesgo que encuentran mayores oportunidades de invertir en diferentes actividades para diversificar su riesgo, y en segundo lugar, la diversificación induce a mejoras en productividad que llevan a descubrir, y más importante aún, a crear ventajas comparativas. Adicionalmente, la evidencia empírica favorece el

argumento de la diversificación en la medida en que se observa que los países son más ricos y crecen más en la medida en que tengan un mayor grado de diversificación de sus exportaciones, mientras que, al contrario, los países más pobres tienen las exportaciones concentradas en ciertos sectores.

Adicionalmente, vale la pena mencionar que, como se plantea en la literatura, la especialización y la diversificación se dan en diferentes momentos del proceso de desarrollo. Cuando el nivel de desarrollo de un país es bajo hay una gran concentración, en la medida en que aumenta el desarrollo se da una cierta diversificación, y finalmente los países más desarrollados vuelven a caer en una situación de especialización de las exportaciones. De esta manera, este es un tema que no es lineal, pero lo cierto es que en países en desarrollo, como puede ser el caso de Colombia, la política apropiada sería aumentar la diversificación antes de perpetuar la especialización. Así, este trabajo se enmarca en la importancia de los descubrimientos exportadores para lograr una mayor diversificación exportadora.

Existen varios caminos a través de los cuales se puede alcanzar un mayor grado de diversificación de las exportaciones. Una primera opción es a través de la promoción de actividades en sectores tradicionales en los cuales ya existe un conocimiento y un nivel de experiencia previa (sectores ya desarrollados) mientras que otra opción es a través de la promoción de actividades o descubrimientos en sectores nuevos. Por un lado, los descubrimientos en sectores establecidos, que producen y tienen un conocimiento previo, implican menores costos y riesgos. En esta medida, estos sectores necesitan una menor cantidad de ayuda por parte del Estado y por lo tanto son los que tienen la mayor probabilidad de éxito. Por otro lado, la promoción de nuevas actividades en nuevos sectores está asociada con

un mayor nivel de incertidumbre y riesgo, mayores costos y problemas de coordinación, ante lo cual el rol activo del Estado se convierte en un factor crucial para que los descubrimientos se lleven a cabo. Por lo general, lo que se encontró en esta investigación es que los descubrimientos exportadores exitosos se dan en sectores que ya existen en el país.

Antes de entrar en el tema de fondo del estudio es importante mencionar qué es lo que se entiende como un descubrimiento. Siguiendo a Hausmann et. al. un proceso de descubrimiento es, en esencia, producir o exportar un nuevo producto. En efecto, todo descubrimiento está caracterizado por un alto nivel de incertidumbre (hecho directamente relacionado con la persistencia de bajas tasas de descubrimiento), costos fijos elevados, problemas o fallas de coordinación y problemas de apropiación de rentas del descubrimiento. Vale la pena aclarar que la mayor parte de la incertidumbre, los costos y las fallas del mercado relacionadas con el descubrimiento las tiene que asumir el pionero, es decir éste es quien debe incurrir en todos los costos necesarios para resolver dichos problemas. De esta forma, los seguidores asumen una menor proporción, tanto de los riesgos, como de los costos relacionados con el descubrimiento; la estructura de costos para los seguidores es significativamente distinta a la del pionero.

Por su parte, un descubrimiento exportador consiste en volver o modificar un producto que ya se produce al interior del país en un producto exportable. Lo anterior implica, por ejemplo, importar una tecnología y adaptarla exitosamente a las necesidades y condiciones locales del país. Adicionalmente, esto requiere encontrar formas eficientes de hacer cambios en los productos, diseños y organización de los productos para poder llegar con éxito a los mercados internacionales.

Finalmente, la difusión es fundamental a la hora de hablar de un descubrimiento. La difusión hace referencia al proceso a través del cual el pionero o primer jugador es imitado por los seguidores o demás inversionistas. De esta forma, el conocimiento sobre este descubrimiento se vuelve un bien común, lo que incentiva la entrada de otros inversionistas. Dicho proceso de difusión es más rápido en la medida en que no existan barreras a la entrada que impidan a los demás inversionistas su participación en dicho mercado. Pero, vale la pena mencionar que la difusión tiene dos dimensiones contrarias, por un lado puede ser costosa mientras que por otro lado puede ser conveniente. Esta puede ser costosa en la medida en que impida que el pionero pueda apropiarse de las rentas de su descubrimiento debido a la ausencia de barreras a la entrada, y puede ser muy beneficiosa en la medida en que una mayor cantidad de participantes en el mercado ayude a resolver problemas de coordinación y finalmente impulsen el éxito de la producción o de la exportación. Por último, la difusión genera efectos de *spillover* que son supremamente importantes a la hora de desarrollar nuevos descubrimientos exportadores.

II. ESTUDIOS DE CASO

A. Criterios de selección

Debido a que en Colombia existe una multiplicidad de sectores que exportan de manera exitosa fue necesario generar una metodología que facilitara la identificación de los descubrimientos para posteriormente desarrollar el estudio de caso. En esta medida se utilizaron varios criterios para seleccionar los sectores:

- El crecimiento anual de las exportaciones en dólares debía ser mayor o igual al 15% (entre 1991 y 2004) o al 25% (entre 2000 y 2004).

- ❑ El valor exportado del sector debía ser mayor a 15 millones de dólares (a precios del 2004).
- ❑ Los sectores debían presentar un cambio positivo en la participación dentro del total de exportaciones entre 1991 y 2004.
- ❑ Debía haber más de una firma exportando, lo cual es importante para entender el proceso de difusión y qué tan costoso o beneficioso era este proceso en cada uno de los sectores.
- ❑ Las exportaciones debían registrar un crecimiento acelerado una vez hecho el descubrimiento. Por último, los sectores debían tener como objetivo principal exportar (o al menos que exportar fuera una de las estrategias preponderantes a la hora de hacer el descubrimiento).

Adicionalmente, esta metodología se complementó por medio de entrevistas a gremios y empresarios, lo que permitió recuperar una gran cantidad de información cualitativa que facilitó la identificación y caracterización de los diferentes estudios de caso. También se utilizaron como contrafactuales casos de fracasos exportadores que, en principio, deben ser similares y pertenecer a la misma cadena productiva que los sectores en los que se desarrolló el descubrimiento exportador. Lo anterior permitió extraer lecciones importantes y más importante aún, hizo evidente la necesidad de una política industrial para solucionar los aspectos que llevaron al fracaso exportador de dichos sectores.

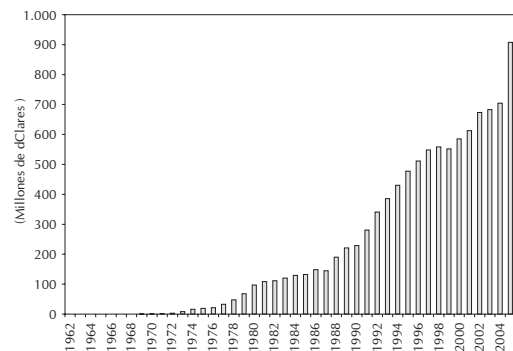
B. Sectores escogidos

A partir de la metodología anteriormente expuesta se seleccionaron cuatro sectores. El primer sector, que corresponde a un sector que se desarrolló a finales de la década del setenta, es el de las flores

(Gráfico 1), cuyos pioneros fueron Edgar Wells y Floramérica. El contrafactual para este sector fue el caso del fracaso de los mangos y las flores en Ecuador. Vale la pena resaltar que el fracaso de las flores en Ecuador fue solamente hasta mediados de los ochenta, empezó con un proceso supremamente dinámico, igual al de Colombia, y debido a una serie de obstáculos que no se pudieron resolver este no logró desarrollar una dinámica exportadora hasta mediados o finales de los ochentas.

Los demás sectores seleccionados desarrollaron su dinámica exportadora en la década de los noventa fueron: i) La confitería (Gráfico 2), cuya empresa pionera fue Colombina, y el contrafactual fue el caso de las papas fritas ii) La ropa interior femenina y los vestidos de baño (Gráfico 3), cuya empresa pionera fue Leonisa y el contrafactual fue el caso de las camisetas y iii) y iv) Los productos sanitarios derivados del papel (Gráfico 4) donde hay dos empresas pioneras claramente identificadas (Colombiana Kimberly-Colpapel y Familia Sancela) y el contrafactual, que es un producto de la misma cadena, fue el caso de la cartulina, los contenedores y cajas de cartón.

Gráfico 1. EXPORTACIONES DE FLORES (1962-2005)



Fuente: DANE, UN-COMTRADE y cálculos de los autores.

Gráfico 2. EXPORTACIONES DE CONFITES (1981-2004)

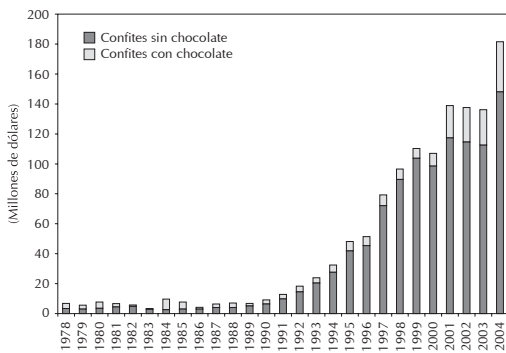


Gráfico 3. EXPORTACIONES DE ROPA INTERIOR FEMENINA (1978-2004)

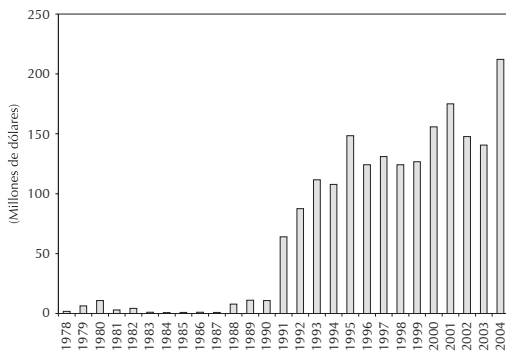
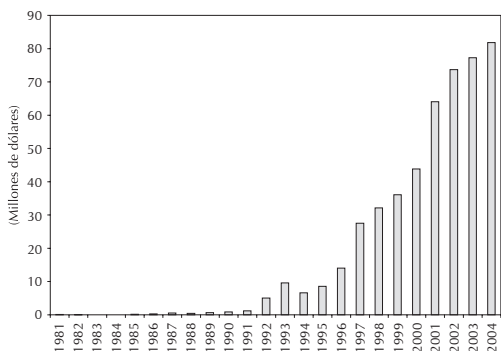


Gráfico 4. EXPORTACIONES DE PRODUCTOS SANITARIOS DE PAPEL (1981-2004)



Fuentes: DANE, UN-COMTRADE y cálculos de los autores.

III. LECCIONES APRENDIDAS

En primer lugar la naturaleza de los descubrimientos exportadores fue diferente en cada sector. En el caso de las flores, el descubrimiento consistió en el desarrollo de una actividad nueva en Colombia, a diferencia de los sectores manufactureros. En Colombia había una producción de flores de carácter artesanal y solamente cuando se tomó la decisión de exportar flores a Estados Unidos fue que se dio origen a un proceso de producción mucho más tecnificado. Básicamente lo que se hizo fue adaptar una tecnología externa, traída de California por un grupo de empresarios que vieron en Colombia una gran oportunidad para producir flores debido a la presencia de grandes ventajas naturales, geográficas y económicas (costo y disponibilidad de mano de obra, costo de insumos, etc.) que permitían exportar a bajos costos hacia uno de los mercados con mayor demanda por este producto.

En el caso de los sectores manufactureros la historia es completamente diferente, no se trata de actividades nuevas en el país sino más bien de actividades que ya existían y productos que ya se vendían en el mercado doméstico. El descubrimiento en estos casos consiste en el proceso de transformación que se le hizo a estos productos ya establecidos en el mercado local para venderlos en el mercado internacional. En cada caso el descubrimiento y el factor que impulsa dicho descubrimiento es distinto y en esta medida vale la pena resaltar cada uno de estos casos.

En cuanto a los productos sanitarios, el estudio contempló dos empresas, una multinacional colombiana (Colombiana Kimberly Colpapel) y otra empresa totalmente colombiana (Familia Sancela) en la cual el descubrimiento fue totalmente diferente. En el caso de Kimberly el descubrimiento fue fruto

de una decisión de la casa matriz, dado que los costos de producir productos sanitarios en Colombia eran más bajos que en sus demás filiales, optó por producir de manera masiva en Colombia y exportar a otros países de la región. Esto se convirtió en una estrategia atractiva. En el caso de Familia Sancela el descubrimiento fue totalmente diferente. Esta empresa producía y exportaba productos de la cadena del papel en las etapas anteriores y que correspondían a productos menos sofisticados, así que decidió un cambio en la estrategia productiva de la firma que da origen a la producción y exportación en forma masiva de productos más sofisticados y con mayor valor agregado.

En cuanto a la confitería, la empresa pionera (Colombina) se dio cuenta que la industria colombiana es competitiva en costos debido a la existencia de la cadena del azúcar lo que facilitaba la competencia en el mercado internacional. El gran reto de este descubrimiento fue descubrir los gustos locales en cada uno de los mercados y adaptar los productos nacionales a dichos gustos. Para solucionar este problema, se hicieron unas inversiones importantes con el fin de entender cómo son esos gustos y así penetrar dichos mercados. La participación en las ferias internacionales fue un elemento determinante para desarrollar el descubrimiento exportador en este sector.

En el caso de la ropa interior femenina y vestidos de baño el descubrimiento consistió en entender los cambios en el mercado mundial que indudablemente iban a llevar a que Colombia no fuera capaz de competir en los segmentos bajos de la cadena. De esta forma, el producto se transformó para competir en los segmentos altos de la cadena a través de la incorporación de un mayor valor agregado (incorporando diseños mejores y más atractivos), un mayor valor percibido por los productos (mejor calidad)

y el posicionamiento de una marca propia. Este descubrimiento requirió inversiones importantes en entendimiento y penetración del mercado a través de mercadeo, manejo de inventarios y tecnologías de producción. Como en el caso de los confites, la participación en ferias internacionales fue fundamental para cumplir con dicho objetivo.

Vale la pena resaltar que en el caso de las manufacturas existen varios aspectos en común (Cuadro 1). Estas actividades ya existían en Colombia y tenían una cierta antigüedad (más de una década), las empresas que desarrollaron los descubrimientos eran empresas que ya existían, grandes, competitivas y líderes en el mercado local. En todos los casos habían exportado con anterioridad, lo cual implica que tenían algún tipo de experiencia y conocimiento exportador aunque solamente exportaran excedentes de producción y esto no hiciera parte de una estrategia como tal. Además, estaban verticalmente integradas, es decir producían bienes en las etapas anteriores de la cadena y habían innovado en etapas previas al descubrimiento. Adicionalmente, la visión empresarial en cada uno de los casos fue fundamental puesto que esto les permitió tomar decisiones agresivas y riesgosas. Por otro lado, la Inversión Extranjera Directa (IED) no jugó un papel directo en los descubrimientos, pero sí jugó un papel muy importante en las etapas anteriores al descubrimiento exportador; las empresas contaron con el apoyo de empresas multinacionales para volverse competitivas y fuertes en el mercado local en etapas anteriores aunque en el momento de la exportación la mayoría eran totalmente colombianas y habían aprendido a producir ese tipo de productos.

Los factores que dispararon el descubrimiento en todos los casos fueron: la estabilidad macroeconómica; la disponibilidad de insumos y materias primas; el conocimiento y la producción en etapas

Cuadro 1. CARACTERÍSTICAS DE LOS DESCUBRIDORES

Productos	Compañía	Fundación	Primeras exportaciones	Descubrimiento exportador	Etapas previas de la cadena
Productos Sanitarios de papel	Colombiana Kimberly Colpapel Familia Sancela	1960s 1958	1980s 1980s	1991	Papel y productos de papel
Ropa interior femenina, vestidos de baño	Leonisa	1956	1965	1989	Textiles
Confites	Colombina	1928	1965	1970	Mismo dueño de Ingenio Riopaila

Fuente: Autores basados en encuesta.

previas de la cadena; la existencia de capacidades instaladas en el momento de la apertura; la producción de productos de muy alta calidad en el mercado doméstico; la existencia de tecnología especializada y adecuada debido a innovaciones previas; y finalmente, la toma de decisiones empresariales adecuadas.

Por su parte, las principales incertidumbres y obstáculos fueron específicas a cada uno de los casos. Cada empresa enfrentó incertidumbres y obstáculos distintos y los resolvió de manera completamente diferente y, en su gran mayoría, sin el apoyo del Estado. Sin embargo, existe consenso en cuanto al tema de transporte e infraestructura como el principal obstáculo. Colombia no cuenta con un buen sistema de transporte ni con una buena infraestructura que facilite el descubrimiento exportador. Otro obstáculo común a todos los sectores fue la dificultad de adquirir información y conocimiento acerca del funcionamiento de los mercados internacionales (gustos, costumbres, etc.). Adicionalmente, la apropiación de rentas, como en todo descubrimiento, también fue un factor central en la medida en que existe incertidumbre respecto a si el pionero va a poder apropiarse efectivamente de dichas rentas. Finalmente, la existencia de barreras externas a la entrada (dumping, registro de marcas, barreras fito-

sanitarias, etc.) e internas (trámites, registros, etc.) fue un obstáculo importante en todos los casos.

Como se mencionó anteriormente, la mayor parte de los obstáculos fueron solucionados de manera individual. En efecto, tanto el tamaño de las empresas como su capacidad de coordinación a través de los gremios fueron variables cruciales para explicar cómo fueron superados dichos obstáculos e inconvenientes. De esta forma, la política industrial debe ser muy flexible y debe contar con una comunicación abierta con el sector privado puesto que existen múltiples problemas y por lo tanto una multiplicidad de soluciones .

En el Cuadro 2 se presentan los principales obstáculos específicos a cada sector.

Finalmente, antes de entrar en el tema de las recomendaciones sobre política industrial vale la pena tocar dos temas fundamentales: el rol del gobierno y la difusión. Estos temas dejan mensajes importantes para efectos de formulación de políticas públicas. Si bien el gobierno no jugó un rol activo durante estos procesos de descubrimientos exportadores sí se plantearon políticas de promoción de exportaciones bajo el esquema del Plan Vallejo. Este Plan fue crucial para resolver un problema que el mismo

Cuadro 2. PRINCIPALES OBSTÁCULOS ESPECÍFICOS DE CADA SECTOR

Flores	Ropa interior femenina y vestidos de baño	Productos sanitarios de papel	Confites y la confitería
<ul style="list-style-type: none"> ❑ Transporte aéreo ❑ Falta de facilidades para descargar y almacenar los productos en los aeropuertos receptores. ❑ La dificultad para adaptar la tecnología extranjera a las condiciones locales. ❑ Problemas fitosanitarios y de enfermedades de las plantas. 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Encontrar un balance entre calidad y precio ❑ Cumplir con grandes ordenes a tiempo y con calidad estandarizada ❑ Cómo producir un gran número de referencias para responder a gustos diversos. ❑ Controles cambiarios en países importadores como Venezuela. 	<p><i>Multinacional Kimberly Colpapel enfrentó el siguiente obstáculo:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ❑ Incertidumbre en los pagos por parte de los países importadores. <p><i>Mientras que Familia Sancela enfrentó otros problemas diferentes:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ❑ Barreras culturales al interior de la compañía. ❑ Diferencias culturales en otros mercados y países en el uso de productos sanitarios. ❑ Diferencias en mercados externos. 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Permisos sanitarios y regulación de empaquetado ❑ Incertidumbre sobre la tasa de cambio. ❑ Incertidumbre sobre el precio de las materias primas.

Fuente: Autores basados en encuesta.

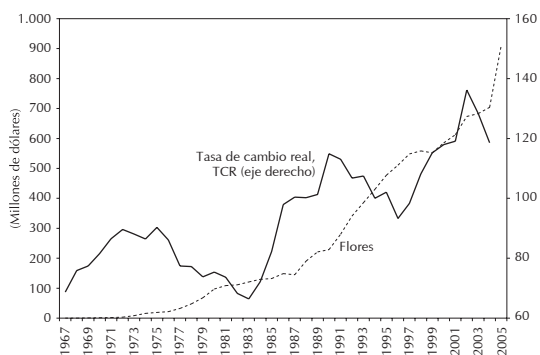
gobierno había creado por medio de la política de sustitución de importaciones a través de otra política pública. La creación de Proexpo (Proexport) fue importante para unos sectores y muy poco importante para otros en el momento del descubrimiento exportador. Los subsidios o apoyos directos como el CAT/CERT tampoco fueron fundamentales para el descubrimiento exportador. Por otro lado, el entorno macroeconómico fue muy importante. La apertura cambió la mentalidad de los empresarios lo cual presionó la búsqueda de nuevas alternativas de producción. La integración y creación de acuerdos comerciales (CAN) fueron factores muy importantes porque sirvieron de puente para exportar a diferentes mercados. Primero se exportó hacia los países con los cuales se tienen acuerdos comerciales y con los países más cercanos y posteriormente se exportó a otros países diferentes. En resumen, el desempeño general del gobierno fue pobre y representó un obs-

táculo más que un puente para los descubrimientos exportadores.

Por otra parte, la tasa de cambio también jugó un rol importante para el desarrollo de las actividades exportadoras. Si bien en el caso de las flores el nivel de la tasa de cambio jugó un papel fundamental a la hora de tomar la decisión de exportar (Gráfico 5), en el caso de las manufacturas fue más importante la política de apertura y la presión que tuvieron los empresarios para salir con sus productos que el tema cambiario (Gráfico 6).

En cuanto al tema de la difusión, este fue un proceso muy diferente en los cuatro sectores. En el sector de las flores se dio una difusión muy amplia, empezaron dos o tres productores y en muy pocos años ya había entre 300 y 400 empresas. Es decir, este fue un proceso rápido, amplio y muy positivo. En los

Gráfico 5. TASA DE CAMBIO REAL Y EXPORTACIONES DE FLORES



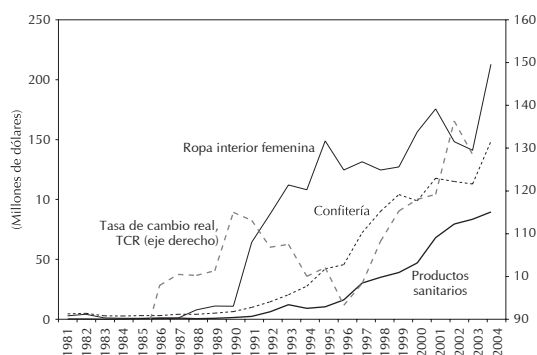
Fuente: Autores basados en encuesta.

sectores de manufacturas, la difusión fue parcial, pero no fue considerada como negativa por ninguno de los empresarios en la medida en que fomentó el reconocimiento de los productos colombianos en el exterior. Los principales canales a través de los cuales se dio dicha difusión también fueron diferentes en cada uno de los casos. En algunos casos la difusión se dio a través de la transferencia de tecnología, mientras que en otros se dio a través de la transferencia de capital humano. Incluso en el sector de las flores se podría decir que gran parte de la difusión se dio a través de la imitación o copia de las tecnologías de producción.

IV. RECOMENDACIONES SOBRE POLÍTICA INDUSTRIAL

Las conclusiones de este trabajo buscan poner de presente la necesidad de que exista una política industrial en Colombia. La sustitución de importaciones y la protección de los años sesenta, setenta y parte de los ochenta, permitió que se desarrollara un aparato productivo. A raíz de la creación y fortalecimiento de ese aparato se dieron gran parte de los descubrimientos exportadores en los años noventa.

Gráfico 5. TASA DE CAMBIO REAL Y EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS



Fuente: Autores basados en encuesta.

Una vez instaurada la apertura es necesario reemplazar estas políticas por una política industrial activa que apoye actividades nuevas, más que sectores, para introducir productos con mayor valor agregado a través de la promoción de descubrimientos y la reducción de la tasa de fracaso.

Siguiendo a Rodrik (2004), los resultados y la rentabilidad de las nuevas actividades son inciertos, ante lo cual el rol activo del Estado se vuelve crucial para reducir incertidumbres antes y durante el descubrimiento. De esta forma un empresario que invierte en una actividad nueva enfrenta externalidades de información y de coordinación. Las externalidades de información están relacionadas con el hecho de que si la actividad fracasa el inversionista es quien asume el costo completo de dicho fracaso, mientras que si la actividad es exitosa se producen ganancias sociales pero el beneficio del descubrimiento se reparte con los seguidores. Las externalidades de coordinación tienen que ver con el hecho de que para que las actividades nuevas tengan éxito se requiere de una serie de inversiones conexas (infraestructura, servicios de transporte, etc.) que no son ofrecidos por el sector privado.

Para solucionar los problemas de las externalidades de información vale la pena resaltar los siguientes aspectos:

- ❑ La política debe ser temporal y debe ayudar a nuevos inversionistas.
- ❑ La política debe estar sujeta a requerimientos de desempeño (exportaciones y productividad).
- ❑ La política debe ser monitoreada regularmente.
- ❑ La política debe ser un proceso de descubrimiento en sí misma.

- ❑ Es fundamental generar una alianza estratégica entre sector público y la empresa privada.

Finalmente, para solucionar las externalidades de coordinación sería importante:

- ❑ La presencia del gobierno para identificar y solucionar los obstáculos.
- ❑ El trabajo conjunto entre el gobierno y el sector privado para descubrir dónde residen los principales obstáculos y encontrar las medidas adecuadas para solucionarlos.

El papel del gobierno y la política industrial en el desarrollo del sector productivo colombiano

Luis Miguel Castilla R.¹

Quisiera comenzar por agradecer a Fedesarrollo y a la Fundación Konrad Adenauer por esta invitación. Adicionalmente quisiera decir que después de la completa exposición de Fedesarrollo no tengo nada novedoso que decir, sólo quisiera complementar algunos de los planteamientos allí expuestos, que comparto plenamente, con algunos argumentos que hemos desarrollado en la Corporación Andina de Fomento (CAF)

La mayor parte de esta presentación se basa en un libro publicado recientemente por la CAF acerca de la transformación productiva y la redefinición del rol del Estado en el apoyo del sector productivo, la diversificación y la productividad. Antes de empezar quisiera agradecer a Gabriel Duque, a quien le debo gran parte de mi conocimiento acerca de Colombia y de su situación actual.

Esta presentación se divide en cuatro secciones. En la primera sección se hace referencia a la coyuntura

colombiana. La segunda sección trata sobre el rol del Estado en el desarrollo productivo, mientras que la tercera sección expone las principales políticas de desarrollo productivo. Finalmente se discuten las principales lecciones para el diseño de instrumentos más adecuados para la intervención pública.

I. ASPECTOS COYUNTURALES

Es importante comenzar haciendo un análisis de la coyuntura económica colombiana puesto que este es un factor que condiciona el rol que puede tener el Estado a la hora de desarrollar políticas de promoción sectorial en el futuro. En esta medida, la mejora en las condiciones de seguridad y la estabilidad relativa de algunas políticas, entre otros aspectos, se ha traducido en una mejora significativa de la confianza de los agentes económicos. Este es un hecho que ha estado relacionado con el proceso de reactivación de la economía y con el mayor crecimiento de la productividad durante los últimos años. Colombia, junto con otros países de la región, ha tenido un claro crecimiento de su sector productivo, el cual no sólo se atribuye al crecimiento de la inversión sino también a un repunte reciente de la productividad.

¹ Economista Jefe. Políticas Públicas y Competitividad, CAF.

Adicionalmente, es importante resaltar el esfuerzo de Colombia por incrementar la integración internacional; mientras que en otros vecindarios sucede lo contrario, en Colombia es clara la apuesta por una mayor apertura. Por otro lado, en la actualidad el país enfrenta un dilema macroeconómico como muchos otros países de la región. Los problemas de inflación y revaluación han sido particularmente importantes dentro del país puesto que la solución de uno de estos problemas tiende a exacerbar el otro. Finalmente, persisten desafíos importantes como lo son el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos y el déficit fiscal (desbalances macro) y el tema de la informalidad (desbalances micro) que generan cuellos de botella e impiden un mayor desarrollo económico y social del país.

II. ROL DEL ESTADO

Una vez realizado este breve diagnóstico de la situación actual del país, se puede entrar a responder la pregunta sobre cuál es el rol del Estado a la hora de promover una política industrial. Por un lado, existe una justificación teórica que permite explicar porque es importante la participación del Estado para desarrollar el sector industrial. Es necesario que el Estado cumpla con su rol de proveedor de bienes públicos y regulador de externalidades (por ejemplo en el caso de la apropiabilidad de las rentas al momento de diversificación y la innovación) y de intermediador para reducir los costos de transacción y generar economías de escala. Por otro lado, es importante mencionar que también existen justificaciones sociales para explicar la intervención del Estado, pero que, dado el tema central del estudio, este tipo de justificaciones se dejan a un lado para centrarse únicamente en las justificaciones de tipo económico.

Existen dos tipos de intervención pública. En primer lugar están las intervenciones de carácter macro o

transversal y en segundo lugar las intervenciones micro o sectoriales. En materia de políticas macro, Colombia ha avanzado en distintos frentes, sin duda la estabilidad macroeconómica fue una condición muy importante para el surgimiento de actividades industriales de vocación exportadora, sin embargo, aún persisten importantes desafíos. Adicionalmente, al comparar la tasa de inflación de hace unas décadas con la que se tiene hoy en día se hace evidente un avance en el control de la inflación y en general un mayor grado de estabilidad macroeconómica. Además, ha habido un avance en la protección de los inversionistas, aunque probablemente ha estado sesgada hacia proyectos grandes. También ha habido un esfuerzo importante por disminuir la cantidad de trámites, especialmente los relacionados con el registro de empresas y aquellos vinculados con el comercio exterior. En el marco laboral también ha habido avances, pero persiste el problema de la informalidad que ha estado relacionada con la alta carga contributiva que deben asumir las empresas. Además, ha habido avances en términos de desarrollo del sistema financiero y de valores, pero aún hay problemas de profundidad, bancarización y acceso para las PYMES. Así mismo, el tema de los acuerdos comerciales ha sido uno de los pilares de la estrategia colombiana. En cuanto al funcionamiento del sistema judicial son más los retos y desafíos que los avances. Mejorar la eficiencia y reducir los costos de pasar por el sistema judicial deben ser algunas de las prioridades. Finalmente, un tema central para la competitividad como política transversal es el tema de la infraestructura, puesto que afecta directamente la productividad de las empresas. Colombia presenta un rezago significativo en infraestructura, más aun, existe una amplia brecha con respecto a los demás países de América Latina, lo que se presenta como un gran cuello de botella. De hecho, gran parte del comercio de mayor valor agregado es transportado por vía terrestre, lo que hace que a pesar del avance

en el tema portuario, todavía falta mucho por hacer al respecto de las vías terrestres.

En cuanto a las políticas sectoriales, Colombia ha sido activa en el desarrollo de instrumentos tales como la financiación, incentivos fiscales, política comercial y la promoción de inversión. Además, el impulso de la investigación e innovación también ha favorecido el desarrollo sectorial. Sin embargo los resultados han sido mixtos, falta hacer una evaluación de impacto de estos mecanismos y persisten fallas de continuidad y falta de coordinación. Por otra parte, si bien ha habido un avance y un activismo muy importante por parte del Estado colombiano con el fin de fomentar la actividad industrial de algunos sectores, especialmente en el tema de la institucionalidad de coordinación con el sector privado (redes de competitividad nacional y regional), también hay limitaciones por las reglas de las multilaterales y los problemas de sostenibilidad fiscal².

III. POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO

La diversificación y el descubrimiento de nuevas actividades es una de las formas a través de las cuales se puede evaluar el estado del sector productivo. De hecho, al calcular cuantitativamente el grado de descubrimiento que tiene Colombia se tiene que la tasa de descubrimiento de nuevas actividades exportadoras está por debajo de lo que debería ser dado su nivel de ingresos y su capacidad productiva. De esta forma, en esta sección se abordará el tema del tipo de intervenciones necesarias para el desarrollo productivo y del *trade-off* entre políticas transversales

y sectoriales tanto en el ámbito de la diversificación como en el ámbito del desarrollo de *clusters*.

El rol del Estado en el apoyo a la diversificación, y en particular en el descubrimiento de nuevas actividades, está orientado a disminuir y resolver los problemas de incertidumbre y apropiación de rentas de la nueva actividad exportadora. Como en un proceso de innovación, en este proceso hay un pionero que inicialmente asume la incertidumbre y los costos hundidos relacionados con el nuevo descubrimiento. El problema de la imitación lleva a que haya una sub-provisión de la innovación y por lo tanto el Estado debe intervenir para internalizar esa potencial externalidad positiva que surge del proceso de diversificación. En ese sentido, en el proceso de búsqueda de nuevas actividades exportadoras existe una amplia gama de intervenciones que van desde lo transversal hasta lo particular (atención de necesidades específicas y de soluciones hechas a la medida). De esta manera la política industrial debe resolver problemas transversales y atender necesidades específicas, es decir debe ser una combinación intermedia entre transversal y selectiva (*picking winners*).

La justificación teórica para la resolución de problemas transversales que impiden la actividad de nuevos descubrimientos surge de la presencia de fallas de mercado, costos de transacción, externalidades, bienes públicos, economías de escala, etc. En la práctica, existen ejemplos de países de la región en los cuales se puede observar qué ha hecho el Estado, qué instrumentos ha utilizado y cuál ha sido el impacto que esto ha tenido en el descubrimiento y en el proceso de exportación. En estos, la intervención a nivel de financiamiento, que para muchas empresas de menor tamaño es un cuello de botella importante, han sido importantes en la medida en que han logrado disminuir de

² El costo de la política industrial en Colombia es incierto y de esta forma no se sabe cuál hubiera sido el rendimiento de estos recursos en algún otro uso alternativo, más si se tiene en cuenta que existe una brecha en infraestructura que se hubiera podido disminuir.

manera exitosa los altos costos de transacción. En términos de acceso a mercados, en donde existen fallas de mercado principalmente asociadas a la falta de información y economías de escala, se han desarrollado mecanismos (ruedas de negocios) y se han creado entidades (como Proexport en el caso de Colombia) a través de los cuales se tiene como objetivo ajustar la oferta exportadora de Colombia con la demanda externa. En los temas de entrenamiento, capacitación e investigación y desarrollo, los cuales están íntimamente ligados con tema de las externalidades, ha habido un avance significativo en la región a través de entidades como el SENA y Colciencias en Colombia.

Por otro lado, la justificación para las intervenciones más específicas, surge de la existencia de fallas de mercado, pero en particular, de la apropiación de las rentas provenientes de la inversión inicial que hace el pionero. El marco teórico de Ricardo Hausman justifica la intervención pública a través de políticas específicas. Un tema crucial de atributos de esta política específica tiene que ver con los parámetros de éxito³ y la temporalidad⁴, factores que afectan directamente el desempeño de la política industrial. Finalmente, las soluciones de tipo micro que han redundado en el surgimiento de nuevas actividades se orientan hacia la negociación e implementación de acuerdos comerciales, la solución de cuellos

de botella y el aprovechamiento de oportunidades específicas (como lo fue el caso de los espárragos en Perú), el manejo de certificaciones de calidad específicas a cada sector y la creación de clusters y cadenas productivas.

Más allá de la justificación de la intervención pública a nivel de desarrollo productivo y del tipo de instrumentos que se utilicen, el hecho crucial es la capacidad que tenga el Estado y el sector público de poner en marcha e implementar dichos instrumentos. Es por esto que el diseño institucional es clave; el liderazgo y la flexibilidad de las acciones conjuntas entre lo público y lo privado es fundamental para el desarrollo de políticas industriales orientadas a corregir una distorsión sin introducir otra nueva distorsión (caso contrario a lo que sucedió con la política de industrialización a través de la sustitución de importaciones). Ante esto, el tema de rendición de cuentas o accountability también se convierte en un factor fundamental.

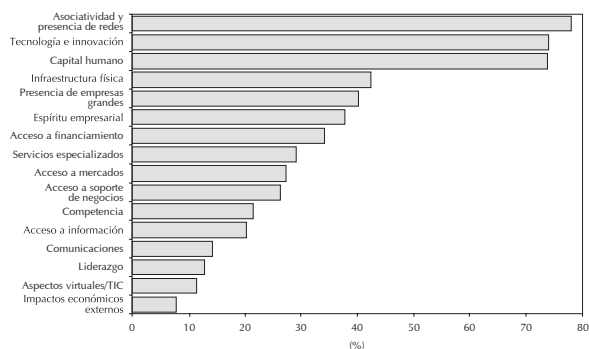
Adicionalmente, los clusters son un caso especial de aglomeración productiva (empresas, gremios, cámaras, etc.) donde se compite pero también se coopera. Esto conduce a economías de escala, la formación de vínculos o sinergias y complementariedades (instrumentos de ganancias de productividad) que pueden coadyuvar a que se genere la infraestructura necesaria para el desarrollo de esas potencialidades. Sin embargo en la región los clusters no siempre han cumplido con este objetivo en la medida en que hay bajos índices de productividad y cooperación, la competencia prevalece sobre el bien colectivo, hay reducidos eslabones en la cadena productiva y se producen pocos bienes de capital (actividades de bajo contenido tecnológico). Finalmente, los temas de confianza, asociatividad y presencia de redes son los factores que, según una encuesta realizada entre una gran cantidad de

³ En América Latina estos parámetros han sido relevados a diferencia de lo que sucede en Asia, donde la intervención pública ha sido muy activa pero ha estado condicionada al cumplimiento de una serie de metas de desempeño (producción, exportaciones, etc.).

⁴ La temporalidad es un tema muy importante no solo dentro de la política industrial sino de las políticas públicas en general, puesto que muchas veces cuando se diseña la política no se diseñan unas cláusulas de salida claras que terminan prolongando la duración de la política de manera ineficiente.

clusters en Europa (tanto en países avanzados como en países emergentes), explican el éxito de este tipo de aglomeraciones productivas (Gráfico 1).

Gráfico 1. ¿QUÉ FACTORES EXPLICAN EL ÉXITO DE LOS CLUSTERS?



Fuente: Departamento de Comercio e Industria de Inglaterra (2004).

Lo anterior justifica la intervención del Estado en la medida en que hay una falla de coordinación. El estado debe ejercer el papel del intermediario para facilitar la coordinación de objetivos entre las diferentes empresas. Vale la pena aclarar que los clustres no son un fin en sí mismo sino que pueden ser una herramienta valiosa para la transformación productiva. Las intervenciones pueden resolver las fallas de mercado a través la utilización de instrumentos basados en incentivos que logren evitar las fallas de gobierno. Algunos temas claves para dicho el cumplimiento de dicho objetivo son la priorización, el diseño y la implementación, factores que ya se mencionaron con anterioridad. Adicionalmente,

el compromiso y el liderazgo son fundamentales y puede provenir tanto del sector público como del sector privado. Finalmente, la intervención del Estado debe estar orientada hacia capitalizar la experiencia pasada; ha habido mucha experiencia internacional al respecto, de la cual se puede tomar lo bueno y desechar lo malo, pero más importante aún, se deben generar los mecanismos de evaluación de impacto de este tipo de intervenciones.

IV. LECCIONES

El apoyo sectorial debe provenir de la concertación con el sector privado, complementada por una clara identificación de los objetivos y la justificación para tal fin. Lo anterior es sustancial y clave para la identificación del tipo de intervención pública y sobre todo para atender ese tipo de necesidades específicas asociadas al proceso de diversificación.

Adicionalmente se debe minimizar la generación de distorsiones en los mercados y aumentar la claridad en términos de incentivos. Se deben generar procesos de evaluación costo-beneficio, fomentar la transparencia para evitar las fallas de gobierno, tratar explícitamente el tema de la temporalidad en la formulación de una política industrial y tratar de establecer una visión de largo plazo. Finalmente, el objetivo final es lograr la sostenibilidad de la política industrial, eventualmente sin intervención pública para facilitar un entorno de negocios que sea proclive a la productividad y la exportación.

¿Existe una política industrial en Colombia?

Imelda Restrepo de M.¹

En primer lugar quisiera agradecer a Fedesarrollo y a la Fundación Konrad Adenauer por su invitación para hablar sobre estos temas que son supremamente importantes para el desarrollo del país.

En este documento se resumen, los elementos que debe tener una política industrial, en segundo lugar se toca el tema de la política industrial en Colombia, en qué se ha avanzado, algunas cifras y para dónde va dicha política.

I. ELEMENTOS DE UNA POLÍTICA INDUSTRIAL

En primer lugar, cuando se habla de una política industrial es importante aclarar que no se hace referencia a una política de sustitución de importaciones. La política de sustitución de importaciones fue un mito que se tuvo en Colombia durante muchos años y estuvo fuertemente asociado con el proteccionismo. De esta forma, vale la pena analizar qué era lo que se tenía anteriormente y qué es lo

que se tiene ahora en términos de política de desarrollo industrial, para entender cuáles han sido los principales cambios, en qué aspectos falta mejorar y, finalmente, identificar lo que se busca con una política industrial.

Para realizar dicho análisis se evalúan los cambios en los principales conceptos relacionados con la política industrial. El modelo económico que se tenía en mente era el modelo de sustitución de importaciones que ha sido reemplazado por un modelo en donde el país hace parte del mercado global. Adicionalmente, el desarrollo económico se concebía como un fenómeno impulsado por el gobierno mientras que hoy en día corresponde a esfuerzos tanto del sector público como del sector privado. Vale la pena destacar que la alianza público-privada debe incluir iniciativas que provengan de la academia, los trabajadores y los empresarios y que sean discutidas de manera abierta por toda la sociedad, para de esta forma lograr avances significativos en términos de desarrollo industrial. Por otro lado, la base de la competitividad estaba basada en las ventajas comparativas que el país posee en la explotación de los recursos naturales, mientras que hoy en día se

¹ Directora de Estudios Económicos, ANDI.

habla de ventajas competitivas. Estas ventajas hay que crearlas en la mayoría de los casos; es necesario observar que se está demandando en el mercado global para entrar a desarrollar ese tipo de productos. Lo anterior supondría una producción con un mayor nivel de utilización de tecnología y conocimiento que implicaría un mayor valor agregado.

El principal objetivo de la política industrial en el pasado era crear una industria nacional, mientras que hoy en día debe ser insertar al país en el mercado internacional. Igualmente, el principal instrumento con el que se disponía anteriormente era el proteccionismo mientras que ahora los instrumentos son la competitividad y la apertura. De esta forma, la selección de sectores se hacía de acuerdo con el modelo de desarrollo del país, mientras que en la actualidad es el mercado mundial el que fija dicho criterio de selección. En este sentido la inteligencia de mercado es fundamental; el sector privado y el sector público deben llegar a acuerdos y alianzas para generar una inteligencia de mercado que permita identificar que es lo que el mundo está demandando para no centrarse en unos mercados inexistentes o, más importante aún, que no sean sostenibles hacia el futuro. Por otro lado, la estrategia para el desarrollo industrial se basaba en la implementación de planes indicativos para cada sector, mientras que ahora se tienen acuerdos de competitividad.

En cuanto a las cadenas de producción, la política industrial utilizada anteriormente estaba concentrada en la creación de cadenas nacionales en pequeña escala con una integración vertical. Hoy en día se habla de una cadena internacional, donde los clusters juegan un papel central. Por otro lado, mientras que anteriormente se controlaba y regulaba la Inversión Extranjera Directa (ied) según tipos de sectores, hoy se está incentivando fuertemente la

entrada de ied, que por ejemplo en el caso de Irlanda se tradujo en altos niveles de desarrollo industrial y crecimiento económico.

La utilización de mano no calificada fue central dentro del modelo industrial utilizado anteriormente, lo que suponía generar empleo bajo estas condiciones, mientras que en este momento la calificación de la mano de obra es una necesidad e incluso es uno de los mayores activos de los trabajadores. Un trabajador con una alta calificación puede encontrar trabajo o seguir empleado hacia el futuro independientemente de la presencia de procesos de flexibilización laboral.

La tecnología es importante, pero desde una perspectiva de innovación y no como se concebía antes: como la compra de nuevas máquinas en lugar de tratar de innovar desde el nivel local. Adicionalmente, el modo de producción debe ser flexible bajo el nuevo esquema de políticas de desarrollo industrial. Finalmente, la gestión ha tendido a pasar de ser jerarquizada e individualista hacia una estructura mucho más aplanada donde el trabajo en equipo es central.

Una vez hecha esta caracterización, vale la pena definir qué es una política industrial. Desde la perspectiva del sector productivo y de la ANDI, una política industrial es lo mismo que una política de competitividad. Está es una política que favorezca un entorno donde los negocios se pueden realizar de manera adecuada y sean sostenibles hacia un futuro. Adicionalmente, debe ser una política integral, que tenga una meta y un entorno productivo adecuado con el fin de que se oriente a industrializar (hacer más competitiva) toda la actividad productiva y no sólo la industria manufacturera. Hoy en día es imperativo pensar en clusters y en cadenas, y por lo tanto, el hecho de que un sector en particular tenga

una política favorable no se traduce en beneficios para la actividad productiva como un todo. De esta forma, una política industrial debe estar orientada hacia toda la cadena de valor. Finalmente, y como ya se había mencionado, la política industrial debe ser pública y privada; debe involucrar tanto al gobierno, como al sector productivo privado (empresarios y trabajadores) y a la academia. Por lo tanto debe ser una política coherente, integral y de largo plazo que trascienda los diagnósticos y se convierta en obras, acciones y programas concretos.

Desde la perspectiva anterior no se puede hablar de la presencia de una política industrial o de industrialización en Colombia. Ha habido avances importantes en esta dirección, pero en términos generales se necesita una mayor coherencia. De todas maneras vale la pena mencionar que existen políticas de apoyo y de competitividad que se están desarrollando. Estas son políticas cohesionadas en el marco teórico y diagnóstico, pero no en su ejecución.

II. POLÍTICA INDUSTRIAL EN COLOMBIA

A. ¿En qué se ha avanzado?

En términos generales lo primero que vale la pena resaltar es que se ha creado una institucionalidad alrededor de la competitividad incluyendo tanto al sector privado como al sector público, por ejemplo a través de la creación del Sistema Nacional de Competitividad, el Consejo Privado de Competitividad, las Incubadoras de empresas, etc. Aunque falta incorporar más a los gremios, trabajadores y a la academia, se ha creado una institucionalidad que garantiza una relación público-privada y que le da continuidad a la política de competitividad hacia el futuro. Adicionalmente se ha consolidado la idea de que la competitividad es clave para el desarrollo y al mismo tiempo se ha coordinado a

través de diferentes programas de largo plazo. Es muy importante resaltar la importancia de aislar la política de competitividad del plan de desarrollo del gobierno en la medida en que no se puede partir de cero en cada cambio de administración o con la formulación de un nuevo plan de desarrollo. Por otro lado la seguridad y la gobernabilidad es otro aspecto fundamental para el entorno productivo. Finalmente, la estabilidad macroeconómica, a pesar de no estar usualmente asociada con el desarrollo de una política industrial, facilita el proceso de toma de decisiones de los empresarios en torno a proyecciones presupuestales, niveles de producción, etc.

En cuanto a los aspectos específicos, en el frente empresarial se destaca el incremento de la competitividad de las empresas, ha aumentado la cantidad de bienes y servicios de mayor valor agregado y se han hecho grandes esfuerzos en el área de investigación y desarrollo (I&D) e innovación. Es claro que la innovación se ha convertido en un mecanismo de supervivencia; si una empresa no innova permanentemente en un mundo donde la tecnología y el conocimiento son determinantes, es muy difícil mantener su posición de mercado. Adicionalmente, se ha dado un mayor seguimiento a las tendencias del mercado y una mayor capacidad de respuesta a los volúmenes y tipos de demanda y una mayor orientación hacia los mercados internacionales. Por último, se destaca el acercamiento entre la academia y la comunidad científica y al mismo tiempo el incremento de las alianzas estratégicas, joint-venture, fusiones, adquisiciones, etc. como mecanismo de crecimiento empresarial.

En torno a la legislación, un avance importante se ha dado a través del tratamiento igual para inversionistas nacionales y extranjeros, la creación de la Ley de estabilidad jurídica para la inversión, el estímulo a la reinversión, la mayor flexibilidad laboral y la

disminución de trámites, entre otros. En pocas palabras, se ha tratado de generar un entorno amigable para la inversión, aunque falta hacer un análisis del impacto de todas estas políticas en conjunto.

Por el lado del sistema educativo y la formación profesional se han generado esfuerzos dirigidos a potencializar un mayor acercamiento a los conocimientos de punta y mejorar la educación superior y tecnológica. Por otro lado es importante destacar la presencia de mano de obra más calificada (mayor cobertura en programas de educación y entrenamiento laboral a través del SENA). Finalmente, es importante mencionar la implementación de una cátedra de emprendimiento en la mayoría de las universidades. No obstante de todos los avances en educación, es importante mencionar que la dinámica del mercado mundial exige avanzar mucho más rápidamente.

En infraestructura se ha avanzado en el campo de las telecomunicaciones (internet, telefonía móvil, agenda de conectividad, etc.) mientras que la infraestructura vial continúa rezagada. También ha habido diferentes tipos de impulsos a la logística por parte del sector público y privado, un mejoramiento en el sistema de aduanas y una importante mejoría en la cantidad y calidad de la cobertura de los servicios públicos.

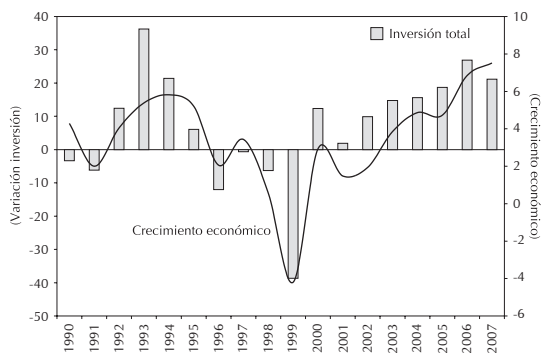
Finalmente, en la política comercial los principales esfuerzos han estado orientados hacia el impulso a los acuerdos de integración, especialmente con países desarrollados, y el estímulo a las exportaciones a través de Proexport, los planes padrino y los programas de formación de exportadores.

B. Avances en cifras

En primer lugar, el crecimiento de los últimos años muestra que se ha superado la barrera psicológica

del 4,5% que se presentaba como el crecimiento de largo plazo, gracias al crecimiento dinámico de la inversión (Gráfico 1), que como porcentaje del PIB se encuentra actualmente cerca de los niveles históricos. El comportamiento de la Inversión Extranjera Directa (IED) ha sido muy positivo y se espera que durante el 2008 se mantenga dicha dinámica.

Gráfico 1. INVERSIÓN PRODUCTIVA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

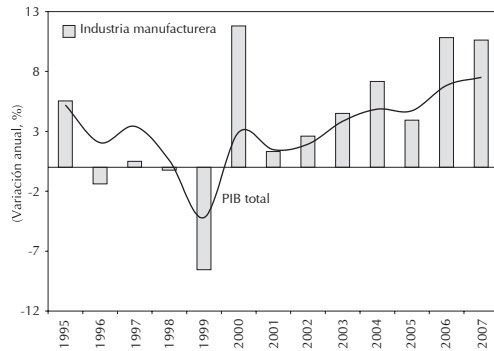


Nota: los datos del 2007 corresponden al período enero-septiembre.

Fuente: DANE.

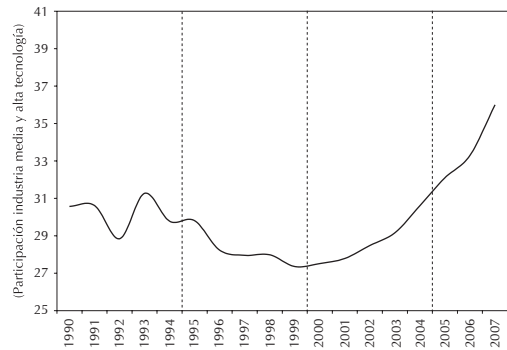
Por otro lado, un tema que se maneja en la ANDI es que Colombia está iniciando un proceso de reindustrialización. La actividad industrial, muestra un crecimiento superior al del PIB total (Gráfico 2) y ha presentado una participación creciente durante los últimos cinco años. No es sólo el hecho de que haya aumentado la industria como tal, sino que también es importante destacar la mayor orientación hacia el exterior (Gráfico 3) y la mayor intensidad tecnológica (Gráfico 4). Al observar la evolución de la producción industrial de bienes de medio y alto nivel tecnológico, se hace evidente un avance significativo desde finales de la década del noventa hasta el año 2007, siendo particularmente marcado durante los últimos años de este periodo.

Gráfico 2. CRECIMIENTO DEL PIB TOTAL E INDUSTRIAL



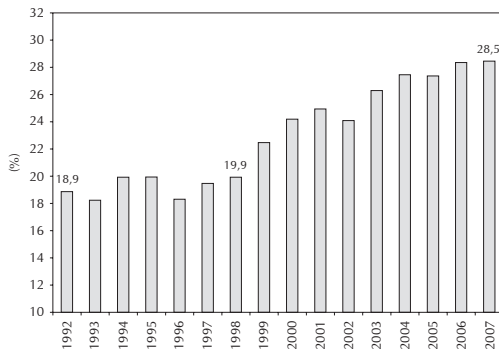
Fuente: DANE.

Gráfico 4. INDUSTRIA SEGÚN INTENSIDAD TECNOLÓGICA



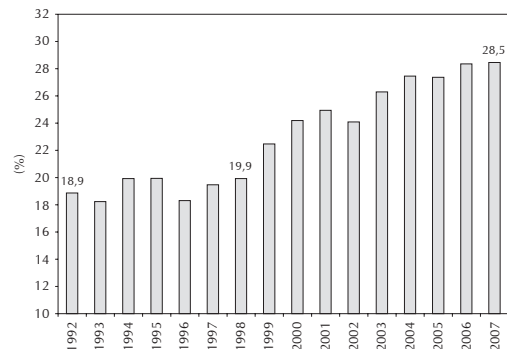
Fuente: ONUDI.

Gráfico 3. TASA DE APERTURA EXPORTADORA DE LA INDUSTRIA



Fuente: DANE, Banco de la República. Cálculos ANDI.

Gráfico 5. FORMALIZACIÓN LABORAL Y EMPRESARIAL VERSUS PIB



Fuente: DANE, Superintendencia del Subsidio Familiar.

Este gran avance de la industria ha estado acompañado por un avance similar en términos sociales. Aunque todavía falta mucho por hacer, el crecimiento económico ha tenido un impacto positivo sobre la formalización del empleo. Al analizar el comportamiento de la afiliación a las cajas de compensación familiar se observa un crecimiento importante en el número de empresas afiliadas y un comportamiento aceptable en el número de trabajadores afiliados (Gráfico 5).

C. ¿Qué sigue?

Al analizar la participación de la industria manufacturera dentro del PIB se hace evidente que Colombia ha registrado un avance pero aun así continúa rezagado y se ubica por debajo de los promedios de América Latina, el Sudeste asiático, los países en desarrollo y los países desarrollados. Al observar algunos indicadores agregados y de competitividad, es claro que las brechas por superar son significativas.

De esta forma, y en términos generales, se propone consolidar una estrategia y un diagnóstico de competitividad, a partir de lo que ya existe para generar políticas coherentes y que abarquen tareas concretas que se puedan monitorear. Por otro lado, se debe avanzar en la ejecución, a través de la definición de un plan de acción que priorice algunas tareas en áreas críticas que tienen que ver con el quehacer diario de los empresarios, como lo son la infraestructura, la educación, la ciencia y tecnología y las instituciones.

En cuanto a la infraestructura se deben centrar las acciones en los corredores viales para la competitividad (corredores logísticos) y determinar los tramos prioritarios para los próximos 2 años (principales cuellos de botella). Además es fundamental establecer una metodología de seguimiento a las obras con participación del sector público y privado. Finalmente, el transporte multimodal debe ser el marco de referencia en el desarrollo de infraestructura y logística.

En educación y ciencia y tecnología es necesario darle prioridad al diseño curricular acorde con el

avance del conocimiento mundial. La formación debe basarse en competencias y adicionalmente se deben establecer mecanismos de control para evaluar los estudios con este criterio. Por otro lado se deben generalizar las experiencias de trabajo conjunto empresa-universidad (centros de investigación que se deben adaptar a las necesidades del sector productivo). Revisión de la marcha de los Centros de Desarrollo Tecnológico (CDTs) y de sus relaciones con el aparato productivo. Finalmente, es necesario desarrollar programas orientados a mejorar las relaciones cliente-proveedor para de esta manera incentivar una mayor productividad y competitividad en todos los eslabones de la cadena productiva.

Por último, en torno a las instituciones es necesario llevar a cabo un proceso de evaluación del sistema de trámites con las instituciones respectivas y concretar cuáles pueden ser reducidos. Adicionalmente, es necesaria una simplificación de las actividades de comercio exterior para empresas altamente exportadoras o importadoras y, finalmente, generar los espacios necesarios para facilitar el encuentro de oferentes y demandantes en los mercados de Ciencia y Tecnología, laboral y educativo.

Políticas de desarrollo empresarial 2004-2010

Orlando Gracia F.¹

En primer lugar quisiera agradecer tanto a Fedesarrollo como a la Fundación Konrad Adenauer por la invitación a este foro en el cual el Departamento Nacional de Planeación (DNP) planteará la visión del gobierno, resaltaré lo que se ha hecho y lo que falta por hacer.

Esta presentación está dividida en tres partes. En primer lugar se hace una breve introducción sobre los antecedentes en términos de política industrial. En la segunda sección se hace referencia a los principales resultados de la adopción de la política industrial desarrollada en los años noventa a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Finalmente, la tercera sección hace un recorrido por las principales políticas y sus resultados a través del análisis de las estrategias e instrumentos entre 2004 y 2010.

I. ALGUNOS ANTECEDENTES

Desde la década de los años noventa la política industrial no descansa en los instrumentos tradicio-

nales del modelo de sustitución de importaciones. La estrategia radica en la coordinación de políticas orientadas a promover la adaptación tecnológica, formación y capacitación de capital humano, el desarrollo del mercado de capitales, la estabilidad y coherencia macroeconómica, la estabilidad en las reglas de juego, una mayor inserción de la industria en el comercio internacional y la modernización de la infraestructura.

Así, en esta fase se contempló una estrategia de modernización y reconversión industrial con el objetivo de lograr una mayor competitividad y promover al sector manufacturero hacia una mejor inserción en el comercio internacional. La apertura económica adoptada en los noventa incluyó, entre otros aspectos, una reorganización de las instituciones relacionadas con el sector externo y la liberalización del régimen cambiario. Adicionalmente, se eliminó el mecanismo de licencia previa de las importaciones y se implementó una rebaja arancelaria manifiesta en la reducción de la protección hasta en una tercera parte entre 1989 y 1993. Finalmente se impulsaron los procesos de integración económica con los países vecinos.

¹ Director de Desarrollo Empresarial, DNP.

Así mismo, se contempló una estrategia que favorecía los espacios para la concertación y la adecuación del marco legal e institucional para la regulación de las actividades empresariales y la promoción de la competencia. Por un lado, se diseñaron estímulos tributarios para promover la inversión en actividades de ciencia y tecnología, con los cuales el país dio un paso en la aplicación de mecanismos utilizados en economías modernas. Por otro lado, se estimuló la creación de los centros de desarrollo tecnológico de carácter mixto y privado y se inició el proceso de reestructuración del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), como medio para fortalecer la formación del recurso humano especializado.

En esta medida, el diseño de la política industrial buscó adaptar el sector empresarial colombiano a los retos y oportunidades que se derivan de los nuevos esquemas de organización industrial y del mayor grado de competitividad que debe alcanzarse en el contexto internacional. Para lo anterior fue necesario el diseño de mecanismos de articulación de las instituciones que promovieran la gestión de los recursos públicos para reducir los costos de transacción asociados con la actividad exportadora.

Desde el sector público, la estrategia de articulación institucional se orientó a racionalizar y reestructurar las entidades del gobierno encargadas del diseño, ejecución y seguimiento de los instrumentos de apoyo de la política comercial, industrial y tecnológica en el país.

En síntesis, la política industrial iniciada en los noventa privilegió el principio de aplicación multisectorial de sus instrumentos, para evitar que los beneficios se concentraran en pocas actividades industriales.


II. POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND)

Los principales resultados de la adopción de la estrategia iniciada en los años noventa indican que el aparato productivo nacional ha avanzado en su competitividad y productividad, incorporando criterios de calidad y mayor valor agregado en sus productos, las exportaciones crecen a una tasa históricamente elevada, existe evidencia acerca de la implementación de un proceso de diversificación de las exportaciones y finalmente, tanto en el sector privado como en el público, se observa una consolidación de la cultura exportadora.

Sin embargo, a pesar de los avances, aún existen importantes desafíos que se abordarán en el nuevo Plan de Desarrollo. Entre estos desafíos se incluye la necesidad de reducir aún más las brechas en productividad y calidad del empleo respecto de nuestros principales competidores y socios comerciales. Adicionalmente, la liberalización comercial no es suficiente para garantizar la reasignación óptima de los recursos productivos ante lo cual es importante generar políticas no sólo orientadas hacia la firma de tratados de libre comercio sino también hacia el desarrollo y la explotación del mercado interno. En esta medida, sin sacrificar el carácter transversal de la política, el Gobierno pretende complementar la apertura comercial con estrategias focalizadas de desarrollo productivo tal como lo han hecho algunos países asiáticos, Irlanda e incluso Chile.

Dado lo anterior, el PND propone una estrategia de doble objetivo (Cuadro 1). En primer lugar está orientado hacia el desarrollo científico y tecnológico del país y en segundo lugar se encuentra dirigido hacia agregar valor a la plataforma productiva actual. Así,

Cuadro 1. RESUMEN DE LA ESTRATEGIA DEL PND

Objetivos	Sujeto a la estrategia		Estrategia de desarrollo	
Producir más y mejor	<p>Plataforma productiva vigente (sectores "tradicionales")</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bienes y servicios con potencial en mercados globalizados (tanto externos como internos) - Concentrarse en sectores generadores de más y mejores empleos - Amplia cobertura regional 		<p>Estrategias transversales</p>	<p>+ Programas sectoriales de alto impacto</p>
Transformación productiva	<p>Nuevos productos y servicios</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de sectores de "talla mundial" - De mayor y creciente demanda en mercados globales - Intensivos en tecnología y conocimiento - Amplia cobertura regional 		<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo empresarial, innovación y desarrollo - Capital humano - Capital físico - Financiamiento - Instituciones para la productividad - Aumento en la formalización de la economía 	<ul style="list-style-type: none"> - Apuestas productivas - Políticas más focalizadas - Priorización y selectividad

el cumplimiento de esta estrategia dual llevaría a un cambio de patrón de crecimiento que lleva a una transformación productiva y a producir en mayores cantidades y en mejores calidades.

III. POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO 2004-2010: ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS

A continuación se describen brevemente los objetivos de las principales estrategias e instrumentos con los que cuenta el gobierno para abordar el tema de la política industrial. Adicionalmente, se realiza un diagnóstico sobre el estado actual de dichas políticas.

A. Documentos Conpes

1. *Optimización de los instrumentos de desarrollo empresarial (Conpes 3280)*

El objetivo de este documento Conpes es reforzar el apoyo al aparato productivo nacional para lograr una adecuada inserción en los mercados internacionales a través de la optimización de los instrumentos de desarrollo empresarial. Un diagnóstico preliminar muestra que existe una falta de articulación entre los instrumentos de apoyo, hay un bajo nivel de difusión y promoción, la focalización es inadecuada, y falta hacer un seguimiento continuo y la evaluación del

impacto del programa. Para solucionar lo anterior se ha propuesto un ajuste del esquema operativo de los programas de cofinanciación (ej.: FOMIPYME) y la creación de un sistema unificado de información. Adicionalmente, se propone el diseño de un esquema de incentivos necesarios para involucrar a las regiones en la apropiación de los instrumentos de apoyo (ej.: FOMIPYME) y una evaluación de impacto de los programas.

2. Política Sectorial de Turismo (Conpes 3397)

La política sectorial de turismo maneja un objetivo dual. En primer lugar pretende fortalecer la institucionalidad del sector y en segundo lugar aumentar los recursos disponibles para el mejoramiento de la competitividad del sector y para la promoción internacional de Colombia como destino turístico. El ejercicio de diagnóstico muestra que Colombia no se ha posicionado en el extranjero como un destino turístico a pesar de las políticas y planes contemplados en la Ley de Turismo (Ley 300 de 1996). No obstante, la implementación de esta política ha redundado en algunos beneficios como lo son: la expedición de la Ley 1101 de 2006, la ampliación de la base de aportantes de la contribución parafiscal para la promoción del turismo (de 3 tipos de aportantes a 21), la creación del impuesto con destino al turismo y la reforma del Comité Directivo del Fondo de Promoción Turística para incluir los nuevos sectores que estableció la ley.

3. La Banca de las Oportunidades (Conpes 3424)

Esta política tiene como objetivos incorporar a segmentos de población no atendidos por el sector financiero (familias de menores ingresos, mipymes y emprendedores) y profundizar la diversidad y los instrumentos con los cuales son atendidos los diferentes segmentos de la población. Un primer diagnóstico

de la situación muestra que el nivel de bancarización es bajo (35%) en Colombia, especialmente en los sectores de economía informal y grupos poblacionales de menores ingresos. Ante este panorama se han desarrollado diferentes estrategias para afrontar la situación. A nivel macro se han desarrollado actividades orientadas a fortalecer el entorno dentro del cual se llevan a cabo las actividades financieras y el marco regulatorio de las entidades que operan en el mismo. A nivel intermedio se desarrollaron actividades que apoyan los servicios de soporte a las microfinanzas y a las microfinancieras, así como una infraestructura que las estimule. Finalmente, a nivel micro se han implementado actividades de apoyo a instituciones financieras reguladas y no reguladas, principalmente proporcionando incentivos en recursos o en especie.

4. Institucionalidad y principios rectores de política para la competitividad y productividad (Conpes 3439)

El objetivo principal de este documento Conpes es conformar un arreglo institucional que logre vincular de manera efectiva al sector público y privado requerido en la consolidación de un aparato productivo orientado al logro de altos niveles de competitividad. Los principales logros de esta política han sido la conformación de la Secretaría Técnica mixta de la CNC y la conformación de 31 Comisiones Regionales de Competitividad en todo el territorio colombiano. No obstante el principal reto reside en estimular la integración tanto de las instituciones públicas como privadas con el fin de minimizar los esfuerzos y de esta forma mejorar la competitividad del país.

5. Política Nacional de la Calidad (Conpes 3446)

La Política Nacional de la Calidad está orientada hacia el fortalecimiento de la expedición de reglamentos

técnicos, normalización, acreditación, designación, evaluación de la conformidad y metrología. Un diagnóstico preliminar muestra que el Sistema Nacional de Acreditación, Normalización, Certificación y Metrología (SNNCM) no ha logrado integrar los esfuerzos de distintos sectores y autoridades; a pesar de que el SNNCM reconoce las competencias sectoriales, éstas no se ejecutan bajo una coordinación armónica. Las principales estrategias que se han desarrollado para tratar este tema están orientadas a generar un ajuste institucional y normativo, propiciar la organización y coordinación de la reglamentación técnica, fortalecer la normalización y participación efectiva y oportuna del país en los foros de normalización internacional, conformar el Organismo Nacional de Acreditación, implementar una política para la designación de organismos de evaluación de la conformidad, conformar el Instituto Nacional de Metrología con reconocimiento internacional, fortalecer la metrología legal y finalmente, coordinar el Subsistema Nacional de la Calidad con el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de la Atención en Salud.

Adicionalmente, se han registrado avances de la Política Nacional de Calidad relacionados con la creación del Subsistema Nacional de la Calidad y

conformación de la Comisión Intersectorial de la Calidad. Se ha desarrollado un software de Alerta Exportadora que facilita el conocimiento de normas técnicas entre los principales socios comerciales. Por otro lado se creó un convenio entre el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el ICONTEC para organizar la participación del país en los foros internacionales de normalización, lo que se traduce en una reducción de costos en la medida en que unifica criterios de acreditación.

6. *Transformación productiva y promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas (Conpes 3484)*

La política de apoyo a las Mipymes está orientada hacia la transformación productiva y la mejora sostenible de la productividad y competitividad de las Microempresas y de las Pymes. Entre las estrategias utilizadas para lograr dicho objetivo vale la pena resaltar el fomento al desarrollo del mercado de servicios no financieros de desarrollo empresarial (SDE) (Cuadro 2).

Vale la pena resaltar que la intención es reorientar FOMIPYME hacia un esquema de demanda. En la ac-

Cuadro 2. DESARROLLO DEL MERCADO DE SERVICIOS NO FINANCIEROS DE DESARROLLO EMPRESARIAL (SDE)

Solicitar a:	Recomendación	Plazo
DNP Y MCIT DNP	A través de FOMIPYME implementar programa piloto orientado al fortalecimiento del mercado de servicios de desarrollo empresarial (SDE), que fortalezca tanto a los empresarios como a los oferentes de SDE y garantice la vinculación efectiva de las regiones en la financiación, decisión y ejecución de los programas y proyectos	1 año
MCIT, SENA, Colciencias, Bancoldex y FNG	Con el Comité Intersectorial de Evaluación, evaluar el impacto del programa piloto de desarrollo del mercado de SDE del FOMIPYME.	2 años
Colciencias, MCIT, SENA y DNP	Desarrollar un sistema de información que contenga todos los instrumentos de apoyo público al desarrollo empresarial.	1 año
MCIT y MAVDT	Consolidar el montaje del Sistema Unificado de Gestión de Proyectos SUIGP y diseñar una estrategia de coordinación de sus instrumentos de apoyo. Establecer la estrategia de trabajo en lo relacionado al impulso del componente ambiental	1 año 3 meses

tualidad los empresarios tienen que cumplir una gran cantidad de condiciones (convocatorias y papeleo), mientras que en unos años el esquema va a girar alrededor de las necesidades del empresario a través del fortalecimiento del sistema de servicios de desarrollo empresarial (SDE). De esta forma, los empresarios van a escoger el tipo de servicios que requieran y el gobierno nacional, una vez los empresarios escojan la consultoría, va a cofinanciar la proporción que el empresario no alcanza a cubrir. Adicionalmente, se tiene que las evaluaciones de impacto de FOMIPYME muestran que este ha tenido un impacto positivo, pero no la suficiente cobertura, ante lo cual un esquema de este tipo sería supremamente útil.

7. Políticas de desarrollo empresarial 2004 -2010

Bancoldex ha pasado por un proceso de transformación de un "banco de comercio exterior" a un "banco para el desarrollo empresarial y el comercio exterior". Hace unos años Bancoldex era una banco para las grandes empresas, mientras que en la actualidad es un banco para micro, pequeñas y medianas empresas, que apoya el emprendimiento, la innovación y la transformación productiva de las mismas.

B. Leyes y Decretos

1. Contratos de estabilidad jurídica

El principal objetivo de estos instrumentos es el de otorgar al inversionista el derecho a que se le continúen aplicando normas o interpretaciones administrativas vinculantes específicas, consideradas como determinantes de la inversión en caso de ser modificadas de manera desfavorable para él. Recientemente se han firmado ocho contratos de estabilidad jurídica mientras que otros catorce se encuentran en proceso de aprobación y firma.

Lo anterior permite proyectar un crecimiento de la inversión bastante importante durante los próximos años (Cuadro 3)

Cuadro 3. LA ESTABILIDAD DE LAS NORMAS PERMITE PROYECTAR UN CRECIMIENTO DE LA INVERSIÓN

	Inversión amparada*	Empleos directos generados
8 contratos de estabilidad jurídica firmados a la fecha	US\$771 millones	4.151
14 contratos de estabilidad jurídica aprobados	US\$2.160 millones	14.825

* Estimados por los inversionistas que acceden al régimen.
Fuente: DNP.

Los retos que persisten giran alrededor de la adecuación del sistema de garantías que al ser muy grandes, las aseguradoras no están dispuestas a cubrirlas. Ya se dio un primer paso para afrontar dicho problema con la ley de contratación, pero aun persiste la necesidad de agilizar los tiempos de respuesta a las solicitudes de contrato.

2. Contratos bilaterales de promoción de inversiones

Los contratos bilaterales de promoción de inversiones parten de generar tratados internacionales que regulan el tratamiento de la inversión extranjera entre dos países con el objetivo de fomentar el flujo de inversiones entre las partes. Este tipo de contratos ofrece un entorno estable y favorable con el propósito de atraer nuevas inversiones. Los principales avances se encuentran en los tratados con Perú, España y México. Adicionalmente, vale la pena mencionar que los nuevos tratados de libre comercio (Estados Unidos, Chile y Triángulo Norte) incluyen capítulos de inversión y por tanto van a fortalecer

tanto la regulación como la entrada de inversión extranjera. Actualmente se están negociando acuerdos bilaterales de inversión con: China, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, India y Corea y tratados de libre comercio (con capítulo de inversión) con: Canadá, EFTA y la Unión Europea.

3. Derechos de propiedad intelectual

Actualmente se está discutiendo al interior del gobierno un documento Conpes que sienta las bases para la política de propiedad intelectual cuyo objetivo es estimular la generación de valor con base en la innovación y la creación intelectual. Aunque en Colombia no han sido suficientes, se han dado algunas iniciativas para la promoción de la creación científica y tecnológica a través de las distintas entidades.

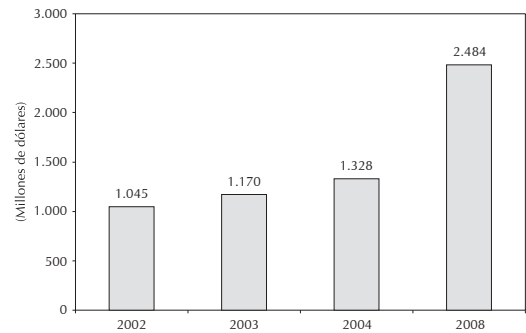
4. Régimen de zonas francas

Los principales objetivos de las zonas francas son: crear empleo y captar nuevas inversiones, ser un polo de desarrollo que promueva la competitividad de las regiones, desarrollar procesos industriales altamente productivos y competitivos y, finalmente, promover la generación de economías de escala. En la actualidad ha habido un gran auge de las zonas francas (15 solicitudes aprobadas con concepto del DIAN y 5 solicitudes en estudio por parte de la DIAN) y su impacto ha sido importante. Como se observa en el Gráfico 1, hasta el 2004 la cantidad de inversión en este tipo de instrumento era muy baja, mientras que solamente en el 2008 ha habido un incremento de 87% de inversión acumulada.

5. Ley de segunda vivienda

Lo que se pretende hacer con la Ley de segunda vivienda es otorgar incentivos a los inversionistas

Gráfico 1. INVERSIÓN ACUMULADA EN ZONAS FRANCAS



Fuente: DNP.

pensionados y a los inversionistas desarrolladores de proyectos de segunda vivienda con el fin de atraer inversión para la generación de empleo, el mejoramiento de la infraestructura y el aumento de la demanda de bienes y servicios.

6. Simplificación de trámites empresariales

El objetivo de la Ley anti-trámites (Ley 962 de 2005) es facilitar la actividad empresarial reduciendo los costos asociados con la realización de trámites. De esta forma se han intervenido seis cadenas de trámites en las áreas de comercio exterior, pago de aportes a la seguridad social, creación de empresas y licencias ambientales. Adicionalmente, con la creación de la Ventanilla Única de Registro para la propiedad inmueble se han reducido los tiempos de trámites de manera significativa.

No obstante, todavía falta mucho por hacer. Fundamentalmente se necesitan de incentivos para que las regiones adopten las políticas públicas del nivel nacional. Uno de esos incentivos consiste en fomentar las buenas prácticas entre las empresas con el fin de generar un proceso de transferencia de tecnología local que es supremamente importante.

Adicionalmente, es importante determinar las necesidades de simplificación en coordinación con el sector privado para definir próximos trámites a intervenir. Finalmente, sería importante implementar planes de seguimiento y evaluación de las acciones de simplificación para cuantificar correctamente sus costos y beneficios.

C. Visión 2019: ciencia, tecnología e innovación

Desde el año 1994 no existía una política de ciencia y tecnología en el país. El gobierno nacional volvió a poner estos temas en su agenda con el fin de discutir cómo debe ser la ciencia y la tecnología en el año 2019. A partir de esta visión se construyó, dentro del PND, los lineamientos de la meta volante

y próximamente se publicará un documento Conpes de ciencia, tecnología e innovación en el cual se fijan las asignaciones presupuestales necesarias para transformar la institucionalidad de este sector.

El diagnóstico preliminar muestra que existe una baja inversión nacional en ciencia, tecnología e innovación, la capacidad científica se encuentra rezagada, existe una baja utilización del conocimiento en la actividad económica, una baja interrelación universidad/empresa y una baja apropiación del tema de la innovación entre la sociedad colombiana. Dado lo anterior, el objetivo de esta política es producir, difundir, usar e integrar el conocimiento para contribuir a la transformación productiva y social del país.

¿Política industrial o política de competitividad?

Juan Mauricio Ramírez C.¹

Muchas gracias a Fedesarrollo y a la Fundación Konrad Adenauer por la invitación a participar en este debate. En cuanto a mi presentación, el título de ésta sugiere su mensaje central: es importante, en la actualidad colombiana, hablar de una política de competitividad en vez de una política industrial.

Esta presentación está dividida en cuatro grandes secciones. En la primera se trata el tema del bajo dinamismo en el desarrollo productivo colombiano, en la segunda se plantean algunas razones, como la carencia de una política industrial, para explicar dichos resultados. En la tercera parte se plantea la necesidad de una política de competitividad y en la última sección se exponen algunos retos a la hora de implementar dicha política.

I. DESARROLLO PRODUCTIVO EN COLOMBIA

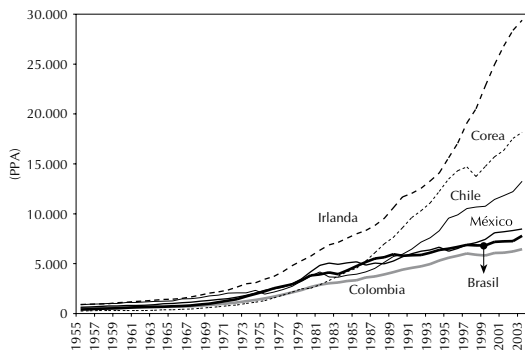
En realidad, en los últimos 50 años, el desarrollo productivo en Colombia ha sido poco dinámico

independientemente del tipo de política industrial utilizado (políticas de sustitución de importaciones o políticas de integración económica). Por lo tanto, al hablar del desarrollo empresarial y productivo del país, vale la pena aclarar que el proceso de desindustrialización no se ha originado a raíz del desmonte o desarticulación de las políticas de sustitución de importaciones, sino que corresponde a un proceso que viene de más atrás.

Al observar la evolución del PIB per cápita (en paridad de poder adquisitivo) para varios países de la región y algunos países que mostraban el mismo nivel de desarrollo a mediados de la década de los cincuenta, es evidente que este ha tenido una evolución positiva para Colombia (Gráfico 1). El caso de Irlanda es excepcional, ha tenido un crecimiento sostenido durante la segunda mitad del siglo xx que demuestra que con una adecuada combinación de políticas públicas y una política de desarrollo industrial acorde con las realidades del país, la convergencia en niveles de ingreso, y como tal en la calidad de vida, entre los países de economías emergentes y los países de economías desarrolladas se puede lograr.

¹ Vicepresidente, Consejo Privado de Competitividad.

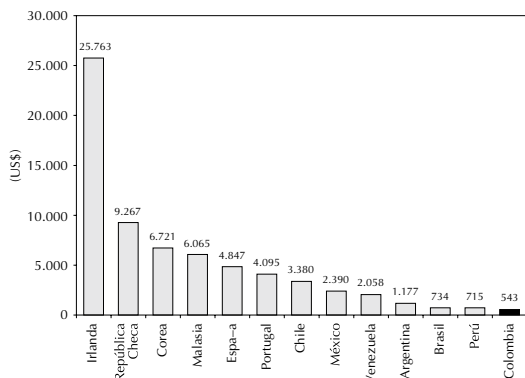
Gráfico 1. PIB PER CÁPITA



Fuente: Penn World Data.

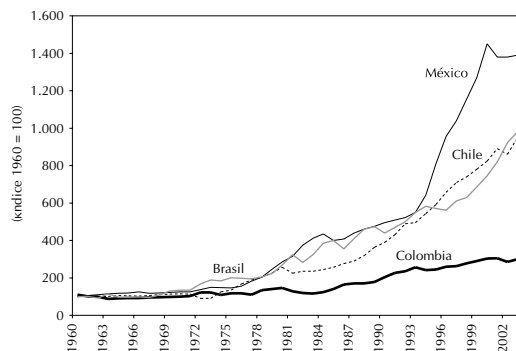
En cuanto al grado de internacionalización de la economía colombiana, las cifras muestran que el país está altamente rezagado. En la actualidad, las exportaciones per cápita se encuentran muy por debajo de las de los demás países en desarrollo (Gráfico 2). Más importante aún, al analizar la evolución de las exportaciones per cápita se observa que el rezago exportador viene desde muy atrás (Gráfico 3). Esto demuestra que el problema no es reciente, las políticas desarrolladas en los años setenta, ochenta y noventa no fueron muy exitosas para fomentar la

Gráfico 2. EXPORTACIONES PER CÁPITA, 2006



Fuente: Penn World Data.

Gráfico 3. EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES PER CÁPITA



Fuente: Penn World Data.

actividad exportadora de manera sobresaliente a pesar de la existencia de algunos casos exportadores exitosos como el de las flores.

Lo anterior hace evidente la necesidad de implementar una política industrial que lleve a una transformación productiva de fondo. Mas si se tiene en cuenta que, si la estructura productiva colombiana sigue siendo la misma que la de hace veinte o treinta años y se siguen exportando los mismos bienes, no se va a lograr ningún tipo de avance. De hecho, los diez principales productos de exportación de Colombia representan el 62% de las exportaciones totales (Cuadro 1).

Un ejercicio interesante resulta de dividir las exportaciones en categorías dependiendo del ingreso per cápita (en PPA) de los países que producen y exportan dichos bienes. Al comparar el ingreso promedio de los países que producen estos bienes con el colombiano (US\$8.585) se separan los productos en tres grupos: los que son producidos por países de menores ingresos (Panel C), los que son producidos por países del mismo nivel de ingresos (Panel B) y los que son producidos por países con un nivel de

Cuadro 1. PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN EN COLOMBIA

	% de las exportaciones totales de Colombia	Nombre del producto	Ingreso per cápita promedio de los países que exportan (dólares ppp)
Panel A	2,0	Automotores	20.489
	11,5	Carbón	14.922
	26,2	Petróleo	10.250
Panel B	1,5	Ropa para hombres o niños	8.214
	4,3	Flores	7.703
	3,5	Ferroaleaciones	7.627
Panel C	2,4	Banano	5.843
	1,3	Caña de azúcar	5.805
	2,4	Oro	2.967
	7,0	Café	2.814
	Suma: 62,1	Promedio ponderado	9.689

Fuente: COMTRADE, cálculos Hausmann, Hwang y Rodrick y cálculos propios CPC.

ingreso superior al colombiano (Panel A). Por ejemplo, el ingreso per cápita de un típico país productor de café es de US\$2.814, muy por debajo del ingreso per cápita colombiano. Esto lleva a concluir que los salarios en los países productores de estos tipos de bienes son inferiores a los colombianos, lo cual haría menos competitivo al país a la hora de producirlos y exportarlos. Esto alerta la necesidad de crear políticas que aumenten la capacidad de competir en estos segmentos a través de una producción más sofisticada. Por otro lado, los productos que exporta Colombia, que a su vez son producidos por países con un ingreso per cápita superior, son los automóviles, el carbón y el petróleo. De estos productos, dos responden a una dinámica distinta: los recursos naturales. El petróleo depende críticamente de las políticas de exploración y el comportamiento de los automotores, se explica en buena medida por el comportamiento reciente de las exportaciones a Venezuela y a Ecuador (a un mercado interno ampliado), pero presenta un potencial de crecimiento importante vía menores salarios y mayor productividad.

II. RAZONES DEL BAJO DINAMISMO

Una vez expuesto un panorama general de la situación productiva del país, vale la pena preguntarse si este escaso dinamismo es el resultado de una carencia de una política industrial activa.

Actualmente, existe una amplia oferta de programas y políticas para el desarrollo empresarial y productivo de las regiones a través de los diferentes ministerios en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y a través de otras instituciones como Bancoldex, Proexport, la Superintendencia de Comercio, Industria y Turismo, el Sena y Colciencias. La mayoría de los programas vienen de tiempo atrás, pero a pesar de que el Estado colombiano ha intervenido y ha estado presente en el desarrollo de una política de competitividad, los resultados no demuestran dicha intervención.

Adicionalmente, las políticas de exenciones han sido fuertes estímulos para la producción y el desarrollo

industrial. De hecho, según los datos del Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2007, la suma de las exenciones del impuesto a la renta para persona jurídicas es de 4,5 billones de pesos, de los cuales el 50% se encuentra dirigido al sector de servicios (Cuadro 2).

De esta forma, el principal mensaje es que, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, Colombia ha venido aplicando políticas industriales (siguiendo la definición de Dani Rodrik "siempre que el gobierno favorece conscientemente unas actividades sobre otras, está haciendo política industrial"). En esta medida, el problema consiste en enfocar los esfuerzos de una manera más productiva. Por ejemplo, han sido frecuentes las políticas industriales orientadas a aumentar la rentabilidad de actividades específicas sin que esto se traduzca en aumentos en su productividad. Esto quiere decir

que "ha habido mucha zanahoria y poco garrote" en el sentido que las políticas no se han diseñado y los recursos no se entregan dependiendo de los resultados. Esto hace evidente la carencia de los mecanismos de evaluación y medición de impactos. En Colombia las políticas industriales han aislado la competencia en ciertos sectores lo que ha permitido la supervivencia de firmas de baja productividad. Son raras las veces en las que los instrumentos se discriminan entre innovadores e imitadores, lo que limita la capacidad de apropiarse los retornos de un descubrimiento tecnológico o exportador. Ante esto, los comportamientos rentistas han sido comunes y por lo tanto la política debería discriminar entre instrumentos para inducir e incentivar a innovadores frente a quienes solamente son imitadores. Finalmente, no ha habido una visión articulada y tampoco una arquitectura institucional adecuada (equilibrio entre el gobierno y el sector privado).

Cuadro 2. RENTAS EXENTAS PERSONAS JURÍDICAS - SOCIEDADES (Miles de millones de pesos)

Subsector económico	Total	Participación (%)
Servicios*	2.242	50,3
Minero	865	19,4
Industria de la madera, corcho y papel	295	6,6
Manufactura alimentos	254	5,7
Fabricación de productos minerales y otros	236	5,3
Fabricación de sustancias químicas	219	4,9
Comercio**	119	2,7
Actividades deportivas y de esparcimiento	63	1,4
Agropecuaria, silvicultura y pesca	59	1,3
Construcción	42	0,9
Electricidad, gas y vapor	36	0,8
Manufactura de textiles, prendas de vestir y cuero	29	0,7
Total	4.459	100,0

* Servicios financieros, de transporte, almacenamiento y comunicaciones, de hoteles restaurantes y similares y otros.

** Comercio al por mayor, al por menor y de vehículos automotores, accesorios y productos conexos.

Fuente: CPC.

III. NECESIDAD DE IMPLEMENTAR UNA POLÍTICA DE COMPETITIVIDAD

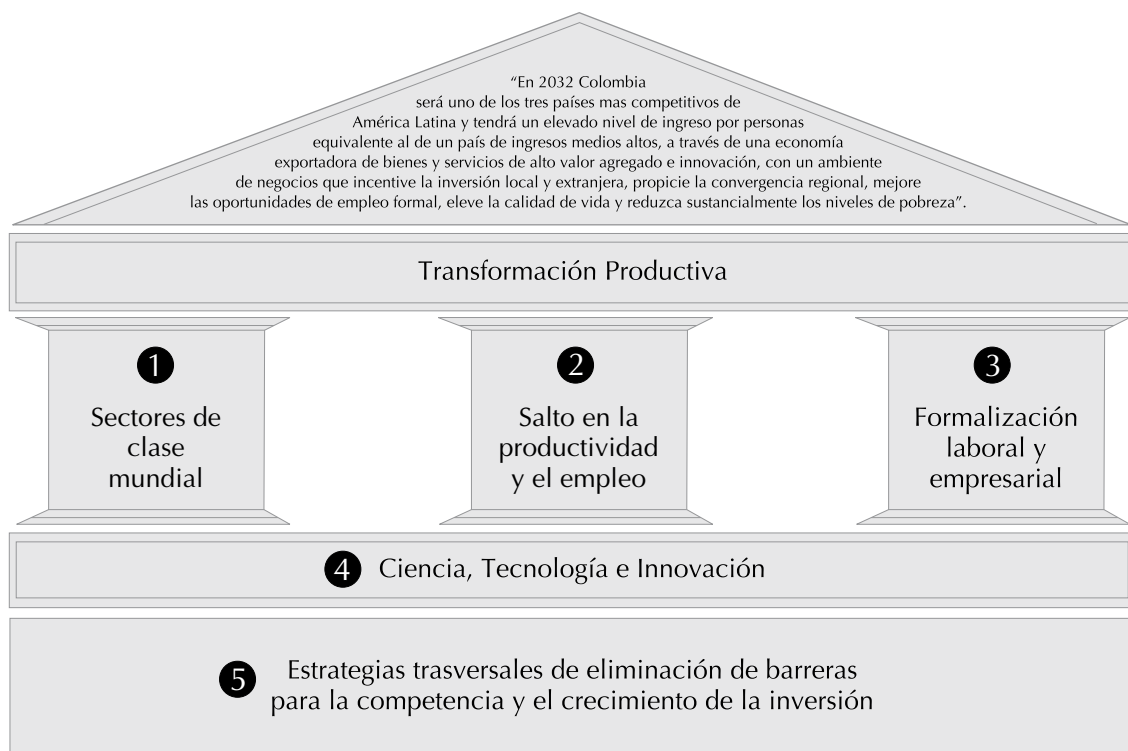
Más que una política industrial, se requiere la implementación de una política de competitividad que tenga tres componentes principales: una visión, unas estrategias y políticas y una estructura institucional que permita la coordinación de decisiones al interior del sector público y la interacción público-privada.

En la actualidad ha habido un esfuerzo muy grande en términos de competitividad. El principal esfuerzo ha surgido entre el sector público, el sector privado, el gobierno central, las regiones y los gobiernos lo-

cales en términos de la definición de una visión de lo que se quiere para el país dentro de 25 años y de la formulación de cinco estrategias fundamentales para la generación de competitividad (Gráfico 4). De esta forma existen dos de los tres componentes principales para la creación de una política de competitividad: una visión y unas estrategias para las cuales se están diseñando políticas públicas y esquemas de implementación.

Desde otro punto de vista, los bienes públicos entran en diferentes niveles, bien sea como condiciones de entorno o de contexto, como bienes transversales o como bienes específicos. En el caso de Colombia, los bienes públicos entendidos como condiciones

Gráfico 4. EL TEMPLO DE LA COMPETITIVIDAD

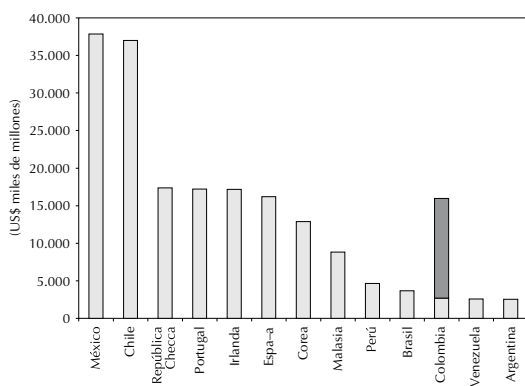


Fuente: CPC.

de entorno estarían relacionados con la implementación de la política de seguridad democrática (como una de las principales políticas industriales en la medida en que permitió recuperar el campo perdido por la inseguridad y la falta de confianza), la estabilidad macroeconómica, la justicia, el desarrollo sostenible y la internacionalización de la economía. De lo anterior vale la pena resaltar que es muy difícil tener una política industrial cuando el tamaño de los socios comerciales del país o de los mercados a los cuales se tiene acceso es tan pequeño (Gráfico 5). Ante esta situación, como bien lo demuestra el gráfico, el TLC con Estados Unidos tendría un impacto positivo, pero todavía haría falta un avanzar en este aspecto, además, es urgente ampliar los acuerdos comerciales.

En cuanto a los bienes transversales, vale la pena resaltar los más importantes: la infraestructura y logística, la educación y destrezas laborales, la profundización financiera y las Tecnologías para la Información y las Comunicaciones (TIC's). Adicionalmente, la presencia de un marco regulatorio para la

Gráfico 5. SUMA DEL PIB DE LOS PAÍSES CON LOS QUE SE TIENEN ACUERDOS COMERCIALES



Nota: Los acuerdos tenidos en cuenta son los tratados de comercio notificados al GATT/WTO que están en vigencia.

Fuente: OMC y FMI y cálculos CPC.

competitividad es una necesidad; el país debe tender hacia la creación de un tribunal de defensa de la libre competencia o una ley para la defensa de la libre competencia que genere capacidad institucional y dientes para poder velar por la libre competencia. Este es uno de los factores fundamentales de incremento de la productividad.

Finalmente, los bienes específicos tienden a tener una dimensión regional o local, dependen de las apuestas productivas y de las alianzas público-privadas en las regiones y, finalmente, citando a Hausmann, la política pública en esta dimensión está condenada a escoger en la medida en que no se pueden proveer bienes públicos específicos en general.

IV. RETOS

Finalmente, el reto más grande que afronta el país es definir la arquitectura institucional necesaria para favorecer el desarrollo productivo del país. A este respecto vale la pena mencionar el ejemplo de Irlanda, que se presenta como un caso excepcional en términos de crecimiento pues pasó de ser el segundo país más pobre de Europa a ser el segundo país más rico del continente (y del mundo) a través de políticas enfocadas en la innovación y en la competitividad.

La estrategia de innovación estuvo basada en la atracción de IED y de apoyo al sector doméstico a través del apoyo de diferentes instituciones como IDA (agencia del gobierno encargada de atraer inversión extranjera), Enterprise Ireland y el Forfas. Por otro lado, la estrategia de competitividad estuvo basada en el fortalecimiento de alianzas público-privadas y la intervención directa del gobierno para resolver temas orientados a facilitar la actividad empresarial a través de Forfas y el Concejo de Competitividad.

De lo anterior es importante destacar el rol de Enterprise Ireland (EIR), que es una institución del gobierno que está encargada de acelerar el desarrollo de empresas irlandesas de clase mundial a través del apoyo a empresas nuevas en sectores de manufactureros o de servicios, orientados a exportaciones y basados en innovación. Adicionalmente, cada empresa tiene tres años para alcanzar un millón de euros en exportaciones y contratar a 10 empleados o más. Finalmente, la empresa cuenta con un componente de promoción en el exterior (en 33 países) con contactos de alto nivel, ferias, etc. y otro componente de programas dirigidos a mejorar la productividad ("Productivity Improvement Fund", "Seed and Venture Capital Program", eBusiness, etc.).

Dejando a un lado el ejemplo de Irlanda, es fundamental generar un esquema de dialogo público-privado en tres dimensiones donde en primer lugar está la dimensión pública nacional, en segundo lugar está la dimensión pública regional y en tercer lugar están las empresas. De esta forma es fundamental partir de la evaluación de las solicitudes y necesidades del sector privado, para luego coordinar las decisiones de presupuesto y gestión pública y posteriormente proveer los bienes públicos (bien

sean transversales o específicos). Finalmente, es necesario que exista algún tipo o grado de rendición de cuentas y evaluación de impacto de las políticas públicas que se derivan de dicha interacción entre el sector público y el sector privado.

A manera de conclusión, existe un consenso alrededor del hecho que el desarrollo productivo y el desarrollo económico no se pueden lograr sin la utilización de políticas activas y sin la articulación de alianzas público-privadas. El principal reto no es la selección de sectores ganadores sino que el proceso político de decisión sea el correcto, se escojan los instrumentos adecuados y se construya una estructura institucional que permita responder adecuadamente a las externalidades tanto de información como de coordinación.

Finalmente, algunos retos que vale la pena discutir en posteriores discusiones serían: i) Legitimar el proceso de creación de una política industrial a través de "victorias tempranas" ii) Hacer de la política de competitividad una política de Estado (consenso social) iii) Lograr que el criterio de competitividad incida en la definición de políticas y en la asignación del presupuesto.

FEDESARROLLO

FUNDACIÓN PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL DESARROLLO

Fedesarrollo es una fundación privada, independiente, sin ánimo de lucro, dedicada a la investigación no partidista en los campos de economía, ciencia política, historia, sociología, administración pública y derecho. Sus principales propósitos son contribuir al desarrollo de políticas acertadas en los campos económico y social, promover la discusión y comprensión de problemas de importancia nacional, y publicar y difundir análisis originales sobre fenómenos económicos y sociopolíticos, nacionales y latinoamericanos que sirvan para mejorar la calidad de la educación superior.



El Consejo Directivo es responsable de vigilar por la adecuada marcha de la administración de la institución y de trazar y revisar los objetivos generales de la fundación. La administración de los programas, del personal y de las publicaciones corre por cuenta del Director Ejecutivo, quien es el representante legal de la fundación. El Director y el Editor de Coyuntura asesorados por un comité interno de publicaciones tienen la responsabilidad de determinar qué trabajos se publican en Coyuntura Económica y en Coyuntura Social o en forma de libros o folletos de la institución. La publicación de un trabajo por Fedesarrollo implica que éste se considera un tratamiento competente de un problema y por lo tanto un elemento de juicio útil para el público, pero no implica que la fundación apoye sus conclusiones o recomendaciones.



*Fedesarrollo mantiene una posición de neutralidad para garantizar la libertad intelectual de sus investigadores. Por lo tanto, las interpretaciones y las conclusiones de las publicaciones de Fedesarrollo deben considerarse exclusivamente como de sus autores y no deben atribuirse a la institución, los miembros de su Consejo Directivo, sus Directivos, o las Entidades que apoyan las investigaciones. Cuando en una publicación de **Fedesarrollo** aparece una opinión sin firma, como es el caso del Análisis Coyuntural en las Revistas de la Institución, se debe considerar que ésta refleja el punto de vista del conjunto de Investigadores que están colaborando en la Institución en el momento de la publicación.*



FEDESARROLLO