



ESTRATEGIAS DE COMPETITIVIDAD: DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

**La política industrial del Gobierno Samper
en la nueva Estructura Social de Acumulación**

Alvaro Zerda Sarmiento

Profesor Asociado e Investigador Principal del Centro de Investigaciones para
el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia.

Las últimas décadas han sido el escenario de dos importantes series de eventos para el futuro del capitalismo: los intensos esfuerzos por lograr su reestructuración y superar la crisis que se inició en los años setenta, y los intentos por extender el mercado hacia esferas que antes dominaba el Estado en los países del *socialismo real*.

El proceso de reestructuración está transformando los cuatro pilares del cuadro institucional que han regido los acuerdos sociales marco del proceso de reproducción desde la posguerra, esto es, los arreglos que conforman la *estructura social de acumulación*, ESA¹. Tales acuerdos giran alrededor de las relaciones entre capital y trabajo, entre capitales, entre capital y ciudadanos, y entre países. El cuadro 1 muestra los acuerdos vigentes en la posguerra y aquéllos hacia los cuales tiende la nueva estructura en trance de definición.

La modificación de los parámetros que guiaban la acción de los diferentes actores sociales desde la segunda posguerra ha debilitado la actividad económica del Estado Bienestar y refleja una regresión hacia el predominio del mercado, forma de regulación vigente en los albores del capitalismo. Los esfuerzos por difundir y poner en práctica los principios neoliberales constituyen una etapa de transición hacia un nuevo "acuerdo social" que establezca nuevas instituciones y prácticas para garantizar la acumulación y su apropiación sobre bases diferentes a las que existían desde mediados del siglo. Los fundamen-

1 Este marco analítico, muy similar al enfoque de la escuela de la regulación francesa, se ha desarrollado en los Estados Unidos, especialmente por Bowles, Gordon y Weisskopf [1990].

tos del acuerdo aún permanecen abiertos, están en proceso de construcción, y los avances y retrocesos políticos de los bandos que determinarán su esquema definitivo (neoliberales, neoestructuralistas, neosocialistas, verdes, neofacistas) son una manifestación de ese mismo proceso.²

En esta fase de transición, el diseño de la política económica se debate entre múltiples tensiones, y la sucesión de gobiernos con matices diver-

CUADRO 1 ESA DE POSGUERRA Y POSIBLE CONFIGURACIÓN DE LA NUEVA ESA

Relaciones entre actores	ESA de Posguerra	Nueva ESA
Capital - trabajo	Control capital - sumisión trabajo Participación trabajadores en prosperidad Ventajas sindicalización Segmentación por calificación Seguridad social Administración capital burocrática	Dominación más que negociación Desindicalización Desregulaciones laborales Sistema financiero pensional Paradigma Justo a tiempo
Capital - ciudadanos	Arreglos políticos (ganancia capitalista, consumo masivo, responsabilidad social) Papel expandido del Estado con límite rentabilidad capitalista	Fuerte carácter ideológico (discurso, medios). Visión corto plazo. Racismo, segregacionismo. Recorte gasto social (pobrerismo) Privatización (egoísmo)
Rivalidad intercapitalista	Moderada Grandes Corporaciones transnacionales Devastación Europa - Japón Barreras a la entrada	Desregulación (desprotección) Ambiente competitivo Acumulación financiera servicios Disminución de costos
Relaciones internacionales	Pax Americana Términos favorables Corporaciones transnacionales USA	Imperialismo "quirúrgico" Acuerdos financieros, comerciales y militares Tasa de cambio flexible Fuerte papel FMI, BM. Acuerdos selectivos libre comercio (UE, TLC, ASEAN)

2 La ESA vigente en la posguerra, su declinación y los rasgos de la transición se describen en Zerda [en prensa].

Los esfuerzos de reestructuración han sido globales pero sus manifestaciones concretas han variado entre países y regiones, según su posición respectiva en la esfera económica y política internacional. Para los países dominantes, el problema consiste en recomponer sus esferas de influencia, configurando bloques con reglas de juego e intercambio relativamente homogéneas. Para los demás países, la definición de su papel en este nuevo escenario se ha visto nublada por la deuda externa, el aumento de la pobreza, la inestabilidad de los precios, y otros problemas no menos acuciantes en sus órdenes internos.

POLÍTICA ECONÓMICA EN LA REESTRUCTURACIÓN DE LA ESA

En Colombia, los últimos gobiernos han seguido la dirección trazada por este movimiento mundial de reestructuración capitalista, buscando cambiar, en forma normativa, las instituciones que conforman la estructura social de acumulación del país. Así, han modificando las legislaciones vigentes desde fines de los sesenta, en materia laboral, régimen de cambios, propiedad, inserción estatal e, incluso, el modelo de administración de justicia.

En Colombia, los últimos gobiernos han seguido la dirección trazada por este movimiento mundial de reestructuración capitalista, buscando cambiar, en forma normativa, las instituciones que conforman la estructura social de acumulación del país. Así, han modificando las legislaciones vigentes desde fines de los sesenta, en materia laboral, régimen de cambios, propiedad, inserción estatal e, incluso, el modelo de administración de justicia.

Política industrial para una nueva ESA

Una política industrial moderna para la actualización tecnológica y productiva de los países, que les permita competir en los mercados internacional y local en esta fase de configuración de la nueva ESA, trasciende los límites tradicionales. Hoy en día, debe abarcar objetivos más amplios, como la búsqueda de competitividad en sus diferentes acepciones: en costos y precios, tecnológica y estructural [Zerda 1994a]. Debe, por tanto, contemplar tres niveles no necesariamente secuenciales (gráfico 1): primero, eliminación de las trabas institucionales y de los cuellos de botella en materia de infraestructura, con lo cual se favorece la reducción de los costos y se mejora este

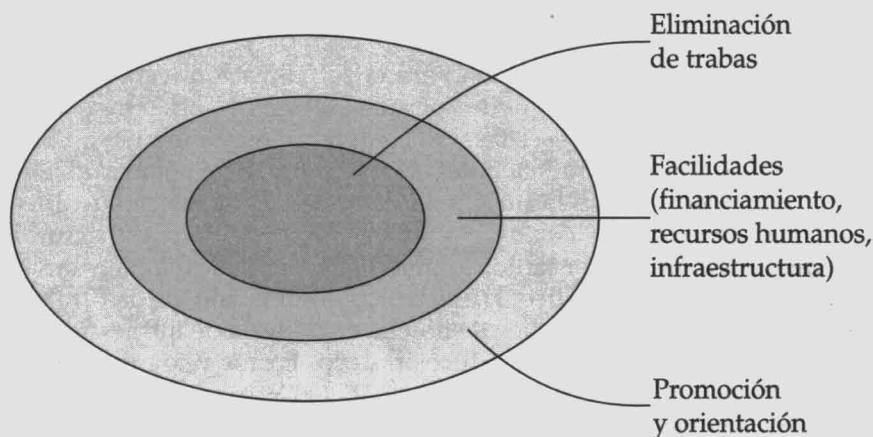
3 La elección de Clinton en Estados Unidos significó el paso de una política abiertamente neoliberal hacia otra más "social", y con mayor injerencia del Estado. Sin embargo, el reciente avance de los republicanos en el Congreso atenuará los rasgos intervencionistas del gobierno demócrata. En Europa, los partidos "socialistas" en el poder siguen líneas pragmáticas que corresponderían más a gobiernos del bando opuesto.

aspecto de la competitividad. Segundo, apoyo a la producción mediante el financiamiento de la capacitación de recursos humanos y la ampliación de la infraestructura. Tercero, promoción y orientación, es decir, selección e impulso a los sectores líderes o estratégicos que puedan competir con éxito en los mercados internacionales, fortaleciendo también el mercado interno a fin de estimular la competencia en ese nuevo escenario abierto y ampliamente interconectado.⁴

Desde esta perspectiva, la política industrial del gobierno del Presidente Gaviria fue incompleta. Al comienzo se negó incluso la posibilidad de formular cualquier política en este frente, y sólo al final de su mandato hubo algunos intentos de adoptar políticas específicas. En consonancia con el credo neoliberal, se postulaba que la economía debía regirse por las leyes del mercado. La política económica y la política industrial en particular no debían tener efectos selectivos sobre ningún sector o segmento de la producción. Se trataba entonces de diseñar políticas transversales útiles para todos los fines y para todos los sectores. Establecer políticas selectivas era, de acuerdo con el discurso, generar desequilibrios a favor de unos y en contra de otros [DNP-Presidencia de la República 1991].

GRÁFICO 1

ÁMBITOS DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL



4 Un esquema similar sobre el alcance de la política estatal en la reestructuración competitiva aparece en Pérez [1992].

Pero los hechos obligaron a precisar la política. El gobierno presentó *La nueva política industrial* en 1993; sin embargo, el documento no contemplaba los elementos suficientes para evidenciar un cambio de actitud frente a su papel con respecto al sector. Esta "nueva" posición ratificaba que el papel del gobierno se limitaba al entorno macro, a promover la competencia (cuya legislación quedó inconclusa), a mejorar la infraestructura (cumpliendo sólo entre el 15 y el 20% de lo planeado) y a mantener el Estado por fuera de la economía. Aunque finalmente tuvo que introducir ciertos ajustes, como la fijación de franjas de precios para algunos sectores industriales —papel y textiles— en respuesta a la avalancha del contrabando, abierto y técnico, y el *dumping* facilitado por la desregulación. No obstante, siguió predominando el principio del ajuste automático del mercado [Zerda 1994b].

De modo que la administración Gaviria se quedó en el primer nivel de la política, la reestructuración institucional para eliminar trabas, aunque llegando a extremos que luego causaron graves problemas, como en el caso de la Aduana, que en vez de ser reestructurada prácticamente vio eliminada su capacidad de control, lo que acentuó el contrabando de todo tipo y favoreció aún más el *dumping*.⁵

La desregulación tenía un propósito encomiable, por lo menos en el discurso: eliminar el sistema de planificación de privilegios otorgados por el Estado, que tradicionalmente ha actuado en favor de quienes tienen capacidad para estructurar sus demandas y ejercer presiones políticas, por lo general los grupos económicos poderosos. Ese propósito fracasó por la falta de una estrategia de recambio, al suponer que surgiría mágicamente por obra de los mecanismos del mercado. En la práctica, el resultado fue la consolidación y el reforzamiento de los grandes conglomerados económicos y una mayor concentración regional de la producción industrial.⁶

EL SALTO INDUSTRIAL DE SAMPER

Las propuestas de política del Presidente Samper complican la configuración neoliberal de la ESA en el país, en tanto incluyen elementos

5 El eslogan de la campaña para reformar las instituciones oficiales era "entidad que no se modernice está condenada a desaparecer", pero dadas las acciones adelantadas parecía que sobraba la negación.

6 Incluso el mismo Banco Mundial ha reconocido el primer hecho, *El Espectador*, febrero 6 de 1995, página 1B. Sobre la concentración industrial, véase [Superintendencia de Sociedades 1994].

de orientación neoestructuralista como el énfasis en la inversión social, un mayor protagonismo estatal y la sectorización de las políticas mediante instrumentos que suplan las deficiencias asignativas del mercado, cuyo papel en la toma de decisiones económicas no es negado por el estructuralismo [Presidencia de la República-DNP 1994].

Aunque el discurso que orienta la actual política industrial sigue la misma dirección de los últimos gobiernos, tiene diferencias con el inmediatamente anterior. Las más notorias conciernen a la forma en que se definirá y aplicará esta política. En las *Bases* del plan, el desarrollo industrial se inscribe en una estrategia más amplia: aumentar la competitividad de la economía, hacia una internacionalización que vaya más allá de la simple apertura interna, como resultado de un esfuerzo *concertado* entre el gobierno y el sector privado.

Así, la apertura deja de ser un fin en sí mismo y se adopta una concepción más amplia de la competitividad: el desarrollo de la capacidad de la sociedad para enfrentar el desafío de la economía global y aumentar sus niveles de bienestar. En esta concepción hay cuatro criterios básicos: (a) las ventajas competitivas deben ser creadas, no surgen de ventajas naturales y tampoco se basan en la mano de obra no calificada; pueden ser moldeadas por los agentes públicos y privados, de modo que (b) sea integral, renovando la tecnología, mejorando el capital humano, explotando las complementariedades entre empresas y proporcionando un esquema de regulación apropiado. El diseño general debe contemplar, entonces, (c) políticas sectoriales activas, pues el mercado por sí solo no lleva automáticamente a una mayor competitividad. Además, la definición y aplicación de la políticas deben ser el resultado de una (d) concertación activa, como medio para allegar información para la toma de decisiones y establecer objetivos, estrategias y compromisos a niveles sectorial, regional y nacional.

La estrategia respectiva será coordinada por la Consejería Nacional para la Competitividad y está conformada por cinco programas: 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.

El mismo diseño del Plan está fuertemente interconectado e interrelaciona estrategias, programas y políticas, con lo que abandona la gradación rígida y la compartimentación en aras de lograr varios resultados con un instrumento. Esta mayor complejidad puede dificultar el seguimiento y la acción correctiva de aquellos factores que produzcan desarrollos no deseables.

En síntesis, el Plan parece abordar los dos niveles de la política industrial moderna que el gobierno anterior había dejado de lado, y exige una mayor participación del Estado en las decisiones económicas.

Recursos facilitadores

La literatura económica reciente reconoce que hoy en día es necesario que el Estado suministre recursos para facilitar el financiamiento de las inversiones y aumentar el potencial humano: financiando plantas piloto o fábricas comerciales de riesgo, proyectos de inversión para mejora continua, proyectos de modernización, contratación de consultorías de servicios para las empresas, y capital semilla para proyectos conjuntos que promuevan el desarrollo de sectores estratégicos para el desarrollo industrial.

El plan contempla algunos elementos orientados en ese sentido, como la redefinición de las tareas del Instituto de Fomento Industrial, que volverá a invertir en proyectos industriales riesgosos y atenderá a las empresas micro, pequeñas y medianas con recursos de crédito superiores al billón de pesos (a tasas de interés del mercado). El Plan considera también el apoyo a una red nacional de subcontratación que integre empresas de diferentes tamaños, el fomento de incubadoras de empresas de base tecnológica, y el uso del mecanismo de compras oficiales para fomentar la industria local de bienes de capital.

Sin embargo, el documento de base no hace ninguna consideración sobre el agotamiento del aparato productivo en el contexto especulativo-financiero característico de la ESA en Colombia. La industria colombiana actual y el proceso mediante el cual ésta se ha conformado han mostrado limitaciones para jalonar cambios estructurales y generar empleo al ritmo que requiere el país. La política de modernización industrial requeriría un programa específico de creación de incentivos para la inversión productiva en sectores manufactureros diferentes a los tradicionales, que utilicen las nuevas tecnologías, elaboren productos sofisticados y generen nuevos empleos productivos, haciendo explícitos los incentivos para cada sector seleccionado y los criterios para identificarlos.

Recursos humanos

La calificación y las nuevas habilidades que impone la revolución tecnológica en curso —dura y blanda— exigen desarrollar un sistema de capacitación interdisciplinaria, que permita el aprendizaje y el readiestramiento continuos, con una responsabilidad compartida por las empresas.

Aunque el documento plantea la necesidad de mejorar la calidad de la educación (capítulo 5), sus parámetros son los ya tradicionales: la formación académica básica y secundaria se concibe únicamente como una escala para ingresar en la Universidad. No va más allá de breves alusiones a un "sistema de educación laboral" sin especificar en qué consistiría tal sistema (página 85). Como éste es uno de los problemas centrales del sistema educativo colombiano, reconocido incluso por la "comisión de sabios" [Misión Ciencia, Educación y Desarrollo 1994], sería deseable que dentro de un plan de desarrollo se definiera en forma explícita una reforma a la educación básica y media que ofrezca diferentes opciones a los educandos, cuyo espíritu sea crear una "cultura de lo técnico", buscando conformar un sistema integral de formación de recursos humanos que involucre a las universidades, a las instituciones de formación profesional y a las mismas empresas, en los niveles de formación, capacitación y entrenamiento generales y específicos.

Infraestructura

Durante la administración Gaviria quedó mucho por hacer en materia de infraestructura, en frentes neurálgicos tanto para la apertura como para la misma producción interna. El Plan contempla cuantiosas inversiones en telecomunicaciones, vías de comunicación, puertos y energía eléctrica que, de llevarse a cabo, significarían un importante apoyo a la actividad industrial.

Aquí, el principal problema es la capacidad de financiamiento que pueda tener el gobierno, frente a las prioridades del gasto social y el control de la inflación. Además, buena parte de las obras contempladas en el plan deben ser asumidas por el sector privado y quedan a merced de las condiciones de rentabilidad que ofrezca la administración, lo cual se complica si se tienen en cuenta los compromisos adquiridos por el gobierno en el Pacto Social, suscrito con trabajadores y empresarios [Presidencia de la República 1994], de no permitir alzas en precios públicos por encima del 18 por ciento para 1995, y menores para los años subsiguientes.

Ciencia y tecnología

En el tercer nivel de la política industrial moderna, uno de los elementos centrales consiste en garantizar la prestación de servicios tecnológicos, apoyar laboratorios de investigación y desarrollo, y promover el desarrollo tecnológico y la producción interna de tecnología. También es un frente para promover y orientar cambios hacia desarrollar la competitividad estructural, no sólo la productividad por el lado de los costos desregulando el mercado laboral o la competitividad en

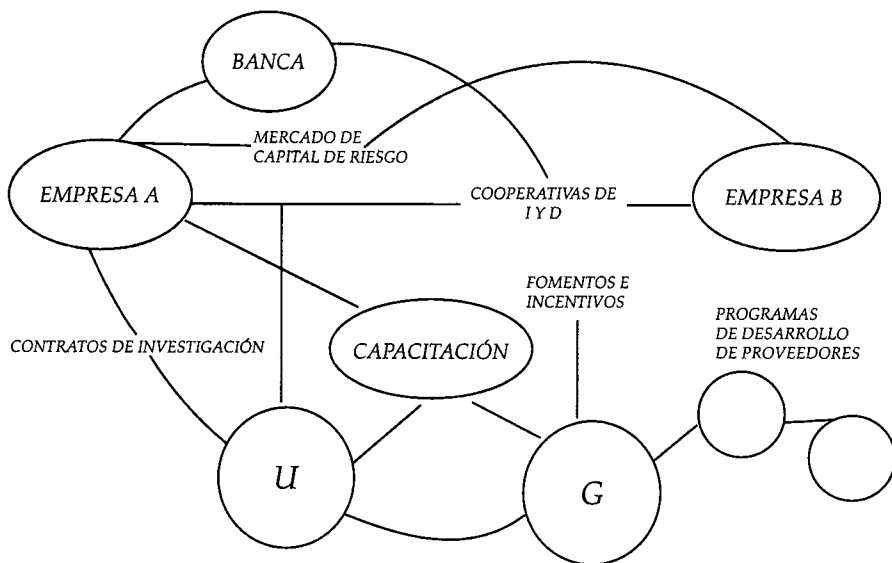
precios, manejando la tasa de cambio sino la competitividad derivada del desarrollo tecnológico, que tiene consecuencias sobre la misma productividad.

De acuerdo con los lineamientos del Plan, la política nacional de ciencia y tecnología es un programa clave de la estrategia para mejorar la competitividad de la economía, y estará coordinada por la Consejería correspondiente (capítulo 6). Sin embargo, sus enunciados y su diseño son aún muy generales, y no parece haber estrategias adecuadas para que el país se encamine por las nuevas sendas de avance tecnológico. De cara al futuro habría necesidad de especificar estrategias de desarrollo en el contexto de la orientación que está tomando el desarrollo mundial, dentro de lo cual un proceso de internacionalización sólido demanda considerar a su vez estrategias de industrialización que identifiquen las prioridades asignadas al conocimiento y al manejo de la tecnología más reciente en el campo de microelectrónica, la biotecnología y los nuevos materiales, con programas específicos en cada área.

El Plan considera acertadamente que no son las empresas aisladas las que por sí solas pueden tener éxito en los mercados internacionales, sino que se requiere toda una estructura de apoyo para su inserción y consolidación. Como consecuencia lógica de esta concepción se trata de articular todos los esfuerzos institucionales, como ya lo han hecho muchos países, a través de lo que algunos teóricos denominan un Sistema Nacional de Innovación, SNI, para desarrollar la competitividad estructural [Lundvall 1992].

El SNI es una red institucional que reúne distintos tipos de capacidad y de actores con intereses particulares que conjugan esfuerzos para impulsar los procesos de innovación (gráfico 2). El SNI permite integrar a los actores económicos en diversos tipos de redes: de empresas, mediante esquemas de cooperación, para proyectos de investigación y desarrollo; de financiación, vinculándolas al mercado de capitales de riesgo y de créditos, en condiciones aceptables de acceso y costo para desarrollar algunos sectores de la economía. El sistema también articula los centros de investigación, las universidades y los laboratorios con las empresas y con el Estado, mediante contratos de investigación o políticas de fomento e incentivos del gobierno para la investigación en las empresas y el desarrollo de proyectos, de productos y de procesos. Y las empresas se articulan con sus proveedores mediante programas de desarrollo de proveedores, a través de redes de subcontratación y de la formación de distritos industriales. Esta compleja red requiere un elemento central: los recursos humanos, cuya calificación y capacitación deben ser el eje del proceso de conformación del SNI.

GRÁFICO 2
SISTEMA NACIONAL DE INNOVACIÓN



Red institucional por la cual se vinculan distintos tipos de capacidades que sustentan procesos de innovación.

La política de ciencia y tecnología propuesta en el Plan contiene elementos que van en esta dirección, aunque no están muy desarrollados. La estrategia de desarrollo y fortalecimiento de la capacidad nacional de ciencia y tecnología reitera la conformación del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología con tres programas adicionales a los ya existentes, pero sin que aún configure una estrategia clara que no sólo *vincule* a los actores que se sientan interpelados, sino que también *integre* al sistema de innovación a todos los agentes de cambio⁷. Habría que abonar la identificación de metas concretas en el tiempo, aunque no sea claro por qué esas cifras y no otras (cuadro 2).

El Plan contiene un concepto novedoso en política de ciencia y tecnología: las redes de innovación, encadenadas a las empresas y soporte para aquellas que requieran apoyo en investigación, información y

7 Aunque hay un elemento que puede ir en esa dirección, el concepto de "centros red", expuesto en la estrategia de innovación, como aquellos centros de productividad y desarrollo tecnológico que realizarán actividades de investigación, servicios tecnológicos y capacitación.

CUADRO 2
METAS DEL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO
DE LA CAPACIDAD NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA,
1994-1998

Doctores formados	2.000
Programas nacionales de doctorado	28
Nuevos centros de investigación	25
Nuevos grupos de investigación	250

Fuente: "Exposición de motivos del Proyecto de Ley por el cual se expide el Plan Nacional de Inversiones", febrero de 1994.

servicios tecnológicos (página 139), identificando también metas concretas para los cuatro años (cuadro 3). Sin embargo, la propuesta no profundiza en el punto clave de la característica de los sistemas productivos actuales: la generación y circulación de conocimiento, y su apropiación. Para ello se requiere definir mecanismos que articulen la producción de conocimiento, el desarrollo científico, a los procesos productivos y formativos, junto con su correspondiente financiación.

Para lograr sus objetivos en esta área, el *Salto Social* plantea aumentar el gasto en ciencia y tecnología, de un 0.5 por ciento del Pib en la actualidad al 1.0 por ciento en 1998, asignando la mitad del incremento al sector privado. Si bien este aumento es importante, todavía es insuficiente frente a los presupuestos que otros países competidores de Colombia asignan a este rubro.

CUADRO 3
METAS DEL PROGRAMA INNOVACIÓN, COMPETITIVIDAD
Y DESARROLLO TECNOLÓGICO, 1994-1998

Proyectos innovación tecnológica en la empresa	150
Proyectos estratégicos reconversión y desarrollo	10
Creación y consolidación centros tecnológicos	20
Programas capacitación (con participación de empresas, centros tecnológicos, universidades)	100
Empresarios actualizados en competitividad	1.000
Profesionales y técnicos capacitados en nuevas tecnologías	8.000
Especialistas sector productivo a nivel posgrado	100
Cofinanciación para innovación y cambio técnico	50%

Fuente: "Exposición de motivos del Proyecto de Ley por el cual se expide el Plan Nacional de Inversiones", febrero de 1994.

Descontaminación ambiental

La relación entre Estado y ciudadanos en la transición de la ESA ha estado marcada, desde hace algunos años, por la creciente exigencia de la sociedad civil de medidas que garanticen la preservación del medio ambiente, lo que ha llevado a que se adopten legislaciones a nivel mundial para proteger los recursos naturales, evitar la contaminación y preservar la biodiversidad.

La discusión es reciente en el país pero algo se ha avanzado en el campo normativo. El plan de desarrollo adopta el concepto de desarrollo sostenible, sugiere acciones precisas en el sector industrial y propone instrumentos para promover la reconversión mediante la adopción de tecnologías limpias y códigos de conducta para la protección ambiental, aunque se hace necesario ir más allá, para definir estrategias tendientes a modificar la racionalidad económica depredadora que el desarrollo especulativo ha acendrado en el país.

Estructura de mercados

Una de las fuentes de competitividad de una nación reside en las estructuras de sus mercados internos que, en la medida en que sean más competitivos, son el escenario donde las empresas desarrollan y prueban sus fortalezas para ser exitosas en los mercados internacionales. El plan considera la *posibilidad* de establecer una norma que promueva la competencia. No obstante, dada la estructura de la industria colombiana y el papel que *El Salto Social* asigna a la pequeña y la mediana empresas (Pyme) para lograr las metas de competitividad, empleo, etcétera, es imprescindible expedir una nueva ley que garantice la democratización de la propiedad y la concurrencia de los mercados, bajo la modalidad *antitrust*, por ejemplo.

Promoción exportadora

La política del Presidente Gaviria fracasó en el propósito de transformar las estructuras productivas del país intensificando la producción de bienes industriales comercializables. La falta de una orientación clara para dirigir el sector hacia metas concretas, por la fe ciega en los mecanismos de mercado, llevó al fortalecimiento de los sectores de bienes no transables, incluso en desmedro de aquéllos que de tiempo atrás presentaban un dinamismo importante en los mercados internacionales. Algunos críticos han atribuido este fracaso a la revaluación del peso, pero ésta es una verdad parcial, pues una política comercial basada únicamente en la competitividad de precios es muy endeble, ya que depende de los vaivenes de las políticas y los flujos comerciales internacionales.

La estrategia de competitividad propuesta en el Plan espera afrontar el tercer nivel de la política industrial con un plan estratégico exportador, eje de la política de desarrollo encaminado a la internacionalización de la economía. Para este efecto se diseñan cinco estrategias básicas: impulsar las negociaciones internacionales, crear una unidad especial contra el neoproteccionismo, ampliar los esquemas de fomento a las exportaciones (entre ellos el Plan Vallejo), promover la exportación de servicios y adelantar acuerdos sectoriales de competitividad en el seno del Consejo respectivo.

El ámbito regional

La moderna política industrial también tiene un componente regional, por cuanto este espacio se ha constituido en el ámbito clave de los procesos de internacionalización, incluso como táctica para ubicar centros de desarrollo de rápida comunicación con el exterior, mientras se logran cubrir las necesidades de infraestructura de mediano plazo.

Pero más allá de esto, la competencia dinámica exige establecer sistemas productivos apropiados para que una región aproveche los menores costos de información y de coordinación que pueden permitir las relaciones de cooperación que se logren establecer entre las empresas y con los proveedores, con los sectores financieros, los consumidores y los servicios a la producción; en suma, mediante la configuración de lo que en la literatura se denomina una "integración vertical territorialmente integrada", es decir, una red de relaciones intra e interempresariales, contando además con la cooperación y asociación entre empresas y trabajadores, y la participación de las universidades y de las administraciones territoriales, hasta llegar a constituir un *área sistémica* productiva [Lipietz y Leborgne 1990].

La política industrial debería, entonces, fortalecer la estructura productiva de las diferentes regiones al interior del país, y contemplar medidas específicas sobre costos de información, coordinación entre las empresas, sistemas de subcontratación y costos irrecuperables, es decir, los que contribuyen a conformar la atmósfera industrial de un territorio: identificación de oportunidades de inversión, de investigación e, incluso, de actividades que induzcan a que los empresarios, los trabajadores y la ciudadanía conozcan los cambios que experimenta cada región y conjuguen sus esfuerzos para superar las carencias territoriales y pasar a una fase superior de modernización. Este proceso conducirá, eventualmente, a desarrollar centros de servicios vinculados a la producción, centros de investigación y desarrollo, y a estimular actividades de difusión y capacitación en tecnologías genéricas y en tecnologías específicas.

En síntesis, dará lugar a la configuración y consolidación de un *sistema regional de innovación* que, en el plano territorial, corresponde al sistema nacional de innovación descrito más arriba, del cual, a su vez, hace parte.

Propósito nacional

Finalmente, cabe decir que así como los objetivos de transformación económica y social no surgen automáticamente de los mecanismos de mercado, tampoco son el resultado de las manifestaciones y propósitos contenidos en un documento oficial, como el plan de desarrollo. Para alcanzar las metas de crecimiento, equidad y competitividad se requiere que todos los actores sociales compartan esos objetivos. Quizás así lo ha entendido el gobierno del Presidente Samper al considerar que el diseño de la política debe tener un amplio contenido de concertación y participación social.⁸

En términos análogos, para que tenga mayores posibilidades de éxito, la modernización productiva debería constituirse en un propósito nacional. El incremento de la productividad, que también depende de la actitud de los actores económicos, es un instrumento que opera en los frentes de la competitividad de costos y de la competitividad de precios, debilitando la dependencia exclusiva del manejo de la tasa de cambio que, desde luego, sigue cumpliendo un papel en las estrategias comerciales.

En este campo se introduce un instrumento de política no contemplado en el Plan pero que en buena medida lo complementa: el *Pacto Social*, que puede constituirse en factor aglutinante de la sociedad para estabilizar la economía y aumentar la productividad, pero que a la vez configura un nuevo elemento en la relación Estado-ciudadanos, dentro del proceso de definición de la nueva estructura social de acumulación en el país, más allá de los estrechos criterios neoliberales de "el mercado manda".

En tanto reúne a los representantes de los sectores laboral, empresarial y del gobierno para acordar medidas que reduzcan el ritmo de inflación y aumenten la productividad, el Pacto podría llegar a ser el instrumento que concite la voluntad común, que comprometa a los

8 Este es un mandato de la Constitución del 91 que aún resta por desarrollar y aplicar en su plenitud; la concertación y la participación deben ser amplias y democráticas para evitar las prácticas clientelistas y de favoritismo político y económico tradicionales, utilizadas incluso cuando las autoridades respectivas proclamaban lo contrario.

actores involucrados con una política macroeconómica, que genere el clima de estabilidad adecuado a la toma de decisiones de inversión de mediano y largo plazos. Así se evitaría la revaluación desbocada de la moneda, que anula los esfuerzos por mejorar la competitividad en los demás frentes, y se recuperaría el poder adquisitivo de amplios sectores de la población que generan la demanda requerida para el florecimiento de los planes y proyectos avanzados. Así, aunque no forme parte de la política industrial propiamente, el Pacto Social la complementa y podría contribuir a perfeccionarla en versiones posteriores, siempre y cuando sean superados los múltiples obstáculos que se levantan para el cumplimiento de sus objetivos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albuquerque, F.; de Matos, C.; Jordán, R. editores. 1990. *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: Impactos y desafíos territoriales*, GEL, Buenos Aires.
- Bowles, Samuel; Gordon, David y Weisskopf, Thomas. 1990. "Power and Profits: The Social Structure of Accumulation and the Profitability of the Postwar US Economy", mimeo.
- DNP-Presidencia de la República. 1991. *La Revolución Pacífica - Plan nacional de desarrollo económico social*, Bogotá.
- Lipietz, Alain y Leborgne, Danièle. 1990. "Nuevas tecnologías, nuevas formas de regulación. Algunas consecuencias espaciales", Albuquerque, de Matos, Jordán [1990].
- Lundvall, Beng-Ågke. 1992. *National Systems of Innovation*, Pinter Publishers, Londres.
- Pérez, Carlota. 1992. "Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo", *El Trimestre Económico* 233, Fondo de Cultura Económica, México.
- Presidencia de la República-Colciencias. 1994. *Colombia: al filo de la oportunidad - Informe conjunto*, Misión Ciencia, Educación y Desarrollo.
- Presidencia de la República-DNP. 1994. *El Salto Social - Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998*, Santafé de Bogotá.
- Superintendencia de Sociedades. 1994. "Distribución regional de la producción industrial", mimeo.
- Zerda S., Alvaro. 1994a. "Contexto económico de la productividad laboral", Fescol, *Pacto social y productividad*, Documentos de Trabajo, Debate Sindical 10, Santafé de Bogotá, diciembre.

Zerda, Alvaro. 1994b. "La política industrial", Eduardo Sáenz compilador, *Modernización económica vs. modernización social*, Ismac-Cinep-UN.

Zerda, Alvaro. En prensa. *Balance del Gobierno Gaviria: ¿Elementos para una nueva estructura social de acumulación?*, Apuntes del Cenes, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja.