



ACTUALIDAD INDUSTRIAL No.6

**POLÍTICA DE DESARROLLO PRODUCTIVO
EN COLOMBIA: MÁS ALLÁ DEL DIAGNÓSTICO**



GRUPOPROINDUSTRIA

www.Grupoproindustria.org



ACTUALIDAD INDUSTRIAL N°6

POLÍTICA DE DESARROLLO PRODUCTIVO EN COLOMBIA: MÁS ALLÁ DEL DIAGNÓSTICO

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) aprobó el CONPES 3866 sobre *"Política Nacional para el Desarrollo Productivo-PDP"*, con el objetivo de trazar estrategias orientadas a fortalecer la estructura productiva de la economía a partir del desarrollo de instrumentos que apunten a resolver las causas de la baja productividad como las fallas de mercado, de gobierno o de articulación a nivel de la unidad productora de los factores de producción o del entorno competitivo para aumentar la productividad y la diversificación del aparato productivo colombiano hacia bienes y servicios más sofisticados (DNP, 2016).

El CONPES 3866 reunió estas causas y las asoció a tres problemas: (i) fallas de mercado o de gobierno que impiden a las unidades productoras ejecutar las acciones necesarias para aumentar su productividad y por lo tanto inhiben el crecimiento de la productividad agregada de la economía; (ii) disminución del número de actividades y productos en los que el país es competitivo; y (iii) fallas de articulación entre el Gobierno Nacional y gobiernos regionales, entre el sector público y el privado y entre diferentes entidades de orden territorial.

En el documento se hace evidente la dificultad que ha tenido el país en los últimos años de fortalecer sus núcleos de participación en actividades más productivas y evitar la dependencia de exportaciones tradicionales como materias primas y recursos naturales. Con el fin de corregir esta dificultad asociada a los problemas que inhiben la productividad, propone solucionar las fallas de mercado y de gobierno, a través de

mejorar las capacidades de innovar, de absorber y transferir conocimiento y tecnología de las unidades productoras con aumento de eficiencia y efectividad en la provisión de capital humano y financiero con entornos que promuevan los encadenamientos, la calidad y la exposición de bienes y servicios nacionales a los mercados internacionales. También propone definir un procedimiento para la priorización de apuestas productivas, facilitando la transformación y diversificación del aparato productivo colombiano hacia bienes más sofisticados; y generar un entorno institucional que promueva la coordinación entre actores y garantice la sostenibilidad de la PDP a largo plazo.

La idea de generar un entorno institucional saludable sin fallas de información es evitar la baja coordinación que limita las posibilidades de creación de oportunidades de negocio con nuevos compradores, transmisión de avances tecnológicos entre actores, diversificación de la producción, incremento en productividad y la integración de la producción nacional en cadenas regionales o globales de valor. Un ejemplo de esto es la respuesta del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a un derecho de petición sobre las actividades y subsectores con los cuales el país podría incluirse en una Cadena Global de Valor (CGV).

La respuesta del Ministerio es que en el país una aproximación a un estudio que sea específico en cuanto a actividades y subsectores que integren una CGV es el realizado por el DANE sobre análisis de cadenas productivas¹, pero que contar con un análisis específico que incluya las posibilidades de inmersión del país en una cadena en particular requiere un estudio amplio, complejo y para ello debe haber un análisis previo que considere el contexto nacional y las características socioeconómicas del sector como empleo, contribución a la economía, impacto ambiental, estrategias de priorización y factores internacionales como dinámica internacional, precios, demanda, tendencias, etc.

Adicionalmente hacen mención de una metodología usada por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y de sus funciones, pero no son específicos en la forma como esta información se está utilizando para promover la

¹ Departamento Nacional de Planeación (2016). Análisis cadenas productivas. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-empresarial/Paginas/analisis-cadenas-productivas.aspx>

inclusión de sectores productivos con valor agregado como el automotor y sus partes, cosméticos, electrónico y equipo de comunicaciones, farmacéutica y medicamentos, entre otros.

Un factor adicional que demuestra las fallas de información en el entorno institucional es el desconocimiento del Ministerio o la no mención del DATLAS (Atlas de complejidad económica) que contiene un cálculo de Ventajas Comparativas Reveladas (CVR)², cálculos de diversidad y ubicuidad donde se calcula qué productos (o sectores) son relativamente grandes en cada departamento, cálculo de la complejidad de los productos y lugares, cálculos de proximidad y distancia tecnológica entre productos o sectores, entre otros, y cuáles de estos productos se pueden vincular en una CGV.

Es importante que las instituciones como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo cuyo objetivo es "apoyar la actividad empresarial, productora de bienes, servicios y tecnología" conozcan las herramientas de libre acceso como el DATLAS para desarrollar actividades productivas, es inconcebible que una entidad como esta que promueve la actividad empresarial y la inserción de empresarios y productores en Cadenas Globales de Valor que pueden permitir la creación y el fomento de la productividad desconozca las herramientas que se están creando para reconocer dichos sectores y su potencial.

Las verdaderas razones del rezago en el desarrollo productivo, que no analiza el Conpes

Sin embargo, aunque los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo Productivo tienen postulaciones certeras, no explica de fondo las razones del atraso del aparato productivo nacional, pues desconoce los impactos negativos que ha tenido la apertura económica iniciada en 1990 y su profundización en los Tratados de Libre Comercio, TLC.

De hecho el Conpes no realiza ni una sola mención a estos acuerdos, que según la política oficial serían el principal motor de desarrollo de la economía nacional y el vehículo para acceder a multimillonarios mercados extranjeros. No obstante, es importante recalcar que una verdadera política de desarrollo productivo tendría que

² Productos que tienen mayor participación en las exportaciones

considerar los obstáculos que impiden al Estado estimular a la industria manufacturera, por cuenta de aspectos contenidos en los TLC, como:

- La imposibilidad de establecer un proceso de selección para las compras públicas que priorice a los productores nacionales, por cuenta del otorgamiento de Trato Nacional a empresas extranjeras, quienes reciben más beneficios que las nacionales. En este sentido, el Decreto 1510 de 2013 en su artículo 33 otorga contrataciones públicas a nacionales como caso extremo. También se derogó la Ley 816 de 2003, el artículo 9.2 del Decreto 734 de 2012 y el artículo 163 del Decreto 1510 de 2013, en donde se exigía otorgar contrataciones públicas a las entidades o personas que adoptaran criterios en pro de la industria nacional.
- Se impide la recuperación de una política arancelaria y/o tomar medidas antidumping necesarias para regular el comercio, como quedó demostrado con la eliminación del arancel mixto para la defensa de la industria de calzado y confecciones, por exigencias de la OMC y los chantajes de Panamá, a los que el gobierno de Juan Manuel Santos ha cedido de manera sistemática.
- Imposibilita elaborar una política de subsidios a la inversión en equipos dirigidos a actividades productivas.
- Establecer una política pública enfocada a hacer ingeniería inversa o disección de productos con el fin de generar producción tecnológica en el país.

Además, no existe una estrategia clara de promoción y generación de encadenamientos productivos, intervenciones a través de la focalización de instrumentos de desarrollo empresarial, ni servicios de información acerca de las oportunidades de inserción en cadenas a nivel interno, regional y global que promuevan la Inversión Extranjera Directa (IED) como un canal efectivo de transmisión de conocimiento y tecnología a sectores productivos y no a un solo sector, como el de hidrocarburos que tuvo entre 2010-2014 un crecimiento de 150%. Tampoco existe en el documento un apartado donde se mencione formas específicas de financiación que vayan más allá de las responsabilidades que deben cumplir los actores de la política y que evitarán la baja productividad de Colombia que entre 2010 y 2014 restó 0.2 puntos porcentuales comparado con los 5 pp que aportó la productividad al crecimiento promedio de las economías asiáticas; o un aumento del gasto específico a la educación

que se ha financiado a través de recursos al Icetex para la adquisición de deuda por parte de los estudiante y no a universidades públicas.

Lo anterior convierte la Política Nacional de Desarrollo Productivo en otro discurso sin sustento porque no se observa una destinación específica de recursos a las estrategias planteadas limitándose a desarrollar estrategias y análisis institucionales donde es el empresario, productor, estudiante, entre otros, quienes deben buscar las oportunidades. Así el escenario económico no sea propicio para ello o no se tengan estrategias de financiación a través de la efectiva intervención del Estado, es necesario que se tenga plena conciencia de los males asociados al modelo económico y con él se desarrollen políticas que sean posibles llevar a cabo para lograr un verdadero fortalecimiento al sector productivo en Colombia.

Referencias

- Centro para el Desarrollo Internacional-Universidad de Harvard. (s.f.). *Métodos de cálculo de los indicadores de complejidad. DATLAS-Colombia.*
- Comité Editorial-ACOPI. (2016). Estimulo y conservación de la industria manufacturera. *PyME - Producción y Mundo Empresarial, No. 5, 31-32.*
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Diálogos regionales para la planificación de un nuevo país.* Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Documento CONPES 3866 "Política Nacional de Desarrollo Productivo".* Bogotá D.C.
- Galindo, M., & Ríos, V. (2015). Productividad. *Serie de estudios económicos*, 1-9. Obtenido de http://scholar.harvard.edu/files/vrios/files/201508_mexicoproductivity.pdf?m=1453513201