Universidad del Magdalena
Biblioteca
Santa Marta Col.

LA INDUSTRIA DE LA COSTA ATLANTICA EN LA PERSPECTIVA DE LA INTERNACIONALIZACION DE LA ECONOMIA.

Ensayo de grado para optar al título de Especialista en Planificación Territorial

CLINTON RAMIREZ CONTRERAS

UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA
INSTITUTO DE FORMACION AVANZADA IFA
POSGRADO
ESPECIALIZACION EN PLANIFICACION TERRITORIAL
Gestión Regional y Local de Proyectos
SANTA MARTA, FEBRERO DE 1995

PPT
00067

20522

LA INDUSTRIA DE LA COSTA ATLANTICA EN LA PERSPECTIVA DE LA INTERNACIONALIZACION DE LA ECONOMIA.

Ensayo de grado para optar al título de Especialista en Planificación Territorial

CLINTON RAMIREZ CONTRERAS

UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA
INSTITUTO DE FORMACION AVANZADA IFA
POSGRADO
ESPECIALIZACION EN PLANIFICACION TERRITORIAL
Gestión Regional y Local de Proyectos
SANTA MARTA, FEBRERO DE 1995

Universidad del Magdalena
Biblioteca
Santa Marta Col.

TABLA DE CONTENIDO

Pag.

1. La industria de la Costa Atlántica en la Perspectiva de la Internacionalización de la Economía. 1

1.1. Contexto Económico del Programa de Modernización de la Economía Colombiana. 2

1.2. Apertura: Liberalización Comercial y Reestructuración Industrial. 3

1.3. El Programa de Apertura de la Administración Gaviria: Las Reformas Estructurales. Propósitos y Alcances 4
1.3.1. Mercado de Bienes 6
1.3.2. Mercado Laboral 7
1.3.3. Mercado de Capitales 8

2. La Industria Colombiana: Reestructuración e Internacionalización. 13

3. Comportamiento de la Industria Regional de la Costa Atlántica 1974-1990. 21
3.1. Evolución Productiva de la Industria Regional 21
3.2. Apertura y Región: La Localización de la Industria 26
3.3. Exportaciones Industriales Regionales 29
3.3.1. Exportaciones Industriales de la Costa Atlántica 1970-1989 30
3.3.2. El Destino de las Exportaciones? 36
3.3.3. Orientación de las Exportaciones Industriales de la Costa Atlántica. 38

4. Exportaciones Industriales de la Costa Atlántica 1990-1994: Tendencias y Perspectivas. 41

5. Apertura y Modernización Productiva en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998.Retos y Exigencias. 57
5.1. Hacia una Estrategia Industrial? El Estado del debate y la acción. 57
5.2. El Camino Tecnológico 65
5.3. El Plan de Acción Exportadora. El camino de la convergencia? 67
5.4. El Salto Social y la Internacionalización de la Economía Colombiana. 70
5.5. Qué Dice el Salto Social? 71
5.5.1. La Política Nacional de Ciencia y Tecnología. 74
5.5.2. El Plan Estratégico Exportador. 75
5.5.3.Política de Modernización Agropecuaria y Rural. 76
5.5.4.La Política de Modernización industrial. 77
5.5.5.Infraestructura para la Competitividad. 79
5.6. Qué Hace la Región? 82
5.7. Sugerencias para la Región? 83
Bibliografía Consultada 87

1.La Industria de la Costa Atlántica en la Perspectiva de la Internacionalización de la Economía.

1.1. Contexto Económico del Programa de Modernización de la Economía Colombiana.

La literatura económica del país coincide en señalar la mitad de la década de 1970 como el punto de quiebre del modelo de sustitución de importaciones. Entre 1945 y 1975 el país vivió un proceso de transformación estructural significativo, si es dado pensar en el atraso del país entre finales del siglo XIX y 1930.Algunos indicadores confirman dicho avance. La participación del sector agropecuario en el producto interno bruto descendió de 40% a mediados de los años cuarentas a 27 % a finales de los setentas, en tanto la industria y los servicios ven aumentar sus aportes en la composición del producto. El cambio fue rápido entre 1945 y 1960, para ser un poco más lento en los sesentas y en especial en los setentas. A diferencia del período reseñado, entre 1975 y 1989, el ritmo de transformación será apenas calificado como marginal, si se examinan las variaciones en la participación de la demanda final, el comercio exterior y el valor agregado en el producto interno.En este período de quince años sobresale el avance sectorial de la

minería en el PIB y la elevada y gradual participación de la construcción. La industria retrocedió al nivel que alcanzara en los años setentas (20%).

En estas circunstancias, la economía en general ve su expansión desacelerada, fenómeno que se revierte en la segunda mitad de los años ochentas, en atención al auge parcial de las exportaciones. Así, el crecimiento global se vio reducido a tasas inferiores a 5% en la década de los ochentas, si se compara con la tasa del período 1965-80, que registró valores superiores al 5% anual promedio. La industria, en particular, a pesar de haberse recuperado entre 1985 y 1988, registró un ritmo de crecimiento inferior al observado entre 1965 y 1974.

Es en este contexto de deterioro del crecimiento económico y de inflación , en el que aparece el Programa de Modernización de la Economía Colombiana: denominado también Apertura Económica. Veamos más de cerca el panorama de la economía nacional en la víspera de la Apertura Económica y las implicaciones de esta estrategia:

Es un hecho reconocido: Colombia registró a diferencia de la mayor parte de países de la región, tasas de crecimiento positivas durante la década de los ochentas. Para la década, el crecimiento promedio del PIB giró alrededor del 3.5%. (Lora, Crane, 1992). En este período el país no fue ajeno a los problemas de estabilización que experimentaron las economías de los otros países de la región , pero contrario a éstos, al iniciar la década del noventa, la economía colombiana presentaba un panorama tranquilizador en cuanto a

desequilibrios macroeconómicos, al menos en el corto plazo. Según Lora y Crane a pesar de los logros en materia de estabilización, el país seguía viendo detenido su crecimiento y la inflación continuó subiendo, alcanzando niveles superiores al 26% durante los tres años que siguieron a 1986. Si a la situación descrita cabe agregar la presión del Banco Mundial , al que se le debían alrededor de 3.700 millones de dólares en 1990, con vencimientos antes de cinco años, es comprensible entonces que el gobierno de Virgilio Barco, antes de finalizar su administración, haya dado el primer paso hacia la apertura de la economía del país, estrategia que el gobierno de Gaviria profundizaría.

1.2.Apertura: liberalización comercial y reestructuración industrial.

El Banco Mundial, como se ha dicho arriba, condicionó la entrega de nuevos créditos a la puesta en vigencia en el país de un programa de liberalización de importaciones y de reestructuración de la industria. La propuesta partía de diagnosticar que la caída de la tasa de crecimiento del país, del 5% en los sesentas y setentas al 3% en los ochentas, era el resultado del reducido crecimiento en la productividad total de los factores en estos últimos años, en razón del agotamiento de una estrategia de desarrollo soportada en el mercado interno y en la protección exagerada de la economía nacional causa de rentas extraordinarias, de distorsión de los precios relativos, de corrupción administrativa y fuente de pérdida de competitividad de la producción y de obsolescencia tecnológica. De esta manera la administración Barco procedió a desmontar en forma gradual el sistema de licencia previa y exponer a la competencia externa las producciones nacionales hasta ese momento

protegidas. Para el desarrollo del programa, la administración Barco estableció un cronograma de carácter gradual, que la administración Gaviria aceleró.

1.3. El programa de apertura de la administración Gaviria: las reformas estructurales. Propósitos y alcances.(Plan de Desarrollo: La Revolución Pacífica)

El propósito de la reforma administrativa y legal emprendida por la administración Gaviria, así como la reconsideración de la política de inversión pública, constituye de alguna manera una revolución en la medida en que se le fija al país la ruta de un nuevo modelo de desarrollo económico e institucional. Inspirada en la denominada Nueva Teoría del Desarrollo la administración Gaviria reconoció como propósito del Estado en el nuevo escenario económico mundial la creación de condiciones más favorables al funcionamiento del mercado, sobre todo en aquellas actividades donde la ausencia de externalidades supone que pueden ser desarrolladas de manera más eficaz.

Para el gobierno Gaviria la promoción de la competencia era necesaria al menos por tres razones: Primero, porque conduciría a una mayor eficiencia y mejor asignación de recursos de acuerdo a las señales de precios. En esta perspectiva, el proceso de reforma comercial era capaz de orientar en otra dirección las decisiones de inversión y producción en el país, sin descontar el beneficio para los consumidores de acceder a una amplia gama de bienes y

servicios que, sin restricción diferente al precio, pondría en estado de alerta y acción al productor interesado en defender su posición en el mercado interno y, en el mediano plazo, a concentrar esfuerzo en actividades donde pueda sobresalir en el mercado internacional. Segundo, porque disminuye el tiempo de los actores económicos en trámites administrativos y elimina la corrupción asociada a las regulaciones a las que son sometidos. El efecto esperado entonces de la reforma comercial sobre el crecimiento económico dependía, argumentó la administración Gaviria, de la remoción de obstáculos de orden institucional que estimulan al empresario a competir. Por último, la remoción de trabas institucionales evita que los sectores económicos inviertan recursos en acceder o defender privilegios particulares y cuyo efecto sobre el conjunto de la sociedad constituye un costo oculto grave.

En armonía con esta concepción, la administración estimó que el desarrollo relativamente eficiente de los mercados de factores productivos, en especial trabajo y capital, tiene efectos sustanciales sobre los indicadores de productividad y en consecuencias sobre el crecimiento y la competencia, tanto interna como externa. La exposición es conocida.

Así, el propósito de promocionar la competencia condujo al gobierno Gaviria a concentrar esfuerzo en tres áreas : los mercados de bienes, el mercado laboral y el mercado financiero y de capitales. Es de subrayar- como lo ha recordado Rudolf Homes - que las reformas estructurales acometidas se produjeron en un contexto internacional caracterizado por el deterioro de los términos de intercambio del país y recesión mundial, fenómeno que tuvo efecto

adverso sobre las exportaciones menores y que, de otra parte, dio pie para que voceros de diversos gremios exigieran, sobre todo al final de la administración, mayor compromiso al gobierno con la competitividad, que constituye, como se verá más adelante, la piedra angular de una estrategia de economía más abierta.

1.3.1.Mercado de Bienes.

Alrededor de 1975, la tasa de crecimiento industrial empezó a transitar hacia el estancamiento. El efecto de la bonanza cafetera ocultó este hecho. Sin embargo, el letargo industrial se hizo notorio en la década de los ochentas. El examen del desarrollo industrial llevó a la conclusión de que esta situación de estancamiento obedecía a causas de orden estructural y no de coyuntura. A mediados de la década la productividad de los factores disminuyó hasta registrar índices negativos, a lo que vino a sumarse la crisis de capitales que dificultó aún más el panorama. El resultado no se hizo esperar: en 1983 el ingreso per cápita cayó por primera vez desde el año de 1957.

Explicaciones del estancamiento?

El país se había cerrado al comercio internacional. Sin descontar las bondades del modelo de sustitución de importaciones, la economía seguía contando con una estructura concentrada, calificada de obsoleta y sobreprotegida. Como alternativa surgió la necesidad de modernizar la economía y de vincularla más al comercio internacional (programa de reforma comercial). Este proceso iniciado en la administración Barco, fue

profundizado a partir de agosto de 1990, tal y como se ha señalado antes. A partir de esta fecha, el 97% del universo arancelario quedó en régimen de libre importación. La tarifa promedio de arancel disminuyó del 24% al 22% y la sobretasa a las importaciones se redujo primero al 13% y en julio de 1991 al 10%. Posteriormente el gobierno tomó la determinación de adelantar el cronograma de desgravación arancelaria. En consecuencia, la protección efectiva promedio pasó del 44% al 25%, medida que condujo al establecimiento de aranceles flexibles y de acciones compensatorias para eliminar prácticas desleales contra el productor nacional (subsidios) , en especial del sector agrícola. Un programa de desgravación de tal magnitud, en un país cuyos ingresos fiscales provenientes del comercio exterior representaban el 30 % de los ingresos del sector central, propició el aumento del Impuesto al Valor Agregado (Ley 49 de 1990), como salida a la exagerada dependencia del fisco del sector externo. Sólo en estas condiciones , la desgravación pudo acelerarse.Se supuso que la reducción de los aranceles aplicados a bienes de capital, como la sustitución de impuestos al comercio exterior por impuestos al comsumo, tendría el efecto de promover la inversión, reducir el costo de los equipos y, mediante el fomento del ahorro, disminuir los costos de financiamiento.

1.3.2. Mercado Laboral

La Reforma Laboral de 1990 eliminó una serie de rigideces que, a juicio del gobierno, impedían la reconversión industrial y redujo la estabilidad de los trabajadores. Esta medida introdujo cambios como la eliminación de la

retroactividad de las cesantías y el desmonte de la acción de reintegro de los trabajadores despedidos después de 10 años de labores. De otra parte, flexibilizó la jornada laboral, redujo la duración máxima de los contratos temporales y les permite a estos trabajadores los mismos beneficios de los trabajadores permanentes.La Ley 50 obliga ahora a las empresas a liquidar anualmente el saldo de las cesantías a una cuenta del trabajador en un fondo que reconoce rendimientos competitivos al ahorrador y que es otra fuente de recursos financieros en un mercado más grande, al que las empresas tienen oportunidad de recurrir.

1.3.3. Modernización de Capitales.

La modernización económica requiere de un sistema financiero que cumpla dos condiciones: ser fuerte y eficiente, que facilite el proceso de transferencia de ahorro en el país. Sobre esta argumentación propositiva se montó la reforma del sector.

La reforma del sector financiero contempló medidas como: saneamiento de las entidades del sector, fortalecimiento del Fondo de Garantía de Instituciones Financieras y la entrada en vigencia de la Ley 45 de 1990, que tiende a propiciar la competencia entre los intermediarios financieros y a facilitar la integración entre los mismos.

Igualmente, con el propósito de contribuir al proceso de apertura y modernización, el regimen de inversión extranjera fue reformado para

permitir a este tipo de inversión un trato igual al que recibe el capital nacional. En este punto es de esperar que el Banco de Comercio Exterior y la reforma al régimen de inversión extranjera fortalezcan al sector privado en materia de equipos y tecnologías modernas.

Otro elemento importante de la reforma de capitales la constituye la autorización para las instituciones financieras participen en operaciones de cambio, potestad que era monopolio exclusivo del Banco de la República.

Adicionalmente, el gobierno de Gaviria, impulsó un proceso de privatización de la banca oficial a fin de promover la competencia en el mercado financiero, venta de entidades del sector que, unidas a las realizadas en puertos, ferrocarriles y telecomunicaciones, proveyeron al fisco de importantes recursos para prepagar deuda y colocar en activos de tesorería en el exterior.

Sin duda el sistema financiero ha visto incrementada la competencia, lo que se ha traducido en beneficios para el usuario, al poder gozar estos de mejores servicios y de mayor acceso al crédito, aunque es cierto también que los márgenes de intermediación del país siguen altos en comparación con los patrones internacionales.

Esta rápida presentación confirman el compromiso de la administración Gaviria con un nuevo modelo de desarrollo para el país. Es claro el sentido de estas medidas: brindar un espacio más propicio al sector privado en el

desarrollo de sus iniciativas y ofrecer condiciones más favorables para la inversión , el crecimiento y el fomento de la competitividad nacional.
Se trata de las más importantes reformas adelantadas en el país, medidas que dada la interrelación de sus elementos centrales (comercial, laboral, cambiario, financiero, estatal), fueron concebidas , tal como lo ha enfatizado Homes en su balance del cuatrienio 90-94, como un paquete integral y consistente, orientado a modernizar la economía, recuperar el crecimiento con estabilidad y mejorar la distribución del ingreso.

Una valoración de la apertura no es del todo satisfactoria, muy a pesar del esfuerzo del gobierno Gaviria, sobre todo en los tres primeros años del proceso. El comportamiento exportador se resintió, en especial el desempeño de las exportaciones industriales, situación válida también para la actividad exportadora regional, como será abordado en el apartado respectivo al tema. La política macroeconómica no fue la más estable y en unas circunstancias caracterizadas por la avalancha de capitales especulativos, el lavado de dinero, la ineficiencia de la aduana y el crecimiento del gasto público atentaron contra la competitividd de la actividad exportadora. Para ANALDEX (Asociación Nacional de Exportadores,1994), el gobierno de Gaviria, no obstante su compromiso con la apertura, concentró más bien su accionar a la reorganización institucional y a estabilizar el orden público, demandas que relegaron a segundo plano las exigencias de la disciplina macroeconómica , circunstancia que generó más desequilibrios y afectó la competitividad de los sectores productores de bienes y servicios transables.

Para FEDESARROLLO (1994), la revaluación impidió al país, en esta fase inicial de la apertura, aprovechar las posibilidades de competencia en el mercado externo, como también las deficiencias de la infraestructura vial y el atraso ostensible en capacitación laboral y tecnología, campos de actuación en donde el gobierno Gaviria poco aportó y que siguien siendo críticos.

Estos gremios, sin embargo, reconocen que el proceso en su fase de apertura ha sido importante en muchos sentidos. Es indudable que la apertura ha traído consigo enormes posibilidades no sólo en la introducción de mejoras en los procesos de producción, sino en los métodos de comercialización de los bienes exportables, avances significativos en materia de acuerdos comerciales y ventajas arancelarias que posibilitan la penetración a nuevos mercados, en especial en espacios de mayor tamaño y exigencias de calidad, la entrada en operación de nuevas instituciones públicas y privadas que facilitan el comercio internacional y ha contribuido a la integración estratégica de los agentes económicos alrededor del tema crucial de la competitividad y el propósito de construir una cultura exportadora. En este sentido, El Plan de Acción Exportadora es un ejemplo de esta voluntad de integración de los agentes que la apertura ha propiciado. Documento concebido como un mapa de estrategias que está llamado a orientar las responsabilidades y acciones de los agentes económicos en el proceso de internacionlización y en cuya formulación intervinieron Fedesarrollo, Analdex y el Ministerio de Comercio Exterior.

Este panorama valorativo de la apertura en su fase incial, con sus avances y limitaciones, con sus debilidades y oportunidades, ha hecho evidente también el papel de las regiones en la orientación de su desarrollo y de la responsabilidad que tienen sus élites de conducir el proceso de modernización e internacionalización de la economía. La Costa Atlántica, en particular, es la región más interesada en su institucionalización y en la internacionalización de su economía. Sin embargo, el propio crecimiento de la región y sus posibilidades de insertarse con éxito en el mercado internacional exige aumentar en breve tiempo las inversiones destinadas a capital social: fuerza de trabajo calificada, investigación y desarrollo científico-tecnológico, infraestructura viaria y social y capacidad institucional.

2. La Industria Colombiana: Reestructuracion e Internacionalización.

En el apartado anterior se analizó la situación económica del país en víspera de la apertura y fueron presentadas, groso modo, las principales reformas estructurales promovidas por la administración Gaviria. El propósito de este título es examinar más en detalle la situación de la industria antes de la apertura y el peso que esta estrategia le asigna a la actividad manufacturera en el nuevo modelo de desarrollo.

A comienzos de los años ochentas, el modelo de industrialización vigente en el país empezó a ser cuestionado fuertemente. Los entendidos no se cansaron de sostener que el modelo de industrialización por sustitución había conducido a la economía del país a la ineficiencia, a la existencia de un preocupante sesgo antiexportador y al afianzamiento de estructuras anticompetitivas. En concreto, la industria colombiana se caracterizaba al entrar a este período por: descenso en la productividad, predominio de la producción de bienes de escaso contenido tecnológico y la concentración monopólica, situación que se

traducía en precios altos y pérdida de competitividad de la actividad manufacturera en el mercado externo. A este panorama había que agregar el predominio de condiciones adversas a la demanda agregada, falta de financiación productiva, caída de la inversión privada, deficiente infraestructura, inadecuada localización geográfica de la actividad, mala preparación de capital humano y ausencia de recursos para apoyar un sistema científico-tecnológico . El cuadro no podía ser más crítico y exigía, como en efecto ocurrió, la redefinición del modelo de desarrollo industrial y el propio papel del Estado en el proceso de modernización.

Ciertos sectores de la literatura mundial y nacional del período empezaron a hacer evidente la urgencia de liberar la producción de ineficientes intervenciones administrativas y permitir que las fuerzas del mercado guiaran la reactivación y el crecimiento. Si se revisa el plan del gobierno de Barco, ya en éste es palpable la insistencia de acometer un proceso de transformación productiva en un ámbito de equidad social, lo que constituía, aunque en términos incipientes, un cambio de enfoque en el sentido de la noción y la práctica del desarrollo y del papel asignado tradicionalmente al Estado.Para encontrar este clima de crecimiento y desarrollo social, se requería, sin embargo, el cumplimiento de, por lo menos, tres condiciones estratégicas: estabilidad macroeconómica, promoción de modelos de economía más abiertos al comercio exterior y modernización del Estado a través del retiro de este de la producción y de la asunción de un papel de garante de la competencia y la equidad social. Ante esta exigencia con visos de dogma de fe,

el gobierno Gaviria propone el modelo de apertura que conocemos: donde se espera que la economía funcione siguiendo el dictámen oculto del mercado , donde el Estado debe intervenir para corregir y complementar la acción del mercado y , sobre todo, en el papel de garantizar el suministro de servicios de apoyo al modelo productivo y de servicios esenciales a la población más vulnerable, vía subsidios a la demanda.

Sin embargo, el proceso de apertura ha tropezado con serias dificultades. De las tres condiciones, la más dificil de satisfacer sin duda ha sido la relativa a la estabilidad macroeconómica, ya que la lucha contra la inflación exigió la implementación de un proceso de ajuste riguroso en términos fiscales y monetarios. Miremos: Se supuso que la liberalización comercial facilitaría a la industria equipos y tecnologías que permitiría la incorporación de cambio técnico a la producción nacional y que facilitaría la creación de nuevas empresas. La inflación elevada registrada entre 1989 y 1990 condujo al gobierno a optar, comenzando la década un plan antinflacionario estricto que al restringir el crédito y el gasto público, le restaron posibilidades de desarrollo al proceso de reconversión industrial, sometiendo a la actividad entonces, a condiciones de iliquidez, crédito costoso y disminución de la inversión pública de apoyo. La política de estabilización se refleja hoy en la reducción en 10 puntos del IPC y descenso aún mayores en el IPP, ruta a través de la que es factible esperar en el mediano plazo efectos positivos sobre la competitividad de la producción nacional, en especial, la de origen agropecuario, la más afectada en esta fase inicial del modelo de apertura.

Pero examinemos en detalle lo sucedido a la reconversión industrial del país. En 1991, a pocos meses de iniciado el proceso de apertura, ANDI aplicó una encuesta de opinión industrial para evaluar el sentido de los proyectos de inversión de las empresas del gremio. En general, la opinión de los industriales subrayó que para invertir urgía disponer de lo que denominaron un panorama económico estable, suministro de crédito adecuado y ante todo la existencia de un clima socio-político sano.

El estudio identificó 150 proyectos de inversión: el 34 % de éstos se orientaban al ensanche de las empresas, el 25.6% a modificación de plantas, el 23.1% a renovación de equipos y sólo el 5.1% a creación de nuevas empresas. De otro lado, sólo el 34% de estos proyectos tenía como objetivo el mercado externo. Para Juan Carlos Cortés Cely, Vicepresidente Técnico de CAMACOL, el sentido de las inversiones de la industria confirman que, al menos en el mediano plazo, la dinámica del sector seguirá recayendo en el mercado interno, así se sepa que este modelo de crecimiento está agotado.

Este mismo articulista cree que el proceso de apertura en el país se ha visto afectado por la inflación y por las medidas de corto plazo a que recurrió el gobierno para controlarla.

Según Celis la política económica en 1991 al oscilar entre la devaluación y la revaluación, envió señales equivocadas al sector productivo y produjo un

fenómeno de incertidumbre generalizada entre los diversos agentes de la economía. Y la estrategia de estabilización implementada contribuyó a sacrificar las posibilidades de crecimiento del sector productivo y demostró ser ser ineficaz en el propósito de propiciar un clima de estabilidad macroeconómica.

Según el autor el manejo inadecuado de la tasa de cambio, no ha permitido, como se dijo, liderar el proceso de internacionalización de la economía. Para Cortés Celis, la aceleración de la reforma comercial recayó en mayor medida en los bienes de consumo y desprotegió a la producción nacional más allá de límites aceptables, al tiempo que la revaluación afectó las exportaciones. En estas condiciones de revaluación y dadas las restricciones al crédito el proceso de reconversión industrial se truncó. En síntesis, Celis Cortés (CAMACOL), considera que la consolidación del proceso de apertura económica peligra sin apoyo selectivo y adecuado de las actividades internas.

Ampliando el espectro crítico, la posición general de los gremios, como ANDI (Angel), ANALDEX (Ramírez Ocampo) reconocen la conveniencia del cambio de modelo económico, pero estiman que al gobierno de Gaviria le faltó voluntad política para corregir debilidades del nuevo esquema. Angel, en particular, avala la importancia de las reformas institucionales emprendidas por el gobierno .Sin embargo, no se muestra satisfecho de los niveles de eficiencia de la Aduana y reclama la conveniencia de mejorar las estadísticas

de comercio exterior, como de realizar esfuerzos sostenidos en materia de transporte y turismo. De otra parte, gremios como la SAC señalan al gobierno de impulsar la apertura, sin haber previsto sus impactos económico, político y social en el campo.

Para Rudolf Homes es cierto que a comienzos de la administración Gaviria hubo desaceleración de la actividad económica, pero es enfático en señalar la tendencia favorable en el crecimiento a partir de 1993 para todos los sectores productivos. El dinamismo es fácil de observar en el comportamiento de la inversión en construcción y en la adquisición de maquinaria y equipo.

El industrial, el sector que nos ocupa, registró un pobre dinamismo en los años de 1991 y 1992, pero a partir de 1993 y lo corrido de 1994 ha experimentado una visible recuperación. La actividad industrial marcó una tasa de crecimiento de 5.1%, sin trilla de café y con excepción de tabaco, confecciones, calzado y papel, al sector en general le fue bien. Homes estima que los avances en productividad son otra prueba de la eficacia de los cambios introducidos en el país. Así, al terminar 1993, la productividad laboral industrial alcanzó el 4.3% , sin trilla de café, resultado que supera el crecimiento de 1.4% obtenido en 1992 y otro tanto, según el exministro, puede argumentarse de la productividad multifactorial, aunque el crecimiento de esta sea más modesta. Encuestas relativas al primer semestre de 1994, indican que la industria avanzó en producción , ventas, internas como externas, y en el uso

de la capacidad instalada. Comportamiento similar al arrojado, para estos mismos componentes, por la industria de la Costa Atlántica, que, según el Monitor Industrial Regional del Corpes C.A, ha aprovechado la apertura para adquirir equipos, maquinaria y adelantos tecnológicos, a fin de mantenerse en competencia y acceder en mejores condiciones a los mercados externos y aprovechar los acuerdos comerciales en que participa el país y de las preferencias arancelarias otorgadas a los productos colombianos por los EE UU. y la U.E.

Este balance preliminar de la industria nacional y de la región Caribe, evidente también en el auge de la inversión privada como porcentaje del PIB, indica que la respuesta de los empresarios al proceso de modernización ha sido positiva aún en un contexto que dista de ser estable y que el sector privado entiende que la búsqueda de productividad y de eficiencia es su responsabilidad. Al menos así lo considera Rudolf Homes. El exministro no oculta que aún queda mucho camino en el proceso de modernización y registra con satisfacción que la inversión privada haya aumentado del 11% al 14% como proporción del PIB entre 1990 y 1993, repunte atribuible, sin duda, a los beneficios de la última reforma tributaria (1992), tales como: el descuento del IVA pagado por la adquisición de bienes de capital del impuesto sobre la renta y las exenciones de impuestos para actividades derivadas de programas de investigación científica y tecnológica.

Es este el estado alcanzado a la fecha por el programa de apertura económica y el ambiente de la discusión que las reformas introducidas y el desempeño de la economía suscita en el mundo académico y político. Preámbulo moroso y aún así conveniente antes de entrar a examinar el desempeño de la industria costeña antes y durante la apertura , de analizar el reto que la actividad regional enfrenta en el escenario de la globalización y el esfuerzo que a la dirigencia pública y privada le corresponde desarrollar, sobre todo en una región que ve disminuida sus ventajas naturales a consecuencia del atraso que presenta en infraestructura productiva y social.

3. Comportamiento de la Industria Regional de la Costa Atlántica 1974-1990

El desarrollo de este título, que pretende mirar el comportamiento de la actividad industrial regional antes de la apertura, se apoya en especial en los textos que a continuación son relacionados: El Plan de Desarrollo de la Costa Atlántica, en los Documentos de la Misión de Industria y en el Plan Exportador de la Costa Atlántica, estudio este último que el Corpes C.A. contratara con Econometría Ltda, firma consultora residenciada en Santafe de Bogotá.

3.1. Evolución Productiva de la Industria Regional.

La industria de la región acusa los ciclos que han caracterizado a la producción manufactuera nacional. Entre 1975 y 1978, el fenómeno recesivo que acusó la industria nacional afectó por igual a la producción regional. Este fenómeno volvió a repetirse entre 1981-1982. En el período 1983-1986 la industria regional vivió una fase de relativa recuperación que a partir de 1987 pisó fuerte. Es de destacar que los ciclos de la industria regional tuvieron,

para todas las fases descritas, la característica de ser más intensos. El examen de algunas variables así lo confirman. La evolución del valor agregado industrial entre 1974 y 1988 confirma la correspondencia de ciclos entre la industria nacional y la regional, siendo más intensas las oscilaciones regionales de esta variable. La pérdida de empleo asociada a los ciclos recesivos, fue más pronunciada en la industria regional. Entre 1979 y 1988, la industria regional perdió alrededor de 8000 empleos, de un nivel inicial de 52.000. Sin embargo a partir de 1985, la industria de la región empezó a crecer, en algunos sectores, por encima de la nacional sobre todo en aquellos vinculados al comercio externo. No obstante, la recuperación en la segunda mitad de los ochentas no significó mayor ocupación sectorial, ya que este despegue tuvo como soporte aumentos por vía de la productividad, sobre todo en la industria de Bolívar, más intensiva en capital.

Para algunos analistas, la Costa Atlántica, en razón de su inclinación a servir un mercado regional agotado, por efecto de la competencia nacional y extranjera, le convenía más mirar hacia el exterior, para aprovechar sus ventajas de localización. Si el análisis era válido para la economía nacional, tanto más para la región, dada su proximidad a los mercados externos, la abundancia de recursos, etc. Así, gracias al impulso de un modelo de crecimiento hacia afuera, la región estaría en condiciones de aprovechar al máximo sus ventajas y generar riqueza para la población.

En este clima de debate, aparece el Plan de Desarrollo de la Costa del Corpes C.A.. El plan definió, a tono con esta interpretación del desarrollo productivo regional, la estrategia de convertir la Costa Atlántica en región exportadora. La región debía estar en capacidad de aprovechar el potencial de sus recursos naturales, las ventajas derivadas de su localización y el acervo productivo y comercial de su factor humano. La industria aparece en la propuesta exportadora como el sector llamado a liderar el proceso de inserción de la economía regional en el mercado mundial. Para los formuladores del PDR de la Costa, ésta no podía seguir apoyando su especialización en la minería y la actividad agrícola, ya que éstas no estarían en condiciones de generar mayores impactos regionales en términos de valor agregado y empleo. Se trataba en rigor de transitar la experiencia mundial reciente que ha mostrado las ventajas derivadas de industrializar las exportaciones. No significaba esta reorientación la exclusión y olvido de las exportaciones primaria, sino la urgencia de agregarle a estos esfuerzos tradicionales más valor, a través de la creación de cadenas productivas agroindustriales que tuvieran como norte no tanto ya el mercado regional y/o nacional, sino el internacional.

El Plan y los posteriores Documentos de la Misión de Industria no sólo apoyaron el propósito de expandir y consolidar la industria, de fortalecer los eslabonamientos y complementariedades del sector con otros sectores productivos, sino que reconocen que dicho proceso de modernización requiere el desarrollo de un sistema tecnológico y de brindar apoyo a la investigación científica.

El PDR entendió que la definición del modelo adoptado basado en la estrategia exportadora requería, para no quedar en un simple expediente retórico, el desarrollo de un conjunto de lineamientos básicos:

- *La integración física regional y la ampliación de los servicios públicos.*
- *La distribución social de la riqueza.*
- *La modernización agropecuaria, pesquera y minero energética.*
- *El desarrollo tecnológico industrial y de servicios.*
- *La modernización descentralista del Estado y el fortalecimiento de la administración pública.*

No se pretendió establecer para la región un modelo a ultranza, sino de construir uno más a tono con la realidad social y natural de la Costa Atlántica y del propio desarrollo de la economía del país. En esta perspectiva correspondía desarrollar una fase de gestión que permitiera incorporar la propuesta de la región en el Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994 y la aplicación en la Costa de políticas nacionales conforme al modelo de apertura.

Pero, en qué elementos se apoyó la estrategia de convertir a la Costa en región exportadora?. Se apoya, en primer término, en el desempeño exportador que la región experimentó a partir de la segunda mitad de la década de los ochentas. Para 1985, la aplicación de instrumentos de política

favorables a las exportaciones, permitió a la región aumentar sus exportaciones de carbón y ferroníquel , confecciones, pesca y acuicultura. Aunque este comportamiento haya tenido como base actividades extractivas , la transformación y aprovechamiento de recursos naturales (carbón y niquel, pesca) , detrás del argumento estadístico estaba la realidad de una dotación factorial ventajosamente localizada, aunque sin soportes institucionales adecuados para potenciarla y orientarla hacia el mercado externo. Exposición también válida para la existencia de un recurso humano mal formado y en condiciones sociales precaria, incapacitado para contribuir al desarrollo regional. La discusión de fondo apuntaba hacia el agotamiento de un modelo (el de sustitución de importaciones) que privilegió el desarrollo de actividades productivas localizadas alrededor de centros de consumo como Bogotá, Medellín y Cali y que creó una muralla proteccionista que, negada al comercio mundial, apartó al país, y sobre todo a la región Caribe, del cambio técnico y de los patrones de competitividad internacional.

Ahora bien, convertir a la Costa Atlántica en región exportadora, en la región plataforma para el desarrollo del país, requería, como sigue requiriendo, no el simple cambio verbal de un modelo, sino romper con la mentalidad productiva vigente y con la propia práctica de conducción del Estado tanto en su esfera nacional como en la regional. Aunque el gobierno de Gaviria acometió un paquete de reformas, tal y como se reseñó antes, es claro que cuatro años después de formularse la estrategia exportadora regional, sigue siendo notorio que el proceso no arranca en forma, porque todavía subsisten en la región obstáculos insalvables no acometidos, tales como: la pobreza y el atraso de la

población, la deficiencia de los puertos, del sistema de generación energética, la insuficiencia de vías de integración , rezago institucional, deficiencia en capital humano , retraso tecnológico. Es cierto que el estado de los servicios públicos ha mejorado, pero aún la región está lejos de un nivel que la haga atractiva a la inversión productiva orientada al comercio mundial.

En estas circunstancias parece existir un propósito de modelo, pero que no articula a los agentes de poder de la región.

Se nota la falta de un propósito regional sobre el futuro de la Costa Atlántica que hace endeble el diálogo entre la región y la nación.

Existe la impresión de que la remoción de los obstáculos señalados se producirá espontáneamente, cuando la experiencia mundial de otros países indica que votar un proceso de apertura exige de la mayor atención del Estado , de la creación de un clima de confianza entre agentes público y privado y entre las élites de poder nacional y regional, para que sobre la base de estos encuentros pueda adoptar e impulsarse un sistema de soporte del proceso de modernización e internacionalización de la economía.

3.2. Apertura y Región: La localización de la Industria.

No se pretende aquí historiar el patrón de localización de la industria colombiana y regional. Sólo de analizar, en la perspectiva de la internacionalización, el estado de localización de la industria , de la

conveniencia de remover dicho patrón y del papel atribuido a la región atlántica.

La hipótesis más conocida señala la inadecuada localización de la industria colombiana. La región Costa Atlántica, en la perspectiva de la internacionalización, aparece como la base de operaciones de la industria del país, sobre todo de aquellas que pretenden vincularse al comercio exterior.

Se señala que la ventaja de la industria del interior, frente a la competencia externa, está dada por la natural proximidad de la primera al mercado andino,donde se concentra la mayor población del país y la de mejores ingresos. El costo de transporte es otro factor que habla en favor de la vigencia y orientación de la industria andina, muy a pesar de las mejoras introducidas en la infraestructura viaria del país. Es elemental entonces la orientación de la industria andina y comprensible que la porción de su producto destinado al comercio exterior sea marginal y conveniente cuando el volumen lo permite. El argumento de costos (asociado al transporte) que la hace fuerte frente al adversario del exterior le impide ser más exportadora. La alternativa: invertir en el mejoramiento de la infraestructura hacia los puertos de la Costa Caribe. Pero, si la intención es orientarse hacia el mercado externo, entonces la conclusión indica que la localización más conveniente es la Costa.

La situación de la región atlántica es diferente. Eliminada la muralla arancelaria , la posibilidad de la industria de la región de competir en su propio mercado con los productos de la industria extranjera, se afecta. En esta perspectiva a la industria manufacturera regional le queda el camino de competir sobre la base de eficiencia y de la protección natural derivada del costo del transporte internacional. Si se examina el desempeño industrial de la región entre 1992-1993 y el I semestre de 1994, algunos subsectores, tales como confecciones, joyas, alimentos, se han visto afectados por la competencia, pero al mismo tiempo es evidente que la industria empieza a prepararse para afrontar la competencia en el interior y lanzarse hacia la conquista de mercados externos (Monitor Regional 2). El sentido de la inversión industrial así lo confirma y se observa que la apertura comercial esta siendo aprovechada para adquirir equipos, maquinaria y desarrollar mejoras tecnológicas en procesos y productos. Es, sin embargo, un proceso en cierne.

Aún existiendo impedimentos infraestructurales en la región, la industria atlántica frente a la del interior, está en condiciones más aptas para exportar: menores costos y fácil despacho. Pero el actual nivel del capital social, en especial el humano, es un obstáculo serio, como lo son también: el desconocimiento del mercado exterior y el atraso tecnológico, palpable en el tipo de bienes ofrecidos. Panorama que la falta de territorialización de las políticas y la escasa o ninguna participación de la región en la toma de decisiones, complica, siendo esta situación de atraso y la perspectiva de la

internacionalización el núcleo argumental alrededor del cual gira la propuesta de regionalización de la Costa Atlántica.

Este enfoque de la actividd industrial en el país considera que la región atlántica es y debe ser el piso natural de la industria orientada hacia el mercado externo, sobre todo si el componente de materia prima requerida es de origen importado o está en la región. En este sentido , la región está obligada a hacer esfuerzos para superar el estado actual de los servicios de energía, telecomunicaciones y acueducto, para que la propuesta de relocalización de la industria que compaña el proceso de internacionalización no sea otra formulación más u otro compromiso adquirido en el plano de las ideas, cuando la realidad exige menos retórica y más acción. Posición de la que se desprende en primera instancia la urgencia de dotar a las administraciones territoriales de instrumentos de actuación idóneos para apoyar el proceso y como en efecto ha empezado a hacerse. (Ley 60 de 1993, Sistema de Cofinanciación), pero que impone, según algunos, ir más allá: hacia la anhelada institucionalización de la región.

3.3 Exportaciones Industriales Regionales

La internacionalización, para el caso de la región, requiere revisar el comportamiento de las exportaciones, sobre todo de las industriales, como quiera que en la estrategia de convertir a la Costa en una región exportadora , es el industrial el sector llamado a liderar el proceso. Es importante analizar

el desarrollo exportador de la industria, al menos por dos razones: primero, porque permite detectar los renglones más dinámicos , segundo porque facilita la identificación y requerimientos de aquellos subsectores que serán el soporte del modelo de apertura y de la modernización productiva regional. Sólo partiendo de este examen preliminar es posible ir construyendo la posibilidad de planificar el desarrollo productivo de la región en un contexto de creciente globalización y de fijar en este escenario el papel de los sectores público y privado y de las acciones a implementar.

La primera parte de este análisis, abarca el desempeño del comportamieto exportador de la economía regional y la industrial en particular entre 1970 y 1989. La segunda fase, comprende la revisión del proceso exportador industrial en el escenario de la apertura (1990-1994). La tercera parte, comprende el análisis de las perspectiva de la industria de la región en el comercio mundial en el largo plazo. La fuente más actualizada sobre el comportamiento de las exportaciones industriales de la Costa Atlántica en estos períodos la constituye el Plan Exportador del Corpes C.A., estudio contratado por la entidad con Econometría Ltda.

3.3.1. Exportaciones Industriales de la Costa Atlántica 1970-1989

El CORPES C.A. entendió que la estrategia de convertir la Costa Atlántica en una región exportadora demandaba un Plan de Exportaciones que recogiera no sólo la situación de las exportaciones de la región, sino que sirva en un

Universidad del Magdalena Biblioteca Santa Marta Col.

contexto de largo plazo de orientador del proceso de internacionalización de la economía costeña, en especial del proceso exportador industrial.

El análisis del comportamiento histórico de las exportaciones industriales en un período de 20 años, no debía ser simple ejercicio académico. En efecto , el estudio tuvo el propósito de ubicar subsectorialmente en la industria las ventajas comparativas que la región había adquirido en este tiempo y de precisar aquellas que la Costa puede seguir construyendo para mantener la competencia de su producción.

El análisis de la estructura sectorial de las exportaciones de la Costa Atlántica confirmó que a partir de 1985, el sector agropecuario cedió terreno , para dar paso al dinamismo de las exportaciones de origen industrial y minero. En 1984, por ejemplo, el sector agropecuario aportó el 11.63% del total de la oferta exportable regional, la minería el 29.92% y la industria el 58.42%, y cinco años más tarde, la situación llegó a ser: agropecuario (4.42%), minería (55.73%) e industria(39.91%). Puede argumentarse en contrario que la modificación del panorama exportador regional ha sido influenciado por la magnitud de las exportaciones de los proyectos mineros de El Cerrejón y Cerromatoso, pero la pérdida de dinamismo del sector agropecuario es un hecho constatable para el período sobre todo si se revisan las estadísticas sobre el grado de orientación exportadora de la producción sectorial. Este comportamiento en descenso es más evidente al enfrentarlo al desempeño del

sector en el nivel nacional. En 1990, para citar sólo un año, el sector agropecuario nacional aportó alrededor del 49% de las exportaciones colombianas. Las conclusiones? Primera, el sector agropecuario regional se había limitado a vivir del mercado interno. Segundo, el auge exportador minero, aunque significativo, exige ser mirado con cautela en términos de desarrollo regional (empleo, eslabonamientos, etc), dada su alta dotación de capital físico y su carácter de economía de enclave. De allí, la urgencia de una estrategia exportadora apoyada en la industria y la agroindustria. En esta perspectiva, el sector agropecuario se vincula a la estrategia exportadora a través de un proceso de agregado de valor (agroindustria) y a la minería se le asigna el papel de actividad complementaria.

Es hora de ver al interior de las exportaciones industriales de la región en este primer período 1970-1989.

El informe de Econometría Ltda periodiza esta fase de las exportaciones manufactureras en tres, siguiendo la lectura de los ciclos de la industria regional: entre 1970 y 1974 las exportaciones industriales viven un período de ascenso, al que le sigue un estancamiento hasta 1976, año a partir del que es posible identificar crecimientos importantes entre 1982-83. Se trata de períodos con bruscas oscilaciones, con tasas negativas de crecimiento en 1975, 1979, 1981, 1983 y 1984. Siendo entonces claro el período en ascenso consolidado que inicia en 1985 (1985-89) que responde, según los entendidos,

a la política cambiaria de estímulos al sector exportador (tasa de cambio estable) En este subperíodo 1985-89 la tasa de crecimiento promedio estimada gira alrededor del 22.7%. Sin olvidar que el comportamiento registrado en la tasa de crecimiento está afectado por la presencia de altos montos en dólares de exportaciones ficticias. Pero, a pesar del lastre de corrupción envuelto en la tasa de crecimiento, es innegable la respuesta adecuada de las exportaciones industriales de la región a la política de estímulo cambiario.

El estudio sobre desempeño de las exportaciones de la industria permitió el establecimiento de una primera tipología del perfil de la oferta exportable manufacturera para la región atlántica: sectores dinámicos, irregulares y en descenso y rezagados. Entre los dinámicos sobresalen : confecciones, textiles, cuero y manufacturas, químicos, básicas de hierro y acero, productos metálicos, equipo profesional y científico y productos alimenticios. Entre los irregulares: tabaco, madera, papel, substancias químicas industriales, plásticos, maquinaria, calzado, muebles, refinería de petróleo, material de transporte. Entre los rezagados y sin acumulación de experiencias en desarrollo exportador: Productos alimenticios como almidones, concentrados, bebidas, imprentas, caucho, barro, loza y porcelana, vidrio y derivados, metales no ferroso y construcción de maquinaria. Así mismo a partir del arreglo de estos subsectores el sector industrial exportador se clasificó en cuatro grupos:

- *I. Sectores industriales con ventajas comparativas adquiridas, intensivos en trabajo o en recursos minerales: confecciones, textiles, productos*

alimenticios, cueros y sus manufacturas, joyas, instrumentos musicales, artículos deportivos, juguetería y níquel.

- *II. Sectores industriales con ventajas adquiridas más intensivas en capital: Otros productos químicos, equipo profesional y científico y productos metálicos.*

- *III. Sectores industriales exportadores débiles: tabaco, madera, calzado, papel, substancias químicas, plásticos, construcción de maquinarias, material de transporte, refinería de petróleo, construcción de maquinaria.*

- *IV. Sectores que requieren orientación exportadora y ganar ventajas competitivas:otros productos alimenticios, bebidas, imprentas, caucho, barro, loza y porcelana, vidrio y básicas de metales no ferrosos.*

El trabajo de Econometría propuso tres directivas generales para apoyar estos grupos:

Para los dos primeros grupos el informe identificó la importancia de implementar una labor institucional dirigida a mantener sus actuales niveles de competencia, tales como la creación de comités subsectoriales en las áreas de: tecnología, calidad, mercadeo, crédito y apoyo estatal.

Para el grupo III propuso comités de estudios a fin de analizar los factores que han contribuido a la pérdida de competitividad de estos subsectores e identificar proyectos de reconversión industrial.

Para el grupo IV la propuesta giró en la conveniencia de localizar nuevos proyectos industriales exportadores y de acometer un proceso de reconversión guiados por el propósito de agregar más valor y tecnología a la oferta exporable, en especial en barro, loza y porcelana, vidrio y metales no ferrosos.

Siguiendo con el análisis de la estructura de la oferta industrial exportable regional en el período 1970-89, puede apreciarse, consultando el informe y el Plan Exportador del Corpes C.A., que nueve subsectores explican el 75-80% de las exportaciones industriales, en su orden: productos alimenticios, tabaco, textiles, confecciones, químicos, cueros, minerales no metálicos y refinerías de petróleo, subsector éste que para los años 88 y 89 prácticamente desaparece como generador de divisas. En este período es destacable la permanencia de las exportaciones de alimentos, el éxito de confecciones en los 80s, la consolidación de químicos y cemento. En síntesis, de un pérfil exportador en los 70s limitado a alimentos, tabaco y derivados del petróleo, la Costa Atlántica diversifica y amplía su oferta con textiles, confecciones, cuero y otra gama de exportables menos significativos. Este proceso de diversificación, unido a la manifiesta vocación industrial exportadora de la región, sostenida a partir de 1985, permite validar la estrategia exportadora manufacturera para la economía costeña. La estadística está del lado de la industria regional: en

1988 las exportaciones industriales del país ascendieron al 22% del total exportado, mientras que las regionales alcanzaron el 43.5% del monto total comerciado con el exterior por la Costa Atlántica. Para algunos analistas (Parada), esta participación hubiera podido ser más alta, si no fuese por el ascenso manifiesto alcanzado por las exportaciones de carbón en estos últimos años de la década de los 80s. No puede perderse de vista que este ascenso de las exportaciones industriales de la región encuentra explicación en el estímulo administrativo al sector exportador vía estabilidad de la tasa cambiaria. Es reconocido, al menos así lo postula la nueva ortodoxia y lo confirma el éxito de los nuevos país industrializados que en el actual escenario de globalización la competencia está más allá de la manipulación administrativa de la tasa de cambio. No es sostenible ya la concepción de comercio apoyado en ventajas de recursos naturales o de localización, ni en la abundancia de mano de obra barata, menos a raíz de la revolución industrial que privilegia el conocimiento y su apliación tecnológica como indiscutible factor de competitividad.

3.3.2. El Destino de las Exportaciones?

El período se caracteriza porque el grueso de las exportaciones industriales regionales tiene como destino Centro América y el Caribe, hacia donde se orienta de preferencia la producción de origen en Barranquilla. El mercado de Estados Unidos, aunque se ha recuperado a partir de 1985, no parece ser significativo en el destino de las exportaciones manufactureras regionales.

Igual puede decirse del mercado Europeo, que constituye un área crítica para la industria regional.

El comercio con los mercados de Centroamérica y el Andino es más dinámico a partir de 1985, hecho atribuible a las ventajas de localización de las industrias regionales , pero estos espacios no son los más atractivos. En cambio, las exportaciones industriales nacionales no tradicionales están más orientadas hacia los mercados de Norteamérica y Europa.

Son mercados más exigentes, pero si a ellos no apuntan las industrias de la región, qué debe entenderse entonces por inserción de la economía costeña en el mercado internacional? Es comprensible que el proceso de inserción requiere selectivididad y exploración de mercados objetivos, investigación costosa que muchas empresas, en especial pequeñas y medianas, no están en disposición de afrontar, pero impone ingresar con un paquete de bienes específicos que tengan a su favor ganancias en términos de competitividad. Cómo podría estar constituida esta canasta milagrosa? Aunque el capítulo siguiente tratará del comportamiento de las exportaciones del sector entre 1990 y 1994, conviene aquí examinar la evolución del índice de orientación exportadora de la industria regional entre 1981 y 1988, para aproximar una respuesta preliminar sobre el contenido del paquete exportador industrial y las áreas en que es imprescindible intervenir a fin de pasar, en materia de internacionalización, del enunciado retórico al escenario de la acción real.

3.3.3. Orientación de las Exportaciones Industriales de la Costa Atlántica.

1985 es señalado como el año de abandono del modelo de sustitución de importaciones: a partir de esta fecha el país empieza a mirar hacia el mercado externo. En 1983, el país exportó el 13% de su PIB y en 1989 el coeficiente de exportación trepó al 18.5%. El sector industrial nacional , en cambio, registró apenas un grado de orientación alrededor del 10% y sólo en confecciones, textiles, cueros, químicos y productos no metálicos. La situación para la industria regional fue diferente. En 1988 el índice de orientación exportadora marcó una tasa cercana al 21%. Incluso, restando el aporte de ferroníquel, la industria regional registra para 1990 un IOE próximo al 14%, muy por encima del promedio nacional, estimado en el 8%. Cómo debe interpretarse esta superioridad exportadora de la región frente al país? Qué puede suceder a la industria exportadora de la región en una perspectiva de largo plazo? No es aventurado suponer que , esta ventaja de la industria de la región corre el peligro de deteriorarse si , en una perspectiva de largo plazo, la producción manufacturera no es dirigida a mercados externos más exigentes a los actuales, si la actividad productiva regional como un todo no es dotada de un efectivo sistema de soporte institucional y científico, si las clases política y gremial de la región no están en condiciones de sacar adelante un modelo económico político acorde con su vocación productiva y a tono con la hora del comercio mundial.

Qué ha pasado?

En 1991, El Corpes C.A., apoyado en la EAM, realizó un arreglo subsectorial para la industrira regional, apoyado en el índice de orientación exportadora de dichas actividades, así:

En el Grupo I fueron ubicadas actividades con un IOE elevado: industria petrolera y minera (ferroníquel).

En el Grupo II aparecen actividades industriales con una orientación exportadora importante, IOE > 20%: confecciones, cueros y sus manufacturas, calzado, sustancias químicas industriales y cemento.

En el Grupo III, subsectores industriales con IOE moderado (10-20%): textiles, productos metálicos y equipo profesional y científico.
En el Grupo IV, subsectores con bajo IOE (<10%): alimentos, tabaco, madera, plásticos, material de transporte y otras manufacturas.

Del anterior arreglo se desprende que el I Grupo de subsectores (ferroníquel, etc) es importante en generación de divisas, inversión y aprovechamiento de recursos naturales y cierto grado de transferencia de tecnología y poco generoso en empleo, al ser sectores intensivos en capital. La producción de los grupos II y III es en términos de desarrollo regional no sólo más importante,

sino más estratégica. Es , a diferencia de la producción industrial del Grupo I, más generadora de empleo, valor agregado y rica en eslabonamientos intersectoriales. Es de este tipo de análisis de donde sale la propuesta de volcar la agroindustria con mayor fuerza al proceso exportador y que ayudaría mucho a introducir más valor a la producción de origen agropecuario. Como puede notarse la canasta exportable es diversificada, pero requiere ser fortalecida, al menos en lo que queda del siglo, aumentando la calidad de la producción química, metálica, textilera y el sector de material de transporte, subsectores estos exigentes en tecnología, capacitación humana y con mayores expectativas en la generación de eslabonamientos intersectoriales.Quién construye la canasta? Cómo se construye? En qué tiempo? Para qué? Sin duda a la Costa Atlántica le corresponde empezar a resolver, de manera agresiva, estos interrogantes que le imponen su actual estado de desarrollo y, en la parte superior del escenario, la globalización, sin duda la nueva esfinge.

4. Exportaciones Industriales de la Costa Atlántica 1990-1994: Tendencias y Perspectivas.

Para este período el sector industrial siguie siendo el más importante en el contexto de las exportaciones de la Costa Atlántica. En 1991 alcanza su mayor importancia con el 57% de las exportaciones, para caer al 49% al finalizar 1993, porcentaje que nuevamente aumenta a junio de 1994: 53%. El sector minero mantiene su participación alrededor del 35% y el sector agropecuario gana importancia entre 1991 y junio de 1994, al pasar del 8 al 12%.

La región a partir de 1991 ha experimentado una caída generalizada en las exportaciones y en esta tendencia, el sector industrial es el más afectado. El sector vio caer sus exportaciones en 1992 y 1993, pero empieza a observarse una recuperación importante en el I semestre de 1994, cuando el rubro crece al 24.7% frente a igual período del año anterior.

Otra particularidad del período 1990-1994 es el cambio en la orientación del destino de las exportaciones industriales de la región. El final del I semestre de 1994 indica que las exportaciones de la Costa Atlántica empiezan a aumentar hacia los EE. UU., Canadá y México, en tanto Centroamérica y el Caribe reducen su participación del 24 al 7%. Destaca tambiéen en este período el repunte de las exportaciones industriales destinadas a Venezuela, que pasó de 2.7% en 1990 a 9.3% en 1992, participación que al término del I semestre de 1994 cae al 6.6%, situación comprensible conocido el estado actual de crisis de la economía venezolana. Este cambio en la orientación exportadora de la industria regional es significativa. Es el reconocimiento de que la inserción debe apuntar hacia mercados más exigentes de Norteamérica y Europa, tal y como se advirtió en el apartado anterior.

Este nuevo informe de Econometría Ltda es importante no sólo porque presenta la tendencia en las exportaciones de las principales agrupaciones industriales, sino porque examina , a nivel más desagregado, las perspectivas de los subsectores de la industria regional en el contexto de los acuerdos de comerciales vigentes. Es oportuno este análisis en la medida que ayuda a identificar la canasta industrial exportable de la región y el soporte que la misma exige.

La producción de alimentos, bebidas , tabaco, textiles, prendas de vestir, cuero y calzado, es un grupo que registra una tendencia marcada al descenso

durante el período. El caso más crítico es el de prendas de vestir, que después de anotar en 1991 y 1992 niveles de exportación de 240 millones de dólares, cayó a 47 millones a diciembre de 1993 y a 22 millones a junio de 1994, en tanto la tendencia para el país es al ascenso. Esta tendencia es sintomática de la sobrefacturación anotada en este renglón. La industria de cuero, luego de registrar una caída en 1992 empieza a recuperarse y a aumentar su participación en el total de las exportaciones del sector en el país. La fabricación de calzado que había crecido hasta 1992, empezó a disminuir en 1993 y sigue sin recuperarse a junio de 1994.

La tendencia de la industria maderera ha sido a la baja y la fabricación de papel sigue siendo una actividad nada importante en el conjunto de las exportaciones regionales del sector.

Químicos es el sector lider de las exportaciones industriales de la Costa Atlántica. Las cifras al respecto son ilustrativas: en 1993 químicos representó el 37% del total de las exportaciones de la industria regional y 18% del total de las exportaciones costeñas.La tasa de crecimiento promedio del sector ha sido del 20% anual. El subsector de substancias químicas es el líder del sector y explica alrededor del 90% de sus exportaciones y el 60% de las nacionales. Plásticos es un subsector que presenta un comportamiento en ascenso.

La agrupación minerales no metálicos en el período 90-94 ha estabilizado el volumen de sus exportaciones.

El sector de metálicas básicas es otro de los importantes en el conjunto de las exportaciones industriales de la región. La Costa genera el 88% de las exportaciones nacionales, donde el ferroníquel es el principal producto.

Las exportaciones de la industria metálica de la Costa Atlántica en el período 90-94 ha mantenido un nivel de participación en las nacionales del 16%. La tendencia es a la recuperación en 1994.Este sector comprende actividades como productos metálicos, maquinaria no eléctrica, maquinaria eléctrica, material de transporte y equipo profesional y científico. En particular, el sector de productos metálicos registró un desempeño calificado de excelente. Los otros subsectores son de tendencia estable y frente al comportamiento de las exportaciones nacionales evidencian tasas de crecimientos menos importantes

El estudio de Econometría plantea una selección preliminar de grupos de productos con potencial exportador. Es una especie de portafolio sectorial cuya trayectoria exportadora y sus posibilidades de competitividad se examinan en el marco de los acuerdos comerciales y leyes de preferencias arancelarias como ATPA y PEC. Aquí se examinará el portafolio industrial.

Alimentos, Bebidas y Tabaco.

En alimentos, la vocación ha llevado a la región a especializarse en la explotación de productos del mar, mariscos y pescados (atún), cuyo destino principal es la Unión Europea (54%) , seguido de los EE.UU (15.3%). En ambos mercados el marisco goza de preferencia: libre acceso. El atún, en

cambio, tiene ingreso restringido a Estados Unidos. El informe señala 1994 como el año de repunte del cultivo de camarones, atún, bonito y pescado ahumado.

El aceite de palma y productos como legumbres y hortalizas conservadas, empiezan a marcar en las exportaciones industriales. En cambio en los subsectores de frutas y vegetales procesados la participación de la Costa es nula en las exportaciones, siendo productos poseedores de mayores beneficios en el ATPA y el PEC. Sin duda, la Costa está perdiendo oportunidades en estos subsectores, dada su dotación factorial. La región tiene entonces posibilidades desaprovechadas en desarrollos como jugos concentrados, conservas, dulces, chocolates, aceites y grasas. Productos de alto valor agregado y que están en la línea de futuros desarrollos agroindustriales exportables con asiento en la región.

Bebidas: las exportaciones registradas son insignificantes. Acuerdos como el Pacto Andino, G3 , Centroamérica y el Caribe encierran algunas posibilidades en la medida que se desarrollen productos específicos.

Tabaco: el tabaco rubio evidencia un crecimiento considerable. El negro se mantiene estable. Exportaciones de cigarrillo: nulas. Mercado preferencial de destino de tabaco: la Unión Europea (89%). El resto de la producción va a EE.UU. Tanto el PEC como el ATPA son escenarios favorables.

Textiles y Confecciones.

- Textiles: la participación de la Costa en este renglón exportador es insignificante. Sólo es importante la producción de ropa de tocador, de baño y cocina, como toalla. La U.E., Venezuela y EE. UU. principales destinos.

- Confecciones: es importante la producción de pantalones de algodón y fibras sintéticas, camisetas de punto y faldas, o faldas pantalón. EE.UU. es el principal mercado de destino. La Costa exportó en el I semestre de 1994 el 13.5% del total registrado por el país. La Costa debe explorar el mercado de la U.E. en donde el subsector goza de entrada sin aranceles. La anterior afirmación es válida para textiles. El ATPA, en cambio, no ofrece este tipo de ventajas a estos sectores.

En confecciones se recomienda adelantar un programa de especialización en productos de alta calidad para ingresar a mercados más sofisticados de la U.E.

Cuero y Calzado.

- Cuero: Los productos de mayor dinámica y volumen son bolsos, maletines. Tanto el ATPA como el PEC Europeo ofrecen trato preferencial a este tipo de manufacturaas de cuero.

- Calzado: crítica la situación del sector, tanto en el mercado interno como en el externo. La competencia de los países del Sureste Asiático es dura. La Costa aporta el 18% de las exportaciones totales de calzado del país. Atlántico es el principal exportador y la U.E. el principal destino. El sector está fuera del ATPA..

Madera y Muebles.

- Madera y Muebles: La Costa es lider en producción de triplex y tableros de aglomerados. En muebles en cambio la región participa poco. Atlántico es el origen principal de la producción exportada y EE. UU. es el mercado de destino central. Sigue en importancia Venezuela. La madera exportada es de alto valor agregado. El mercado de EE.UU. ofrece enormes posibilidades para el sector, en especial ,la industria de muebles.

Papel y Productos Gráficos.

- Papel: La Costa sólo exporta cajas de cartón corrugado. Principal destinos: Venezuela, Centroamérica y el Caribe.

- Productos Gráficos: La región no exporta productos del sector.

Productos Químicos Industriales y de Consumo.

-Es un sector dinámico, con crecimientos acelerados en los últimos años. Las exportaciones se dirigen al Grupo Andino, Venezuela, Centroamérica, el Caribe y Suramérica.

Entre los Químicos Industriales exportados sobresalen: policloruro de vinilo, polistireno, herbicidas y fungicidas, polipropileno, abonos, caprolactama, amoniaco, polímeros acrílicos, hilados de nylon, fosfato de calcio, ácido nítrico, etc.

Entre los de consumo general la Costa no alcanza una alta participación. Se destacan : gelatinas, vitaminas, reactivos de laboratorio y medicamentos.

El sector químico ofrece una amplia gama de productos exportados. El ATPA ofrece ventajas adicionales para algunos productos como pesticidas y gelatinas. Bolívar es el departamento lider del sector.

Es la industria con el mayor potencial exportador de la región y requiere de atención, en especial del Consejo Nacional de Competitividad. El Informe de Econometría Ltda llamada la atención sobre los siguientes puntos:

- Suministro adecuado de materias primas sin aranceles de origen importado.

- Posición selectiva frente a la competencia de la industria de países como México en el marco del G3.

- Apoyo a la iniciativa privada en la producción de insumos petroquímicos teniendo como referencia los recientes hallazgos de Cusiana y Cupiagua.

- Exploración del mercado de los Estados Unidos.

Refinación y Derivados del Petróleo.- La Costa no exporta este tipo de productos y es muy difícil que lo haga en el mediano plazo.

Caucho y Plásticos.

-Caucho: la Costa sólo exporta de este sector mangueras, correas de transmisión, guantes , pegantes, etc., cuyos aportes en divisas son más bien marginales. Es bien sabido que en la región no se producen llantas y menos neumáticos.

- Plásticos: En el I semestre de 1994 la Costa contribuyó con el 18% de las exportaciones del sector. Los principales productos exportados son películas de polímeros, artículos plásticos de higiene y tocador y bolsas de plásticos. Las exportaciones tienen como destino el Pacto Andino, Venezuela, Suramérica y Estados Unidos.

El mercado de materias primas petroquímicas es crucial para el sector. La industria de plásticos exige desarrollar más calidad, requisito esencial para ganar más competitividad.

Materiales Para la Construcción.

- El sector comprende: productos de barro, loza y porcelana, fabricación de vidrio, cemento, ladrillos y abrasivos.

La participación de la región en barro, loza y porcelana en las exportaciones es nula y preocupante, dadas las perspectivas de mercados como el Andino, Estados Unidos, México, Centroamérica y el Caribe. Estos productos son beneficiarios del ATPA.

La participación de la Costa en las exportaciones de vidrio y derivados es insignificante, alrededor del 6%. La producción se concentra en Barranquilla, que exporta vidrios de seguridad para vehículos con destino a Estados Unidos.

En minerales no metálicos la Costa en cambio exporta alrededor del 60% del total comercializado por el país en el exterior. El cemento, Portland o Clinker, es el principal producto de exportación. Mercados de destino: Estados Unidos. El SGP incluye este producto como beneficiario. El sector cuenta con una flota marítima de transporte del producto.

El crecimiento del sector cementero depende, entre otros factores, de la apertura de nuevos mercados en México, Chile y países miembros del Pacto Andino, evento sujeto a los nuevos desarrollos comerciales en que el país participa.

Industrias Básicas de Hierro y Acero y de Metales Ferrosos.

La Costa tiene una activa participación en las exportaciones del sector(85%). El ferroníquel es el principal producto de exportación. Otros productos exportados son: tubos, desechos de cobre, productos laminados, aunque su

contribución en divisas es insignificante. El mercado principal del ferroníquel es la U.E. con el 80% de la producción, le sigue Estados Unidos con el 10% y el Lejano Oriente con alrededor del 7%.

Productos Metálicos, Exceptuando Maquinaria.

Es un sector en ascenso en la estructura exportadora industrial regional. El producto lider son las calderas acuotubulares, exportadas desde Barranquilla hacia Estados Unidos. Otros productos exportados son: clavos, grapas y alambres de hierro, tornillos y pernos.

El espectro de productos exportables del sector no es muy amplio. Son notables las ausencias de productos como artículos para cocina y hogar, herramientas, puertas y ventanas, griferías, exportados por otras regiones del país.

Es uno de los sectores con perspectivas favorables en casi todos los acuerdos comerciales y leyes de preferencias vigentes. La Costa tiene claras ventajas de localización frente a las industrias del interior en la importación de materias primas.

El ATPA contempla la mayor parte de productos metálicos. Sectores distintos a calderas exigen esfuerzos adicionales en calidad y diseño para penetrar el mercado de los Estados Unidos y el de países del área.

Maquinaria, Aparatos y Accesorios.

El grupo contiene bienes de capital y aparatos y accesorios de consumo. Los principales productos de la región en el sector son carretillas eléctricas y maquinarias descascaradoras de arroz, bombas para líquidos y acondicionadores de aire. En cambio no se exportan molinos metálicos, neveras, artículos de refrigeración, cocinas y ventiladores. Otros productos exportados son: tubos incandescentes y lámparas fluorescentes (aparatos y accesorios eléctricos). Los principales mercados de destino son: Venezuela, Centroamérica, el Caribe y Suramérica.

Es palpable la no producción en la región de artículos como pilas, software, electrodomésticos, succionadores de tensión, conductores eléctricos, transformadores, aparatos de sonido y televisión y otros productos que si exporta el país.

El sector en general urge acometer una búsqueda de oportunidades de exportación y venta en el mercado interno de bienes de capital, diferentes a accesorios y aparatos de consumo final.

El desarrollo de actividades en la industria de bienes de capital es un proceso exigente que a la región compete enfrentar en el menor tiempo posible.

Las exportaciones de estos sectores son favorecidas en la totalidad de los acuerdos y leyes de preferencias que tiene el país. Es una oportunidad para

establecer alianzas estratégicas con empresas extranjeras, concluye Econometría.

Material de Transporte.

La producción y exportación de material de transporte fluvial y marítimo , así como la actividd de reconstrucción y reparación de barcos, fueron importantes en Barranquilla y Cartagena. Fenómenos como la revaluación del peso y sesgos antiexportadores de la legislación del país, casi han extinguido el sector en la región.

Es urgente reactivar el sector en razón de las ventajas de la Costa en localización y calificación de la mano de obra.

El Informe sugiere como fórmula inicial para reactivar el sector, exoneraciones en el pago del IVA y retención en la fuente a los servicios que los astilleros colombianos presten a embarcaciones extranjeras.

Equipo Profesional y Científico.

La región tiene una participación apreciable en el total de las exportaciones sectoriales del país, con el 22%.

Los principales productos exportados por la región son: jeringas, catéteres, instrumentos y aparatos de cirugía y medicina, producidos en su totalidad en Barranquilla y cuyos destinos principales son Suraamérica y el Pacto Andino.

Otras Industrias Manufactureras.

Esta agrupación comprende una gama muy heterogénea de artículos como esmeraldas, cepillos de dientes, cápsulas de gelatina para medicamentos, hebillas, bolígrafos, botones, joyas, cremalleras, etc. En conjunto la participación de la Costa en las exportaciones nacionales es ínfimo, apenas el 2%.

Sin embargo, en esta agrupación aparece una serie de nuevos productos exportados como las cápsulas de gelatina para medicamentos que son enviados a Estados Unidos, el Pacto Andino, Centroamérica y el Caribe.
Es observable en el período 90-94 el crecimiento exportador de sectores como artículos de joyería, cierres de cremallera y bonotes, exportados desde Barranquilla. Estas producciones son buenos ejemplos - remata Econometría - de actividades con cierto nivel de especialización desarrolladas a base de calidad y descubrimiento de nichos de mercados en países desarrollados o del área de influencia de la industria costeña, muchos de ellos favorecidos por acuerdos comerciales y leyes de preferencia en que participa el país.

Así, la industria de la región ofrece un paquete diversificado de bienes industriales: algunos más dinámicos que otros, algunos con rico potencial a

futuro. El estudio es aleccionador de otra parte en la medida que evidencia la pérdida de oportunidades de algunos subsectores agroindustriales favorecidos por los acuerdos comerciales y leyes de preferencias existentes y saca a flote la urgencia de entrar a crear condiciones que permitan en el mediano plazo a la industria de la Costa explorar una línea de artículos exportables de más contenido tecnológico que son los que, a la larga, le permitirán a la región aspirar a estar en la internacionalización de manera real.

En esta perspectiva de internacionalización de la economía la tarea a desarrollar es mayúscula y es evidente que su éxito está ligado a la manera concertada en que el proceso sea ejecutado por los sectores público y privado. La experiencia de países del sudeste asiático es elocuente sobre la estrategia adoptada y los compromisos compartidos que le facilitaron una exitosa inserción en la economía internacional. Allí, en cumplimiento de una política de concertación activa, apoyada en la planificación sectorial, estos países lograron sacar adelante mecanismos como los consejos de productividad industriales y elevar substancialmente la competitividad. Concertación que contó con la intervención del Estado a través de la implementación de políticas sectoriales, la garantización de condiciones favorables al crecimiento y la programación y ejecución de adecuadas y oportunas inversiones en capital humano y desarrollo.

Es, sin duda, a este tipo de acciones a las que el país y la región deben apuntar para construir la competitividad de la producción nacional y ganarle la batalla a la miseria y la marginialidad y a la intolerancia y la violencia.

Esta tarea es más urgente en la región, cuyos niveles de desarrollo social y humano son críticos y representan una condición fuerte adversa al desarrollo y a propuestas tipo internacionalización. En esta línea, la economía costeña requiere la construcción de un sólido sistema de soporte institucional, pero, a más de esto, es urgente que sus clases política y gremial, sus núcleos académico y científico, etc., asuman el liderazgo de dicho proyecto de manera articulada y orgánica. Sólo así, la región gana en poder de interlocución y de negociación frente al poder nacional y estará entonces en condición de intervenir en la política económica general y en la direccionalidad de la inversión pública.

El apartado siguiente y último tiene el doble propósito de aproximarse al tipo de acciones convenientes para construir el referido sistema de soporte institucional que la internacionalización de la economía demanda del país y la región y cómo la actual administración de Ernesto Samper decide afrontar el reto de la modernización e internacionalización de la economía. Contrapunteo conveniente que permitirá observar la tendencia hacia la profundización de la modernización y la internacionalización en sus aspectos institucionales y en el rol atribuible al consenso social como soporte del proceso.

5. Apertura y Modernización Productiva en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. Retos y Exigencias.

5.1. Hacia una Estrategia Industrial? El estado del debate y la acción.

Es evidente transcurrida la primera fase de la apertura que la internacionalización real de la economía, donde quiera que se haya propuesto esta estrategia de desarrollo, no puede soportarse, de manera exclusiva, en la naturaleza y dirección de la política macroeconómica. Incluso en países como Inglaterra, Estados Unidos y Japón, sus gobiernos no se limitaron a crear sólo un marco macroecoómico adecuado o estable, sino que se dieron a la tarea de diseñar políticas industriales bien de carácter general, sectorial y selectivo (Misas).

Para Gabriel Misas una estrategia de internacionalización sin una activa política industrial es un diseño carente de sentido y condenado a éxitos parciales. Plantea el autor una estrategia de desarrollo industrial cuyo objetivo central sea la valorización del trabajo, a través de la utilización más eficiente de los recursos humanos y materiales con que cuenta una región. Así,

la estrategia impone acciones tanto a la empresa como al Estado. A la empresa le compete, en esencia, adelantar acciones que modifiquen sus procesos de producción y de gestión y desarrollar lo que Misas denomina nuevas estrategias para su expansión (penetración en el largo plazo de mercados externos exigentes). Al Estado, a su vez, le corresponde crear situciones que faciliten la introducción de los anteriores cambios y de sostenerlos en el momento en que sean realizados. En esta perspectiva es bastante claro el papel del Estado en el éxito de la estrategia planteada, ya que le corresponde coordinar acciones que permitan la inducción de cambios en el corto plazo en materia de normas de producción y de consumo y en el largo plazo soportar cambios más profundos en la estructura productiva.

En su ensayo ***Algunos Elementos Para la Construcción de una Estrategia de Desarrollo Industrial****, Misas plantea cuatro áreas alrededor de las cuales debe girar la estrategia de desarrollo industrial y una matriz de objetivos y acciones de la política industrial.*

Los objetivos generales de la estrategia de desarrollo industrial serían:

Elevar la productividad del sector manufacturero y mejorar su competitividad, tanto en el mercado interno como en el mercado internacional.

Desarrollar nuevos sectores productivos, especialmente en actividades de mayor complejidad tecnológica.

Impulsar el proceso de reconversión y modernización industrial

Utilizar más eficientemente los recursos humanos y físicos (maquinaria, equipos, instalaciones, infraestructura, etc) comprometidos en la producción manufacturera.

Objetivos que suponen, para el autor, profundizar cambios en las normas de producción y de consumo regulatorias de la economía. Veamos el sentido de estos cambios brevemente antes de transcribir la matriz de objetivos y acciones.

Normas de Producción.

Los cambios en la normas tienen que ver con: variaciones en las escalas de producción, en la naturaleza de los bienes producidos, en las condiciones de la formación de los costos de producción, en la normalización de los bienes elaborados (calidad, dimensiones y tolerancias) y en la aceleración del ciclo del capital productivo (depreciación acelerada). Este viraje implica, sin duda, importantes modificaciones en la formas de relacionamiento con proveedores, distribuidores, el sector financiero. Modificaciones tendientes a crear clima favorable a la inversión en materiales e intangibles: estudios, gastos de

formación, licencias de patentes, investigación y desarrollo etc., imprescindibles para endogenizar cambios en las normas de producción. Acciones de responsabilidad de la empresa y que el Estado, el otro agente crítico del proceso, debe sostener y apoyar con el diseño de políticas inductoras y facilitadoras de los cambios a realizar.

Normas de Consumo.

Los cambios en las normas de consumo apuntan hacia el aumento y el ritmo de la demanda social de bienes industriales. En esta dirección la expansión de la capacidad productiva debe ir acompañada de acciones que amplíen el mercado interno y el de exportaciones de artículos industriales. Esta reorientación, en el contexto actual de la internacionalización, demanda atacar lo que Misas llama la ***falsa dicotomía entre mercado interno y externo****. Este planteamiento comporta una mirada diferente de los espacios de reproducción del capital y entender que el mercado interno es también parte vital del proceso de realización y acumulación mundial y más en el modelo postfordista. Sin duda la tarea es doble:ya que la ampliación de la capacidad productiva nacional y el desarrollo de nuevos proyectos productivos no es posible implementar si la articulación al mercado mundial no tiene como base de operaciones el crecimiento en la demanda interna de bienes industriales.*

Misas trae en respaldo de su argumentación la experiencia histórica de países de reciente industrialización que parece reafirmar que la inserción de la

economía al comercio mundial es posible sólo cuando la demanda interna tiene la magnitud necesaria para permitir: obtención de economías de escala, reducción de costos unitarios vía productividad y en consecuencia mayor competitividad en el mercado internacional. Pero, la ampliación de la demanda social interna presupone la formulación de una política de ingresos y salarios eficaz y de entender, de una vez por toda, que el salario no sólo es un factor de costo, sino base de la demanda social y elemento generador de aumentos en la demanda de bienes de consumo que, a su vez, asociados a la inserción de la economía en los mercados externos, potencian la introducción de tecnologías que en el mediano plazo elevan la productividad, el salario real y reducen el costo unitario salarial de los bienes industriales.

Es, la expuesta, una concepción que va más allá del argumento que, vía apertura comercial, dejaba a la opinión del mercado el milagro de modernizar la economía y hacerla más competitiva, sin otorgar al Estado más responsabilidad que la de mantener un escenario macroeconómico estable. Este viraje reclamado en la conducción de la internacionalización, expuesto en los términos de Misas, es apreciable en la forma como el gobierno Samper entiende la apertura, la internacionalización , la modernización productiva y el papel que impone al Estado y el que demanda de la empresa.

Matriz de objetivos y acciones de la política industrial: el papel de los agentes Estado y empresa en la internacionalización y modernización productiva industrial.

OBJETIVOS Y ACCIONES DE LA POLITICA INDUSTRIAL

ESTADO	***EMPRESA***
Objetivos Específicos	
• *Acelerar la reestructuración industrial*	*Mejorar su competitividad en el mercado interno y el externo.*
• *Inducir el cambio tecnológico*	*Utilizar en forma óptima recursos disponibles y reducir costos de producción.*
• *Utilizar eficientemente los recursos dedicados al desarrollo industrial.*	*Desarrollar actividades estratégi cas que permitan transformar las capacidades de la empresa.*
Acciones	
• *Política crediticia para inversiones materiales e intangibles.*	*Inversiones en materiales, equipos e instalaciones.*
• *Regulación sobre transferencia de tecno logía.*	*Inversiones intangibles nueva orga nización de trabajo productivos, estudios técnicos y comerciales, Investigación y desarrollo, for mación de cuadros de dirección,*

	calificación de técnicos y mano de obra, reorganización de la empresa, selección y licenciamiento de tecnología, optimización de procesos y modernización del equipamento existente.
• *Política impositiva*	*Redes de comercialización. Apoyo directo a la generación interna de tecnología y a su apropiación por parte del sector productivo.*
• *Servicios técnicos, creación y consolida ción de una red de: metrología, normaliza ción y control de calidad.* • *Apoyo institucional*	

Atractiva la matriz?.

La virtud de la concepción soporte de la matriz está en que el sentido de las políticas públicas debe ser el de apoyar las acciones de las empresas, de manera que sea posible que el cumplimiento de los objetivos de las unidades

coincida con el de los propósitos de transformación impulsados por el Estado, sobre todo en el nuevo contexto mundial, caracterizado por el tránsito del fordismo al neofordismo y donde la eficiencia, la flexibilidad y el pragrmatismo están en el centro de la nueva realidad social e histórica del capitalismo (Aglietta) De otra parte. Misas entiende la sustitución de importaciones y la internacionalización como conceptos y prácticas complementarias y no opuestas. Existe, sin embargo, la posición contraria de quienes (Taylor,citado por Uribe Echevarría) sostienen, apoyados en algunos estudios, que la relación entre apertura y crecimiento no es tan exacta y, de otra parte, que estrategias hacia el interior, complementarias de una estrategia de apertura selectiva, pueden llegar a ser irrelevantes. Ante esta encrucijada la estrategia de apertura no parece contar con una alternativa opuesta y la experiencia indica que los países subdesarrollados deben optar por escoger un nivel y un patrón de apertura apropiado para aprovechar los beneficios del comercio internacional y evitar la clásica dependencia de procesos externo que escapan a su control.

Según Misas, en el país, críticos mal informados, han pretendido hacer ver el modelo de sustitución de importaciones como contrario a la eliminación de la competencia, el cierre al comercio y sinónimo de autarquía. De nuevo el autor apoya su afirmación en la práctica de los países desarrollados, los cuales han promovido la sustitución de importaciones de un bien o de un portaflio de bienes en condiciones razonables de protección y al mismo tiempo han estimulado procesos de apertura e internacionalización.

En síntesis, Misas es partidario de una activa política industrial en el largo plazo. Sin ella, sería muy difícil crear condiciones que en el largo plazo configuren una nueva estructura productiva y social. Al Estado le corresponde diseñar e impulsar la política industrial, sin sustituir la iniciativa privada empresarial y más bien ofreciendo al sector acciones de apoyo y complemento. Política industrial que requiere el desarrollo de un soporte institucional tecnológico en el mediano plazo y su regionalización, según se desprende de recientes análisis de autores como Clara Ramírez , Hernán Jaramillo e Israel Fainboim. (Véase Bibliografía).

5.2. EL CAMINO TECNOLOGICO

Nadie duda que la política científica y tecnológica es llamada a estar en la base de la modernización y la competitividad. La experiencia de Japón y Corea es ilustrativa sobre la capacidad que puede desarrollar el Estado para crear socialmente tecnologías e innovaciones con el propósito de elevar la competitividad internacional. Se trata entonces de implementar estrategias para aprovechar las nuevas tecnologías y de reconocer las implicaciones del nuevo patrón tecno-económico sobre las economías subdesarrolladas (Ominamii,Gato, Zerda). En esta circunstancia - como lo anotan Gato y Jaramillo, entre otros - la lógica del nuevo paradigma comporta la creación de ventajas competitivas exitosas y en aprovechar con sabiduria las nuevas tecnologías y aprender a administrar los cambios implícitos en ellas, tales como:el impacto de la microelectrónica en la producción industrial, el predominio de las tecnologías de comunicación, la difusión de nuevos

esquemas de gestión, el desarrollo de nuevos materiales que sustituyen las materias primas tradicionales, los avances en biotecnología y bioingeniería y la nueva mirada en las relaciones Estado-economia-Sociedad y que surten al sistema productivo de un esquema de accción más flexible y cuyos impactos territoriales son evidentes y en donde las pequeñas empresas, a través de mecanismos como la subcontratación, las alianzas, etc., empiezan a ser articuladas a unidades sistémicas mayores.

Para algunos especialistas las pequeñas y medianas empresas cuentan con muchas posibilidades a su favor de insertarse en estra nueva lógica de flexibilidad, si son dotadas de tecnologías a tono con el patrón vigente (Bula). La competitividad de estas firmas no estaría en la vía de articularse a la producción masiva, sino en la capacidad de producir con eficiencia cantidades pequeñas de productos diferenciados tanto para el mercado local, como para empresas pertenecientes a una misma cadena productiva (Jaramillo). La dotación tecnológica, la diferenciación productiva y la vinculación a cadenas productivas, evitarías así el dilema de la estrechez del mercado doméstico y les permitiría ganar en eficiencia y penetración internacional de mercados de mayor exigencia tecnológica. (Jaramillo)

Se advierte, sin embargo, que dinamizar las ventajas competitivas de estas empresas, a fin de que sirvan determinados nichos en el mercado internacional, tiene que partir del compromiso de adquirir y difundir dominio tecnológico, al menos en dos vertientes: las tecnologías de información de

base microelectrónica y un nuevo modelo gerencial y organizativo, cuyas características relevantes son: flexibilidad, cooperación, inventario mínimo y calidad total. Pero, la tarea tiene que ir más allá del compromiso de adquirir dominio tecnológico y apostar a acciones de tipo micro y macro tendientes a modificar el clima institucional en la que se mueve la economía del país, punto sobre el que existe, como se verá a continuación, suficiente convergencia.

. Paralelamente a la formulación de Misas y las advertencias de Jaramillo, amparada tal vez en el mismo paradigma regulacionista, está la citada iniciativa de Fedesarrollo, Analdex y el Ministerio de Comercio Exterior, formulada a través del Plan Acción Exportadora, al final de la administración Gaviria, que propugna por la continuidad del modelo de apertura, la implementación de la política industrial y de la consolidación de un esquema de integración de agentes que oriente e impulse el camino de la modernización e internacionalización de la economía colombiana y que el reciente Plan de Desarrollo de la administración Samper parece compartir en rigor.

5.3. El Plan de Acción Exportadora. El camino de la convergencia?

Aunque entre 1990 y 1993, como se ha señaldo antes, la revaluación de la tasa de cambio afectó la competitividad de las exportaciones no tradicionales, entre ellas las industriales, a la que siguió una aguda crisis de rentabilidad e ingresos rurales, a la que la región tampoco escapó, es equivocado pensar en menor apertura y volver a levantar la muralla arancelaria y otras

restricciones a las importaciones. Fedesarrollo, en particular, no sólo desecha esta idea, sino que la cataloga de inconveniente. Es claro que la apertura tropieza con obstáculos, pero el reto está en identificar dificultades y estar en la línea de proponer soluciones concretas para resolverlas.

El Plan de Acción Exportadora *propone, así mismo, un cambio en la concepción sobre las condiciones favorables al desarrollo exportador y propone un esquema de intervención y concertación muy parecido al contenido en la matriz de Misas.*

En consecuencia el Plan de Acción Exportadora postula una estrategia para las exportaciones no tradicionales apoyada en principio en cuatro elementos muy conocidos que actúan de cimiento de lo que podría denominarse el edificio de la competitividad. El esquema es:

- *Una alta tasa de cambio real*
- *Subsidios fiscales, como el CERT, cuyo año de desmonte definitivo es el 2003.*
- *Mecanismo de devolución de aranceles, como el Plan Vallejo, y*
- *Apoyo crediticio a tasas subsidiadas.*

El primer piso estaría dado por:

- *La política comercial del país (política arancelaria, acuerdos comerciales, los sistemas especiales de preferencias , administración aduanera)*
- *La infraestructura de transporte y otros servicios públicos, y*
- *La capacidad laboral y el desarrollo tecnológico.*

El siguiente piso comprende políticas de apoyo relacionadas con la actividad exportadora:

- *Los servicios financieros a las exportaciones (Bancoldex), y*
- *La promoción internacional (inteligencia de mercados, ferias, etc., a través de Proexport)*

La cúspide de este edificio competitivo está reservada para la inteligencia empresarial y gremial, a la que le compete identificar los obstáculos y removerlos articulada al esfuerzo público.

Como es de apreciar, a esta altura , la estrategia de apertura e internacionalización no tiene la orientación de favorecer al sector privado mediante la creación de condiciones macroeconómicas estables, etc. , sino que es una propuesta madura que el sector privado reclama suya, afincado, sin duda, en la experiencia de otras economías y en el concepto según el cual la competitividad de un país, en especial de sus empresas, es un proceso de construcción social en el tiempo y no el resultado simple de la acción espontánea del mercado.

5.4. El Salto Social y la Internacionalización de la Economía Colombiana.

Tal y como lo han subrayado algunos analistas de la internacionalización de la economía (Misas, Bonilla, etc) el proceso en su fase inicial de apertura comercial ha sido importante porque le ha enseñado al país a detectar fortalezas y debilidades, como también a mirar oportunidades y riesgos. A comprender que internacionalización de la economía no sólo es mayor amplitud de mercado, sino universo de más competencia y donde el predominio de ésta se apoya en factores como información, tiempo y calidad.

La exposición de la economía a la competencia internacional ha servido para que el empresariado colombiano haya tomado conciencia de la importancia de desarrollar procesos de modernización apoyados en el conocimiento, la investigación y la tecnología. Ha servido , de otra parte, para señalar y entender que la sola exposición de la producción nacional a la competencia no trae consigo - Bonilla, Zerda- la generalización de la competitividad. La experiencia indica que el proceso requiere de la formulación y aplicación de una estrategia de crecimiento industrial. Impone la nada fácil misión de crear capacidad local y regional en ciencia y tecnología y articularla al sistema productivo. Indica al Estado su papel de estratega, sabido que el mercado no garantiza, por sí solo, la asignación social de recursos humanos y financieros en ciencia y tecnología. Advierte, además, que la capacidad de las regiones para ingresar con solidez al mercado internacional, exige la alta disciplina de

seguir las tendencias tecnológicas mundiales y la no menos dictatorial tarea de adquir, imitar, innovar y administrar el cambio tecnológico. Sólo así, países como Colombia, tendrá algún chance de aplicar políticas industriales activas dirigidas a promover la innovación y evitar quedar atrás en la competencia internacional de base tecnológica e intensiva en conocimiento humano calificado.(Jaramillo, Chaparro)

Así, es de la mayor urgencia la creación de condiciones favorables a la modernización de la industria y esta exigencia desemboca en la institucionalización de un sistema científico-tecnológico-productivo, tal y como ha ocurrido en países que en un contexto de competitividad y economía abierta, han accedido con éxito al cambio técnico.(Véase Triángulo de Sábato). Sólo así, internacionalización y cambio técnico, es decir, el tecnoglobalismo, dejará de ser mito y empezará a ser realidad para los países y regiones en desarrollo (Archibugi, Michie , Morelo).

5.5. Qué Dice el Salto Social?

EL Plan de Desarrollo de la actual administración representa no sólo un cambio de enfoque sobre el desarrollo económico, al colocar el desarrollo social en el centro de la acción del Estado y como fundamento en el largo plazo del crecimiento económico, sino que concibe la internacionalización como un proceso de desarrollo que requiere de intervención del Estado y concertación entre los agentes público y privado. Propone en consecuencia el

Plan de Desarrollo una ambiciosa estrategia de competitividad para la internacionalización que, en el mediano y largo plazo, dinamice la generación y calificación del empleo, el objetivo central del gobierno. Frente a la propuesta aperturista del gobierno Gaviria, el gobierno Samper apunta hacia la internacionalización de la economía, la endogenización de la modernización productiva nacional y el desarrollo social, este último para mitigar y contratacar los efectos sociales adversos que el proceso de apertura arrastra consigo. Además, el Plan de Desarrollo no concibe el aumento de la competitividad nacional en una perspectiva cuyuntural y a partir de la calificación de capital humano, sino en una trayectoria de largo plazo y apoyada en la contribución derivada del desarrollo social. Sólo así la competitividad puede admitirse como la capacidad y disposición de la sociedad de hacer frente al proceso de la globalización y derivar de la articulación al mismo incrementos sostenidos en los niveles de bienestar de la población.

La estrategia de competitividad se apoya y expresa en cuatro criterios generales: La creación de las ventajas competitivas , integralidad de la construcción de las ventajas,(contextos), complementariedad entre las acciones de los agentes privados y sectoriales y las políticas activas y, por último, la concertación de los agentes público y privado en el diseño de las políticas y la ejecución de acciones.

Esta visión de la competitividad permitirá, en consecuencia, el tránsito de la apertura a la verdadera internacionalización de la economía colombiana, es decir, superar el esquema aperturista de liberación para irrumpir en un enfoque de desarrollo e internacionalización.

Pero, quién coordina la estrategia de competitividad? El Consejo Nacional de Competitividad, de reciente creación y que tiene a su cargo cinco programas especiales: la política Nacional de Ciencia y Tecnología, el Plan Estratégico Exportador, la Política de Modernización Agropecuaria y Rural, la Política de Modernización Industrial y la Estrategia de Infraestructura para la Competitividad. Vale destacar la composición del Consejo de Competitividad donde tienen amplia particiapción los sectores empresarial, laboral y académico.

El campo inicial de trabajo del Consejo de Competitividad está definido por las siguientes acciones:

- Diagnóstico de la situación del país y la identificación de iniciativas de particular interés para el desarrollo de una economía más competitiva en cinco áreas:a) cultura de la competitividad, gestión, productividad y calidad, b) tecnología, c) formación de recurso humano, d) infraestructura y e) desarrollo de un marco institucional, legal y regulatorio propicio.

- La promoción de acuerdos sectoriales de competitividad. Acuerdos negociados en el marco de los Planes Estratégico Exportador, de

Modernización Agropecuaria y Rural y de Modernización Industrial con la participación de empresarios, trabajadores y el gobierno.

- El diseño de una Estrategia de Competitividad, con un claro objetivo de largo plazo que permita articular el proceso de crecimiento de la economía al mercado mundial en el marco del desarrollo humano y del desarrollo sostenible.

A continuación con propósito ilustrativo se presenta una descripción de los cinco programas a cargo del CNC:

5.5.1.La Política Nacional de Ciencia y Tecnología.

El propósito de esta política no es otro que desarollar y ampliar el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. Ello para integrar la ciencia y la tecnología a los diversos sectores de la vida productiva nacional y contribuir a la mejora de su competitividad. Esta política contempla: Desarrollo y fortalecimiento de la capacidad nacional en ciencia y tecnología, Innovación , competitividad y desarrollo tecnológico,(Centros de Productividad y Desarrollo Tecnológico, bien de naturaleza sectorial o regional), Fortalecimiento de la capacidad para generar los servicios sociales y generar conocimiento sobre la realidad del país, Generación de conocimiento para el desarrollo sostenible e Integración de la ciencia y la tecnología a la sociedad y la cultura del país.

5.5.2. El Plan Estratégico Exportador

El Plan debe dinamizar el desarrollo exportador del país, objetivo central de la internacionalización y contempla cinco estrategias básicas:

- Impulso a las negociaciones internacionales, para potenciar la permanencia de las exportaciones del país en el mercado internacional, avanzar en la armonización en materias como normas técnicas, políticas agrícolas e inestabilidad de los tipos de cambios cruzados, entre otros.

- La unidad especial contra el neoproteccionismo. Esta unidad, adscrita al Ministerio de Comercio Exterior tendrá entre otras funciones: generar información sobre prácticas restrictivas en mercados internacionales, estudiar opciones adecuadas para defender las exportaciones del país de dichas prácticas, la superación de barreras técnicas, sanitarias y ecológicas a las exportaciones del país, actividad que exige la coordinación institucional con Min-Ambiente, ICA, ICONTEC, INPA, entre otros.

- Ampliación de los esquemas de fomento a las exportaciones, tales como Cert, cuyo plazo de desmonte es el 2003, según compromiso del país adquirido en el marco de la Ronda de Uruguay, la devolución de impuestos indirectos a sectores exportadores dinámicos, crédito Bancoldex, seguro de exportación, promoción a través de POEXPORT, mediante la operación de Centros de Atención al Exportador que serán descentralizados hacia otras ciudades y apoyados en los gremios y las Cámaras de Comercio, Información al

exportador sobre mercados (PROEXPORT), servicios de certificación, zonas francas, Plan Vallejo, impulso a las comercializadoras internacionales y la inclusión del sector servicios a la política de exportaciones.

- Acuerdos sectoriales de competitividad sobre materias tales como: desarrollo tecnológico, promoción a la actividad, defensa contra el neoproteccionismo y adecuación de infraestructura como cuartos fríos, bodegas, etc. El ente encargado de estos acuerdos es el Ministerio de Comercio Exterior y sólo con sectores exportadores de bienes y servicios y de los ministerios sectoriales respectivos.

5.5.3. Política de Modernización Agropecuaria y Rural

Los objetivos de la política agropecuaria y pesquera están orientados a frentear la interdependencia de los fenómenos políticos, sociales y económicos que en los últimos años han desestimulado la inversión y productividad del campo. Los Acuerdos Sectoriales de Competitividad son el marco institucional para implementar los objetivos previstos para estos sectores.

El gobierno está comprometido a modernizar el campo y sobre todo a garantizar el acceso del campesinado a los factores de producción y los servicios sociales. La Reforma Agraria es el eje central de la estrategia de desarrollo rural.

La política de modernización agropecuaria y pesquera comprende acciones como: Desarrollo tecnológico agropecurio y pesquero, adecuación de tierras (200.000 hectáreas), capitalización y financiamiento, comercialización y agroindustria (Promoción de Empresas Agroexportadoras) y manejo de riesgos (Creación de la Bolsa Nacional Agropecuaria)

(A propósito de la agroindustria , las oportunidades de la región son alentadoras, como se concluye en reciente estudio realizado por el ***CEGA para el CORPES C.A.*** *y del ensayo* ***Elementos para un diagnóstico de la Agroindustria de la Costa Atlántica*** *de Jairo Parada Corrales, coordindor del Area Productiva de esta última entidad.)*

5.5.4. La Política de Modernización Industrial.

Es el sector estratégico de la inserción de la economía colombiana. El Plan de Desarrollo plantea, a través de la política industrial, sentar las bases de una nueva etapa de industrialización orientada a la penetración creciente del mercado externo, la ampliación progresiva de la demanda interna y la incorporación de más contenido tecnológico en los procesos productivos. Sorprende la similitud de la política industrial a la propuesta para el sector de Misas, comentada arriba. El instrumento básico de acción de la política son los Acuerdos Sectoriales de Competitividad.

La política cuenta con cinco programas, en su orden:

- Programa de apoyo al desarrollo tecnológico industrial, integrado por: Fomento integral de los Centros de Productividad y Desarrollo Tecnológico, Difusión y fortalecimiento del diseño industrial, Servicios de información tecnológica, Normalización, metrología y control de calidad, Plan de sistematización manufacturera, Propiedad intelectual (reglamentación y capacitación de personal), Desarrollo y fortalecimietno de recursos humanos.

- Desarrollos estratégicos. Comprende: Fomento y financiación industrial a cargo de IFI, Red nacional de subcontratación, para integrar las pequeñas y medianas empresas a las grandes y aumentar la productividad por la ruta de la especialización, Fomento de nuevas empresas: incubadoras de base tecnológica y bancos de proyectos (IFI, Colciencias, Min-Desarrollo), Compras oficiales y fomento de la industria de bienes de capital, a través de la implementación de la Comisión Mixta de Compras Oficiales.

- Promoción de la competencia, a fin de evitar el abuso de la posición dominante en el mercado.

- Inversión extranjera y comercio exterior. En este punto, el gobierno se propone mantener la apertura a la inversión extranjera y tiene previsto fomentar nuevos acuerdos de protección a la inversión consistentes con las normas constitucionales y legales vigentes y además, a través de Coinvertir, se participará en la promoción de alianzas estratégicas, franquicias y licenciamientos de tecnología entre inversionistas extranjeros y nacionales.

- Acuerdos sectoriales de competitividad. El Comité de Apertura será el instrumento, según dispone el Plan, de promoción de los Acuerdos Sectoriales de Competitividad del sector industrial, en materias como: desarrollo tecnológico, formación de recursos humanos, nuevas inversiones estratégicas que contribuyan a la consolidación de cadenas productivas, restricciones al crédito o de acceso al mercado de capitales.

La quinta y última política de la estrategia de competitividad del Plan de Desarrollo es:

5.5.5. Infraestructura para la Competitividad

Para superar la deficiencia de la infraestructura que restringe el crecimiento y desarrollo de las actividades productivas y sociales se proponen acciones en Transporte, Energía y minas y Telecomunicaciones.

Las inversiones programadas en transporte abarcan obras en los sectores vial, férreo, aéreo, portuario, fluvial y urbano, donde se espera amplia participación de la iniciativa privada.

En Energía y Minas las acciones comprenden: desarrollo de la infraestructura eléctrica, de petróleo y gas, el fortalecimiento de las actividades de exploración de carbón y de nuevas tecnologías de conversión de energía y utilización del recurso, en un marco de sostenibilidad.

El desarrollo de las telecomunicaciones contempla: aumento de la cobertura de la telefonía rural, de la televisión, el fomento de la competencia en el servicio postal.

El énfasis en este sector es universalizar la prestación básica de los servicios de telecomunicaciones y de garantizar a los usuarios servicios eficientes y de calidad.

El Plan de Desarrollo considera que los requerimientos de los sectores de infraestructura, minería, petróleo y telecomunicaciones exigen inversiones cuantiosas. Se estima que las inversiones en estos sectores serán del orden del 9.4% del PIB. El Plan de Desarrollo confía en que la participación del sector privado en estos sectores pase del actual 1.49% al 4.12% del PIB.

En estas circunstancias son claras muchas cosas. Primero que la verdadera internacionalización de la economía exige el diseño, la aplicación de políticas sectoriales activas, en especial la industrial , para construir la competitividad del país(Krugman). Segundo, estas políticas demandan la concertación de los agentes público y privado, dado su carácter selectivo y estratégico (Fuentes). Tercero, la política de infraestructura requiere esfuerzos cuantiosos y prolongados en el tiempo, donde la participación privada es definitiva. Cuarto, el sector industrial es el eje de la modernización productiva y de la inserción de la economía del país. Quinto, el desarrollo social es medio y fin de la competitividad y, por consiguiente, según la óptica del actual gobierno,

de la internacionalización de la economía. Sexto, la región , transformada en sujeto en el proceso de reestructuración, es vital en la territorialización de la política industrial y tecnológica y , en general, en la promoción del desarrollo económico y social, dado que es el escenario a partir del cual el desarrollo nacional se reconstituye tanto en el plano político institucional como en el de la acumulación. Así, el sentido y el contenido de la región cambian substancialmente, pasando a ser no sólo una serie de necesidades a satisfacer, sino un conjunto de potencialidades a aprovechar mediante la acción de la sociedad civil y el Estado (Medellín, Forero, Flórez).

Se trata, sin duda, de un proceso de reconstrucción regional con fundamentos, propósitos y alcances bien definidos, que no conviene perder de vista en la discusión que la institucionalización de la región Caribe suscita y suscitará. En esta perspectiva, no puede olvidarse que la regionalización, la descentralización y la privatización son procesos encaminados a (Forero): recuperar la legitimidad para el Estado, reestablecer el campo de responsabilidad de la ciudadanía en la gestión pública y el desarrollo y, finalmente, rescatar para el empresario la iniciativa privada. Propósitos que al articularse reestablecerían el sistema de relaciones del trinomio Estado-Sociedad civil- Economía. La región será entonces el espacio relacional entre capacitación y empleo, entre producción y utilización social y entre iniciativa privada y gestión pública, según Forero y Medellín, siguiendo a Holloway, cuyo resultado final debe ser la invocada cultura del consenso y el ciudadano nuevo.

En este sentido, el reclamado sistema de soporte está dado en sus líneas gruesas y en su orientación teórica. Puede que sea todavía un diseño mental, tecnocrático, al que tal vez le falta afinamiento, pero está planteado para el país y las regiones, lo que evidencia que la sociedad colombiana ha entendido las implicaciones de la globalización de la economía mundial.

Qué Hace la Región?

Frente al reto de la apertura y de la internacionalización la región hasta el momento no ha ido más allá de los propósitos y de reconocer el compromiso a futuro que le impone un entorno cambiante. Aparte de inicitivas privadas para hacer frente a los designios de la competitividad y del proyecto Pro-Barranquilla, el sector productivo, no cuenta con un proyecto estratégico de impacto regional, que aglutine a sus agentes público y privado. Como región es relevante en este propósito consensual y estratégico la labor de planificación y gestión del Corpes C.A., que se ha permitido identificar algunos proyectos productivos de impacto regional y adelantar algunas acciones de apoyo al sector privado, como: El Plan Estratégico Exportador, el proyecto de Monitoría Industrial Regional, el Proyecto CITA , El Estudio La Agroindustria en la Costa Atlántica: Estrategias para Competir. Sin restar mérito a las acciones privadas y las del CORPES C.A., es fácil observar la falta de unidad y coordinación para actuar integradamente y , sobre todo, como región. El CORPES C.A., de otra parte, tiene la vida contada, según lo dispuso la Ley 152 de 1994. Si antes de junio de 1996 el CORPES C.A. no hace tránsito hacia la RAP (Región Administrativa de Planificación) la región

corre el riesgo de perder una instancia de concertación a su interior y de interlocucción con el poder central.

5.7. Qué Hacer? Sugerencias para la Región?

Al menos en el gobierno de Samper a la región atlántica le corresponde territorializar muchas de las políticas y acciones de la estrategia de competitividad, mediante esfuerzo similar al manifiesto en el Plan de Acción Exportadora, a fin de integrar propósitos y actuaciones a su interior. De hecho el Plan Nacional de Desarrollo 94-98 señala algunas áreas regionalizables relativas a ciencia y tecnología, centros de desarrollo productivo y tecnológico, información a exportadores, etc. Es notorio que en materia de infraestructura física y científica la región, en cabeza de sus sectores público y privado, está en la obligación de orientar inversiones a su interior. Ante la envergadura de la tarea , es comprensible el grado de sapiencia, imaginación y disciplina que la región debe desplegar en la construcción de un sistema de soporte al proceso de insertar su economía y de hacerla atractiva a la inversión de empresas extranjeras. No puede olvidarse que la región es importante a la economía nacional en su propósito de internacionalizarse. En síntesis , para la región la penetración de los mercados internacionales debe hacerse con bienes industriales de mayor contenido tecnológico, explorar nuevos proyectos productivos y contribuir a la activación creciente de la demanda doméstica interna regional. Sin olvidar la deuda existente en materia de desarrollo social y ambiente, campos estos últimos que también les corresponde afrontar a las administraciones locales,

haciendo uso de sus competencias o demandando acciones antes otros niveles territoriales. Acaso sea el desarrollo social el punto crítico de dicha agenda en una perspectiva de largo plazo, si en el próximo cuatrienio el país y la región no actúan con valor. De lo contrario, la región seguirá siendo, un escenario probabilístico.

La misión de la región es vasta y su institucionalización el camino que bien podría contribuir al proceso de modernizar e internacionalizar la economía costeña y atajar su deuda social. En este orden, la planificación regional y territorial, en el escenario de la globalización, vuelve y juega, aunque renovada en su concepción sobre la forma de intervenir la realidad y portadora de nuevos instrumentos de abordaje. No queda duda, como se ha dicho antes, que la región será, en definitiva, el campo de batalla en donde el Estado Retributivo y Asistencialista jugará la doble carta de la legitimidad y la reproducción del sistema social y económico. Esta batalla ha comenzado en algunas regiones de Latino América y en países desarrollados, como Italia, existe experiencia suficiente e ilustrativa.

Sobre el papel de la región en la reestructuración, el desarrollo regional y la planificación remito a los trabajos de Edgar Forero, Pedro Mellín, Clemente Del Río, Juan Ramón Cuadrado, Sergio Boiser y Francisco Uribe Echevarría, que aparecen en la bibliografía. En especial conviene consultar los ensayos de Del Rio, Juan Ramón Cuadrado y Francisco Uribe. Los dos primeros autores

examinan el rol activo de las regiones de Emilia-Romagna y Lombardía (Italia) y de Valencia en la modernización de su aparato industrial y su inserción relativamente exitosa en el mercado internacional. El texto de Francisco Uribe es clave porque analiza puntos como: la relevancia de la región en la reestructuración, el nuevo sentido de la política de desarrollo regional y de sus instrumentos de intervención. Para el autor es de la mayor relevancia seguir estudiando lo que en el terreno de la modernización e internacionalización están en capacidad de aportar las administraciones locales(servicios públicos esenciales, coordinación , etc.) y la sociedad civil, como quiera que la cultura del consenso es la base del nuevo enfoque de desarrollo regional impulsado en Latinoamérica y que en algunas regiones de Europa cuenta con importantes avances. Es interesante, a este respecto, la riqueza de estos modelos de actuación regional (Emilia Romagna, Lombardía, Valencia), y la orientación que puedan brindar a inicitivas futuras de esta naturaleza, como la que promueve la región atlántica de Colombia. El modelo Valenciano es una prueba de la intensidad de la integración exigida a los agentes regionales en la modernización e internacionalización de sus economías. Estas experiencias enseñan que las regiones interesadas en crecer y desarrollarse están en la obligación de disponer de un modelo de desarrollo regional y que por encima de su institucionlización vale más el papel político de sus agentes. La Costa Atlántica tradicionalmente ha demandado autonomía del poder central y, a juzgar por el sentido y ritmo de los acontecimientos políticos a partir de la nueva Constitución del 91, es muy seguro que antes de 1995 la bancada parlamentaria costeña logre la aprobación del Congreso de la Región Administrativa y de Planificación, que significaría un primer paso

importante. Pero en este punto, surge el interrogante de si la región cuenta, en verdad , con una concepción sólida de su desarrollo y el correspondiente modelo de actuación, de si los agentes regionales tienen definido en el tiempo su misión en el proceso de modernización e internacionalización productiva? Hasta el momento existen indicios del nuevo universo regional. La matriz de Misas , el Plan de Acción Exportadora son un valioso punto de apoyo y experiencias como las de los modelos europeos reseñados, referencias a consultar, así sea a título ilustrativo. Qué hay? Cabe responder, en contra del escepticismo, que algo de camino se ha recorrido en la tentativa de construcción regional y ante esta evidencia es de rigor revisar con criterio constructivo la experiencia del CORPES C.A. y su esfuerzo por dimensionar la cultura de la concertación y el consenso en el ejercicio de la planificación regional.

No queda más sino extender invitación a una lectura atenta del magnífico artículo de ***John Holoway: La Rosa Roja de Nissan****, experiencia rica y sugerente de la naturaleza y sentido de la tan en moda cultura del consenso.*

Bibliografia Consultada

AGLIETTA, Michel. Regulación y crisis del capitalismo. Siglo XXI, México. 1988.

ANGEL, Carlos Arturo. Evaluación del Proceso de Apertura. Rev. Apertura Económica. No 64. Santafe de Bogotá, 1994.

ARCHIBUGI, Daniele y MICHIE, Jonathan. La Internacionalización de la Tecnología: Mito y Realidad.

BOISIER, Sergio. Palimpsesto de las Regiones. ILPES. CEPAL.

BONILLA, Manuel Guillermo. Especialización Internacional de la Industria Colombiana. Estrategia Para Favorecer la Productividad y el Cambio Tecnológico. Unidad de Desarrollo Empresarial. Departamento Nacional de Planeación. Santafe de Bogotá. 1994.

BULA, Germán. La Pequeña y Mediana Industria Frente a la Reconversión Industrial. En: Misión de Industria. Documento No 2. Corpes C.A., Mayo de 1992.

CARDENAS, Harold y Campos Arnulfo. Gaviria: Balance de una Gestión Económica. Rev. Apertura Económica.No 64. Santafe de Bogotá, 1994.

COSTA CAMPI, María Teresa. Cambios en la Organización Industrial. Cooperación Local y Competitividad Internacional. Panorama General. Centre d'Estudis de Planificacio (CEP) Universidad de Barcelona. En: Economía Industrial No 286. Revista del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo del Reino de España. Madrid, Junio de 1992.

CORPES C.A. Actualización del Plan y del Sistema de Información de Exportaciones de la Costa Atlántica. Informe Final. Econometría Ltda (Consultor). Noviembre de 1994.

CORPES C.A. Y CEGA (Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas) La Agroindustria en la Costa Atlántica. Estrategia Para Competir, Informe Final. Abril 1994.

CORTES CELIS, Juan Carlos. Economía E Industria: Entre la Reestructuración y la Internacionalización. Rev. Apertura Económica.No 60. Santafe de Bogotá., 1993.

CUELLAR DE MARTINEZ, María Mercedes. Modernización de la Economía: Modificación del Modelo de Desarrollo.Revista De Planeación y Desarrollo.Vol.XXII. Nos 3 y 4 Julio-Diciembre de 1990.

CUERVO, Luis Mauricio y JARAMILLO, Samuel. La Configuración del Espacio Regional en Colombia. CEDE. Uniandes. Bogotá, 1987.

DEL RIO GOMEZ, Clemente y CUADRADO ROURA, Juan Ramón. El Papel de los Servicios a la Producción en la Nueva Política Regional. ILPES. CEPAL.1992.

DOCUMENTOS DE LA MISION DE INDUSTRIA DEL PLAN DE DESAROLLO REGINAL. CORPES C.A. Santa Marta ,Septiembre de 1991.

DOCUMENTO DE LA MISION DE INDUSTRIA No 2. La Reconversión Industrial en la Costa Atlántica. CORPES C.A.Santa Marta , Mayo de 1992.

FEDESARROLLO.La Política Económica de la Administración Gaviria. Revista Economia Colombiana No 248. Julio-Agosto de 1994.

FAINBOIM YAKER, Israel. La Política Tecnológica, Columna Vertebral de la Política Industrial.

FORERO, Edgar. La Planificación Regional en los 90s: Nuevo Contexto y Nuevos Paradigmas. CIDER. Uniandes. Bogotá.

FORERO,Edgar y MEDELIN, Pedro. Descentralización, Privatización y Apertura Económica. El Resurgimiento de la Cuestión Regional. CIDER.Uniandes. Bogotá.

FUENTES, Alfredo. Economía mundial: retos y posibilidades de Inserción de América Latina en el Siglo XXI. CLADEI, 1990.

GATO, Francisco. Revoluación Tecnológica y Reestructuración Productiva: Impactos y Desafíos Territoriales. ILPES.ONU

GUTIERREZ, Luis H. Ventajas Comparativas y la Nueva Política Industrial. Unidad de Desarrollo Empresarial. DNP.Julio de 1991.

GUTIERREZ, Luis H. Indicadores de la Evolución del Sector Industrial en Colombia. Revista de Planeación y Desarrollo Vol XXII. Nos. 3 y 4 Julio-Diciembre de 1990.D.N.P.Bogotá.

HERRERA, Ana María y LANZALETTA, Cristina. Las Reformas Estructurales de la Administración Gaviria. Revista Economía Colombiana No 248. Julio-Agosto de 1994.f

HOMES, Rudolf. El Balance del Cuatrienio 90-94:Bueno con Perspectivas de Mejorar. Revista Economía Colombiana. No 248 Julio Agosto de 1994.

HOLLOWAY, John. La Rosa Roja de NISSAN. Revista Brecha 4 México D. F. 1987.

INFORME SOBRE EL DESAROLLO MUNDIAL 1991. La Tarea Acuciante del Desarrollo. En Especial: Rutas que Conducen al Desarrollo y Reinterpretación del Estado.

JARAMILLO, Hernán. Ciencia y Tecnología Para el Desarrollo Industrial. Revista Lecturas de Economía. No 35 Universidad de Antioquia. Julio-Diciembre de 1991

KRUGMAN, Paul. Estrategic trade Policy ando the New Internacional Economics. MIT, 1987.

KRUGMAN, Paul. La nueva teoría del comercio internacional y los países menos desarrollados. El Trimestre Económico. México , 1987.

LORA, Eduardo y CRANE Catalina. La Apertura y la Recuperación del Crecimiento Económico. Apertura y Crecimiento el Reto de los Noventa. Fedesarrollo, Agosto de 1991.

LORA, Eduardo y OCAMPO José Antonio (Coord) Introducción a la Macroeconomía Colombiana. Tercer Mundo-Fedesarrollo, Febrero de 1992.

LLINAS TOLEDO, Fernando. La Apertura Económica y la Participación de la Región Caribe de Colombia en el Comercio Exterior. Económicas CUC. No 20. Barranquilla, 1991.

MEISEL ROCCA, Adolfo. Economía Regional y Pobreza. El caso del Caribe Colombiano.1950-1990.Documentos 10. Uninoorte,1992

MENDEZ MUNEVAR, Jorge. Fedemetal: Un Gremio Ante la Apertura. Revista De Planeación y Desarrollo, Vol XXII. Nos 3 y 4 Julio -Diciembre de 1990.a

MISAS GABRIEL, Algunos Elementos Para la Construcción de una Estrategia de Desarrollo Industrial.

MONITOR INDUSTRIAL REGIONAL Nos 2 y 3. CORPES C.A. Santa Marta, Octubre y Diciembre de 1992. (RAMIREZ Clinton: Coordinación Monitoría Industrial).

MONTENEGRO TRUJILLO, Armando. La Revolución Pacífica: Presentación General. Debates de Coyuntura Económica. Aspectos Macroeconómicos del Plan de Desarrollo. Marzo de 1992.

MORELO, José. Desarrollo Actuales de la Teoría del Cambio Tecnológico: Tipologías y Modelos Organizativos.

OCAMPO, José Antonio y LORA Eduardo. Colombia y la Deuda Externa. De la Moratoria de los Treintas a la Encrucijada de los Ochentas.Tercer Mundo Fedesarrollo, 1989.

OMINAMI, Carlos. El Tercer Mundo en la Crisis. Grupo Editor Latinoamericano.

PARADA, Jairo. Elementos para un diagnóstico de la agroindustria en la Costa Atlántica. CORPES.C.A. Misión de Industria, Santa Marta, Enero de 1993.

PERRY, Guillermo, Lora Eduardo y Rodríguez Armando. El Plan de Desarrollo de la Administración Gaviria. Debates de Coyuntura Económica. Marzo de 1992.

PLAN DE DESARROLLO REGIONAL DE LA COSTA ATLANTICA. Resumen Ejecutivo. CORPES C.A. Santa Marta, Marzo de 1991.

PLAN DE DESARROLLO LA REVOLUCION PACIFICA: El Desarrollo Económico del País: sus límites y posibilidades.(Cap.I) Departamento Nacional de Planeación.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO EL SALTO SOCIAL. Departamento Nacional de Planeación. 1994.

PLAN DE EXPORTACIONES DE LA COSTA ATLANTICA. Resumen Ejecutivo. CORPES C.A. Santa Marta, Febrero de 1993.

PLAN DE ACCION EXPORTADORA. Fedesarrollo, Analdex y Ministerio de Comercio Exterior., Santafe de Bogotá 1994.

RAMIREZ OCAMPO, Jorge. La Apertura Un Nuevo Modelo de Desarrollo.Rev. Apertura Económica. No 64. Santafe de Bogotá, 1994.

RAMIREZ, Clara. Elementos para una Política de Reestructuración industrial. Revista de Planeación y Desarrollo. Vol.XXII. Nos 3 y 4 Julio-Diciembre de 1990.

RAMIREZ, Clinton. Desarrollo Industrial Costa Atlántica: Aproximaciones y Perspectivas. Ensayo Inédito. 1994.Presentado a Luis Mauricio Cuervo Módulo Desarrollo Industrial. Especialización en Planificación Territorial. CENTER. Unimagdalena,1994.

RAMIREZ, Clinton. Planificación y Nuevos Paradigmas. Trabajo Presentado a Edgar Forero en el Módulo Contexto Socio-económico, Político y Ambiental. Especialización en Planificación Territorial. CENTER Unimagdalena, 1994.En esta misma línea consultar: Apertura Económica y Ordenamiento

Territorial en la Costa Caribe: Aproximaciones de Clinton Ramirez Módulo Planificación Territorial.

RAMJAS. Gabriel Arthur. Acuerdo del GATT: Un Nuevo Marco Para el Comercio Mundial.Rev. Apertura Económica. No 62.Santafe de Bogotá, 1994.

RINAUDO, Ulises. Apuntes críticos sobre la Planificación. CIDER, Bogotá, mayo de 1990.

RODRIGUEZ, Jorge Armando. De la Crisis a la Reestructuración.La Economía en los 80. Revista Economía Colombiana. No 230. Junio-Julio de 1990.

ROSADO, Luis Arturo. Producción y Cambio Técnico Industrial. (Inédito)

SARMIENTO, Eduardo y Otros. Neoliberalismo y Subdesarrollo. Un Análisis Crítico de la Apertura. El Ancora Editores, 1992.

URIBE ECHEVARRIA, Francisco. Desarrollo Regional en el Nuevo Entorno de Políticas Públicas. Un Nuevo Rol para el Estado Latinoamericano. ILPES CEPAL; 1991.

ZERDA, Alvaro. Apertura, Nuevas Tecnologías y Empleo. Fescol. Junio de 1992.