

HACIA UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA EL ESTÍMULO Y CONSERVACIÓN DE LA PRODUCCIÓN MANUFACTURERA COLOMBIANA

A finales de 2015 un grupo de empresarios, gremios de la producción, líderes políticos, organizaciones de trabajadores y académicos, tomaron la iniciativa de comenzar a consolidar una alianza por la industria colombiana, que realizara iniciativas conjuntas de diagnóstico y recomendaciones para estimular y conservar la producción manufacturera.

Durante el año 2016, en decenas de reuniones, se avanzó en la elaboración de un documento programático, que recoge un análisis del panorama general de la industria y las principales propuestas. En 2017, el plan de acción de la alianza debe ser el de promover iniciativas para ejecutar dicho programa. Aquí se presenta un breve resumen del documento:



Foto: pixabay.com

La sociedad colombiana debería regirse por la libre competencia económica, que significa una interrelación entre un número grande de oferentes y demandantes, donde la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común, según el artículo 333 de la Constitución Política.

Desde el Siglo XVIII la producción de mercancías a gran escala es el producto medular del capitalismo, que ha permitido el desarrollo de este tipo de sociedad hasta nuestros días. En este sentido, la producción mercantil es la fuente principal de generación de riqueza y ganancias en la sociedad capitalista, la cual materializa su valor por medio del intercambio, es

decir, del comercio.

Alrededor de la industria se han desarrollado otras actividades económicas de apoyo y complementariedad, como los servicios. No obstante algunos servicios solo pueden prestarse en la medida en que exista un cimiento de producción fabril. Por ejemplo, los servicios de asistencia técnica para la solución de problemas en telecomunicaciones, se crean sobre la base de que primero debe fabricarse el artefacto en donde se presta dicho servicio. En este sentido, la producción manufacturera y los servicios son actividades complementarias, no sustitutivas.

El principio constitucional de la libertad de competencia, que implica la búsqueda del equilibrio entre la oferta y la demanda, obliga al Estado a una protección efectiva tanto del consumidor como del productor. En este sentido, el Estado debe garantizar que el bienestar del consumidor se fundamente en la posibilidad de tener fuentes de trabajo formales, estables y bien remuneradas, para generar los ingresos suficientes que permitan adquirir una canasta básica de bienes. Un alto ingreso per cápita significa un mayor bienestar social cuando es generado mediante el trabajo y la formación de empresas. Por eso la

fuente principal de trabajo para los consumidores, en concordancia con el derecho al trabajo, debe estar en la producción manufacturera.

EL ESCENARIO MUNDIAL

Una mirada a la composición del comercio mundial comprueba la importancia de la producción mercantil. Según la Organización Mundial del Comercio, OMC, el 81% de las exportaciones del mundo son mercancías. De estas, el 66% son manufacturas y de ellas el 90% son realizadas por Estados Unidos, la Unión Europea, China, Japón y 11 economías más que son –a su vez– los países más ricos del planeta.¹ El comercio mundial está compuesto



Foto: pixabay.com

fundamentalmente por maquinaria y equipo de transporte, que significa US\$ 6 billones al año, seguido por combustibles y productos mineros por US\$ 3,8 billones, productos químicos por US\$ 2 billones, agricultura por US\$ 1,7 billones, entre otros, para un total de US\$ 18,4 billones al año. Así se observa en la Tabla 1:

TABLA 1. COMERCIO MUNDIAL DE MERCANCÍAS POR TIPO DE PRODUCTO, 2014

Exportaciones Mundiales	Miles de millones de dólares	Participación
Exportaciones totales de Mercancías	18494	
Manufacturas	12250	66%
Maquinaria y equipo de transporte	6087	33%
Productos químicos	2057	11%
Otras manufacturas	1623	9%
Otras semi-manufacturas	1196	6%
Prendas de vestir	503	3%
Viajes	1240	7%
Transporte	955	5%
Agricultura	1765	10%
Alimentos	1486	8%
Combustibles y Productos de Industria Extractivas	3783	20%
Total Servicios Comerciales	4940	27%
Otros Servicios Comerciales	2585	14%
Servicios relacionados con las mercancías	160	1%

Fuente: Organización Mundial del Comercio, Estadísticas del comercio internacional 2014.

¹Valencia, Mario A. (2016). La Industria. Página 115

Del comercio de manufacturas Colombia solo participa con el 0,09% a nivel mundial. La explicación de la baja participación no se encuentra en las dificultades de acceso a mercados sino en la ausencia de oferta exportable. En efecto, según Astrid Martínez y José Antonio Ocampo, lo importante en el comercio mundial no es exportar per se sino qué es lo que se exporta, es decir, la sofisticación de las mercancías que se producen. Según los autores, “hay una abundante evidencia empírica de que existe una relación positiva, estadísticamente significativa, entre la sofisticación de la canasta exportadora y el crecimiento económico”².

¿QUÉ HICIERON LOS PAÍSES PARA INDUSTRIALIZARSE?

Países como Estados Unidos, China y Corea del Sur, capaces de exportar buques, teléfonos, automóviles, máquinas de procesamiento de datos, aviones, entre otros, crean una riqueza significativa que se materializa en su participación en el comercio interno y externo.

Esto evidencia, de manera contundente, por qué los países más ricos del planeta han destinado enormes esfuerzos financieros y en materia de políticas públicas para estimular y defender su industria manufacturera, sobre todo en tiempos de crisis. Según el economista y profesor de Harvard, Dani Rodrik, la política industrial -dirigida por el Estado- ha sido usada por Estados Unidos más que nadie, lo que convierte al gobierno federal de ese país en “la empresa capitalista más grande del mundo, de lejos”³



Foto: pixabay.com

²Martínez, A. Ocampo, J. (2011) *Hacia una política industrial de nueva generación*. Página 65

³Rodrik, D. (2010) *The return of industrial Policy*. Project syndicate.

EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA COLOMBIANA

Colombia no ha seguido el mismo camino que los países industrializados. Sin embargo, durante las décadas de 1950 y 1970, el nuevo orden económico mundial definido por Estados Unidos tras la conferencia de Bretton Woods en 1944 y la disputa de la Guerra Fría, dieron paso al modelo cepalino de sustitución de importaciones de bienes de consumo no durable, que buscaba promover la producción de las de consumo durable, después las de bienes intermedios y finalmente las de bienes de capital. Para ello se implementaron políticas públicas de altos aranceles, control cuantitativo de las importaciones, tasa de cambio sobrevaluada y crédito de fomento con tasas de interés subsidiadas⁴. Por ejemplo, hasta la década de 1980 la banca otorgó créditos para financiar “actividades prioritarias”, relacionadas con el desarrollo agrícola e industrial, infraestructura urbana y exportaciones, con subsidios que equivalían entre el 8 y el 14 por ciento del valor total del crédito⁵.

Como resultado, se logró que el 98% del consumo nacional de bienes de consumo se atendiera con producción nacional. En bienes intermedios como papel, químicos, caucho, productos metálicos y derivados del petróleo se avanzó hasta un 78% y en bienes de capital hasta un 58% de producción interna en el mercado de manufacturas⁶. Para 1975 la industria representaba el 23% del producto interno bruto, el punto más alto en la historia del país. De todas maneras era una industrialización limitada, concentrada en ciertos sectores y sin desarrollo de la producción de bienes de capital en un contexto de fuerte dependencia del endeudamiento externo y limitaciones estructurales del mercado interno

De la misma forma, las exportaciones de bienes industriales crecieron y las importaciones se redujeron, pudiendo cumplir el propósito de atender el consumo con más producción local. En la Tabla 2 se muestran las tasas de crecimiento del comercio exterior entre 1959 y 1980.

TABLA 2. TASA DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES COLOMBIANAS DE BIENES DE CONSUMO (1967-1980)

Periodo	Exportaciones de bienes de consumo	Importaciones de bienes de consumo
1959-1963	150	-3,7
1963-1967	26	6,4
1967-1974	50	-1,4
1974-1980	31	-0,04

Fuente: Acevedo, A. (1985) “Una aproximación sobre el desarrollo industrial colombiano, 1958-1980”. Banco de la República.

⁴Mora, L (1985). Elementos estructurales de la recesión industrial en Colombia. Ken Bejarano, A. Lecturas sobre economía colombiana. Página 46.

⁵Echavarría, J. Villamizar, M. (2006). El proceso colombiano de desindustrialización. Banco de la República.

⁶Mora, L (1985). Elementos estructurales de la recesión industrial en Colombia. Ken Bejarano, A. Lecturas sobre economía colombiana. Página 48.

Lamentablemente este periodo de políticas públicas en favor de la industria nacional no duró lo suficiente para consolidar un aparato productivo sostenible y para 1985 las empresas manufactureras ya no tenían “ni tasas de interés de un dígito, ni materias primas agrícolas baratas, ni transporte económico, ni sustituciones fáciles de hacer”, de acuerdo a Gabriel Poveda Ramos⁷.

A partir de la década de 1990, con la llamada apertura económica las reformas incluyeron la privatización de las empresas estatales de servicios públicos, la reducción de las obligaciones del Estado en materia de intervención económica y la liberalización comercial y financiera⁸. Estas decisiones afectaron la producción nacional y conllevaron a una pérdida del peso relativo de la industria en la economía.

Esta tendencia fue acentuada con la firma de numerosos tratados de libre comercio y para 2015 la industria solo representó el 11% del producto interno bruto. Para este mismo año la industria creció 1,2%, mientras que entre 1970 y 1979 lo hizo en 6,6% en promedio anual. En la década de 1980 creció 2,7% promedio anual y la economía crecía al 3,4% en promedio. Pero para la década de 1990, con la apertura económica, la industria creció al 0,8% promedio anual y la economía al 2,8%. La industria reflejó un rezago frente a los otros sectores productivos en la economía. Entre 2001 y 2014 creció 2,9% promedio anual, solo superada en su pobre desempeño por la agricultura que creció 2,4%, mientras que otras actividades como las extractivas y construcción crecieron al 3,9% y 8,1% respectivamente. Asimismo, en la parte comercial la industria nacional presentó un declive. Para el año 2003, las importaciones industriales eran el 92,4% de las importaciones totales del país y para el 2015 eran del 95,4%.

LA COMPETITIVIDAD, ESFUERZO COLECTIVO

Una explicación cercana del proceso de desindustrialización colombiano está directamente relacionada con la ausencia de políticas efectivas para el estímulo y defensa de la producción nacional, la estrechez del mercado interno, pero también la incapacidad del país para competir en mercados extranjeros. Desde la década de 1990 en adelante, todos los gobiernos han establecido que la fuente de crecimiento está en el comercio internacional y la inversión extranjera, lo cual derivó en inversión extranjera en minería y exportación de productos básicos pero importando manufacturas.



Foto: pixabay.com

En los últimos años se han expedido un conjunto normativo con relación a la productividad y competitividad del país:

- La Política Nacional de Productividad del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, diseñada con el Plan de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” (2002-2006) y el Plan de Desarrollo “Estado Comunitario: desarrollo para todos” (2006-2010).
- El Sistema Nacional de Competitividad, decreto 2828 de 2006.

⁷Suárez, A. (2002). *Modelo del FMI: Economía colombiana 1990-2000*. Página 87.

⁸Valencia, M. (2016). *La Industria*. Página 83.

- El Conpes 3668 del 28 de junio de 2010, de informe de seguimiento a la política nacional de competitividad y productividad.
- El Conpes 3527 del 23 de junio de 2008, sobre el seguimiento a los planes de acción.
- El Conpes 3439 del 14 de agosto de 2006, sobre institucionalidad y principio rector de política para la competitividad y productividad.
- El Programa de Transformación Productiva, cuya administración fue suscrita en el convenio 187 de 2011 por Bancóldex y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- El Informe Nacional de Competitividad.
- La Política de Desarrollo Productivo, el 18 de octubre de 2014
- El Registro de Productores de Bienes Nacionales.
- La Política Nacional de Desarrollo Productivo, Conpes 3866, de agosto de 2016.

Sin embargo, a pesar de lo escrito en estos planes oficiales, la productividad y competitividad del país sigue siendo insuficiente para obtener mayor provecho de los mercados interno y externo con producción y empleos nacionales.

Por ejemplo, el Conpes 3866, de agosto de 2016, aunque realiza un diagnóstico acertado de las falencias del aparato productivo, en la práctica solo establece un presupuesto de \$ 129.000 millones para el desarrollo productivo nacional, de los cuales solo \$ 43.000 millones están disponibles. Además, no hace ninguna mención a los perjuicios que los Tratados de Libre Comercio, TLC, está causando sobre el aparato productivo colombiano, por lo que en la práctica se convierte en discursos sin sustancia sobre las necesidades del sector manufacturero.



Foto: pixabay.com

Aunque es necio desconocer que existen actividades productivas que obtienen beneficios específicos de estas políticas, lo cierto es que los resultados en términos generales demuestran un creciente rezago del país frente a sus competidores extranjeros.

En términos de competitividad, Colombia sigue manteniendo el mismo ranking en América Latina desde el año 2006, según la medición que realiza el Foro Económico Mundial. Para el periodo 2015-2016 ocupó el puesto 61 entre 138 países en cuanto al índice Global de Competitividad⁹, muy por debajo de naciones con quienes mantiene importantes relaciones comerciales como Estados Unidos, China, Japón, Corea y la Unión Europea. Frente a otros países latinoamericanos, Colombia ocupa el quinto lugar en el escalafón después de Chile, Panamá, Costa Rica y México. En elementos fundamentales como la facilitación del comercio, Colombia es superada por Perú, Guatemala y Nicaragua, entre otros. En infraestructura está por debajo de Ecuador y El Salvador, por ejemplo; en disponibilidad y calidad de infraestructura de transporte está por debajo de Bolivia y lejos de Perú, y tampoco está bien ubicada en cuanto a la competitividad en puertos, aeropuertos y carreteras.

⁹ Informe Nacional de Competitividad 2016-2017



Foto: pixabay.com

Con los resultados arrojados por el Foro Económico Mundial, el Consejo Privado de Competitividad realiza el Informe Nacional de Competitividad. De estos documentos se resalta que en materia institucional Colombia ocupa el puesto 79 de 112 países quedando a la altura de países como Nigeria; en educación el 70 entre 138 países por debajo de Chile, Costa Rica, Argentina y Turquía; en salud el 90 entre 138 países por debajo de México, Chile, Argentina, entre otros; Ciencia, Tecnología e Innovación 79 de 138 por debajo de Sudáfrica, Costa Rica, Panamá y México; infraestructura, transporte y logística 113 de 138 países; Grado de dependencia judicial el 113 de 138 y en Política Comercial el 133 de 138 países.

Estos indicadores son vitales para el fortalecimiento de la productividad y competitividad en un país. Por ejemplo, la educación y salud son factores que permiten a un país ser más competitivo porque reconoce la importancia de tener una población saludable, educada y con capacidad de responder a escenarios de demanda laboral innovadora y productiva, asimismo la ciencia y la tecnología son columna vertebral del progreso económico y la competitividad.

En la actualidad el discurso sobre políticas públicas se ha complementado con otros elementos externos como las Cadenas Globales de Valor, con falta de claridad sobre la participación de Colombia ni los beneficios que se puedan derivar de una especialización factorial en actividades de poca capacitación, sofisticación y complejidad. También se habla de la economía naranja y la cuarta revolución industrial, de la robótica, big data y el internet de las cosas, pero dando a entender que la producción manufacturera debe pasar a un segundo plano.

En este sentido, la alianza por la industria colombiana ha planteado unos principios, que deben ser ampliados y mejorados, pero que deben llevar a una transformación positiva de la industria manufacturera nacional.