

Hacia una nueva Política Industrial

Jairo Parada Corrales*

"No importa cuán poderosa e intoxicante sea una alta teoría como una aplicación lógica de postulados hipotéticos, debe mezclarse con una aprehensión de lo que sucede en el mundo real, una familiaridad con las magnitudes e instituciones, un sentido de cómo las cosas cambian y por qué. La ginebra de las matemáticas debe mezclarse con el tónico de la historia" Alex Cairncross (1992).

Las saludables palabras del profesor Cairncross, cuando examinaba su experiencia de largas décadas asesorando al gobierno británico en muchos campos, resultan relevantes después de años recientes de imposición ligera de nuevas "verdades", balances apresurados de décadas de experiencias de industrialización en América Latina y de presuntuosas condenas con epígrafes lapidarios al proceso de la industrialización por sustitución de importaciones. Pero luego de tres años de ensayar una rápida apertura en el sector industrial, tiempo indudablemente muy corto para este tipo de reflexiones, resulta conveniente mirar en forma somera el terreno andado, resaltar algunos logros y debilidades y fijar algunos criterios para lo que podría ser una política industrial en el próximo cuatrienio y lo que resta del siglo XX. De antemano señalo que lo que aquí voy

a consignar no es nada novedoso ni original; trata solo sistematizar lo que algunos profesionales de la economía en nuestro país, descontentos con la "actual" política industrial—si es que hubo alguna—consideramos deben ser los nuevos derrotados de la misma en los años por venir. Comenzaremos por definir algunos criterios sobre qué se entiende por política industrial en el mundo. Seguidamente, señalaremos algunos elementos evaluativos—aunque prematuros—sobre nuestro desempeño industrial reciente y la política industrial del cuatrienio que termina, para el futuro inmediato.

La suerte de una economía contemporánea, especialmente si se encuentra en vías de desarrollo, está sin duda ligada al éxito en el proceso de industrialización. Contra lo que algunos ortodoxos predicaban, ningún país ha conocido el cambio estructural y el desarrollo, basándose en el sector primario. Aunque se ha resaltado recientemente la importancia de los sectores terciarios, el sector industrial sigue jugando un rol protagónico. Los análisis de Chenery y Kuznets durante más de 40 años sobre los patrones de desarrollo así lo revelan, aún dentro de la diversidad de las experiencias. Por lo anterior, la suerte de este sector no es solo competencia de sus gremios o el Estado, sino de la sociedad civil misma, porque la industria brinda empleos de mayor calidad, impulsa el proceso científico-tecnológico, plantea nuevas demandas del sector educativo y empuja a la sociedad hacia la modernidad en el campo social y político. (Chenery, H y otros, 1986).

1. ¿QUE ES POLITICA INDUSTRIAL?

Krugman y Obstfeld (1994) define la política industrial como el intento de los poderes públicos de cambiar la asignación

* Economista. Universidad del Atlántico. M.A. Southern Illinois University. Profesor Departamento de Economía. Universidad del Atlántico. Profesor de Postgrado Universidad del Atlántico. Universidad del Norte y Corporación Universitaria de la Costa. Asesor Corpes Area Productiva.

de los recursos para promover el crecimiento económico. En forma más puntual, Misas señala que el objeto primordial de toda política industrial consiste en construir condiciones que permitan llevar a cabo acciones en el largo plazo para configurar una nueva estructura productiva (Misas, 1992). De lo anterior se colige que el tema de la política industrial sugiere una esfera de intervención del estado en el sector, lo que *per se* origina mucho escozor en la ortodoxia.

A fines del siglo XIX, la política industrial se ligó a los argumentos proteccionistas en favor de la industria niño basándose en la tesis de Hamilton y Listz, las cuales permanecieron como una herejía dentro del paradigma liberal dominante. En América Latina, con motivo de la gran Depresión y la II Guerra Mundial, el continente emprendió un proceso de industrialización acelerado que fue básicamente espontáneo y que la teoría de la CEPAL trató en los años 50 de racionalizar y explicar, sin que se le pueda culpar a la misma de los excesos de la industrialización sustitutiva (ISI), como ha pretendido la ortodoxia en su crucifixión de la misma década de los años 80.¹

Durante la posguerra, la política industrial se asoció por tanto a la protección arancelaria, licencias, crédito subsidiado al sector, etc., dentro de una debilidad en su coherencia global y a veces en contradicción con la política fiscal y monetaria predominante. Una lectura cuidadosa de los escritos de Prebisch y de la CEPAL en este período ya advertían de los excesos y errores de estas políticas, a pesar del positivo desempeño en materia de indicadores económicos hasta la década de los 70's (Rodríguez, O.; 1980).

Con el triunfo de la ortodoxia en Estados Unidos y la gran Bretaña en los años 80's, el tema de la política industrial, en la retórica, se fue debilitando. Se acuñó la ligera tesis de que la ISI fue un error histórico y de que la mejor política industrial consistía en acelerar los procesos de apertura y la liberalización de la economía, desregular los mercados; el demiurgo de la mano invisible se encargaría de definir qué sectores industriales sobrevivirían en un mundo regido por las ventajas comparativas. Hizo carrera la tesis de que "la mejor política industrial era que no hubiera ninguna".

Afortunadamente, algunos cambios que han venido ocurriendo en la esfera de la "nueva" teoría del comercio internacional y el desarrollo económico en los años recientes, y la investigación histórica que sugería al comienzo el profesor Cairncross, apuntan a indicar que el tema de la política industrial tiene que retomarse en una nueva perspectiva. Por un lado, el reconocimiento del papel que juegan las externalidades, la competencia imperfecta, la economía de escala, los procesos de aprendizaje y la innovación en el comercio internacional actual, señalan la posibilidad de que puedan existir sectores estratégicos (Garay, 1992). Cada vez aumentan las dudas sobre la automaticidad del mercado en los éxitos en el comercio internacional y se reconoce que el mismo proceso de generación de ventajas competitivas (y no solo comparativas) es algo más complejo. El mismo Krugman y Stiglitz han reconocido que muchos de los argumentos de los teóricos del desarrollo de los años 50's y 60's, calificados como la "alta" teoría del desarrollo, referidos a las economías externas, las complementariedades y los eslabonamientos industriales, permanecen válidos, así no fuesen formulados en estilizados modelos matemáticos (Krugman, 1992). De otro lado, el rápido examen de las experiencias en política industrial en los países desarrollados y los del sudeste asiático, indica una lectura muy distinta de lo señalado por la ortodoxia dominante, como lo haremos en la sección

1 Aquí vale la pena señalar que a nivel de la Costa Atlántica se ha dado por aceptada la tesis —sin una mayor y más profunda investigación económica histórica— que las desventajas de nuestro atraso relativo fueron causados fundamentalmente por este modelo. La experiencia de los años venideros en la región demostrarán que las cosas no son tan simples.

que sigue.

2. LA POLITICA INDUSTRIAL RECIENTE EN LOS PAISES DESARROLLADOS Y EL SUDESTE ASIATICO

La política industrial, en términos más modernos, se ha justificado usualmente como necesaria para estimular industrias con un mayor valor añadido (y capital humano) por trabajador, por las fallas del mercado (externalidades tecnológicas y política comercial estratégica por bloques comerciales), por las interrelaciones industriales, y por la selección de industrias con mayor potencial de crecimiento futuro (informática, electrónica, telecomunicaciones, nuevos materiales, biotecnología, etc.) (Krugman, 1994).

No pretendemos hacer aquí una revisión exhaustiva de las mismas pero sí señalar que, a pesar de la diversidad de los resultados, con éxitos y fracasos, en los años 80's la experiencia de los países desarrollados fue muy distinta a lo formulado en la retórica que se nos imponía. Como bien lo señala Pérez Núñez (1993).

"Resulta paradójico que en los años ochenta, mientras la política industrial tendía a desaparecer como tema de reflexión académica y era relegada de la toma de decisiones en la mayoría de los países latinoamericanos, continuaba siendo la base de importantes acciones e instrumentos que se aplicaban en los países y regiones desarrollados y reciente industrialización"

En efecto, las políticas estatales en los 80's en USA, Gran Bretaña y Alemania, canalizaron miles de millones de dólares hacia la industria, para apoyar los procesos de reconversión industrial, apoyo al sector mediante compras estatales, corporaciones conjuntas de investigación y desarrollo, ayudas federales a las pequeñas y medianas industrias y estímulos tributarios por parte de las ciudades. El discurso a nivel ideológico no coincidió con las prácticas de intervención gubernamental, no confiándose solo en el mercado para la asignación de recursos (Misas, 1992).

El caso de los países del sudeste asiático

ha sido suficientemente estudiado y la experiencia ha demostrado que el éxito ocurrido en la industrialización de estos países fue el resultado complejo de elevados coeficientes de inversión, estabilidad macroeconómica, altas inversiones en capital humano, sistemas financieros seguros e intervenciones estatales moderadas selectivas en el sector financiero, promoción industrial selectiva y políticas de comercio exterior con énfasis en las exportaciones (Word Bank, 1993). Igualmente, la experiencia japonesa, coreana y taiwanesa, han demostrado un entorno adecuado de cooperación entre el sector público y privado, los cuales garantizaron la coordinación de las políticas (Amdsen, 1992).

En síntesis, aunque no se puede caer en el extremo de magnificar los procesos de intervención estatal en el desarrollo industrial en el sudeste asiático, la evidencia ilustra que una intervención acertada —apoyada en el mercado pero con una visión estratégica— resulta esencial para el éxito en la industrialización. La liberación comercial es necesaria, pero ella sólo refuerza las ventajas comparativas estáticas. Las nuevas industrias, basadas en las ventajas competitivas dinámicas, no surgirán mágicamente de la mano invisible (Pérez, 1993).

3. LA POLITICA INDUSTRIAL RECIENTE EN COLOMBIA (1991-1994)

El reciente desempeño industrial marcó un punto de quiebra en la expansión que se venía registrando en el Producto industrial desde 1986. En 1991 se aceleró el proceso de apertura y resulta todavía muy prematuro al análisis sobre lo que el mismo ha significado para el sector Industrial.

Aunque las cifras del cuadro 1 se ven afectadas por la trilla de café, es evidente el receso industrial en 1991, más por factores internos que por la apertura, y la recuperación del sector en 1992 y 1993. Sin embargo, la avalancha importadora vino a palpase en 1993, lo cual ha venido afligiendo a varios subsectores industriales, así como el escaso crecimiento de la revaluación del peso,

las presiones inflacionarias, las dificultades en la economía mundial y las reformas en la seguridad social (Fedesarrollo, 1993).

CUADRO 1

COLOMBIA - Producción Industrial
(Tasas anuales de crecimiento)

AÑOS	TOTAL INDUSTRIA	INDUSTRIA SIN TRILLA
1990	6.6	5.2
1991	-1.8	-1.1
1992	5.7	3.4
1993	4.0	6.0

Fuente: DANE. Encuesta Anual Manufacturera y Muestra Mensual manufacturera.

Frente a este balance del sector industrial debe adaptarse una posición cautelosa. No se ha producido la catástrofe que se vaticinaba por los enemigos de la apertura, pero evidentemente algunos sectores industriales están padeciendo dificultades serias como el caso de alimentos, tabaco, textiles, confecciones, cuero, calzado, papel, caucho, metales no ferrosos y equipo profesional y científico. A pesar de lo anterior, los mismos sectores de textiles, confecciones, cueros, madera, papel, caucho, plásticos, barro, loza y porcelanas, metálicas básicas han mostrado crecimientos notorios en su dinámica exportadora en 1993, lo que señala fenómenos de recomposición de demanda y sustitución de mercados.

No obstante, el examinar la política industrial en el presente cuatrienio, es posible distinguir algunos cambios.

El plan de desarrollo "La Revolución Pacífica" (DNP, 1991), enfatizó la acción del Estado en las áreas horizontales (vías, salud, comunicaciones, medio ambiente, etc.), clamando que el énfasis sobre los sectores verticales "ha sido desechado por la teoría y la práctica del desarrollo económico", (DNP, P.22) prometiendo un segundo volumen sobre éstos y otros tópicos, que nunca salió a la luz pública. Sin embargo, los primeros documentos del Ministerio de Desarrollo en 1991, enfatizaron en la política industrial en

campos como la reconversión industrial, aunque ya se hacían explícitos los criterios de automaticidad, temporalidad y neutralidad. Aunque se decía claramente que "la toma de decisiones sobre reconversión industrial es responsabilidad del sector privado" (Min. Desarrollo. Documento preliminar sobre Reconversión industrial, 1991) se definían áreas de intervención industrial, desarrollo tecnológico, pequeña y mediana industria, tecnología ambiental, etc.

Sin embargo, la consolidación del equipo económico ortodoxo al interior del gobierno fue dejando la sensación de que la "mejor" política industrial es no tener ninguna, al sentir de algunos gremios industriales. Finalmente, en abril/93, se dio a conocer la política industrial oficial mediante un Documento CONPES que se empezó a divulgar en el segundo semestre de 1993. En otras palabras, faltando un año para que terminara la administración Gaviria, al fin se producía el documento oficial en este campo (CONPES, Min Desarrollo, 1993).

La esencia del documento ratifica las líneas tradicionales del enfoque ortodoxo sobre el desarrollo industrial suficientemente conocidas. Ubica tres estrategias básicas como el fortalecimiento de la concentración (vigilancia, bases jurídicas) y el impulso al desarrollo tecnológico y de calidad. Los instrumentos para estas estrategias generales radican en suministrar un entorno adecuado a la actividad industrial como las reformas generales del proceso de apertura, la creación de comités y unidades de seguimiento, el programa Bolívar, la Corporación Calidad, la reestructuración de las superintendencias, el Plan Unico de cuentas, el FOMITEC y la creación de normas sobre propiedad industrial.² La insatisfacción y el desencanto con

2 En el sentir de muchos gremios industriales, aunque estas acciones eran necesarias y nadie discute su conveniencia, había la sensación de debilidades y vacíos especialmente en el campo de la ciencia y tecnología.

los resultados prácticos de estas medidas ha sido evidente, excepto la concreción del estudio de Monitor sobre la competitividad industrial, cuya discusión ha empezado a realizarse desde hace seis meses (Monitor 1993).

El informe Monitor ha puesto de relieve debilidades de nuestro proceso industrial y de la diversificación exportadora. Las exportaciones intensivas en recursos naturales, agrícolas y mano de obra sigue predominando sin que hayamos penetrado mercados sofisticados con nuevos productos. El peligro creciente de que perdamos la competitividad en estos sectores "tradicionales" por países con mano de obra más barata y más cercanos a los países desarrollados, obliga a definir, desarrollar y estructurar un proceso en que el gobierno y el sector privado clarifiquen los objetivos nacionales y que este último se identifique con los mismos. La competitividad exige un proceso continuo de mejoramiento e innovaciones que requiera un entorno y estrategias definidas. Las recomendaciones del informe son múltiples y sugieren líneas de acción del estado más activa que las reseñadas en los últimos años.

4. ALGUNOS LINEAMIENTOS DE LA FUTURA POLÍTICA INDUSTRIAL

En las recientes negociaciones entre México y USA acerca del TLC, fueron evidentes las limitaciones de un enfoque puramente horizontal, obligando a fijar criterios de tipo sectorial como el caso de la industria automotriz y de computación (Pérez, 1993). Por otro lado, el hecho de que en el pasado se hayan cometido errores en la selección de sectores ganadores o estratégicos, no invalida la posibilidad de la política sectorial, pues las políticas horizontales agotan sus efectos rápidamente. Como bien lo señala Misa (1992), las dificultades para definir una nueva estructura productiva deseable no puede convertirse en pretexto para no hacer nada, solo por evitar caer en el voluntarismo.

La política industrial deberá elevar la productividad en el sector y mejorar su

competitividad, desarrollar nuevos sectores productivos, pasando a sectores de mayor complejidad tecnológica. Deberá apuntalar a lo largo y ancho del país los procesos de reconversión y modernización industrial y elevar la calidad de los recursos humanos y físicos (Misas). Además deberá acompañarse de políticas que amplíen no solo la demanda externa si no también la interna, articulando ambos componentes en su acción sobre el producto industrial. Además, la política de ingresos y salarios a nivel doméstico, bajo los parámetros de crecimiento de la productividad no debe buscarse como un correctivo a un modelo generador de pobreza, sino considerarse un ingrediente esencial al interior del proceso (Chica, 1992).

Una mención especial requiere el problema de la política tecnológica, la cual juega un papel esencial en la política industrial.³ Las modernas teorías del crecimiento han subrayado el papel que el cambio tecnológico y las innovaciones juegan en los incrementos de la productividad total factorial. Pero la experiencia industrial ha mostrado que es un proceso complejo que no sigue un patrón lineal. Las solas inversiones en mayor capacidad productiva, o el mayor gasto en educación y en investigación básica no garantizan el éxito en el proceso, si bien son condiciones necesarias. Se requiere además el mejoramiento de la capacidad tecnológica (manejo del cambio técnico, personal especializado, experiencia, estructura institucional), la cual se ha venido volviendo cada vez más importante. Si bien es cierto que la tecnología no es un bien libre, posee las características de un bien no-rival, donde la Ingeniería de reversa y la investigación y desarrollo imitativos han resultado claves.

Lo anterior implica una agresiva política estatal en materia de estímulos a la adquisi-

3 Aquí no se puede caer en el exceso de reducir la política industrial a la política tecnológica, así sea uno de sus componentes esenciales.

ción de tecnología extranjera, creación y apoyo a los centros de investigación y protección estatal a los derechos de propiedad (Fainboin Y., J., 1992). Volver una realidad dinámica los centros tecnológicos, apoyándose en el estado y las agremiaciones industriales. Dar una base tecnológica real a las aglomeraciones industriales para que puedan responder a la competitividad internacional. Por ello, hay que recalcar que el Estado, los gremios y la misma sociedad civil deben definir unos objetivos nacionales a este respecto, adquiriendo un claro compromiso con el proceso, con sus impactos en el terreno de la eficiencia y eficacia del estado, el sistema educativo y el sector social del país. Habrá que definir criterios acerca del futuro de nuestra industria de bienes de capital, las posibilidades reales de la industria de alimentos en los jugos procesados, las flores, las artes gráficas, el cuero y el calzado, los textiles y las confecciones. Asimismo, será esencial definir políticas y proyectos frente a la industria electrónica, informática, telecomunicaciones, nuevos materiales, biotecnología, etc.

Por último, pero no por ello menos importante, la política industrial futura, además de sectorial, deberá territorializarse. No puede quedar reducida a pequeños grupos y círculos en el área andina sino que debe ser una preocupación nacional, de todas las regiones, departamentos, municipios. En el nuevo contexto internacional, no solo las firmas son las que compiten sino los espacios socioeconómicos mismos. Los éxitos recientes de la China Popular en estos aspectos son un llamado para concebir en forma espacial las dimensiones de la política industrial. Por lo anterior, la cuestión industrial no solo será una preocupación nacional sino también regional y local.

BIBLIOGRAFIA

AMDSSEN, Alice H. Corea, un proceso exitoso de industrialización tardía. Santafé de Bogotá. Norma, 1992.

CAIRNCROSS, A. "From Theory to policy-

making: Economics as a profession". Banca Nazionale del Lavoro. Quarterly Review. No. 180. March. 1992; p.3-20.

CHENERY, H., Robinson, S., Syrquin, M. Industrialization and Growth. A Comparative Study. World Bank. New York, Oxford University Press, 1986.

CHICA, Ricardo. "El modelo neoliberal frente a algunos desarrollos recientes en el análisis económico". En Garay S., L. (ed). Estrategia industrial e inserción internacional. Bogotá. Fescol, 1992.

DNP. La Revolución Pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-94. Santafé de Bogotá. 1991.

FAINBOIN, Yaker J. "La política tecnológica, columna vertebral de la política industrial". En Garay S. L. (ed). Estrategia industrial e inserción internacional. Bogotá. Fescol, 1992.

Fedesarrollo. Análisis y Perspectivas de la Economía Colombiana. Revista Coyuntura Económica. Dic. 1993.

GARAY, Luis. "Política comercial estratégica y cooperación internacional: Un viejo debate bajo una nueva visión analítica". En GARAY, Luis. (ed). Estrategia industrial e inserción internacional. Bogotá. Fescol, 1992.

KRUGMAN, Paul R., Obstfeld, M. Economía Internacional. Madrid Mc Graw Hill, 1994.

KRUGMAN, Paul. "Toward a Counter - counter revolution in Development Theory". Word Bank. Annual Conference on Development Economics. 1992.

Min Desarrollo. Documento Preliminar sobre Reconversión Industrial. Santafé de Bogotá. Julio de 1991.

Min Desarrollo. DNP. Acciones para la Modernización industrial. Documento CONPES. Abril 1993.

MISAS, Gabriel. "Algunos elementos para la construcción de una estrategia de desarrollo industrial". En GARAY S., Luis. (ed). Estrategia industrial e inserción internacional. Bogotá. Fescol, 1992.

Monitor Company. Creating the competitive advantage of Colombia. Cambridge. 1993.

PEREZ-NUÑEZ, Wilson. ¿Dónde estamos en política industrial?". Revista de la CEPAL. No.51. Dic. 1993. p.37-46.

RODRIGUEZ, Octavio. La teoría del subdesarrollo de la CEPAL. Bogotá. Siglo XXI, 1980.

Word Bank. The East Asian Mirade: Economic Growth and Public Policy. Washington, 1993.