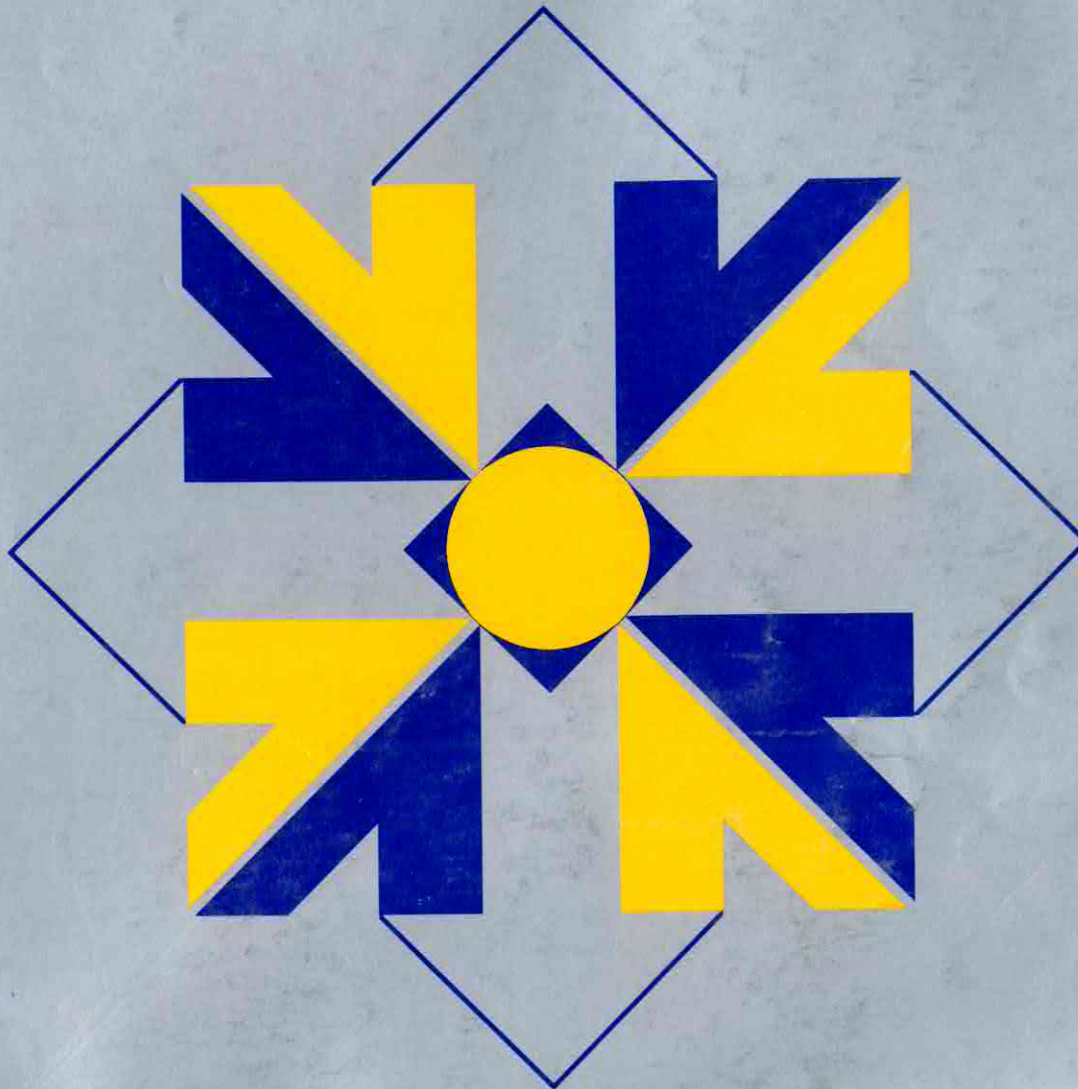


IX

9.1

CONGRESO NACIONAL DE EXPORTADORES
"Concertación para el desarrollo en la apertura"



Cartagena-October 29-30 de 1992
Centro de Convenciones

Ceremonia de entrega del Premio Nacional de Exportaciones
COLTEJER - ANALDEX

 **ANALDEX**
ASOCIACION NACIONAL DE EXPORTADORES

Contenido

Concertación y política industrial: La experiencia colombiana a la luz de algunos casos internacionales de éxito <i>José Antonio Ocampo G.</i> <i>María del Pilar Esguerra</i>	2
La concertación económica entre los sectores público y privado en la Constitución Nacional <i>Carlos Lleras de la Fuente</i>	65

CONCERTACION Y POLITICA INDUSTRIAL: LA EXPERIENCIA COLOMBIANA A LA LUZ DE ALGUNOS CASOS INTERNACIONALES DE EXITO

*José Antonio Ocampo G.**

*María del Pilar Esguerra***

PREFACIO

Este trabajo gira en torno a dos temas un tanto diferentes: la concertación y la política industrial. El primero de ellos es, en realidad, el tema central, pero el énfasis en política industrial en varios apartes se explica por una razón obvia: las formas más avanzadas de concertación que han ocurrido en otros países se han dado en torno a la política industrial. Este es el caso de las naciones asiáticas que son objeto de análisis detallado en un capítulo especial del trabajo.

Así mismo, en sus elementos más propositivos, el trabajo gira en torno a dos ideas diferentes: por un lado, la noción de “democracia participativa” de la Constitución de 1991, y por otro, la conveniencia de dar nuevos cuerpos a la concertación en función de la apertura económica. Esta última línea de razonamiento es aquella que tiene una relación más directa con las experiencias asiáticas y mexicana analizadas.

Esperamos, sin embargo, que esta doble ambivalencia no desvíe al lector de los mensajes centrales: las virtudes de la concertación desde una perspectiva tanto económica como política, pero también la necesidad de superar múltiples obstáculos heredados del pasado que restringen y obstaculizan en nuestro país la adopción de formas más desarrolladas de interacción entre los agentes privados y el gobierno.

El trabajo está dividido en cuatro capítulos. En

el primero se presentan algunas consideraciones conceptuales sobre la concertación, tanto desde el punto de vista económico como político. En el segundo se detallan las experiencias de política industrial y concertación de Japón, Corea, Taiwán y México. Las tres primeras han sido consideradas casi universalmente como casos exitosos de integración a la economía mundial. La última ha sido señalada también como tal, aunque en aspectos más particulares.

El Capítulo III presenta una retrospectiva sobre la política industrial colombiana, que sirve de contraste con la de los otros países analizados. Describe igualmente —a veces en forma descarnada— las modalidades de concertación que ha habido en el país y el funcionamiento de los agentes públicos y privados en función de ellas. El último capítulo examina brevemente la historia más reciente de concertación durante la apertura y examina la serie de cambios en las instituciones y en los modos de operar de los distintos agentes que es necesario adoptar para explotar los beneficios de la concertación en el nuevo contexto político y económico del país.

No es fácil para quienes ejercemos normalmente la disciplina de la economía hacer incursiones en terrenos que pertenecen tradicionalmente a la ciencia o incluso la filosofía política. Menos aún es hacerlo sin caer en formulaciones mecanicistas, como las que criticamos en el Capítulo I a algunos de nuestros colegas. Esperamos que no seamos víctimas de nuestra propia arma.

* Investigador Asociado de Fedesarrollo

** Editor de *Coyuntura Económica* e Investigadora de Fedesarrollo.

Capítulo I

CONCERTACION, ECONOMIA Y POLITICA

I. INTRODUCCION

El término concertación es uno de tantos que no figura en el léxico de la teoría económica tradicional. En el caso de economías mixtas como la nuestra, el Estado es visto casi invariablemente en dicha teoría como un ente externo al verdadero proceso económico, que tiene lugar fundamentalmente en la arena del mercado. Como ente autónomo interviene en el funcionamiento de los mercados para corregir sus fallas y maximizar el bienestar social o, en versiones alternativas de vieja y nueva data, para distorsionar la asignación impersonal y eficiente de los recursos a través del mercado. En cualquiera de estas dos alternativas, la manera como el Estado interactúa con el sector privado es una de tantas “cajas negras” de la teoría económica. Incluso no es evidente en estas teorías que el Estado tenga que interactuar con el sector privado: simplemente define unas “políticas” que los distintos agentes privados reciben y toman evidentemente en cuenta para sus decisiones de producción, consumo, inversión, etc.

Los fundamentos económicos de la concertación pueden encontrarse dispersos, sin embargo, en una serie de contribuciones a las teorías macroeconómicas y del desarrollo pero, especialmente, en la literatura referente a política industrial. Estas teorías identifican algunos casos en los cuales las instancias de consulta, información y negociación entre los sectores público y privado es conveniente, o incluso se deben definir y ejecutar conjuntamente políticas específicas o, finalmente, el gobierno debe jugar el papel de árbitro entre agentes privados con intereses opuestos. Las justificaciones para todo este con-

junto de *interacciones* con el sector privado y no meramente para intervenir desde fuera es lo que denominaremos más adelante las “bases económicas” de la concertación, concebida genéricamente como este sistema de consultas, negociación, definición o ejecución conjunta de políticas económicas.

Es evidente que definido el concepto en forma tan amplia, cubija muchas formas de interacción que se dan en la práctica: desde los contactos informales entre los líderes gremiales y los Ministros en el caso colombiano hasta los mecanismos más complejos de interacción entre los sectores públicos y privados, tales como las que denominaremos “políticas sectoriales conjuntas” típicas de los procesos de industrialización japonés, coreano y taiwanés, la definición tripartita de la política de ingresos y salarios de los modelos socialdemócratas europeos, o la “planeación indicativa” francesa¹. Sin embargo, esta definición amplia es preferible a una mucho más estrecha, que tome únicamente en cuenta las modalidades *formales* o legales de dicha interacción, ya que ello puede precisamente hacer perder de vista la importancia práctica de las modalidades informales, aún en sistemas complejos de interacción. Sin embargo, definimos concertación únicamente cuando la relación correspondiente involucra a la rama ejecutiva del poder público (incluido en la actualidad el Banco de la República), para diferenciarlo del “cabildeo” que tiene lugar con la rama legislativa². Es, por eso, un fenómeno típico de economías en las cuales, por distintas razones que mencionaremos más adelante, el poder ejecutivo tiene el control de gran parte de los instrumentos económicos.

¹ Véase Saez (1988).

² Obviamente debe diferenciarse también del tráfico de influencias y de múltiples modalidades de corrupción.

A diferencia de lo que acontece con la teoría económica tradicional, la forma como las distintas clases sociales, o los distintos intereses económicos o grupos de presión influyen o se incrustan en el poder político, en sus diferentes esferas, y como los conflictos de intereses se resuelven en dicha arena, es, por el contrario, uno de los temas centrales de toda teoría política. A lo largo de la última década o década y media, un conjunto de economistas, fundamentalmente neo-clásicos, ha incursionado en este tipo de análisis, dando lugar a lo que se ha venido a denominar “nueva economía política”³. Este tipo de análisis es, en muchos casos, una formalización de viejas teorías políticas o sociológicas sobre los “grupos de presión” o sobre el Estado. Por lo tanto, es en gran medida el desarrollo de viejos conceptos y teorías, adaptadas a los aparatos formales del análisis neo-clásico tradicional.

Más allá de lo que los economistas llamamos normalmente el análisis “positivo” de estos fenómenos, existe, por supuesto, una dimensión “normativa”. Esta última se confunde inevitablemente en muchos casos con concepciones ideológicas sobre las ventajas de uno u otro esquema de organización social. Este también es cierto en alguna medida de todas las escuelas de pensamiento económico, cuyos contenidos ideológicos saltan a la vista, ya sea que se trate de las versiones más estatistas o más “neo-liberales”, pasando por los múltiples matices intervencionistas. De hecho, al final de este capítulo argüiremos que, utilizando viejas teorías sociológicas, se podrían visualizar las distintas teorías económicas como las *ideologías* de los grupos tecnocráticos incrustados en el Estado —ya sean de izquierda, centro o derecha—, que sirven incluso como poderosas racionalizaciones para maximizar el poder y evitar la consulta a otras instancias de la sociedad.

Por este motivo, el tema “normativo” básico, que se confunde en última instancia con la forma de organización política del país, no se pone sobre

el tapete en este trabajo. A lo largo de él, especialmente en los Capítulos III y IV, se hace, por tanto, referencia constante es a los conceptos de “democracia representativa” y la “democracia participativa” que define la nueva Constitución Política como *desiderata* de la sociedad colombiana. Sus virtudes se toman, así, como dadas, y simplemente se analiza la conformidad de las instituciones actuales con ellas, o la forma de darles cuerpo bajo las restricciones típicas del sistema político, social y económico del país. En esta materia, sólo hay, en cierto sentido, una contribución marginal, que hace expresa al final de este capítulo, la cual es una simple reafirmación de principios democráticos: como las actuaciones de la tecnocracia tienen un referente ideológico, este grupo social *debe* estar sujeto a control político, porque ésta es la instancia donde en una democracia se dirimen las controversias ideológicas.

En el resto de este capítulo, se presentan brevemente algunos conceptos desarrollados en la literatura económica que sirven para definir la importancia de la concertación desde una perspectiva teórica. En la sección II se analiza este proceso desde el punto de vista de la teoría económica, en tanto que en la sección III se retoma el tema desde la perspectiva de la nueva economía política. Estas secciones se limitan a presentar un bosquejo de los temas correspondientes, sin hacer referencia detallada a la extensa literatura que existe sobre cada uno de ellos.

II. CONCERTACION Y TEORIA ECONOMICA

En la teoría económica tradicional, la intervención del Estado es, ante todo, un medio para corregir las “fallas del mercado” y lograr, así, una mejor asignación de recursos productivos. Las largas controversias que han tenido lugar en las últimas décadas, han dejado claro, sin embargo, que a la larga lista de “fallas del mercado” debe-

³ Véase Bates (1991), Findlay (1991), Grindle (1991) y Meier (1991).

mos agregar la no menos extensa de “fallas del gobierno”⁴.

Del extenso catálogo de temas que han sido objeto de atención en este debate, vale la pena rescatar tres temas específicos, asociados a fallas de uno u otro tipo, que resultan particularmente importantes para el análisis del tema que nos ocupa: (1) los problemas de coordinación de las acciones de los distintos agentes económicos; (2) aquellos asociados a los costos y el acceso a la información; y (3) los que se derivan de la incertidumbre en la cual operan los agentes económicos. Estos tres temas están muchas veces interrelacionados. Así, por ejemplo, el problema clásico de la teoría macroeconómica, el desempleo, se visualizada como en algunas teorías contemporáneas como un problema de “coordinación” asociado a problemas de información de los agentes económicos e incertidumbre. Problemas similares se presentan en otros casos que son objeto de atención en esta sección.

Existen múltiples casos en los cuales se conjugan estos temas en la literatura económica existente. Quisiéramos, sin embargo, referirnos aquí solamente a tres de ellos, donde una interacción estrecha entre los sectores público y privado ofrece un instrumento que, en junto con otras políticas gubernamentales, puede contribuir a mejores soluciones que un sistema de *laissez-faire* o de intervención unilateral del gobierno. Estos casos son: (1) la lucha anti-inflacionaria; (2) las negociaciones comerciales internacionales; y (3) la coordinación de las decisiones de inversión, especialmente a nivel sectorial.

La idea según la cual la concertación puede ser un instrumento útil para la lucha anti-inflacionaria tiene su sustento en un concepto básico de diversas teorías modernas de la inflación: aquel según el cual el proceso inflacionario tiene una fuerte componente inercial. La idea surgió originalmen-

te de versiones neo-keynesianas y estructuralistas según las cuales tal inercia refleja, ante todo, una “pugna distributiva”: es decir, el intento de un sector social de ganar participación en el ingreso a costa de otros, sin que al final, por el resultado conjunto de sus acciones —es decir, la inflación—, ninguno lo logre. En teorías ortodoxas de más reciente origen, la misma idea surgió en torno a la idea según la cual la inercia de las “expectativas inflacionarias” de agentes económicos descoordinados podían generar el mismo resultado.

En cualquiera de estos dos casos, es necesario, por supuesto, que el emisor alimente el proceso inflacionario con expansiones de la cantidad de dinero, lo cual debe tener como contrapartida un déficit fiscal o subsidios crediticios al sector privado. Algunas teorías analizadas verían dichos procesos monetarios y fiscales como efectos más que causas de la inflación, pero este hecho es irrelevante para los propósitos que nos ocupan. El punto esencial es la aceptación por parte de ambos tipos de analistas de la idea según la cual la inercia eleva los costos de la estabilización; en particular, implica que la simple acción del Estado sobre variables monetarias y fiscales generarán en el corto plazo altos costos en términos de desempleo y/o incluso podrían tener rendimientos bajos en términos de reducción del ritmo de inflación.

En estas condiciones, un Pacto Social orientado a negociar directamente la pugna distributiva o a armonizar las expectativas inflacionarias podría ser un instrumento de apoyo al plan de estabilización⁵. En ambos casos, la inflación puede ser visualizada como un problema de coordinación de los agentes económicos y el Pacto como un instrumento específico para resolver este problema. El proceso debe estar acompañado de medidas orientadas a corregir los desequilibrios fiscales, y generalmente está apoyado en algún sistema de control generalizado de precios: Uno de los casos

⁴ Véase, entre muchas contribuciones, el debate sobre “Estado y desarrollo económico” en el *Journal of Economic Perspectives*, verano de 1990.

⁵ Véase, entre muchas contribuciones a esta literatura, el modelo simple de Amadeo y Camargo (1990).

más exitosos del uso conjunto de todos estos instrumentos es el "Pacto de Solidaridad Económica" mexicano de diciembre de 1987, que fue renovado sucesivamente en los meses y años posteriores (con el nombre de "Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico bajo la Administración Salinas). Los antecedentes más importantes de pactos similares se encuentran en las diversas experiencias con políticas de ingresos y salarios en países desarrollados, particularmente aquellos con gobiernos de corte social-demócrata. Estos mismos esquemas han sido, además, utilizados con éxito en varios países europeos como mecanismo para mantener igualmente bajas tasas de desempleo⁶.

Si las experiencias con la concertación en planes anti-inflacionarios no es amplia, el segundo caso que nos ocupa, el uso de este instrumento en negociaciones comerciales internacionales si lo es. Casi invariablemente los gobiernos se apoyan ampliamente en sus sectores privados en estos procesos. Uno de los casos igualmente exitosos de este tipo ha sido la organización de un complejo sistema de diagnóstico, información y consulta con el sector privado por parte del gobierno mexicano en las recientes negociaciones del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá (véase, al respecto, el Capítulo II).

La base fundamental de este tipo de concertación es un problema de información asimétrica entre los sectores público y privado. En el caso que nos ocupa, los gobiernos no sólo tienen a su cargo las negociaciones, sino que tienen una mejor información sobre las características macroeconómicas y estructurales de los países con los cuales se negocia, así como sobre sus normas comerciales, sus intereses y estrategias de negociación, etc. Generalmente, sin embargo, carecen de la información concreta sobre las posibilidades de las empresas de competir en los mercados interna-

cionales, los niveles tecnológicos frente a otras empresas similares de otros países, etc. El sector público puede, a su vez, recabar más fácilmente información sobre factores que determinan las condiciones globales de competitividad frente a la contraparte en las negociaciones, pero el sector privado tiene generalmente mayores posibilidades de hacerlo a nivel sectorial. La creación de sistemas de consulta puede ser, por lo tanto, la solución óptima a los problemas de información de uno y otro sector.

Nótese, sin embargo, que este sistema de información asimétrica sobre temas globales vs. sectoriales es una característica intrínseca de todo sistema de economía mixta y, por lo tanto, genera múltiples posibilidades de intercambiar información entre uno y otro sector, que puede mejorar tanto el diseño y efectividad de las políticas económicas, como la planeación interna de las empresas. Este hecho genera múltiples posibilidades de intercambio de información o de acción conjunta, tanto de carácter global como sectorial. Además, aunque el problema básico que hemos señalado es el de información asimétrica, ella puede generar elementos de incertidumbre que afectan a uno y otro sector. Así, las autoridades económicas siempre parten en el diseño de sus políticas de un alto nivel de incertidumbre sobre las expectativas de los agentes privados, e incluso sobre la naturaleza de las funciones de comportamiento. Por su parte, los agentes privados deben tomar sus decisiones de producción e inversión sin una visión clara sobre la evolución futura de la economía, asociada de manera no despreciable a la posible evolución de las políticas estatales.

La concertación permite en estos casos formas fructíferas de reducción de los niveles de incertidumbre, especialmente en aquellos en los cuales las expectativas juegan un papel decisivo. Fuera

⁶ Véase, al respecto, Rowthorn y Glyn (1990). Este trabajo muestra que tres de los cinco países desarrollados que han mantenido bajas tasas de desempleo a partir de 1973 (Austria, Noruega y Suecia) lo han hecho con modelos que los autores denominan "corporativismo social". Los otros dos son Japón y Suiza; este último es, sin embargo, un fracaso, según los autores, porque su único mecanismo para mantener bajas tasas de desempleo ha sido no renovar los permisos temporales de la mano de obra inmigrante.

de la inflación, el caso más importante donde esto es cierto es, sin duda, la inversión. El gobierno tiene, en este caso, el control —al menos parcial— de las principales variables macroeconómicas y una información mucho más rica sobre los factores que las afectan. Al mismo tiempo, los particulares poseen información clave de carácter microeconómico sobre las oportunidades de inversión en distintos sectores y, sobre todo, son aquellos agentes cuyas expectativas y comportamiento determinará la efectividad de las políticas.

La información asimétrica característica de estos casos se puede resolver con múltiples instancias de consulta, desde aquellas que mejoran la información sobre la visión de que las distintas partes tienen del proceso económico, hasta la planeación conjunta. Como lo refleja el caso de aquellos países que han adoptado esta última vía, el gobierno llega incluso a comprometer el manejo de las variables globales (el gasto público, las modalidades de tributación, e incluso el manejo de otros instrumentos dentro de ciertos rangos) contra el compromiso del sector privado de mantener ciertos niveles de inversión, o del sector obrero de mantener las demandas salariales dentro de cierto rango. El intercambio de información o los compromisos conjuntos reducen en estos casos el nivel de incertidumbre de todos los agentes. Ambos factores —la mayor información y la menor incertidumbre— permiten el mejor funcionamiento de los mercados y aseguran una mayor efectividad de las decisiones públicas. El Estado puede inducir, en particular, a los agentes privados más aversos a realizar inversiones que de otra manera no se llevarían a cabo.

Aunque este tipo de planeación se puede llevar a cabo a nivel global, la aplicación más común es lo que denominaremos “planeación sectorial conjunta”. De ella son ejemplos notorios los casos japones, coreano y taiwanés que son objeto de atención en el Capítulo II de este trabajo. Las bases teóricas concretas de este tipo

de planeación se encuentran en la literatura sobre “política industrial”, especialmente en países en desarrollo. En estos casos, sin embargo, el elemento que juega el papel decisivo es un problema particular de coordinación de las decisiones de inversión, que surge de las externalidades —de demanda y tecnológicas, en particular— que cada proyecto genera a otros inversionistas. Este problema de coordinación está íntimamente ligado, sin embargo, a problemas relacionados de información (sobre las acciones de otros agentes privados y del apoyo del gobierno al desarrollo sectorial).

El problema puede ser ilustrado con un caso que estuvo en años recientes en la agenda del sector privado colombiano: el montaje de un nuevo complejo petroquímico, posiblemente en Cartagena. El proyecto consistía de una planta de “cracker” productora de petroquímicos básicos, conjuntamente con otras productoras de petroquímicos secundarios y compradoras de los productos de la primera. El proyecto sólo era rentable si se realizaba en su totalidad, con un margen relativo a cuales proyectos del segundo grupo se llevaban a cabo. Este tipo de interrelaciones no es, por supuesto, único de este sector, ni únicamente de la industria manufacturera. Por ejemplo, podemos argumentar con mucha razón que la competitividad de nuestra industria cafetera colombiana no se deriva únicamente de las ventajas naturales de nuestros suelos, sino también de la compleja red de instituciones que apoyan el sector, la más desarrollada del país en la materia y del sector cafetero en el mundo. Este tipo de interrelaciones ha sido, además, uno de los temas preferidos de la literatura económica reciente, incluidas muy conocidas obras sobre los determinantes de la competitividad internacional⁷.

En la literatura clásica de desarrollo, donde el tema se formuló por primera vez, se generó una rica controversia sobre desarrollo “equilibrado” y “desequilibrado”, incluido el debate

⁷ Véase, en particular, la muy citada obra de Porter (1990).

interrelacionado sobre el “gran salto” (big push)⁸. La implicación más importante que surge de esta literatura es la necesidad de un agente que coordine el proceso conjunto de inversiones. Debido al carácter “público” de las funciones de coordinación, esta función ha sido generalmente asignada al Estado. Sin embargo, debido a la compleja naturaleza de las decisiones involucradas, la interacción estrecha entre el sector público y el privado es posiblemente la solución óptima, ya sea bajo liderazgo del gobierno o de un agente privado que adopte las funciones públicas (este es el caso del sector cafetero en Colombia). Esta es precisamente la naturaleza de los procesos de “planeación sectorial conjunta” de los países asiáticos mencionados.

Algunos de los casos más importantes de interrelación de decisiones de inversión están asociados a bienes públicos diferentes a la función misma de coordinación. El caso más evidente es el de la infraestructura de transporte. La construcción de una carretera induce una serie de inversiones del sector privado en torno a la vía, las cuales, a su vez, son aquellas que determinan la rentabilidad social del proyecto respectivo. Relaciones similares se presentan, sin embargo, en el caso de otros tipos de infraestructura, de la tecnología, la formación de mano de obra calificada, etc. Estas interrelaciones sirven de base para respaldar la concertación en torno a la inversión pública, es decir, del Plan de Desarrollo, en la medida en que los aspectos más concretos de dicho Plan estén precisamente asociados a la inversión estatal, como acontece en nuestro medio.

No todas las soluciones a los problemas de coordinación, información y eliminación de incertidumbre son, por supuesto, deseables. Típicas soluciones indeseables a estos problemas son los carteles y otras acuerdos restrictivos de la compe-

tencia proscritos en todas las leyes anti-monopolio, incluida nuestra Ley 55 de 1959. Una forma de incorporar esta idea en el análisis es afirmar que las distintas formas de intervención deben aproximar soluciones de un mercado competitivo. Esta idea no es fácil de aplicar, ya que precisamente se interviene porque el mercado falla y, posiblemente, porque no puede ser competitivo por la presencia de bienes públicos de uno u otro tipo (incluida las funciones de coordinación o la generación de un sistema adecuado de información).

No obstante, de este postulado se derivan un corolario importante: la concertación sectorial no se hace menos sino *más* conveniente con la apertura de la economía. En efecto, la apertura elimina el elemento más indeseable de la concertación en economías cerradas: la ausencia de competencia, especialmente en mercados pequeños. Al mismo tiempo se puede hacer más necesaria, ya que las interrelaciones entre actividades privadas, o entre ellas y la provisión de bienes públicos, puede ser crítica para garantizar la competitividad internacional. No en vano los países en desarrollo que han sido maestros en esta materia han ejercitado la planeación sectorial conjunta precisamente en función del desarrollo exportador.

III. CONCERTACION Y ECONOMIA POLITICA

A. Proceso político y concertación

Siguiendo viejos conceptos desarrollados en las controversias de la sociología y la ciencia política, la “nueva economía política”⁹ formula dos interpretaciones polares del funcionamiento del Estado, que sirven de marco para analizar las interrelaciones entre los sectores público y privado y el alcance de la concertación. La primera de

⁸ Entre las múltiples contribuciones a este debate, véanse los trabajos clásicos de Rosenstein-Rodan (1958), Scitovsky (1958), Hirschman (1958) y Nurkse (1967). Para una formulación reciente, véase Murphy *et al.* (1989). Para un análisis conceptual, referido al caso de la planeación sectorial coreana, con énfasis en los elementos tecnológicos del proceso, véase el ya clásico ensayo de Pack y Westphal (1984).

⁹ Para una visión global de esta literatura para los países en desarrollo, véanse los trabajos de Findlay (1991), Grindle (1991), Findlay (1991), Meier (1991) y Bates (1991).

dichas interpretaciones visualiza dicha interrelación como el resultado de una serie de fuerzas que provienen fundamentalmente de la sociedad (society-centered forces), en tanto que la segunda lo visualiza como un proceso que tiene como eje los juegos de fuerzas al interior del propio Estado (state-centered forces). La primera da lugar a un tipo de Estado que aquí denominaremos “subordinado”, en tanto que la segunda tiene como elemento central el concepto de un Estado “autónomo”.

El enfoque del Estado subordinado parte de la premisa según la cual las presiones de los grupos de interés son el determinante fundamental de las decisiones públicas. El Estado juega, así, un papel puramente pasivo: el de la instancia donde confluye el juego de dichos intereses. La política económica es, de acuerdo con esta visión, el mero reflejo de las presiones que se ejercen sobre las autoridades; estas últimas y sus actividades son, así, variables puramente endógenas. Este enfoque coincide con teorías de vieja data, entre ellas las versiones marxistas más mecanicistas —en las cuales el papel protagónico lo juegan las clases sociales más que grupos de presión— y las teorías de escogencia pública (public choice).

En las versiones neoclásicas más difundidas, el concepto de Estado subordinado está íntimamente ligado al de “pluralismo”. Este último niega la existencia de una jerarquía de poder dentro de la sociedad que se refleje sobre las políticas públicas. Por el contrario, postula que la existencia de un gran número de grupos de interés, con objetivos diferentes entre sí, muchas veces contrapuestos, asegura que las decisiones estatales moderan las pugnas existentes. Esta visión es, en cierto sentido, análoga a la de la “competencia perfecta” en economía —aunque, según veremos, la “mano visible” del Estado es, en cualquier caso, más imperfecta que la “mano invisible” del mercado.

Este tipo de enfoque ha sido muy utilizado para explicar el proceso de formación de las políticas públicas, especialmente en los Estados Unidos. Capta, en efecto, características centrales del pro-

ceso de formación de políticas económicas en dicho país, especialmente el papel activo de los grupos de “lobbying” y la fragmentación hiperpluralista de los grupos de interés. Según varios autores, existe mucha evidencia de que las políticas económicas en esa nación responden a la confluencia de ese complejo conjunto de interés. Sin embargo, postulan que la intervención del Estado que resulta de este tipo de sistema no cumple el objetivo primordial de proteger los derechos de la mayoría, ya que sus intereses están inadecuadamente representados en el juego de grupos de presión.

Cuando los distintos sectores sociales no están tan organizados, o no existen las garantías políticas para ello, como acontece en muchos países en desarrollo, este enfoque puede ser menos relevante, como lo postulan muchos autores de la nueva economía política. Una interpretación alternativa puede ser, sin embargo, que las asimetrías en la organización de distintos sectores generan un sistema de decisiones públicas mucho más sesgado en contra de las mayorías. Esta es, según veremos en el Capítulo III, la interpretación que algunos analistas políticos han dado al proceso de concertación en Colombia.

¿Qué papel puede desempeñar la concertación en este enfoque del proceso de formación de políticas económicas? En cierto sentido, si el lobbying se dirige hacia el poder ejecutivo, la concertación es el mecanismo a través del cual se manifiesta el juego de intereses de manera permanente. Mecanismos formales de este tipo podrían garantizar una mayor confluencia de intereses, de tal forma que la política resultante es un resultado más “competitivo”. No obstante, la falta de representación de las mayorías puede ser un obstáculo insalvable para lograr un resultado de esta naturaleza.

En el enfoque alternativo, las élites estatales —incluida la tecnocracia— ejerce directamente el poder, con autonomía directa en relación con los grupos de presión. El comportamiento de dichas élites desempeñará, así, el papel clave en la orientación de las políticas estatales. Los análisis co-

rrespondientes han hecho énfasis sobre los intereses que tienen dichas élites, en particular el de mantenerse en el poder. Por este motivo, las decisiones que adopten estarán relacionadas con el esfuerzo por parte de ellas de comprar el apoyo de otros sectores que les permita crear y mantener coaliciones que los mantenga en el poder. La compra de apoyo puede generar relaciones preferenciales con ciertos sectores: los militares, la propia burocracia pública, ciertos intereses económicos poderosos, etc.

Una variante de este enfoque, que podríamos denominar “normativa neo-liberal”, es la que ha servido como base a muchas de las reformas del Estado adoptadas en diversos países en los últimos años. De acuerdo con esta visión, la autonomía del Estado es necesaria para garantizar el bien común, ya que los grupos de presión sólo buscan capturar rentas extraordinarias a costa de la comunidad. Por ello, las presiones de los particulares deben ser ignoradas si se quieren diseñar y aplicar políticas que sean racionales y verdaderamente beneficien a la sociedad en su conjunto. En el largo plazo, la única posibilidad de garantizar esto es reducir el radio de acción del Estado, porque sólo así se eliminan los incentivos para que los distintos grupos ejerzan presiones indebidas sobre éste, en su búsqueda de rentas extraordinarias.

En las versiones más positivas, la concertación sería un mero instrumento dentro del juego de las élites del poder, y sólo serán utilizadas cuando sirvan para comprar apoyo de ciertos sectores sociales. Esta no es una visión muy favorable de este tipo de procesos. La versión más normativa niega, como es evidente, las virtudes de la concertación. En efecto, de acuerdo con esta visión, la concertación no sólo no sería necesaria sino que, antes bien, podría resultar perjudicial, porque a través de ella los intereses particulares de la sociedad ejercería una influencia desfavorable sobre el proceso de diseño y ejecución de políticas públicas basadas en el interés general.

Ambas interpretaciones tienen, sin duda, una visión excesivamente mecanicista de los procesos políticos, que en no pocas ocasiones resulta incorrecta. Este hecho los lleva a ignorar elementos esenciales de todo juego político, tales como la naturaleza de las instituciones políticas, el papel las ideologías, formas de racionalidad diferentes a las más simples de la teoría económica (maximización de bienestar económico), etc. En la práctica, además, las organizaciones sociales y los Estados están siempre en un punto intermedio entre estas dos interpretaciones mencionadas, es decir, en una situación en la cual tanto los juegos de los intereses como la autonomía relativa de las élites juegan un papel importante, variable según el caso y momento en cuestión.

Visto, finalmente, desde el punto de vista normativo implícito en la Constitución de 1991, existe un papel importante para la concertación en uno y otro caso. En aquellos aspectos de la política en los cuales las presiones de los grupos de interés son especialmente fuertes y notorias, un proceso formal de concertación podría tratar de involucrar la máxima cantidad de intereses, incluidos los de los sectores más débiles, para garantizar decisiones más equilibradas. Por su parte, en aquellos casos en los cuales las élites estatales tienen en la práctica una gran autonomía, puede considerarse como el sector fuerte en el juego de formulación de políticas; la concertación es, en este caso, el mecanismo por medio del cual se incorporan otros sectores en el proceso de negociación de la política económica, para controlar el excesivo poder de la tecnocracia. En ambos casos, se aplica un mismo principio: la creación de contrapesos que eviten una excesiva concentración de poder.

B. Tecnocracia e ideologías tecnocráticas¹⁰

Esta última interpretación difiere tan radicalmente de la visión que hemos denominado “normativa neo-liberal” que bien vale la pena preguntarse sobre su significado real. Nótese, sin embargo,

¹⁰ Las ideas que aquí se expresan son una versión modificada de aquellas expresadas en un trabajo anterior de uno de los autores de este ensayo (Ocampo, 1992f).

que el concepto del Estado que han resaltado los economistas más ortodoxos en años recientes no es diferente al tradicional de la teoría económica que sirvió de punto de arranque a este capítulo — el del Estado autónomo que maximiza el bienestar social—, excepto en la medida en que se agrega la necesidad de reducir el tamaño del Estado para evitar que se corrompa por efecto de las presiones de los grupos particulares o se rechazan ciertas formas de intervención que no se consideran convenientes desde el punto de vista del objetivo del propio Estado.

Si se le sustraen los juicios sobre el tamaño del Estado y las formas deseables de intervención, estos dos conceptos —el del Estado que vigila por el bien común y el carácter corruptor que ejercen los intereses particulares— tienen en realidad un consenso implícito sorprendente en distintas escuelas de pensamiento económico. Ellos llevan apareados, además, dos conceptos adicionales. El primero es un corolario de los anteriores: la tecnocracia económica representa los “verdaderos” intereses de la sociedad en su conjunto —o, si se quiere, los de las mayorías incapaces de organizarse para defender sus intereses—. Es decir, la tecnocracia se apropia de funciones que en cualquier teoría política le corresponden a otras instancias de la sociedad —v. gr., los partidos políticos. El segundo se deriva del carácter deductivo que comparten todas las escuelas de pensamiento económico: la afirmación según la cual tales intereses “verdaderos” no resultan de proceso de consulta popular alguno, sino del recurso al conocimiento que proporciona la teoría. Esto último lleva implícito conceptos radicales asociados a temas que han sido clásicos de la epistemología, es decir juicios sobre la superioridad de una forma de conocimiento sobre otras.

Formulado así, el carácter abiertamente anti-democrático de este modo de pensar salta a la

vista: se deslegitiman a los grupos de interés y se apropian de la representación de los intereses sociales sin ningún mecanismo de consulta democrática. Se trata, así, de una formulación claramente oligárquica —o incluso abiertamente dictatorial—, excepto que, a diferencia de las versiones tradicionales, se trata aquí de una especie de “oligarquía de sabios”. Esta forma de pensamiento, aunque latente, nunca había tenido una versión tan categórica como en la que hemos denominado la versión “normativa neo-liberal”, excepto en un caso particular, que curiosamente corresponde a su aparente polo ideológico: el concepto leninista de “vanguardia del proletariado”.

Hay, por supuesto, un elemento adicional: este tipo de concepción es tremendamente funcional al interés concreto de la tecnocracia de maximizar su poder, evitando la consulta a otros sectores de la sociedad. Esto nos lleva a una conclusión interesante: en el fondo toda esta concepción puede verse como una poderosa ideología —o, más bien, varias ideologías, ya que cada escuela de pensamiento tiene la suya— para justificar el poder de este sector social.

Desde el punto de vista normativo de los principios que permean la nueva carta política del país, la conclusión es obvia. No se trata de eliminar las funciones socialmente productivas de este sector social (por lo demás, mal haríamos dos economistas en proponerlo). Dado el referente ideológico de la tecnocracia, este grupo social *debe* estar sujeto, sin embargo, a control político, porque ésta es la instancia donde en una democracia se dirimen las controversias ideológicas. Esta, fuera de las razones ya anotadas, es una razón adicional para definir múltiples instancias de control democrático a la tecnocracia, tanto por parte del poder legislativo como de los mecanismos de “democracia participativa”, que incluyen la concertación.

Capítulo II

POLITICA INDUSTRIAL Y CONCERTACION LA EXPERIENCIA DE CUATRO PAISES

I. INTRODUCCION

Tres experiencias de éxito en materia de industrialización y desarrollo exportador indiscutiblemente son los casos de Japón, Corea y Taiwan. En estos países, además, ha primado un modelo de desarrollo basado en un proceso de concertación permanente entre el sector público y el privado para el diseño y aplicación de la política industrial.

Se ha denominado “milagro japonés” al fenómeno del rápido y muy exitoso desarrollo de esa nación asiática, que surgió prácticamente devastada de la II Guerra Mundial, pasando a constituirse en una de las más desarrolladas del mundo. Experiencias también muy exitosas de desarrollo industrial constituyen los casos de Corea y Taiwan. Al igual que el Japón, surgieron de ser economías pobres y atrasadas, a consolidarse como medianamente industrializadas (Economías de Industrialización Reciente, como se les conoce en la literatura).

Se podrían distinguir, sin embargo, dos etapas en el proceso de desarrollo de estos países asiáticos. Entre los cincuenta y los setentas, el Estado ejerció un control bastante estricto sobre la asignación de los recursos en estas economías. En la segunda etapa, desde mediados de los setenta hasta hoy en día, se han llevado a cabo reformas hacia la liberalización y flexibilización de estos controles y el papel desempeñado por el Estado se ha vuelto un poco más sutil y ambiguo. Esta segunda etapa, además, ha coincidido con un relanzamiento de la estrategia de industrialización. En los tres casos, se ha intentado profundizar el desarrollo de esta rama productiva promoviendo la creación de nuevos sectores más avanzados en la escala industrial. Esta intención común se ha

llevado a cabo, sin embargo, de manera un poco distinta en cada país.

El modelo japonés, especialmente en lo que se refiere a su política industrial, se basa en tres elementos fundamentales: (1) los incentivos de distinto tipo al desarrollo industrial, (2) la selección de sectores a promover; y (3) la planeación sectorial conjunta que es equivalente a un proceso de concertación entre el sector público y los empresarios. En la literatura se le conoce también con el nombre de “lineamientos” o “guía administrativa”¹¹. Los modelos adoptados en Corea y Taiwan, por su parte, han sido copiados y adaptados del japonés y tal como ha sido diseñado por Johnson (1985) “lo han copiado, refinado y perfeccionado, de tal manera que lo que tomó al Japón cincuenta años en construir estas naciones lo hicieron en veinte años”. Aparte de los tres elementos mencionados, se caracterizan también por un cuarto elemento: la participación directa del Estado en el proceso de producción.

Un tanto distinta ha sido la política industrial seguida por los países latinoamericanos, y por México, en particular, el cuarto caso analizado en este capítulo. Tiene en común con la seguida por los países asiáticos tres de los cuatro elementos mencionados: incentivos, selectividad, y participación directa del Estado en el proceso productivo. Sin embargo, difiere en el hecho de que no ha existido lo que se ha denominado la planeación sectorial conjunta, es decir, no ha mediado un mecanismo de concertación sistemático de la magnitud de lo ocurrido en las otras naciones. Recientemente, sin embargo, se han promovido algunos procesos de concertación para la administración y el diseño de la política macroeconómica y sectorial.

¹¹ “Administrative guidance” en inglés. Véase Anowahara (1989) y Wade (1989) por ejemplo.

Esta planeación sectorial típica del modelo de industrialización del Sureste de Asia ha requerido de un tipo de organización social y política muy particular. Por una lado, con la existencia de Estados fuertes y monolíticos caracterizados por una estructura de poder jerárquico, y, por otro, un sector privado con una gran comunidad de intereses. En el caso de Japón, este tipo de organización ha subsistido dentro de un sistema político democrático. En los de Corea y Taiwan, en cambio, ha estado asociado a regímenes totalitarios.

La estrategia de industrialización en todas estas naciones se ha aplicado en varias etapas. En la primera, el Estado —representado por un grupo de tecnócratas relativamente pequeño— decide una serie de sectores a promover. En esta etapa es baja o nula la participación del sector privado, aún cuando se puede suscitar algún debate entre las propias agencias estatales en torno a las mejores alternativas.

Una vez se toman estas determinaciones, en los países del sureste asiático, se vincula activamente al sector privado. En este proceso se determinan los instrumentos a utilizar. En el caso mexicano, la vinculación privada es un poco marginal. Los incentivos se determinan más bien de forma unilateral por parte del Estado. Sin embargo, en los programas automotriz y de microcomputadores desarrollados a partir de los años ochenta se intentó una vinculación similar a la de los países asiáticos, con muy buenos resultados. El objetivo de estos instrumentos es el de recrear unas condiciones de rentabilidad bastante favorables para las producciones escogidas frente a otras alternativas. En algunos casos, en los cuales las inversiones que se requieren son demasiado elevadas, el Estado se involucra directamente, o se acude a la inversión extranjera directa.

En un comienzo, las prohibiciones o licencias para importar es uno de los instrumentos más importantes y asegura una protección a las industrias nacientes. Sin embargo, en los países asiáticos y en los sectores de reciente industrialización mexicanos, esta protección está atada al criterio de

que las empresas se comprometa a alcanzar niveles de competitividad similares a los del mercado internacional a través de metas de exportación que se cumplirán en un período de tiempo determinado. Por lo general, en caso de no alcanzarse estas metas, el Estado ha intervenido para reestructurar o desaparecer líneas de producción.

En los cuatro casos, además, se han utilizado otra serie de instrumentos complementarios como el crédito, los subsidios en los costos de los servicios públicos y descuentos tributarios. Así mismo, se han aplicado incentivos especiales a las exportaciones, tratando de elevar su rentabilidad a niveles muy superiores a los de vender en el mercado interno.

Otros aspectos en los que se encuentran muchas similitudes en el modelo de desarrollo de estos países, tienen que ver con las condiciones estructurales y de manejo macroeconómico que han beneficiado el desarrollo industrial. Un aspecto notable, por ejemplo, ha sido el hecho de que todas estas naciones han protegido intensivamente a su sector agrícola, factor indudablemente más marcado en las naciones del Sureste Asiático, pero que también representa bien cierta parte de la agricultura mexicana. Por otra parte, las cuatro naciones —incluido México hasta mediados de los setenta— representan casos de relativa estabilidad macroeconómica, que se convirtieron en entornos favorables para el desarrollo manufacturero.

Hay, en otros aspectos, marcadas diferencias. Quizás el más notable es el de los niveles de ahorro interno. En Japón y Taiwan, históricamente se han registrado altísimos niveles de ahorro interno. En Corea no han sido tradicionalmente tan elevados, mientras que los de México se pueden considerar bajos. Así mismo, los países asiáticos se han caracterizado por niveles de educación altos y un nivel de entrenamiento de su mano de obra elevado. México no ha contado con estas características.

Por último, también se han registrado algunas diferencias en el grado de participación de la

inversión extranjera. Japón, Corea y México pueden considerarse modelos tradicionalmente “nacionalistas” aunque en el último caso existe una fuerte participación de las compañías multinacionales en ciertos sectores industriales. Sin embargo, ha tenido, al igual que los otros dos países, una legislación restrictiva en materia de capitales foráneos. Taiwan, en cambio, se ha considerado una economía tradicionalmente abierta a la inversión extranjera, en la cual las compañías multinacionales han gozado de un régimen similar al de las industrias locales.

En esta sección del capítulo se analizan las políticas industriales seguidas por estas cuatro naciones, haciendo énfasis en los cuatro elementos mencionados. En la parte siguiente, se describen las distintas etapas del desarrollo industrial de cada una de ellas y los instrumentos utilizados. En la tercera, se analiza con mayor detalle lo que hemos denominado planeación sectorial conjunta, que es el ingrediente más importante de concertación de estas políticas.

II. INSTRUMENTOS DE LA POLITICA INDUSTRIAL: INCENTIVOS, SELECTIVIDAD Y PARTICIPACION DIRECTA DEL ESTADO

A. Japón

De los tres casos mencionados, Japón se constituye sin duda en el más exitoso de todos. Los niveles de desarrollo alcanzados son mucho mayores independientemente del indicador que se tome. Al igual que en los demás países del Sureste Asiático, se partió de condiciones de gran pobreza después de la guerra. Lo primero que hicieron las autoridades fue aplicar una política de reforma agraria y urbana. En las tres naciones, además, se nacionalizaron las instituciones financieras y se establecieron recios controles de cambios. Luego se definieron las políticas de industrialización, basadas en altos niveles de protección, normas sobre

inversión extranjera, promoción de exportaciones y planeación sectorial entre el gobierno y el sector privado en materia de inversiones y tecnologías.

El modelo de desarrollo impuesto por el Japón, y más tarde copiado por Corea y Taiwan, fue precedido de una intensa discusión en torno al tema de hacia donde dirigir la intervención del Estado en el proceso de industrialización. Los economistas vinculados al Banco del Japón y el Ministerio de Finanzas, creyentes en las doctrinas del libre comercio, insistían en que la estrategia de desarrollo e industrialización de esa nación debía estar ligada a las ventajas comparativas. Consideraban que este era el camino “natural” al desarrollo económico, el cual debía reflejar los bajos costos de la mano de obra y basarse en la promoción de aquellas industrias más intensivas en este factor productivo, como los textiles.

Los profesionales vinculados al Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI), en cambio, argumentaban que tal sendero de desarrollo más bien perpetuaría bajos niveles de productividad y de ingresos de la población. Consideraban que las políticas de industrialización debían diseñarse no solamente para utilizar de la mejor manera posible los recursos existentes, en el sentido estático de la teoría, sino para crear nuevas ventajas en la producción de otro tipo de bienes. En particular, el MITI creía que el Estado debía promover industrias más intensivas en el uso de capital y mano de obra calificada, escasos en ese momento en el Japón, de tal manera que habría “creación” de los factores prácticamente inexistentes en esa nación. Así, las propias ventajas comparativas también se irían “creando”, en lugar de tener que basarse en lo heredado del pasado¹².

Durante esta primera etapa de la posguerra, el Japón fue manejada como una economía de escasez. Su situación de destrucción, así como sus inmensas carencias de recursos naturales básicos fueron los factores fundamentales que determina-

¹² *Krugman y Obsfeld (1987).*

ron la adopción de tal tipo de régimen. La tasa de cambio y las tasas de interés se mantuvieron en niveles inferiores a los que hubiesen prevalecido en ausencia de intervención por parte del Estado, de tal manera que las divisas y el crédito estuvieron sujetos a un fuerte racionamiento.

La existencia de recursos escasos y su manejo por parte del Estado —especialmente el Ministerio de Finanzas y el MITI— le confirió a estas agendas en particular, un gran control y poder en la dirección del desarrollo económico. Este poder se acrecentó todavía más con el uso de los otros instrumentos para promover la industrialización: los aranceles y las restricciones a las importaciones.

Durante los años cincuenta y sesenta los ministerios utilizaron su gran poder para promover una estrategia de crecimiento, en lo que finalmente predominó la visión del MITI y se basó en la explotación de las ventajas comparativas que no eran “naturales” del Japón. Así, grandes cantidades de recursos se dirigieron a industrias químicas y pesadas, con altos niveles de valor agregado por trabajador. Las industrias productoras de bienes intermedios y la siderúrgica fueron las más favorecidas con esta estrategia de desarrollo.

Existe aún un gran debate en la literatura económica con respecto a si el crecimiento tan alto que experimentó el Japón a partir de estos años debe atribuirse a esta estrategia de desarrollo. Hasta dónde este crecimiento se debió al “modelo” de industrialización seguido por esa nación?

Algunos economistas¹³ han argumentado que el Japón llegó exactamente al mismo resultado que se hubiese obtenido sin intervención del Estado. Una economía con tantas restricciones de divisas necesariamente habría desarrollado una industria productora de bienes intermedios como la que desarrolló. Además, se caracterizaba por una serie de factores estructurales que de todas maneras habrían beneficiado un proceso de desarrollo acelerado: los coeficientes de ahorro más altos del mundo, un sistema educativo muy efectivo por el cual pasaba una mano de obra con una mística especial por el trabajo, excelentes relaciones empresarios-trabajadores, y una cultura orientada a los negocios.

Otros autores, además, han hecho notar que los sectores que más crecieron y que luego se convertirían en la base del éxito industrial japonés, como los productores de automóviles¹⁴ y electrodomésticos, no fueron especialmente promovidos por el Estado¹⁵.

Esta fotografía de la economía del Japón de los años cincuenta y sesenta, fuertemente guiada por el Estado, es la que muchos conservan cuando se hace referencia a la nación asiática. Sin embargo, es muy distinta al Japón de los años setenta y ochenta. Ciertamente dejó de ser una economía de escasez, las divisas y el crédito ya no siguieron siendo factores escasos ni racionados, y las formas de intervención del Estado se volvieron más sutiles. En el año de 1964 ese país ingresó al GATT, lo cual le obligó a eliminar casi todas las restricciones al comercio y los

¹³ Véase Krugman y Obstfeld (*Ibid*).

¹⁴ Un caso que típicamente suele señalarse en la literatura como ilustrativo de la poca efectividad de la política industrial en el Japón es el de la industria automotriz durante los sesenta. Schultze (1983), por ejemplo relata que en vista de que había demasiados productores, el MITI trató de que se unieran de tal manera que pudieran aprovechar las economías de escala. Sin embargo, los fabricantes se opusieron, e hicieron caso omiso de las recomendaciones del ministerio. Más tarde todos ellos se consolidarían como fabricantes y exportadores exitosos.

¹⁵ En la literatura existen diversos autores que han argumentado en esta misma dirección. Trezise (1983), por ejemplo ha dicho: “en Japón los fondos públicos jamás se ha dirigido, en proporción significativa, en relación a los requerimientos de inversión a aquellas industrias o sectores productivos con potencial de crecimiento”. Saxonhouse (1983), por su parte, ha refutado el argumento de que los instrumentos de política haya promovido los sectores de alta tecnología: a través de un ejercicio econométrico demostró que normalizando por el stock de capital, la fuerza de trabajo, la posición geográfica y la dotación de recursos naturales, muy poco del éxito japonés podía explicarse por la política industrial aplicada.

subsidios que otorgaba a las ventas externas. Desde esos años se comenzó el proceso de liberalización económica, pero de manera paulatina y gradual. Aún hoy en día Japón se caracteriza por ser una economía muy regulada en el contexto de las naciones más desarrolladas.

Más o menos en estos mismos años el MITI pretendió dar un viraje a la política de industrialización. Una vez alcanzado el desarrollo de las industrias de bienes intermedios y algunos de capital que se habían fijado como meta en los primeros años del proceso, decidió que era necesaria una mayor profundización. Esto se lograría mediante la promoción de ramas industriales intensivas en tecnología. Se crearon entonces nuevos incentivos como los subsidios al desarrollo y a investigación al interior de las empresas en este campo, y la promoción de la investigación conjunta entre el gobierno y el sector privado con el objetivo de desarrollar tecnologías promisorias¹⁶.

Nunca estuvo del todo claro, desde un punto de vista conceptual, sin embargo, la racionalidad de esta estrategia de profundización industrial basada en la tecnología. Las propias autoridades del MITI no coincidían en la explicación de por qué la tecnología era vital: algunos pensaban que era equivalente a promover sectores con grandes potencialidades de expansión hacia el futuro, otros insistían en que el desarrollo en este campo tenía un efecto de difusión muy importante sobre otros sectores industriales y del resto de la economía¹⁷.

De acuerdo con los lineamientos de una economía menos regulada, esta empresa resultó ciertamente menor en magnitud a la que se propuso el Estado durante la primera etapa del desarrollo japonés. Sin embargo, siguió contando con un apoyo decidido del Estado.

Pero, qué tanto efecto tuvo este cambio de estrategia de desarrollo sobre el desempeño industrial? Al igual que lo ocurrido en el período ante-

rior, las ramas que se pretendieron desarrollar desde mediados de los setenta tampoco fueron las más exitosas en términos de crecimiento global. Ni los automóviles ni los electrodomésticos hacían parte de ese grupo de industrias consideradas "intensivas en tecnología", ni fue en estos campos en los cuales se promovió el desarrollo tecnológico por parte del Estado. Siguen siendo los productos de consumo masivo los que representan el éxito japonés, sin que sobre ellos hayan recaído beneficios especiales de la política industrial tampoco en esta etapa. Solamente en el caso de los semiconductores se encuentra una coincidencia entre los deseos de promover y el éxito en términos de crecimiento y exportaciones.

La política industrial japonesa, al igual que la coreana y la de Taiwan, se ha caracterizado por una gran diversidad de instrumentos, que han sido más o menos utilizados en cada una de las etapas del proceso de desarrollo industrial. Se pueden diferenciar dos grandes grupos: aquellos dirigidos a promover las inversiones y la tecnología, y los que se han orientado a la promoción de las exportaciones.

En la primera etapa del desarrollo industrial del Japón, el instrumento más utilizado para promover la inversión industrial fue el nivel de protección. Estos altos niveles se garantizaron a través de la imposición de aranceles y restricciones cuantitativas a las importaciones. En algunos sectores fueron muy elevadas, como el automotriz, que gozó entre 1950 y 1965 de niveles de protección infinitos. Otras industrias en sus primeras etapas fueron protegidas de la misma manera, con el objetivo explícito de que se pudieran desarrollar adecuadamente.

En la segunda etapa de la industrialización japonesa, cuando ya estas industrias habían logrado demostrar su capacidad de competir internacionalmente, se fue relajando este instrumento. Antes de eliminarlo completamente, sin

¹⁶ *Krugman y Ostfeld (1987).*

¹⁷ *Ibid.*

embargo, se dio aviso a los productores para que pudieran adaptarse a las nuevas condiciones con gradualidad. En el mismo caso citado, el del sector automotriz, el período fue de cinco años. En otros casos de industrias livianas, a medida que se fueron alcanzando niveles de competitividad altos, se redujeron los niveles de protección.

En segundo lugar, estuvieron los créditos subsidiados para incentivar el establecimiento de industrias en sectores específicos. Como antes se dijo, el racionamiento del crédito fue un instrumento muy importante para la promoción de la industria y las ventas externas. El total control sobre el sistema financiero durante la primera etapa de industrialización del Japón facilitó la utilización de este como mecanismo para asignar los recursos. Las tasas de interés de estos créditos se mantuvieron en niveles bajos frente a las del resto de la economía, lo que implicó la existencia de subsidios sustanciales. Estos fluyeron en grandes cantidades hacia las industrias que el Estado quiso promover.

Después de mediados de los sesenta, sin embargo, el crédito dejó de ser un recurso escaso, se liberalizaron las normas sobre el sector financiero, y el Estado perdió el control tan estricto que ejercía sobre este recurso. Así las cosas, también disminuyó su importancia como mecanismo directo de promoción de inversiones, aunque siguió siendo fundamental de manera más sutil: en el nuevo esquema el gobierno y el sector privado se ponen de acuerdo en relación al tipo de industria y producto a desarrollar, y los recursos fluyen hacia estos sectores aunque no se ejerza un control tan policivo como en el pasado.

También se creó un régimen especial para la pequeña y mediana empresa que, a pesar de la existencia de grandes conglomerados, ha tenido un desempeño próspero en esa nación asiática. Había una agencia gubernamental especializada en la aplicación de las políticas para este tipo de industrias y un sistema de análisis y consejos administrativos para la pequeña y mediana empresa, cuyo objetivo era promover la utilización de

tecnologías más modernas en estas unidades productivas.

En la mayoría de las ocasiones, el proceso de promoción de inversiones, especialmente durante la primera etapa del desarrollo industrial, estuvo acompañado por la existencia de descuentos tributarios de importancia. Este mecanismo se utilizó en lo que respecta a los impuestos a las utilidades y a los aranceles, principalmente. En la segunda etapa, la política de descuentos tributarios prácticamente desapareció y en la actualidad sólo se aplica a la promoción de la investigación tecnológica a nivel de la firma.

No en todo el período de su industrialización el Japón fue una economía típicamente orientada hacia las exportaciones. Durante buena parte de la primera etapa de su desarrollo, especialmente a finales de los cuarenta y la estrategia de desarrollo fue de sustitución de importaciones. A partir de los cincuenta, las exportaciones comenzaron a tener un tratamiento especial, como suele ser el caso en modelos orientados hacia afuera.

El tratamiento favorable a las ventas externas se otorgaba a través de sistemas de draw-back, créditos subsidiados y las devoluciones de impuestos. Su objetivo era eliminar el sesgo antiexportador que introducía una estructura arancelaria y para-arancelaria protectora. Rápidamente, sin embargo, se vio que la simple eliminación del sesgo antiexportador no era suficiente para orientar la economía hacia las ventas externas y era necesario incrementar la rentabilidad de vender en el mercado externo a niveles muy superiores a las de colocar productos en el mercado interno. En estas circunstancias, no solo era necesario crear un régimen de libre comercio para las exportaciones, sino subsidiarlas fuertemente y reducir los niveles de protección al mercado doméstico.

Una parte de los incentivos a las ventas externas fueron eliminados como consecuencia del ingreso del Japón al GATT a mediados de los sesenta. También se eliminaron los descuentos

mediante el establecimiento de sistemas de draw-back, que no solamente aplicaban a las ventas externas industriales, sino también a las ventas indirectas externas, es decir, a las industrias que abastecían de insumos a las empresas exportadoras. Más adelante se fueron liberando también los aranceles y restricciones a empresas con producciones enfocadas hacia el mercado interno. La mayoría de estas reformas se fortalecieron y profundizaron con la llegada al poder, por la vía democrática, de Park Chung Hee en 1964.

Un instrumento muy importante que se desarrolló a partir de estos años, fue las Zonas de Procesamiento de Exportaciones (EPZ). En ellas se admitía la entrada de bienes sin aranceles, cuando se destinaban a la reexportación. Estas zonas tenían poca o ninguna relación con la industria doméstica. El gobierno proveían los terrenos, las facilidades y hasta las construcciones a precios subsidiados. Atraieron principalmente a inversionistas extranjeros. Así mismo, han sido importantes las zonas francas y los parques industriales.

El Presidente Park introdujo otras reformas de tipo macroeconómico dirigidas a incrementar los niveles de ahorro de la economía. A diferencia de los otros dos casos estudiados —Japón y Taiwan— Corea no se ha caracterizado por altos coeficientes de ahorro interno. Por ello fue necesario diseñar una estrategia en este sentido, que se basó en una reorganización de la recaudación de impuestos y una restricción fuerte de los gastos públicos. Así mismo, se aplicó un programa de estabilización de precios y se incrementaron las tasas de interés.

Durante esta etapa del despegue industrial coreano la política industrial se ejerció estrictamente por el Estado a través de los Planes Quinquenales de Desarrollo Industrial. Estos planes contenían en gran detalle los sectores que se pretendían desarrollar, los mecanismos a través de los cuales se promoverían, y las metas en materia de producción y exportaciones. El organismo estatal encargado de elaborarlos era el Ministerio de

Comercio Exterior y contaban con la aprobación del Consejo de Planeación Económica, que trabajaba estrechamente con la AID y el FMI.

Los dos primeros planes quinquenales (1962-66 y 1967-71), las industrias señaladas fueron las productoras de fertilizantes, textiles, confecciones, calzado, ensamble de productos electrónicos, material de transporte y productos metalmecánicos.

En la siguiente década, los setenta, el crecimiento de las exportaciones industriales comenzó a ser muy acelerado y se combinó con un aumento sustancial de la demanda para producir un proceso de industrialización significativo y más notable que el que se dio en décadas anteriores. Además se produjo una diversificación muy acentuada de estas ventas externas. Los principales productos eran además los mismos provenientes de las industrias que se quiso promover: textiles, productos electrónicos, calzado, equipo de transporte, confecciones y productos metalmecánicos. Dicha estructura exportadora estaba principalmente basada en ventajas comparativas asociadas a la utilización intensiva de mano de obra.

Al igual que el Japón en los años sesenta, las autoridades económicas buscaron entonces profundizar con el proceso de industrialización, promoviendo las industrias más avanzadas dentro de la escala industrial. En parte motivada también por sus preocupaciones en el campo militar, Corea entonces se decidió por la promoción de la industria química y de maquinaria pesada.

Esta opción de política quedó claramente consignada en el Tercer Plan Quinquenal (1971-76), a pesar de la oposición de algunas instancias gubernamentales como el Consejo de Planeación Económica. En 1973 se promulgó el Plan de Desarrollo de la Industria Química y de Maquinaria, como resultado de la iniciativa del ejecutivo. Fue preparado por una serie de tecnócratas muy cercanos al presidente Park, empresarios de algunas de las más importantes firmas y el Ministerio de Comercio Exterior e Industria.

tributarios se inició la liberación del comercio. En lugar de subsidios, se fueron creando otra serie de mecanismos para promover las exportaciones.

Entre los instrumentos más importantes de esta nueva generación de incentivos se destacan los dirigidos al mejoramiento de los procedimientos de exportación y la aplicación de los estándares de calidad (Japan Industrial Standard Mark). Por esta misma época se establecieron oficinas gubernamentales en el exterior cuyo objetivo era tener acceso a la información sobre nuevos mercados, se organizó y participó en ferias comerciales y se establecieron organismos gubernamentales para investigar el mercado internacional y difundir esta información. Así mismo, se promulgó una legislación especial: la ley de comercio, que regula todos los aspectos del proceso de importación y exportación, así como los acuerdos de precios, cantidad y calidad de estos bienes. Contiene disposiciones que atacan las prácticas desleales de comercio de otros países, con la imposición de cuotas y restricciones a la entrada al mercado doméstico. También se crearon nuevos mecanismos para promover las ventas externas a través de la comercialización: se instituyeron los Consulados para Exportaciones del Japón, cuyos funcionarios viajan permanentemente por el mundo para promover los productos de esa nación y organizan exhibiciones y seminarios.

Entre los nuevos sistemas de financiamiento de las exportaciones que no implican la existencia de subsidios que subsisten hoy en día se pueden resaltar: i) Sistemas de anticipos de inversión extranjera; ii) financiación por el Export-Import Bank; iii) sistemas de seguros a las exportaciones, iv) compensación comercial; v) cartas de crédito recíprocas.

B. Corea¹⁸

Un poco diferente fue la experiencia coreana, aunque también predominó este criterio de se-

lectividad en la promoción del desarrollo industrial. Más tardíamente que en el Japón, el “despegue” industrial tuvo lugar en Corea entre mediados de los cincuenta y comienzos de los años sesenta. En una primera etapa, estuvo principalmente orientado por el mercado interno. La sustitución de importaciones de manufacturas livianas y bienes de consumo no duradero fue el motor principal de este crecimiento. Ya hacia 1960, sin embargo, las ventas externas registraban tasas de crecimiento importantes, aunque como proporción del PIB aún eran bajas. Los principales instrumentos para promover la industrialización fueron los aranceles y las restricciones a las importaciones, que recaían principalmente sobre estas manufacturas livianas.

Durante esta primera etapa del desarrollo coreano, el tipo de cambio permaneció apreciablemente sobrevaluado y prevaleció una estructura arancelaria en forma de “cascada” (es decir, más alta sobre los bienes de consumo, menor sobre intermedios y baja sobre los bienes de capital) junto con un sistema de restricciones cuantitativas a las importaciones, muy similar a la existente en varios países en desarrollo, en especial, los latinoamericanos. Este tipo de restricciones eran, además, mucho más importantes para controlar las importaciones que los propios aranceles.

Hacia los años sesenta, el desarrollo de la industria era evidente y comenzó un lento proceso de liberalización de las importaciones, junto con otras reformas de políticas, que al igual que en Japón estuvieron orientadas a la desregulación de la economía. Esto se hizo de forma bastante gradual y recayó principalmente sobre las industrias exportadoras. Se comenzó por establecer una tasa de cambio única a un nivel considerado de libre mercado, se estableció un régimen de “libre comercio” a las exportaciones, mientras que los bienes que se producían para el mercado interno permanecían protegidos. Esto,

¹⁸ Esta sección se basa principalmente en los trabajos de Amsden (1989), Westphal y Kim (1981) y Haggard y Chen (1985) y Pack y Westphal (1984).

En el siguiente Plan Quinquenal (1977-81) se continuó con este programa y se adicionaron nuevos incentivos. También se determinaron nuevos proyectos para la participación de la inversión directa del Estado. Esta fue muy importante en la industria siderúrgica y petroquímica con la asistencia técnica de los japoneses. En otros sectores más bien se negoció con grupos empresariales privados, y en otros pocos casos se prefirió la participación del capital extranjero, principalmente en químicos, equipos eléctricos y electrónicos, productos metálicos y maquinaria.

Cuando no se involucró directamente, el gobierno dirigió todos estos proyectos especialmente a través del manejo del crédito, dado su control total sobre el sistema financiero y sobre las tasas de interés. La mayor parte de las inversiones, sin embargo, se financiaron con ahorro externo una gran parte de los cuales fueron en la forma de préstamos. Con las firmas extranjeras se llegó a acuerdos, (se firmaron cerca de 67 en este período).

La rapidez con que se dio este proceso de inversión fue muy grande e incluso produjo desajustes de tipo macroeconómico. Algunos autores le atribuyen la aceleración de las presiones inflacionarias que se evidenció en este período.

En cuanto a la concepción misma de estos planes, se evidenciaba cierta confusión con respecto a si su objetivo era profundizar la sustitución de importaciones, o elevar el grado de desarrollo de las exportaciones manufactureras. En ambos planes implícitamente consideraban que los dos objetivos podían lograrse simultáneamente.

Quizás el principal obstáculo que enfrentaron las autoridades coreanas con el cambio de estrategia de desarrollo fue el acceso a la tecnología. En algunos casos, implicó el pago de regalías por valores sustanciales, especialmente en el sector productor de maquinaria. Esto mismo llevó a que no se alcanzaran los niveles de

competitividad internacionales, dados unos costos muy altos. En la electrónica, por ejemplo, las firmas domésticas tuvieron muchas dificultades en alcanzar estas tecnologías necesarias para desarrollar el sector. A finales del período comprendido por estos planes quinquenales, las autoridades tuvieron que amenazar con disminuir abruptamente los niveles de protección de estos sectores, si no se lograban producciones a precios semejantes a los vigentes en el mercado internacional. Algunas industrias locales tuvieron que aceptar unirse con compañías extranjeras (principalmente japonesas) para poder aceptar las rebajas en la protección.

Un aspecto que también difiere del caso japonés, es que en estos planes no se consideró que el desarrollo tecnológico autóctono fuera un elemento fundamental. Prácticamente todos los recursos distribuidos por el Estado se dirigieron a inversiones en capital fijo. Y las condiciones favorables a las que se otorgaron llevaron más bien a que las empresas se sobreendeudaran e invirtieran para ampliar su capacidad muy por encima de los niveles posibles de utilización.

Como consecuencia de estos problemas, los planes económicos diseñados por el gobierno de Park se consideraron un relativo fracaso a nivel doméstico, aunque las ventas externas y la producción industrial registraron algún dinamismo (aunque menor que en años anteriores). Aparte de ello, la economía coreana comenzó a experimentar dificultades hacia 1979. El crecimiento de las exportaciones se desaceleró significativamente, se quebraron muchos negocios, y el segundo shock petrolero llevó a una crisis de la balanza de pagos. Las críticas al programa de gobierno se acentuaron, y la situación económica y política empeoró. En octubre de ese año el presidente Park fue asesinado.

Con la llegada al poder de Chun Doo Hwan se dio un nuevo viraje al modelo de desarrollo. Comenzó un proceso de liberalización más decidido, especialmente a través del desmonte de los instrumentos de protección y el retorno del sistema

financiero a manos privadas¹⁹. Sin embargo, el Estado conservó las facultades para designar aquellas industrias que quisiera favorecer, es decir, se mantuvo el criterio de selectividad en la política industrial. Entre ellas, se escogieron producciones más avanzadas desde el punto de vista tecnológico, pero al interior de los sectores productivos en los cuales el país ya tenía tradición exportadora (calzado y astilleros, por ejemplo). Se reestructuraron las inversiones ya realizadas en las industrias química y pesada.

Nótese que en el nuevo plan, la nueva orientación estaba más claramente inspirada en el deseo de promover industrias de mayor contenido tecnológico, cuyas producciones podían convertirse en exportaciones dinámicas con nichos de mercados específicos a nivel mundial, al estilo de lo realizado por el Japón desde finales de los sesenta. Por esta razón, una medida muy importante para lograrlo fue la liberalización de las normas para la inversión extranjera, que en el pasado habían sido un poco más restrictivas que en otros países del Sureste Asiático como Taiwan, Hong-Kong y Singapur²⁰. Estas nuevas reglas permitieron que las empresas multinacionales poseyeran 100% de la propiedad, y se amplió a 427 el número de sectores permitidos para este tipo de inversiones.

A pesar del considerado fracaso del segundo plan de industrialización de Park y el viaje dado por el gobierno de Chun, las exportaciones coreanas más dinámicas en los ochenta, e incluso hoy en día, provienen de aquellas industrias que se promovieron desde mediados de los setenta.

C. Taiwan²¹

El criterio de la selectividad en el diseño de las políticas de industrialización también ha estado presente en el caso de Taiwan. Un poco más tarde

que en Corea, el verdadero “despegue” industrial de esta nación comenzó en los años setenta. Ya para 1979, era una de las mayores exportadoras de manufacturas del mundo en desarrollo. Desde esa época, además, era ya uno de los países más dependientes del comercio: el intercambio (importaciones + exportaciones) representaban un alto porcentaje del PIB (9% en 1980).

Al igual que en Japón y Corea, podemos diferenciar dos etapas del desarrollo industrial en Taiwan, durante las cuales se aplicaron políticas un tanto distintas, y se seleccionaron también sectores nuevos a desarrollar. En el primer período, comprendido entre finales de la guerra y mediados de los setenta, hubo más participación directa del Estado dentro del proceso de industrialización, y mediante los mecanismos tradicionales de protección e incentivos, se promovieron industrias de bienes de consumo duradero y no duradero. Al igual que en el caso de Corea, el tipo de industrias y los instrumentos que se utilizaron se encontraban consignados en planes de desarrollo de mediano y largo plazo (de dos, cuatro y diez años), formulados por el Consejo de Planeación Económica.

En el período comprendido entre finales de los setenta y hoy en día, se inició un proceso de desregulación de estas industrias bastante acentuado. Paralelamente, se dio un viraje al tipo de sectores que se quisieron desarrollar. En esta segunda etapa se dio prioridad a los más intensivos en tecnología, entre ellos los bienes intermedios y de capital. En esta etapa hubo una mayor participación del Estado y de la inversión extranjera japonesa y americana.

La primera etapa del desarrollo industrial de Taiwan, a su vez, se puede diferenciar en dos subetapas distintas. Durante buena parte de los

¹⁹ Algunos autores como Amsden (1989) han sostenido que el proceso de liberalización comenzó realmente durante el gobierno de Park en 1978.

²⁰ Haggard y Chen (1985) le atribuyen el carácter restrictivo de estas normas en Corea, al enorme resentimiento que se tenía a los japoneses. Como medida para evitar un flujo grande de inversión de esa nación mantuvieron este tipo de restricciones.

²¹ Esta sección se basa principalmente en los trabajos de Wade (1989) y Haggard y Chen (1985).

años cincuenta, y especialmente hasta 1958, se siguió una estrategia de sustitución de importaciones.

Existía, al igual que en Corea, un sistema de tipos de cambio múltiples que implicaba una tasa real sobrevaluada. Este régimen se desmontó en 1958 y se reemplazó por una tasa única, que además se devaluó fuertemente para incentivar las exportaciones. Las primeras reducciones y flexibilizaciones a los controles a las importaciones se iniciaron también en estos años. Se introdujeron, además, los instrumentos de promoción de exportaciones que existían en los otros dos países: sistemas de draw-back, incentivos tributarios, crédito subsidiado, subsidios directos y apoyo en mercadeo e infraestructura por parte del gobierno.

La inversión extranjera se reglamentó mediante una legislación que se caracterizó por la ausencia de trabas a la repatriación de utilidades (el tope máximo permitido era de 100%), aunque sí al capital (se permitió una repatriación del 15%). Sin embargo, las compañías extranjeras gozaban de igual acceso a los incentivos tributarios y de crédito. Además, se admitía que poseyeran hasta un 100% de la propiedad de las empresas.

En la literatura sobre esta nación, suele presentarse este período como aquel en el cual se agotó la primera etapa de la sustitución de importaciones. Sin embargo, la verdad es que durante el período inmediatamente precedente hubo una gran indecisión con respecto a las políticas que se venían aplicando y esto llevó a cierto estancamiento de la estrategia de industrialización. Esto se presentó como consecuencia de las intensas disputas de poder que se evidenciaban en el seno del Estado, como consecuencia del enfrentamiento de los poderes regionales y centralistas.

En cuanto al mercado laboral, se aseguraron las condiciones para que su funcionamiento fuera totalmente competitivo. No existía prácticamente ninguna legislación sobre el salario mínimo, o las remuneraciones del sector público o de las empresas multinacionales. Tampoco se promovían las asociaciones de empleadores o los sindicatos, que

existen pero son débiles. Las huelgas era, además, ilegales. Todo ello se reflejó en una participación del empleo en la industria que se mantuvo prácticamente constante, mientras que los aumentos de los salarios reales simplemente fueron reflejando los aumentos en la productividad de la mano de obra en dicho sector productivo.

En la segunda subetapa, a partir de 1958, hubo un cambio claro de orientación hacia un modelo de promoción de las exportaciones. Al igual que en los dos países ya estudiados, el propósito de este régimen era asegurar un entorno de "libre comercio" para los exportadores, o dicho en otras palabras, intentaba eliminar el sesgo "antiexportador". Se perfeccionó en el sistema de draw-back, y se aumentaron los incentivos a través de descuentos tributarios.

El entorno macroeconómico que rodeó el proceso de industrialización de Taiwan en todo este período se caracterizó además por una serie de peculiaridades, que hasta cierto punto contribuyen a la explicación del desarrollo tan exitoso de esa nación. Quizás uno de los aspectos más interesantes es la existencia de niveles de tasas de interés bastante altas, fijadas explícitamente por el gobierno con el propósito de incentivar el ahorro y la intermediación financiera. En general, no se sabe si las altísimas tasas de ahorro (por encima del 30% del PIB desde los años cincuenta) que caracterizan a esta economía deben atribuirse a estas políticas, o más bien son una peculiaridad cultural al igual que en el caso del Japón.

Otro aspecto notable fue la política fiscal conservadora que se siguió, a pesar de los grandes niveles de subsidios otorgados a las industrias que se querían promover y de la baja participación de los impuestos directos como porcentaje del PIB. Durante esta primera etapa del desarrollo industrial de Taiwan, casi siempre se registró superávit en las finanzas del Estado.

Durante esta primera etapa del desarrollo industrial de Taiwan se desarrollaron industrias de textiles, confecciones, ensamble de productos eléc-

tricos y electrónicos (radios, televisores, radiograbadoras), productos metalmecánicos, material de transporte, siderurgia, algunos químicos y plásticos. En el desarrollo de estos dos últimos sectores, el Estado participó como productor directo. En la industria química y de plásticos se buscaron también alianzas con capitales americanos. En la industria eléctrica y electrónica predominaron los Joint-Ventures con capitales japoneses.

Las autoridades económicas de la isla comenzaron a preocuparse por el desempeño industrial y de las exportaciones hacia los años setenta. En el cuarto Plan Cuatrienal (1969) ya reflejaba esta preocupación y señalaba la necesidad de profundizar la industrialización a través de la promoción de sectores que se utilizaran más intensivamente el empleo calificado y el capital. Entre estos sectores se señalaban los de la industria electrónica, petroquímicos intermedios y finales, equipo profesional y científicos, maquinaria eléctrica, automotriz y construcción de barcos.

Durante estos años, además, se presentó un estancamiento de los flujos de inversión extranjera, que habían sido determinantes en la primera etapa de desarrollo del país. Algunos analistas se lo atribuyen a los problemas políticos que se presentaron en esa nación. El gobierno entonces adoptó la política de crear las zonas de procesamiento de exportaciones, con el propósito de promover la inversión foránea al estilo de lo realizado por Corea. Estas zonas funcionaron bien unos años, pero luego su importancia comenzó a declinar.

Esta situación se vio agravada por el hecho de que el primer shock petrolero tuvo un impacto muy importante sobre la economía. La estructura productiva se resintió profundamente, dando lugar a un proceso de relativo estancamiento. Las autoridades se decidieron entonces aplicar la nueva estrategia de profundización industrial, consignada en el plan de 1969. Esta era hasta cierto punto similar a la adoptada en Corea, pero su orientación no era tan marcada hacia la industria química y de

maquinaria pesada. En el caso de Taiwan, las autoridades fueron un poco más cautas: el proceso de inversión inducido por el Estado no fue ni mucho menos de la magnitud del de esa primera nación. Los instrumentos utilizados fueron los mismos de épocas anteriores: protección en las primeras etapas, fuertes incentivos a la inversión y a las exportaciones a través de descuentos tributarios y de tarifas de servicios públicos, crédito subsidiado.

El Estado se involucró directamente en la producción de petroquímicos, siderurgia, astilleros y maquinaria eléctrica. También se comprometió en amplios proyectos de infraestructura, incluyendo la construcción de carreteras, extensiones de las líneas férreas, puertos y hasta centrales nucleares para el abastecimiento de energía eléctrica. Los capitales extranjeros se dirigieron a las industrias de equipos electrónicos y productos químicos.

En el campo tecnológico, también se intentaron políticas de promoción. Se quiso establecer un contacto más directo entre los institutos de investigación locales, las firmas multinacionales, y las especializadas en alta tecnologías.

A comienzos de los años ochenta, esta estrategia comenzó a dar sus frutos y se produjo el ansiado repunte de la industria y las ventas externas de la nación asiática. Sin embargo, al igual que en el caso de Corea, la nueva política de profundización no se consideró en el campo doméstico del todo exitosa. Algunas industrias como la siderúrgica y la automotriz no dieron los resultados originalmente esperados por las autoridades. Algunas líneas de producción debieron abandonarse y otras reestructurarse con la decisiva intervención del Estado, que ya de hecho estaba involucrado como parte en el proceso de producción.

D. México²²

El caso de México es quizás es distinto al de los países analizados, y más semejante al de Colombia, por el tipo de estructura institucional y los

²² Esta sección se basa principalmente en el trabajo de Ros (1991).

modelos e instrumentos que se han utilizado para promover la industrialización. Desde 1950 hasta hoy en día se pueden distinguir tres fases en el crecimiento industrial de México. La primera, durante los cincuenta, cuando se aplicaron políticas de sustitución de importaciones, que permitieron el desarrollo de industrias de bienes de consumo e intermedios. Este proceso se completó más o menos hacia los años sesenta.

La segunda etapa, desde esa última década hasta mediados de los ochenta, cuando comenzó la aplicación de políticas sustitutivas, esta vez tendientes a desarrollar bienes de consumo durable, intermedios pesados y bienes de capital. El régimen proteccionista en este período se basó en la imposición de restricciones a las importaciones —licencias— que recaían sobre los bienes de acuerdo con un criterio de ‘producción nacional’. Los aranceles fueron un instrumento menos importante. En la tercera etapa, por su parte, a partir de 1985, comenzó un proceso de liberalización paulatino del comercio exterior que se prolonga hasta hoy en día.

Durante la primera y segunda etapas del desarrollo mexicano, la utilización de las licencias de importación se complementó con otros instrumentos tales como requerimientos de contenido nacional (principalmente aplicadas a sectores como el automotriz). En sectores de bienes intermedios y de capital se promovieron los “programas de fabricación”. Anualmente, además, se publicaban las “listas de sustitución de importaciones” que contenían productos con alto potencial de desarrollo.

Al igual que en los países asiáticos ya estudiados, había incentivos fiscales. Estos habían sido reglamentados en 1955 por la Ley de Desarrollo de Industrias Nuevas y Necesarias, aunque éstos siempre fueron menos importantes que la protección otorgada a los sectores como mecanismo de promoción. También había crédito subsidiado, aunque en los años sesenta se decidió explícitamente reemplazarlo por la participación directa del Estado. En consecuencia, las labores de finan-

ciación de largo plazo fueron asumidas de manera creciente por los bancos privados, y por la inversión extranjera directa, especialmente en aquellos sectores con tasas de crecimiento elevadas.

Los denominados “programas de fabricación” eran equivalentes a programas sectoriales de desarrollo industrial, que se aplicaban a productos específicos. Otorgaban incentivos a estas producciones a través de una amplia gama de instrumentos, muy al estilo de lo ocurrido en el Sureste Asiático. El más importante era la protección, que se combinaba con descuentos tributarios, y en algunos casos, metas de exportación. Cerca de 750 programas de este tipo se establecieron entre 1965 y 1970 y otros 1200 entre 1971 y 1978. Fue uno de los principales instrumentos para la profundización industrial en esa nación latinoamericana.

Hacia comienzos de los setenta, se convirtió en un objetivo de la política industrial la promoción de exportaciones y el fortalecimiento de la competitividad internacional. Para lograr estos propósitos se crearon varios subsidios a las ventas externas: Certificados de reembolso de impuestos indirectos y exención de aranceles y créditos de corto plazo del FOMEX. Así mismo, se creó una oficina para el financiamiento de las inversiones en sectores exportadores (FONEI). También se establecieron las primeras normas que reglamentaban la maquila, al estilo de las zonas de procesamiento de exportaciones utilizadas en Corea y Taiwan.

En cuanto al entorno macroeconómico que rodeó este proceso, lo más notable fue el régimen de tipo de cambio fijo que prevaleció de 1954 a 1976. Este régimen implicó un desempeño del tipo de cambio real muy estable hasta mediados de los setenta hasta esta época, lo que se combinó con un manejo fiscal y monetario prudente para producir tasas de inflación en niveles bajos y un crecimiento económico acelerado.

A finales de los setenta se promovió una segunda generación de “programas de fabricación”.

Entre ellos, constituyeron los casos más notables del sector automotriz (1977) y los de fabricación de microcomputadores (1981). En estos dos sectores específicos se condicionó la protección y los incentivos que otorgaría el gobierno a metas de precios domésticos y de exportaciones.

Al mismo tiempo, ocurrió un relanzamiento de la estrategia de industrialización a través de la promoción de otros sectores productores de bienes de capital. En 1973 se produjo una importante reforma arancelaria, cuyo objetivo fundamental fue desplazar los niveles de protección hacia aquellos sectores más avanzados en la escala industrial. Esta estrategia de profundización, si bien no fue tan agresiva como la aplicada en las naciones asiáticas, contrasta, por ejemplo, con lo ocurrido en Colombia, país en el que, como se analizará más adelante, no se realizó ningún intento por profundizar el proceso de industrialización a través de una reforma arancelaria, como hubiese sido consistente con el modelo de sustitución de importaciones. Se dieron, además, subsidios a la importación de maquinaria para estos sectores, y se revisaron los incentivos fiscales. Los bancos de desarrollo jugaron, además, un papel fundamental en el desarrollo de estos sectores. También se impuso una legislación sobre la inversión extranjera, que era un poco restrictiva, y, en particular, solamente admitía la existencia de empresas mixtas (hasta un 49% de capital foráneo).

El entorno macroeconómico comenzó a ser menos estable a mediados de los setenta. Aparecieron dificultades en el campo externo, aumentando la inestabilidad cambiaria. Entre 1977 y 1981 hubo una fuerte apreciación como consecuencia de la bonanza petrolera.

La política industrial entonces dejó de basarse en instrumentos de tipo general y se redujo principalmente a la aplicación de estos programas específicos. Otros programas específicos que datan de esta misma época fueron los de la industria de la "maquila". Para estas producciones se creó un régimen especial de comercio mediante el cual se permitió la importación libre de insumos para se

procesados y reexportados, al estilo de las Zonas de Procesamiento de Exportaciones en Corea y Taiwan, pero ciertamente más exitosas. Este sector permaneció muy desvinculado del resto de la industria mexicana.

Desde 1982 la economía mexicana comenzó un proceso de ajuste que se prolongó hasta 1985. Las condiciones externas se tornaron especialmente adversas como consecuencia de la crisis de la deuda, la caída de los precios del petróleo, y el alza de las tasas de interés. Estos ajustes se basaron en movimientos bruscos del tipo de cambio y de las finanzas públicas. En 1982, por ejemplo, se devaluó fuertemente en tres ocasiones. En los siguientes años se adoptó un régimen de minidevaluaciones, que de todas maneras implicó inestabilidad de esta variable, aunque estos ajustes finalmente llevaron a una recuperación de las ventas externas de petróleo y a un mejoramiento de la situación externa. Sin embargo, también se tradujeron en una fuerte recesión y un aumento de los índices de inflación.

Como consecuencia del poco éxito de las políticas en estos dos últimos campos, así como su ingreso al GATT, México se embarcó desde 1985 en un progresivo programa de liberalización y desregulación de la economía, con lo cual se inicia la que aquí hemos denominado la tercera etapa del desarrollo industrial.

En 1987, se suscribió el llamado Pacto Social entre gobierno, empresarios y trabajadores con el objetivo explícito de controlar la inflación. Este pacto social contenía, además, el compromiso por parte de las autoridades de controlar las alzas de los precios básicos bajo su control, tales como la tasa de cambio y las tarifas públicas, así como la propia iniciación de la reforma comercial dentro de unos plazos y cronograma que le imprimían cierta gradualidad y selectividad. Los empresarios, en contraparte, se comprometieron a moderar los aumentos de los precios de sus productos, en ventas que los trabajadores aseguraron mantener en concordancia con las metas de inflación sus peticiones salariales.

Dentro de este contexto específico, se produjeron varias reformas arancelarias, eliminando las restricciones cuantitativas a las importaciones y reduciendo sustancialmente los aranceles. También se modificaron los sistemas de incentivos a las ventas externas, eliminando virtualmente todos los subsidios, y dejando vigente tan solo un sistema exenciones de impuestos sobre importaciones para algunos sectores específicos, por un período de tiempo determinado.

En algunos sectores prioritarios se mantuvieron los programas de fabricación como el automotriz, aunque las reformas implicaron una relajación de las licencias de importación y de requisitos de integración nacional. Estos se han reemplazado por topes de valor agregado doméstico. Se han permitido las importaciones de productos terminados en algunos productos terminados según un calendario previamente anunciado.

En el sector de microcomputadores, aunque se mantuvieron los programas, también se produjeron cambios importantes. Se flexibilizaron las normas de IED, permitiendo propiedad foránea hasta por el 100% del capital, aunque las empresas que tuvieran estas características se debieron comprometer con metas de exportación más elevadas. También se eliminaron las barreras a la importación y se aplica un arancel máximo de tan solo un 20%, dependiendo del contenido de partes producidas nacionalmente.

En la actualidad, es posible hacer una evaluación del desempeño de estos dos sectores. Ha sido mixto: algunas producciones han resultado bastante exitosas, especialmente en aquellas en donde ha habido más coincidencia de intereses de las compañías multinacionales y el Estado. El sector automotriz en general ha sido uno de los que registró mayores incrementos en exportaciones en los ochenta y además posee un alto coeficiente de exportación: cerca de un 50% de su producción se destina al mercado externo. El caso de los compu-

tadores es muy similar, llegándose no solamente a altos coeficientes de exportación sino de penetración del mercado doméstico. Hoy en día, además, las diferencias entre los precios domésticos e internacionales son bajas. Estos resultados ciertamente revelan que la política de industrialización seguida en estos campos fue mucho más exitosa que la seguida en otras producciones, con menos instrumentos específicos y menores niveles de compromiso por parte del sector privado.

En conclusión, la política de industrialización de México puede considerarse más cercana a un clásico modelo de sustitución de importaciones, con elementos de promoción de ventas externas. Los programas sectoriales específicos fueron sobretodo muy importantes en el proceso de profundización industrial, y además, en el desarrollo de sectores de dinamismo exportador tales como el automotriz y de computadores.

Los instrumentos para la promoción industrial, sin embargo, no difieren sustancialmente de los utilizados en las naciones asiáticas estudiadas: la protección, los subsidios y la política macroeconómica estable fueron también en este caso elementos fundamentales de la política industrial, hasta mediados de los ochenta. De ahí en adelante la estrategia mexicana ha sido más liberalizadora, e incluso hoy en día, podría considerarse que esa nación latinoamericana es más liberal en su régimen de comercio que algunos países asiáticos como Corea²³.

Hacia el futuro, las perspectivas de la profundización industrial de México está muy ligada al tratado de Libre Comercio Norteamericano (NAFTA). Como han insistido algunos analistas²⁴, no porque éste implique nuevas oportunidades de comercio, sino por el influjo de inversiones directas en este sector, procedente de Estados Unidos y Canadá. Estas se localizarán en sectores que se desarrollarán con base en el mercado del norte, seguramente en industrias con

²³ Véase UNCTAD (1992).

²⁴ Véase Ten Kate (1991).

mayores contenidos tecnológicos. Así, en el mediano plazo redundarán en un proceso de profundización industrial importante en la nación latinoamericana.

III. LA PLANEACION SECTORIAL CONJUNTA

El proceso de planeación sectorial conjunta es aquel mediante el cual el Estado sugiere al sector privado embarcarse en ciertos proyectos de inversión y, al mismo tiempo, se compromete a recrear, para el éxito de estos proyectos, unas ciertas condiciones de política. Un aspecto muy importante de este proceso es que cada decisión se negocia: es decir, se exige reciprocidad de parte y parte. Por ello, implica un proceso de concertación permanente y continuo entre el gobierno y el sector privado. Así, mientras el gobierno se compromete a recrear unas condiciones ficticias de rentabilidad en los distintos sectores que pretende desarrollar por el tiempo necesario, el sector privado adquiere el compromiso de invertir en estos sectores y alcanzar niveles de competitividad similares o superiores a los internacionales. En la mayoría de los casos, los compromisos incluyen exportaciones en un período de tiempo previamente determinado por las partes.

A. Japón

En una sociedad como la japonesa el consenso siempre ha sido un elemento fundamental de las relaciones entre los individuos, y en la relación Estado-sector privado, en particular. Este gran consenso no permite, en ocasiones, diferenciar de dónde surge realmente el liderazgo, cualquier medida de política adoptada, es simplemente la representación del consenso que existe entre el Estado y los ciudadanos directamente involucrados en ella. En relación a las políticas de industrialización, en algunas ocasiones, incluso, el gobierno no

toma ninguna acción hasta cerciorarse de que existe suficiente acuerdo con las firmas, independientemente del grado de influencia que haya tenido que ejercer para alcanzarlo.

Esta peculiaridad del “modo de ser” japonés es una de las características que explica la posibilidad de existencia de Planeación Sectorial conjunta en esa nación. Los casos de Corea y Taiwan son un poco diferentes, puesto que no constituyen sociedades de consensos. Sin embargo, puesto que ambas estuvieron dominadas en algún período de su historia por el Japón conservan algunas características culturales en común con esa nación. En Corea y Taiwan la planeación conjunta ha sido facilitada más bien por la existencia de regímenes de poder totalitarios, que le otorgan al Estado la facultad de intervenir sin generar mayor oposición por parte del sector privado²⁵.

El consenso japonés se consigue, en una primera instancia, a través de las consultas informales por parte de los funcionarios públicos a los grupos económicos. Se ha dicho que el proceso de toma de decisiones en el Japón se realiza por consenso y por niveles, de tal manera que al llegar a los niveles altos, la decisión está prácticamente tomada. Es por ello que en una instancia posterior, las consultas se llevan a cabo a nivel más formal, pero normalmente a ese nivel, ya las decisiones han sido aceptadas.

La propia estructura industrial japonesa, además, facilita este proceso. La organización empresarial de ese país puede considerarse como una “comunidad de firmas”, en la cual existen estrechas relaciones entre empresas, que se derivan de reuniones frecuentes entre los presidentes, la existencia de fondos de inversión mutuos, marcas compartidas, relaciones públicas conjuntas, de tal manera que existe una identidad común y para beneficio mutuo²⁶. En la literatura en diversas ocasiones se ha caracterizado a la organización

²⁵ Awanohara (1989).

²⁶ Véase Hamilton *et al.* (1987). Este autor muestra que, históricamente, en Japón existe una tradición de este tipo de relaciones. Antes de la guerra existían en esta nación asiática los “zaibatsu” o grupos comunitarios organizados centralmente, que se movían solamente a través de consensos.

industrial japonesa como altamente cartelizada con la existencia de grandes conglomerados, aunque estos estudios no son muy concluyentes sobre los efectos de dicha estructura sobre, por ejemplo, los niveles de eficiencia. Caves y Uekusa (1976), por ejemplo, señalan

“ los efectos de esta cartelización y otras prácticas colusivas sobre la eficiencia son muy difíciles de identificar, y no han sido nunca documentadas con evidencia de tipo estadístico”

Este tipo de organización indudablemente facilita el proceso de consenso que se da para la toma de decisiones. Le permite a la burocracia estatal mantener una relación muy estrecha con el sector privado, simplemente porque éste está representado por unos pocos individuos. Además, hace que los intereses privados sean más coherentes, lo que, a su vez, se refleja en la propia estructura monolítica y jerárquica que tienen las asociaciones de industrias y gremios existente en esa nación²⁷.

Existe un gran número de asociaciones industriales de empresas, normalmente organizadas por industrias, aunque al interior de una misma industria pueden subsistir varias organizaciones. A su vez, estas asociaciones se encuentran agrupadas en federaciones de gremios, y esto llega hasta la conformación de una cúpula de gremios, más conocido como el “Keidanren”. Los contactos entre la burocracia estatal, sin embargo, en este proceso de Planeación Conjunta con concertación, no solamente se dan a nivel de la cúpula de gremios, sino también a nivel de gremios, asociaciones y empresas.

Un aspecto muy importante del papel de los gremios en la estructura social japonesa, es que éstos cumplen principalmente con labores de servicio a sus asociados. El más destacable es el de investigación tecnológica y control de calidad. Esta función la cumplían los gremios incluso

antes de que se iniciara la era del desarrollo industrial en esa nación después de la guerra: Las asociaciones de productores de seda por ejemplo, se encargaban del control de calidad de este producto²⁸. Más recientemente, a través del apoyo estatal, los gremios han asumido en buena parte esta responsabilidad del desarrollo de nuevas tecnologías.

A nivel del sector público también existe una estructura sólida y jerárquica, como es el MITI, que como ya hemos visto, concentra una gran cantidad de poder al interior del sector público. Sus decisiones y sugerencias son altamente respetadas.

B. Corea

En el caso de Corea, existen los llamados “acuerdos institucionales”, que han gobernado desde la posguerra las relaciones cotidianas entre las empresas y la burocracia estatal. Estos “acuerdos” son la manifestación del proceso de planeación conjunta.

En Corea, además, se llevan a cabo dos actividades entre el sector público y el privado que, a juicio de muchos, constituyen una parte muy importante del modelo de industrialización y promoción de exportaciones: 1) el sistema de fijar metas de exportación y 2) la discusión de estas metas y la evaluación de los resultados²⁹. Las primeras se fijan con base en las proyecciones que las mismas empresas exportadoras realizan periódicamente. Le muestran al gobierno que se puede esperar, y cuáles serán los requerimientos de financiación, infraestructura y otras actividades que apoyan el proceso exportador. Estas metas, a su vez, sirven de incentivo a las firmas, que deben alcanzarlas.

Las metas de exportación se fijaron, por primera vez en 1962. Se establecieron trimestralmente, y a un gran nivel de detalle por producto, mercado

²⁷ Awanohara (1989).

²⁸ Véase Urrutia (1983).

²⁹ Westphal y Kim (1981).

y empresa exportadora. En todo el tiempo que han estado vigentes, siempre se han cumplido, o incluso, sobrepasado. Esto demuestra el alto nivel de compromiso de las partes frente a la estrategia exportadora. Aparte de ello, el Ministerio de Comercio Exterior hace un seguimiento casi a diario del desempeño de las exportaciones.

En las reuniones mensuales, por su parte, se revisa el comportamiento de las firmas en el logro de estas metas. A estas Juntas acude el presidente de la República y sus ministros del equipo económico lo mismo que los más altos representantes de la industria. También se discuten allí los problemas para el logro de los objetivos de exportación, incluyendo las trabas burocráticas. Así, el propio gobierno cuenta con información de primera mano, no solamente del comportamiento de las exportaciones y la industria en general, sino del desempeño de las propias agencias oficiales. Estas reuniones mensuales también se han convertido en el foco principal para la negociación de incentivos y “acuerdos” de éstos entre el gobierno y el sector privado.

Hay, en el caso coreano otra serie de mecanismos para la promoción de exportaciones no tan convencionales. Ejemplos de ellos son las exhortaciones públicas por parte del presidente o la premiación a los industriales que llevan a cabo una buena labor. A los exportadores se les ha clasificado en cuatro categorías, de acuerdo con su desempeño exportador. A los que demuestran un mejor desempeño, se les otorga medalla de honor³⁰.

En Corea, al igual que en Japón, existe una estructura industrial relativamente concentrada, que se caracteriza por la existencia de algunas firmas grandes dedicadas a varias actividades a lo largo de la estructura industrial. A diferencia del caso japonés, estos grandes conglomerados —o chaebols— (Hyundai es el más famoso), le han quitado peso a otras formas de organización del

sector privado. Aunque existen agremiaciones de industrias, éstas tienen poco poder como mecanismos de presión frente al gobierno.

Los contactos entre la agencia del Estado responsable de la política industrial y de exportaciones —el Ministerio de Comercio Exterior e Industria— y el sector privado, se llevan a cabo a nivel de firma y no a nivel de gremios industriales.

En algunas ocasiones, sin embargo, éstos últimos han cumplido un papel activo en el diseño de las políticas, mediante la colocación de avisos de prensa protestando por medidas adoptadas. Sin embargo, dado que las reuniones mensuales entre el gobierno y los empresarios constituyen un canal más efectivo de comunicación, la mayoría de los asuntos se ventilan a ese nivel. En tales circunstancias, el papel de los gremios es limitado y muy pasivo en el contexto económico y político de la sociedad coreana.

C. Taiwan

En Taiwan, en cambio, las relaciones entre el Estado y el sector privado son un poco más “distantes”³¹. Pero ciertamente los gobiernos tienen un gran poder de influencia sobre el sector privado, a través del sistema de planeación conjunta similar al vigente en los otros dos casos estudiados.

El Estado y los grupos privados interesados en invertir en cierto tipo de industrias se reúnen y determinan las políticas que se aplicarán. Para asegurar que los acuerdos se están cumpliendo, los empleados de la oficina de Desarrollo Industrial visitan frecuentemente las firmas. Otra forma de contacto es a través de reuniones informales entre oficiales de las agencias públicas y los industriales. En ellas, los miembros del gobierno evalúan el funcionamiento de los acuerdos y ofrecen soluciones en caso de que se presenten problemas específicos³².

³⁰ *Ibid.*

³¹ Wade (1989).

³² *Ibid.*

Este tipo de acuerdos entre el sector público y el privado son individuales “secretos” y normalmente se rodean de mucha discreción. Por la propia idiosincrasia china, que le otorga un papel preponderante a la jerarquía, se supone que los oficiales de alto rango dentro del gobierno que realizan este tipo de acuerdos son personas de alto criterio y confianza, y que no requieren de un marco legal o formal para entrar en este tipo de negociaciones.

Este sistema ha llevado a que los empresarios se preocupen constantemente por mantener buenos contactos dentro del gobierno y en el partido y por lo tanto que exista el “lobbying” como una práctica permanente³³. También por esta razón, casi todas las firmas poseen un departamento de relaciones públicas, muy importante dentro de la organización de las empresas.

La planeación conjunta del proceso de industrialización ha requerido, como en el caso de Corea, de la existencia de unas pocas agencias estatales que aseguren el mantenimiento en el tiempo de las políticas e incentivos. Esto se ha logrado mediante la concertación de poder en una serie de agencias “piloto” que concentran todas las funciones como las de fijar las metas prioritarias en el desarrollo económico, decidir el tipo de industrias que se deben promover y cuáles ya no se necesitan más, obtener consenso para sus planes dentro del sector privado, actuar como promotor de contactos con los mercados e inversionistas internacionales y proveer de apoyo positivo a la iniciativa económica privada.

En el caso de Taiwan existen por lo menos 24 ministerios, comisiones y consejos en la rama ejecutiva que de una manera u otra tienen que ver con estas funciones. Sin embargo, se ha encargado a tres para el manejo de las políticas industriales:

el gabinete en pleno, el consejo de Planeación Económica y la Oficina de Desarrollo Industrial, adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores.

El Consejo de Planeación Económica (CEPD) es un organismo asesor del gabinete con 12 consejeros que son a su vez ministros del despacho, junto con el presidente del Banco Central. Tiene una planta de personal de unos 300 profesionales —constituye la mayor concentración dentro del gobierno de personal calificado— en 7 departamentos: planeación global, planeación sectorial, investigaciones económicas, desarrollo urbano, evaluación de comportamiento, administración de personal y recursos humanos. Debe formular planes de desarrollo a uno, cuatro y diez años, analizar la situación económica coyuntural y los grandes proyectos estatales³⁴.

En lo que se refiere a la Oficina de Desarrollo Industrial (ODI o IDB en inglés), es una de las siete vinculadas al Ministerio de Asuntos Exteriores. Su función es la de ejecutar los planes formulados por la CEPD. Debe llegar a nivel de determinar producto por producto los incentivos fiscales, la lista de aranceles y controles a las importaciones, decidir caso a caso los requerimientos para incluir en las listas de “aprobaciones” las importaciones de algunos bienes, promover a los fabricantes locales a que compren nacional en caso de que existan este tipo de producciones, organizar el cálculo de los coeficientes insumo-producto para el sistema de draw-back, ayudar a establecer acuerdos de exportación, vigilar las negociaciones internacionales que realicen las empresas otorgar préstamos, etc.

Mantiene un staff de 180 profesionales, en su mayoría ingenieros, divididos en 4 unidades: maquinaria metálica, aparatos eléctricos, químicos y manufacturas livianas, zonas francas, regu-

³³ *Ibid.*

³⁴ De acuerdo con Wade (*Ibid.*). En algunas ocasiones esta agencia ha servido de árbitro en discusiones entre ministros cuando éstos no coinciden con respecto a políticas de inversión, pero no tiene autoridad ejecutiva. Simplemente es un organismo asesor. Entre 1978 y 1980 se hizo un experimento de reunir periódicamente el CEPD y algunos líderes industriales, con el propósito de ver el desempeño de algunas ramas manufactureras. Sin embargo, éstas fracasaron debido en parte a que las materias más importantes no se discutían en ellas, sino a un nivel más privado y en mayor secreto.

lación industrial e investigación. Esta agencia tiene responsabilidad de comercio exterior y de la inversión extranjera.

Por el lado del sector privado, la organización es un poco más dispersa. Como ya se dijo, existe en esta nación asiática, a diferencia de Corea o Japón, una estructura industrial más atomizada, que se caracteriza por la existencia, dentro de un mismo sector industrial, de unidades productivas grandes y pequeñas³⁵.

El sector industrial sin embargo está organizado en una serie de asociaciones industriales. Cualquier sector con más de 5 firmas debe conformar una de estas asociaciones, de acuerdo con la ley. Existen algunas como la Asociación Comercial de Taiwan, la de Exportadores, etc. En el sector textil, por ejemplo, existen 18 asociaciones algunas grandes y otras más pequeñas. Estas asociaciones deben contar con la aprobación del gobierno y deben registrarse en el ministerio relevante. Y aunque no está estipulado por la ley, el gobierno ejerce tanta influencia, que en muchos casos termina designando el secretario general de todas estas asociaciones. También tienen vigilancia por parte del Estado a través del departamento de asuntos sociales.

Existen también dos federaciones de empresas: la Federación Nacional de Industrias y la Federación Nacional de Industria y Comercio, pero su papel no es muy activo. Ciertamente, no se pueden comparar con el del Keidanren del Japón, que realmente representa los intereses del sector privado ante la burocracia económica. Son más bien organizaciones vinculadas al propio gobierno, y sus funciones más bien se limitan a la recopilación de estadísticas, y a su vez, suministran información a sus agremiados sobre las medidas gubernamentales de relaciones públicas. En algunos casos se presentan fenómenos de corrupción para

lograr “favores”, aunque si se descubren son severamente castigados.

Como ya se mencionó, en comparación con lo que sucede en Japón y Corea, las relaciones entre el Estado y el sector privado en Taiwan parecen relativamente más distantes. Sin embargo, sí existe contacto a nivel más individual. También a ese nivel es que ocurre el proceso de concertación entre el sector público y el privado.

D. México

Los nuevos acontecimientos a los que se ha enfrentado la economía mexicana a raíz de las reformas estructurales en que se ha embarcado, han implicado un cambio sustancial en las relaciones entre el Estado y los distintos sectores económicos representantes de los sectores productivos. Anteriormente las relaciones entre el Estado y el sector productivo ocurrían pero a un nivel mucho más informal.

A nivel institucional además no existían mecanismos de concertación formales entre el Estado y el sector privado, aunque en la historia del proceso de industrialización mexicano se han hecho algunos intentos por lograr la concertación³⁶.

Quizás en este aspecto es donde se presentan las mayores diferencias entre las estrategias de industrialización seguidas por las naciones en los países del sureste asiático. El Estado mexicano promovió las inversiones industriales normalmente a través de incentivos específicos de política. En algunas ocasiones escogió sectores a desarrollar, pero cuando lo hizo se involucró directamente en la producción a través de inversiones públicas. Es la diferencia que marca un Estado desarrollista estilo asiático y uno protector y arbitro como lo es el existente en la mayoría de los países latinoamericanos.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Según relata Luna (1990) en la década de los ochenta hay algunos ejemplos de intentos de concertación en la sociedad mexicana: las reformas constitucionales propuestas por De la Madrid en 1982, por ejemplo, le daban amplio espacio a este proceso. Otro ejemplo fue durante la crisis financiera de 1983 que llevó a acuerdos entre los banqueros y el gobierno.

Seguramente en estas latitudes se hubiese tachado de injusta e inequitativa una estrategia industrial como la seguida en Taiwan o Corea, en la cual reinaba un régimen de protección discriminante aplicado a empresas individuales, o el otorgamiento público de favores a través de créditos o descuentos tributarios, como lo hacían las autoridades de esas naciones. También habría sido inadmisibles un tratamiento a la inversión extranjera como el que se dio en algunos países del sureste de Asia (principalmente Taiwan), seguramente un sector muy grande de la sociedad se habría opuesto a que se le dieran las mismas prerrogativas que a las firmas domésticas.

En México, el sector empresarial ha tenido organizaciones representativas desde el término de la revolución³⁷. Esta organización está caracterizada por varios tipos de asociaciones. De un lado, las confederaciones de industria y comercio y las vinculadas a los servicios y la agricultura. También hay asociaciones de patrones y un Consejo Coordinador Empresarial (CCE) —al estilo “Keidanren” del Japón—, junto con el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, exclusivamente conformado por los más distinguidos industriales del país. Desde 1960 este último es el que ha conducido la organización empresarial.

El sistema político mexicano, caracterizado por la existencia de un partido político dominante (PRI), representa muy bien la estructura jerárquica de organización de esa sociedad. Este tipo de organización está reflejada también en la propia organización del sector privado. En México existe una rigurosa estructura de abajo hacia arriba en la estructura de los sindicatos y de las empresas.

Más recientemente, se han encontrado nuevas maneras de cooperación entre el sector privado y el sector público en la dirección del proceso de desarrollo. Por lo menos hay dos experiencias fundamentales: el famoso Pacto Social suscrito en

1987 por el gobierno, los empresarios y los trabajadores de esa nación en el cual se comprometieron todos estos sectores a moderar el alza de los precios básicos bajo su control. En el caso del gobierno, se comprometieron metas de devaluación, los empresarios alzas previamente acordadas de precios, y los trabajadores peticiones de aumentos salariales en línea con lo anterior, de tal manera que se pudieran reducir las expectativas inflacionarias, y con ellas, las metas de inflación. Estos pactos se han ido renovando hasta la fecha, y el último tiene vigencia hasta 1993³⁸.

El resultado fue muy favorable. Efectivamente los tres grupos convocados cumplieron con sus partes, y se logró disminución de las expectativas inflacionarias, que junto con otros factores, como la reducción del déficit y la política monetaria sana, se configuraron en la coyuntura favorable que permitió la disminución de los índices de inflación de esa economía.

El segundo hecho reciente ha sido el proceso de participación del sector privado mexicano en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con E. U. y Canadá. Ha tenido un papel muy activo, en parte promovido por el gobierno. El Estado mexicano, como suele suceder en la mayoría de los países latinoamericanos, no tenía la capacidad de determinar cuales eran los sectores que debían cobijar las negociaciones. Esta capacidad la había perdido hace mucho tiempo, con la creciente burocratización del Estado que llevó en muchos casos a desvirtuar la función para la cual habían sido creadas en un principio las agencias públicas.

En estas circunstancias, y con el propósito de no cometer errores que en un futuro habría de lamentar, tuvo que aceptar una participación muy activa del sector privado. Este último, al mismo tiempo, ante la oportunidad que ofrecía el Tratado, ya había iniciado estudios por su parte sobre las potencialidades y los peligros que ofrecía.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Véase Anexo 1.

Esta activa participación estuvo representada en la elaboración de estudios muy completos sobre la situación de cada sector de la economía, su estado de competitividad, sus fortalezas y debilidades y sus perspectivas hacia el futuro. El gobierno además nombró a algunos representantes del sector privado en su equipo de negociadores directos. Así las cosas, el propio Tratado se convirtió en una excelente e inesperada oportunidad para que se diera un proceso de concertación permanente entre el sector público y privado para la dirección del proceso de desarrollo industrial en México. Seguramente, aunque este tipo de colaboración no esté institucionalizada por una norma jurídica, sentará un precedente muy importante sobre los posibles canales de colaboración entre el sector público y el privado.

Las organizaciones de empresarios, a su vez, son una parte muy importante del partido dominante³⁹. Sin embargo, su injerencia en materia de políticas efectivamente es muy limitada. Su organización está más orientada a apoyar el sistema

político que a ejercer una verdadera influencia sobre las estrategias de desarrollo que decidan los gobiernos.

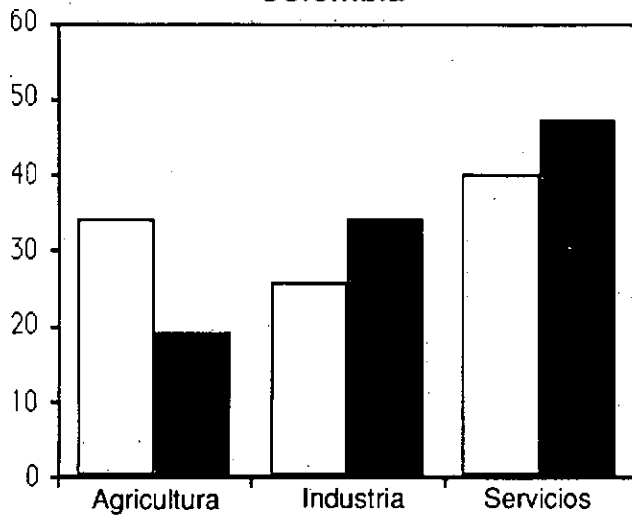
Por su parte, los organismos del gobierno mexicano que tienen a su cargo la planeación económica, y el manejo de las políticas industriales son muchas. En la cúpula del poder en materia económica está el Ministerio de finanzas. Sin embargo, también hay otros ministerios muy importantes como el de comercio exterior y el de agricultura. También existe un organismo de planeación que tiene responsabilidades en el manejo económico. No siempre existe coordinación entre todos ellos para el diseño y ejecución de las políticas.

Más recientemente, como consecuencia de las negociaciones del Tratado de Comercio, el Ministerio de comercio Secofi (Secretaría de comercio y fomento industrial) ha adquirido gran preponderancia en el gobierno mexicano. Fue este el encargado de recopilar, procesar toda la información relevante para estas negociaciones.

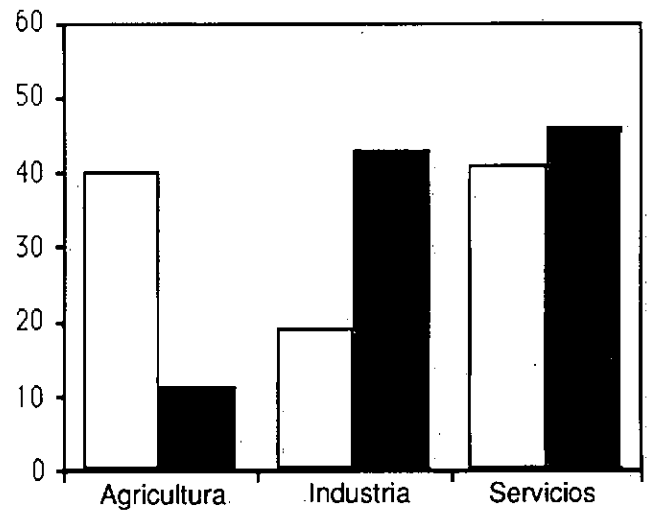
³⁹ Como lo señala Luna (*Ibid*), hasta 1970 estaba prohibido por Ley que las organizaciones empresariales se vincularan a la oposición unipartidista.

ESTRUCTURA ECONOMICA SECTORIAL

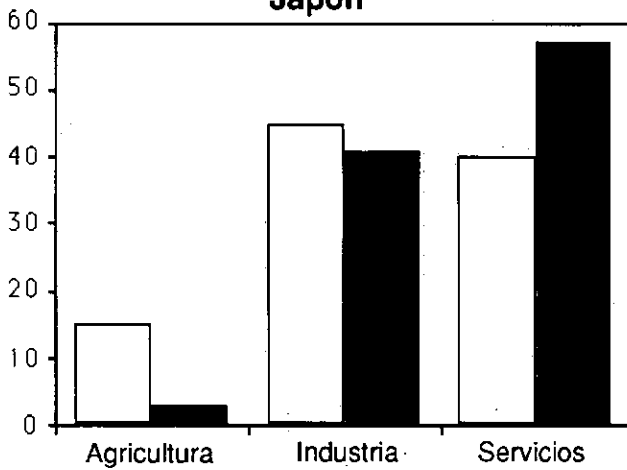
Colombia



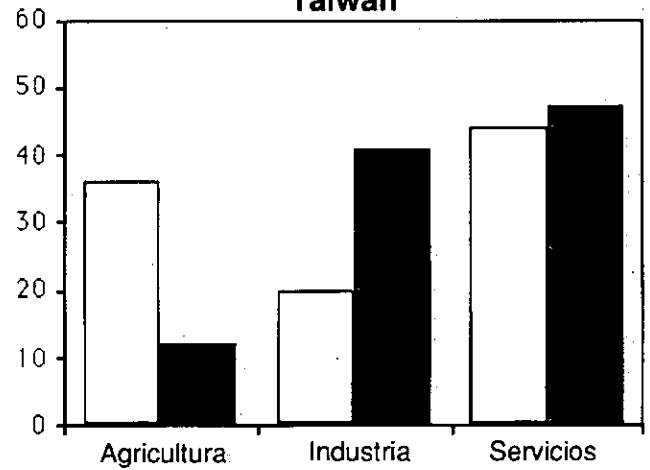
Corea



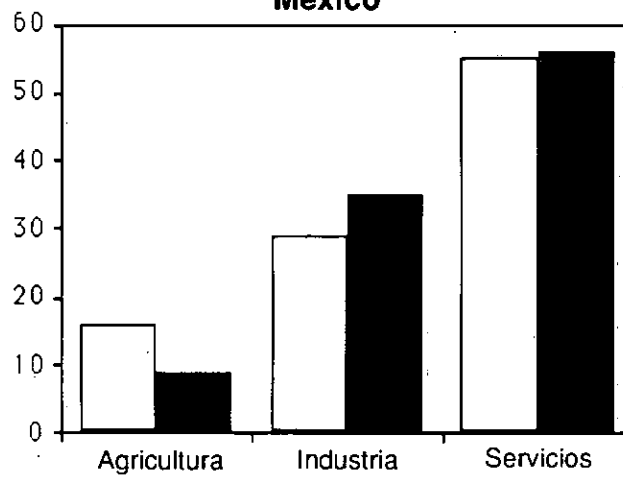
Japón



Taiwan



México

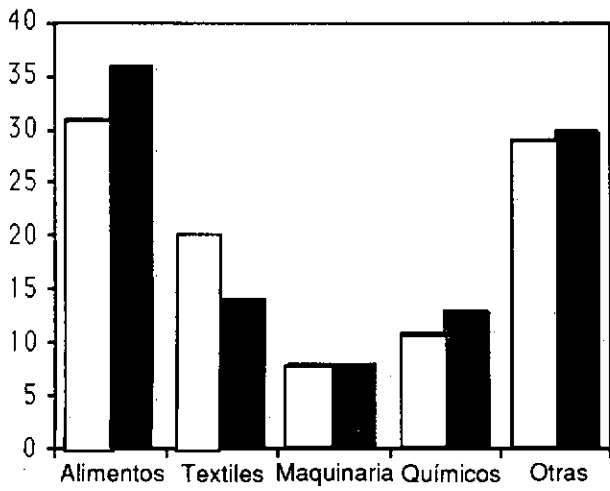


□ 1960 ■ 1988

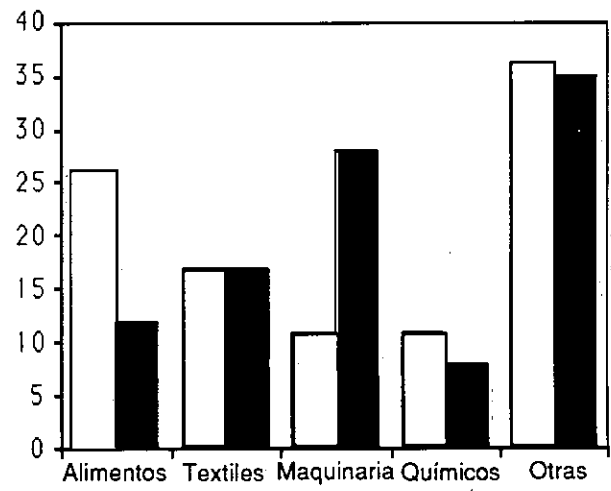
Fuente: Banco Mundial, Wade (1989)

ESTRUCTURA INDUSTRIAL

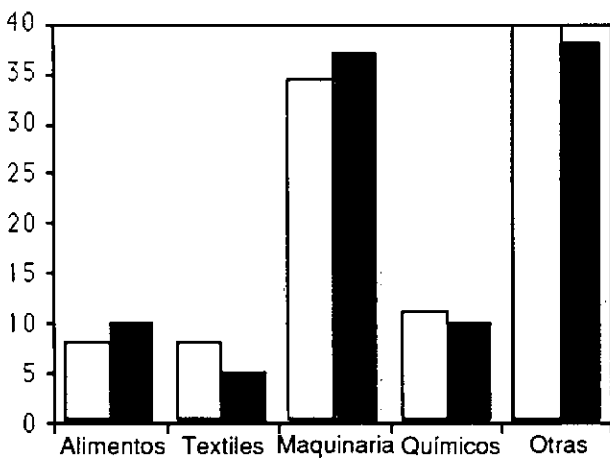
Colombia



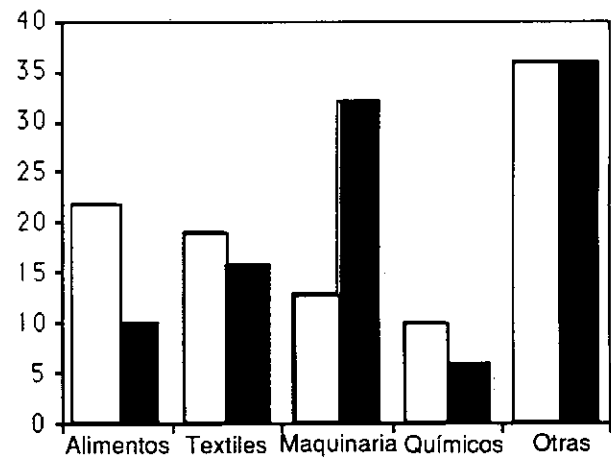
Corea



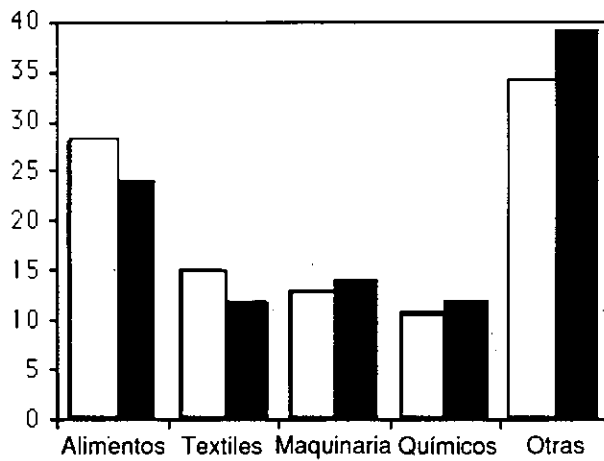
Japón



Taiwan



México

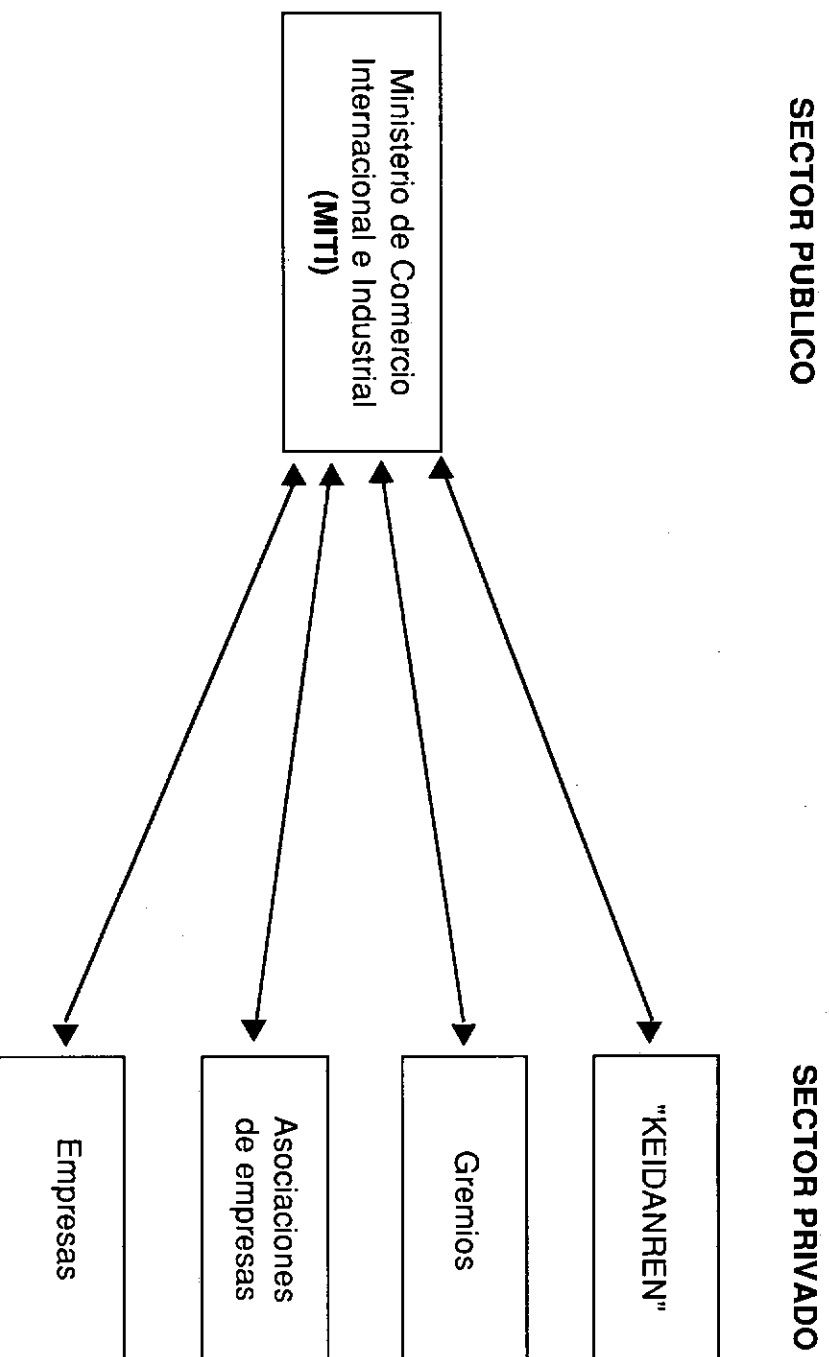


□ 1960 ■ 1988

Fuente: Banco Mundial, Wade (1989)

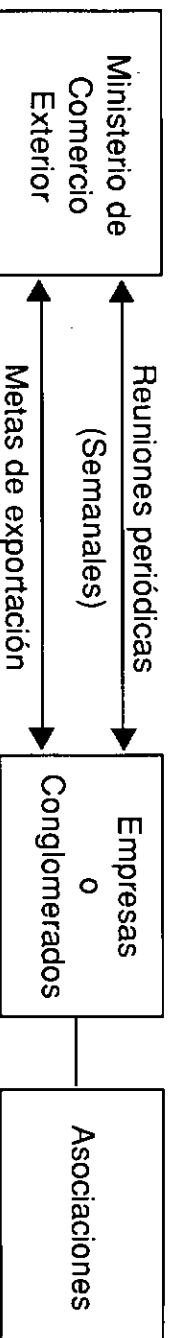
JAPON

INSTANCIAS Y PROCESO DE CONCERTACION O "GUIA ADMINISTRATIVA"



FUENTE: FEDESARROLLO

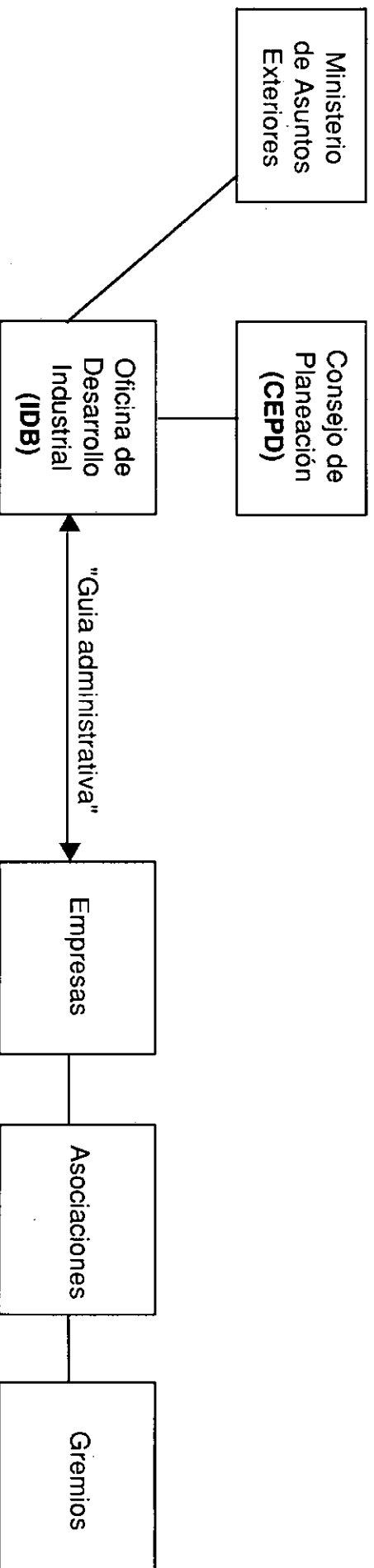
COREA: INSTANCIAS Y PROCESO DE CONCERTACION



TAIWAN: INSTANCIAS Y PROCESO DE CONCERTACION

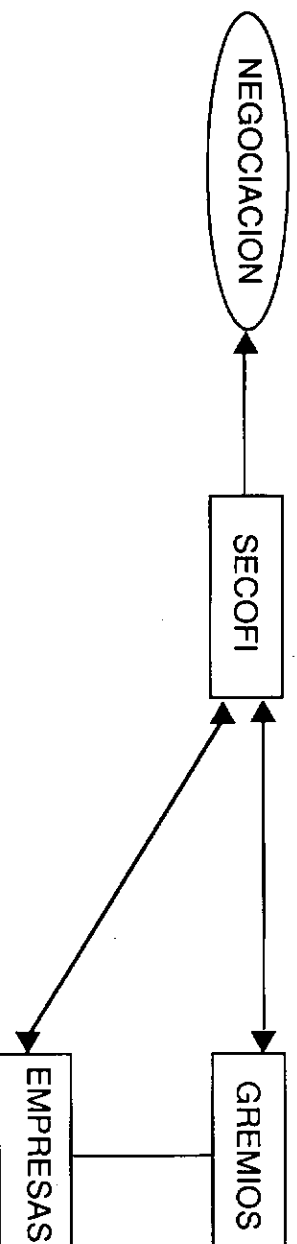
SECTOR PUBLICO

SECTOR PRIVADO

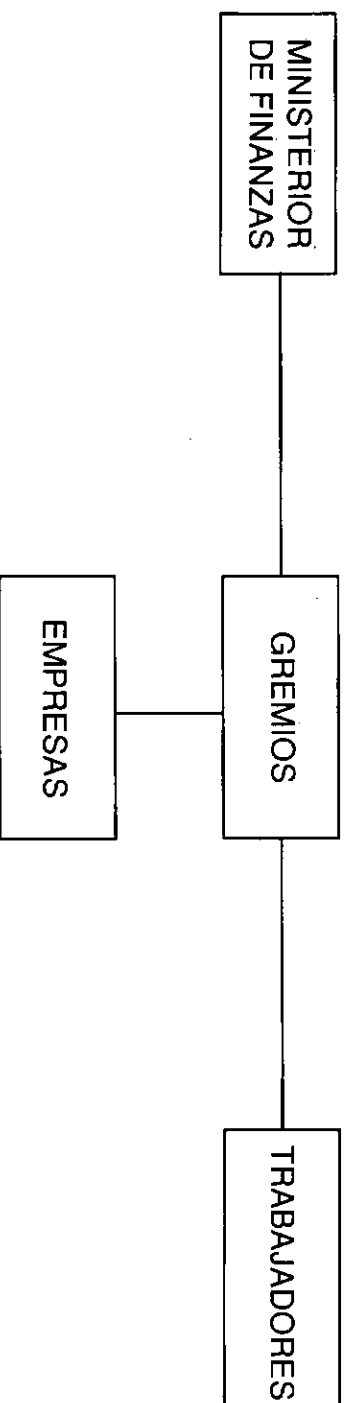


MEXICO: INSTANCIAS Y PROCESO DE CONCERTACION

I. DURANTE EL PROCESO DE NEGOCIACION DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO



II. EN EL PROCESO DE AJUSTE (PACTO SOCIAL)



Capítulo III

POLITICA INDUSTRIAL Y CONCERTACION EN COLOMBIA

I. LA POLITICA INDUSTRIAL COLOMBIANA EN PERSPECTIVA HISTORICA E INTERNACIONAL

La comparación de la experiencia colombiana con la de los cuatro países analizados en el capítulo anterior ofrece contrastes interesantes, tanto en materia de organización gremial y concertación, como de política industrial, el área estratégica de la acción estatal y la concertación por varias décadas en dichos países. Sin duda, el gran contraste es aquel que existe entre la política agresivamente industrialista que siguieron aquellas naciones durante varias décadas —que no ha sido inconsistente, según lo anotamos en la introducción al Capítulo II, con un proteccionismo agrícola acentuado en las naciones asiáticas— con la política más bien tímida que en tal sentido siguió Colombia. Según veremos en secciones posteriores de este capítulo, una conclusión muy similar se desprende cuando se analizan las experiencias de concertación en Colombia con la de los países asiáticos, o aún con aquella que ha caracterizado el manejo de las relaciones entre los sectores público y privado en México en los últimos años.

Este contraste ofrece una perspectiva propia sobre las controversias nacionales sobre el proceso colombiano de industrialización y sobre las restricciones estructurales que ha enfrentado el desarrollo económico nacional en las dos últimas décadas. El actual Plan de Desarrollo proporciona, en tal sentido, una de las críticas más acabadas de la política industrial adelantada en el pasado. En efecto, el Plan justifica el “revolcón” que ha llevado a cabo la Administración Gaviria con base en la necesidad de superar una crisis estructural de grandes proporciones, a la cual estaría abocado el país en ausencia de grandes reformas estructu-

rales. El Plan atribuye dicha crisis a una política económica de excesivo intervencionismo en la asignación de recursos, que llevó al país a un “enclaustramiento” progresivo, e indica que, en ausencia de una fuerte liberalización económica como la adoptada, “la economía se encontraría atrapada en una trampa de bajo crecimiento”, que virtualmente significaría el estancamiento del PIB por habitante en los próximos años. Reclama, por lo tanto, la necesidad de eliminar la acción del Estado en este área y orientar sus acciones a fomentar la competencia, a través de la desregulación interna y la apertura al exterior⁴⁰.

La caracterización de la situación que ha vivido la economía colombiana desde mediados de los años setenta como una “crisis estructural” ha sido compartida por muchos autores. Ello refleja el quiebre notorio que experimentaron desde entonces muchos indicadores económicos de largo plazo, pero especialmente aquellos relativos al grado de industrialización. Hasta mediados de la década de los setenta, el desarrollo manufacturero del país fue rápido, tanto en términos de ritmos de crecimiento como de transformación estructural. Desde entonces, el crecimiento industrial ha sido, por el contrario, lento e inestable y la transformación estructural se ha detenido. Nótese que lo mismo no es cierto del sector agropecuario que, como un todo, mantuvo entre 1974-1991 ritmos de crecimiento y niveles de inestabilidad muy similares a los del período 1958-1974, en tanto que otros sectores —en particular, el minero— aceleraron su ritmo de crecimiento desde mediados de los setenta, apoyados en el giro que tuvo la política estatal hacia el sector durante la Administración López. La desaceleración del crecimiento económico es, además, evidente en las cifras sobre productividad. A nivel global, el crecimiento de la

⁴⁰ *Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (1991), especialmente Cap. VII.*

productividad se detuvo y comenzó incluso a retroceder. Este resultado es, además, evidente en la industria manufacturera y en el sector agropecuario⁴¹.

No es del caso analizar revisar con detenimiento aquí la controversia muy activa que ha tenido lugar en los últimos años en torno a las restricciones macroeconómicas que enfrentaba el país y que exigía una atención decidida de las autoridades⁴². Vale la pena recordar, sin embargo, que nadie visualizaba la dinámica exportadora como fuente probable de bajo dinamismo económico. Este hecho no es, por lo demás, sorprendente, ya que el país venía experimentando una verdadera revolución exportadora desde mediados de la década de los ochenta, que gracias a la ampliación considerable de las exportaciones mineras y menores, había logrado borrar en forma definitiva la dependencia cafetera —un verdadero hito de la historia económica del país— y elevar el coeficiente de exportaciones a PIB a niveles que el país no conocía desde hace medio siglo. De hecho, el consenso sobre la solidez de la balanza de pagos fue precisamente la base del acuerdo que se generó en torno a la posibilidad y conveniencia de proceder a una liberación de importaciones relativamente ambiciosa (aunque no sobre su velocidad)⁴³. De acuerdo con todos los modelos alter-

nativos al del Departamento Nacional de Planeación, la apertura generaba, por sí misma, efectos moderadamente recesivos en el corto plazo, que se veían compensados con mayor crecimiento en el largo plazo. Sus efectos globales en un período suficientemente largo (quizás el resto del siglo) eran relativamente pequeños en uno u otro sentido⁴⁴.

Los principales obstáculos al crecimiento identificados por estos trabajos eran básicamente de tres tipos. En primer término, las tasas de ahorro e inversión eran vistas como un limitante básico si se quería elevar el ritmo de crecimiento por encima de un nivel “inercial” de un 4%⁴⁵. Obstáculos igualmente importantes se identificaban en el campo fiscal. Estos estaban relacionados tanto con factores de corto como de largo plazo. Desde el punto de vista de corto plazo, se percibía la necesidad de elevar la tributación interna para evitar los efectos inflacionarios de una balanza de pagos muy sólida. Desde una perspectiva de larga duración, dicho aumento en la tasa de tributación era necesario para financiar la recuperación gradual de los mayores gastos en capital humano e infraestructura física, cuyo lento de ritmo de crecimiento a lo largo de la década de los ochenta estaba limitando el crecimiento de la oferta agregada⁴⁶. Sobre este énfasis particular del Plan de Desarrollo existe, así, un consenso mucho más

⁴¹ Sobre la evolución de las cifras agregadas, véanse García (1988), Clavijo (1990) y Ocampo (1992a). Sobre industria, Ocampo (1992b y 1992c), y sobre el sector agropecuario, Ministerio de Agricultura y Departamento Nacional de Planeación (1990).

⁴² Véanse los aportes a dicha controversia de Carrasquilla (1990), Caballero *et al.* (1991), Lora y Crane (1991), Villar (1991), Perry *et al.* (1992) y Ocampo (1992a). Ocampo (1992e) resume críticamente dicha controversia.

⁴³ Véanse, sobre este tema, los trabajos de Garay (1991), Hallberg y Tabaks (1992) y Ocampo (1990 y 1992d). La economía política de dicho proceso se reconstruye en Ocampo (1992f), de la cual se extraen algunas consideraciones en una sección posterior de este capítulo.

⁴⁴ Véanse los trabajos citados en la nota anterior y Perry *et al.* (1992). Nótese que esto es cierto incluso de aquellos trabajos que se utilizaron en su momento para justificar la apertura. Por ejemplo, en el trabajo de Caballero *et al.* (1991) las mayores diferencias en las proyecciones son aquellas que existen entre los escenarios de “apertura” y “encierro”, por una parte, y los de “inercia”, por otra —y no entre los dos primeros—, y está asociada claramente a los aumentos en las tasas de inversión que se suponen en los dos primeros en relación con la situación prevaleciente en los últimos años. Por este motivo, en la discusión que sigue, los resultados de dicho trabajo se señalan como argumentos en favor de aumentar la tasa de inversión. Un ensayo reciente de uno de los autores del trabajo citado indica que el efecto recesivo puede ser relativamente grande (Ramírez, 1991).

⁴⁵ Caballero *et al.* (1991) y Sánchez *et al.* (1992). La Misión de Empleo (1986) resaltó también la necesidad de elevar las tasas de ahorro e inversión hace varios años.

⁴⁶ Véase, en especial, Perry *et al.* (1992). Los efectos del gasto social sobre el crecimiento económico se analizan con mayor detalle en Lora y Ramírez (1991).

amplio que aquel sobre los efectos previsibles de la apertura.

Sobre el diagnóstico de excesivo intervencionismo en la asignación sectorial de recursos y “enclaustramiento” de la economía nacional como causas básicas de la crisis estructural que ha venido atravesando el país existen, igualmente, amplias discrepancias. Algunas interpretaciones alternativas sirven, más bien, para realzar la timidez que ha caracterizado la política industrial del país en comparación con aquella seguida por los países analizados en el Capítulo II. Sobre esta materia, conviene resaltar, en primer término, que algunos historiadores y científicos políticos colombianos han formulado hipótesis enteramente contrarias a las del actual Plan de Desarrollo para explicar el proceso de desarrollo económico colombiano.

Así, el más conocido historiador del café acuñó el término “modelo liberal de desarrollo” para expresar precisamente la escasa importancia que había tenido el Estado en la determinación del patrón de desarrollo económico y social del país⁴⁷. Por otra parte, en un penetrante ensayo, escrito al final del período de mayor crecimiento industrial, un conocido científico político formuló la hipótesis según la cual, debido a los fuertes intereses agrarios, la industrialización nunca había sido una prioridad política en Colombia⁴⁸. Como los intereses agrarios se expresan en nuestro país con un fuerte contenido regional, este hecho refleja en gran medida los equilibrios regionales que constituyen una de las bases más firmes del régimen político colombiano.

⁴⁷ Palacios (1983), especialmente Cap. XI.

⁴⁸ Gómez Buendía (1976).

⁴⁹ Gómez Buendía (1976), Perry *et al.* (1992), Ramírez (1992) y Ocampo (1992c y 1992d). Puede decirse que el último esfuerzo importante de sustitución de importaciones fue el ensamble automotriz, que se inició en firme a fines de los años sesenta. Sin embargo, aún en este caso, el proceso fue moderado, según se refleja en los bajos índices de integración nacional de los vehículos ensamblados en el país.

⁵⁰ Chenery *et al.* (1986).

⁵¹ Echavarría *et al.* (1983) y Syrquin (1987).

⁵² Las anotaciones que siguen resumen las conclusiones de varios trabajos recientes de uno de los autores de este ensayo (Ocampo, 1990, 1992b y 1992c). Estos trabajos se basan, sin embargo, en una amplia literatura sobre este y otros temas interrelacionados, que incluye Ospina Vásquez (1955), Chu (1972), Hutchenson (1973), Diaz-Alejandro (1976), Berry (1983), Ocampo y Montenegro (1984), Echavarría *et al.* (1983), Posada y Rhens (1988), Chica (1988) y Echavarría (1989).

Esto es, por lo demás, lo que indica la historia de los planes de desarrollo del país. De hecho, con la excepción parcial del Plan Decenal de comienzos de los años sesenta, ningún Plan ha puesto la industrialización en el eje de la política de desarrollo. Por el contrario, a partir de la década del setenta todos los planes han sido *críticos* de la sustitución de importaciones (con la excepción parcial de “Cambio con Equidad”). No es, por lo tanto, sorprendente, que en Colombia prácticamente no haya habido ningún esfuerzo importante de sustitución de importaciones desde hace dos décadas⁴⁹.

Este punto de vista alternativo tiene un amplio sustento en comparaciones internacionales y una historia de la industrialización colombiana. En uno de los ejercicios más conocidos sobre patrones comparativos de desarrollo, el colombiano fue caracterizada como relativamente “neutral” (es decir, ni orientado “hacia adentro” ni “hacia afuera”) e incluso, pese al tamaño del país, como un patrón muy similar al de las pequeñas economías primario-exportadoras —debido, precisamente, al gran peso de la agricultura en la dinámica productiva⁵⁰. Al final del período de rápida industrialización, las comparaciones internacionales indicaban, además, que el país tenía un sesgo relativo hacia las ramas manufactureras más livianas y, por el contrario, las industrias más pesadas (en especial la siderurgia y la metalmecánica) se encontraban muy atrasadas para un país del tamaño y nivel de desarrollo de Colombia⁵¹.

Los estudios sobre historia industrial del país indican, por su parte, lo siguiente⁵²: (1) El pro-

teccionismo claramente antecedió a la industrialización, pero fue incapaz por sí solo de inducir un desarrollo industrial dinámico. (2) Una vez iniciado dicho proceso, la protección jugó, además, un papel secundario en el proceso de industrialización, si se compara con los efectos de la expansión del mercado interno inducidos por el auge cafetero de comienzos del siglo XX, las economías externas generadas por integración de dicho mercado, los encadenamientos hacia atrás del propio proceso y las fuertes fluctuaciones del tipo de cambio real generadas por el ciclo cafetero. (3) Pese a la alta protección, hasta mediados de los años setenta el proceso de industrialización colombiano fue relativamente eficiente, según se refleja en los ritmos de crecimiento de la productividad, la tendencia descendente de los precios relativos de los bienes industriales y los bajos grados de utilización de los márgenes de protección existentes. (4) El país hizo, en cualquier caso, un tránsito temprano hacia un modelo “mixto”, que combinaba la sustitución de importaciones con la promoción de exportaciones. Dicho tránsito fue inducido por el colapso cafetero de mediados de los años cincuenta y la consecuente necesidad, claramente percibida por las autoridades, de reducir la dependencia cafetera del país. Sus resultados, en términos de diversificación de la base exportadora, fueron muy aceptables y, de hecho, el país era visto a mediados de los años setenta como uno de los ejemplos de países en desarrollo que habían logrado avances importantes en términos de articulación a los nuevos flujos internacionales de comercio.

Con respecto a la “crisis estructural” que ha atravesado la industria, estos estudios indican, por su parte, que (5) los problemas serios del sector manufacturero —en términos de productividad, dinamismo estructural y fragilidad financiera— sólo comenzaron a mediados de los años setenta, cuando se había abandonado cualquier estrategia de sustitución de importaciones y la bonanza

cafetera de la segunda mitad de dicha década debilitó igualmente los esfuerzos de diversificación de exportaciones. Carente ya de cualquier concepción estratégica sobre su papel en el proceso de desarrollo, la industria se hizo muy vulnerable a diversos choques externos e internos. (6) No obstante, el retorno parcial al modelo “mixto” a raíz de la crisis de los años ochenta se reflejó en un fortalecimiento gradual de la industria: se reinició la tendencia ascendente de la productividad y las exportaciones, especialmente de estas últimas, y se produjo un importante saneamiento financiero.

Por lo demás, la evidencia que se ha acumulado sobre determinantes de la productividad en la industria manufacturera no corrobora tampoco las apreciaciones sobre este tema en el Plan de Desarrollo. En efecto, dichos análisis indican que el determinante más importante de la productividad es el propio crecimiento económico, a través de las conexiones que se conocen tradicionalmente como “Ley de Verdoorn”. Esto indica que la causalidad entre estas dos variables es la opuesta a la que formula el Plan —el crecimiento genera mayores niveles de productividad y no a la inversa—. Implica también que sólo un programa de reestructuración expansionista —como el que han logrado articular los países asiáticos analizado y ciertamente no México ni Colombia hasta el momento— es capaz de generar los efectos esperados sobre la productividad. Estos estudios indican, además, que no existe una relación clara en esta última variable y los niveles de competencia externos e internos y, en cualquier caso, que los efectos de estas variables son cuantitativamente débiles en relación con aquellos asociados a la Ley de Verdoorn⁵³. Estos resultados inciertos son, por lo demás, consistentes, con principios teóricos y con la evidencia empírica disponible a nivel internacional⁵⁴.

Esta breve revisión sirve como contraste con las políticas agresivamente industrialistas e

⁵³ Véanse Echavarría (1990) y Ocampo (1992c). Según lo anota este último trabajo, esta conclusión también se desprende del trabajo de Roberts (1988), pese a la interpretación opuesta por parte del Banco Mundial.

⁵⁴ Pack (1988), Havrylyshyn (1990), Helleiner (1992), Rodrik (1992) y Tybout (1992).

intervencionistas seguidas por Japón, Corea, Taiwan y México en etapas claves de su proceso de desarrollo y que, con excepción del último de los países mencionados, se ha mantenido en algunos terrenos críticos aún después del proceso muy gradual de liberación económica adelantado desde mediados o fines de los años setenta.

En términos de los elementos de la política industrial que hemos diferenciado en el capítulo anterior, es evidente que Colombia dispuso a lo largo de las últimas décadas de un complejo sistema de incentivos al desarrollo industrial, otorgados básicamente en nuestro medio a través del régimen comercial y crediticio, con breves atisbos de beneficios tributarios a la inversión (especialmente la reforma tributaria de 1960 en este último caso). Este sistema ha tenido, sin embargo, tres características sobresalientes. En primer término, en ejercicio de lo que hemos denominado el modelo “mixto”, se hicieron extensivas de manera temprana a las exportaciones no tradicionales. Más aún, si se miden a través de sus efectos sobre los indicadores tradicionales de desarrollo exportador y de sustitución de importaciones, sus efectos fueron mucho más notables sobre los primeros que sobre los segundos en el último cuarto de siglo visto como un todo⁵⁵.

En segundo lugar, estos mismos instrumentos se utilizaron igualmente, cuando fue necesario, para apalancar el desarrollo de la agricultura comercial no cafetera. Esto no implica que no haya habido transferencias importantes de recursos del sector agrícola hacia el resto de la economía, principalmente provenientes del sector cafetero⁵⁶. Por último, desde mediados de los años setenta, el manejo de todos estos instrumentos pasó a ser en gran medida un apéndice de la política de estabilización (hecho al cual no fue ajeno el más reciente proceso de apertura económica), con lo cual su papel como elementos de un estrategia de desarrollo —es decir, de largo plazo— pasó a un lugar secundario.

Otros dos elementos de la política industrial tuvieron en Colombia un papel menos destacado. Esto es, en primer lugar, cierto de las inversiones directa del Estado en la producción industrial, si se compara con los casos de Corea, Taiwan y México. Estas inversiones tuvieron, en cualquier caso, un papel no despreciable en el caso de la industria petroquímica, cuyo desarrollo ha estado vinculado en forma parcial a las actividades de ECOPETROL, o en las diversas industrias en cuya promoción participó el IFI. No obstante, siguiendo su filosofía inicial, el IFI realizó su intervención en coinversión con el sector privado y sobre una base que ha sido generalmente temporal (aunque ciertamente más prolongada de lo que hubiera sido deseable), lo cual le imprimió características propias a esta forma de intervención en nuestro país. En particular, impidió que se generara un sector industrial estatal relativamente grande.

Por otra parte, nuevamente con la excepción muy parcial del Plan Decenal, Colombia ha carecido de criterios fuertes de selectividad en su política industrial. Nunca hubo realmente un ensayo de reorientar su proceso de industrialización mediante un “gran salto”, al estilo del plan de desarrollo de la industria pesada y química en Corea o de los programas sectoriales mexicanos de los años setenta, entre otros mencionados en el capítulo anterior. De hecho, en Colombia más bien se acumuló la protección a los nuevos sectores a la que ya se otorgaba a las industrias maduras, con lo cual se generaron dos características que ha sido ampliamente destacadas en los estudios sobre historia industrial: (a) la estructura de protección arancelaria se mantuvo inalterada entre los años cincuenta y la reciente apertura económica (y aún después de ella), con lo cual perdió la capacidad para servir como instrumento real de asignación sectorial de recursos; y (b) durante los períodos de crisis cambiaria, la protección para-arancelaria se aplicó en forma virtualmente generalizada a toda la producción nacional, en tanto que sus procesos

⁵⁵ Ocampo (1992c).

⁵⁶ Esguerra (1990).

de liberación cíclica afectaron fundamentalmente al sector metalúrgico y metalmecánico⁵⁷, operando así en contravía de un objetivo “selectivo” de profundizar la sustitución de importaciones. Podríamos quizás resaltar que los mismos equilibrios políticos ya mencionados que impidieron la adopción de una política agresiva de industrialización en Colombia actuaron igualmente en contra del uso de criterios fuertes de selectividad.

Por último, en consecuencia con lo anterior, el componente final de la política industrial adelantada por otros países, la “planeación sectorial conjunta”, ha sido extraña a nuestro patrón de desarrollo (quizás con una excepción a la cual nos referiremos más adelante). Aún los planes sectoriales indicativos, que por un período de tiempo extenso elaboró el Departamento Nacional de Planeación, carecieron de los elementos más distintivos de la planeación sectorial conjunta típica de los modelos asiáticos analizados: la coordinación de decisiones de inversión, tanto públicas como privadas, los compromisos mutuos adquiridos en el proceso de negociación, y la sujeción de estos últimos a un proceso posterior de vigilancia por parte de las partes interesadas.

Esto no significa, por supuesto, que no ha haya habido diferentes modalidades de concertación sectorial o macroeconómica, incluso muy activas en varios períodos y no exclusivas del sector industrial. La naturaleza de estos procesos y las características de los agentes que han participado en ella merecen un análisis detallado, al cual tornamos enseguida.

II. LA MODALIDADES DE CONCERTACION COLOMBIANA Y SUS AGENTES

A. Los agentes: el gobierno

Al igual que en muchos países en desarrollo y aún desarrollados, la concentración de las decisiones

económicas del Estado en el ejecutivo ha sido marcada y creciente en Colombia. Este hecho responde en parte a la naturaleza de las decisiones económicas, pero ha ido mucho más lejos, en razón de imperfecciones propias del sistema político colombiano. El resultado de ello ha sido el debilitamiento de las instancias de control político sobre dichas decisiones y el otorgamiento de un poder considerable a la tecnocracia, cuya ascendencia dentro del poder ejecutivo ha sido igualmente creciente. Ello responde, por lo demás, a intereses propios de la tecnocracia, interesada en que se mantenga el menor control político sobre ella. En la práctica, como veremos, las diversas instancias de control o participación de otros sectores han resultado débiles, con lo cual su poder, y el Presidente de la República, que en última instancia lo respalda, se ha mantenido incólume.

Las imperfecciones del sistema político a las cuales hemos aludido son aquellas que condujeron al desprestigio del Congreso y al debilitamiento de los partidos políticos —hechos que están, por supuesto, íntimamente vinculados. No podríamos, por supuesto, ahondar sobre este tema aquí, ni somos los indicados para hacerlo. Simplemente vale la pena recordar que ello condujo históricamente a cercenar por cuatro vías diferentes la participación del poder legislativo en las decisiones económicas.

La primera fue abierta: en la reforma constitucional de 1968 se le eliminó la iniciativa en materias económicas, se limitaron severamente sus poderes en relación con el proceso presupuestal y se transfirió al ejecutivo la facultad de dictar normas —es decir, la facultad legislativa— en materias crediticias, cambiarias y de comercio exterior, sujetas únicamente a leyes marco extremadamente generales. Estas últimas no limitan en la práctica al ejecutivo: basta revisar, por ejemplo, la ley marco de aduanas de 1971, que sirvió por veinte años para mantener altos niveles de protección arancelaria y luego para llevar a cabo la apertura económica, o la nueva ley marco de

⁵⁷ Véase, al respecto, Ocampo (1989).

cambios internacionales, aprobada por el Congreso en 1990, que permite mantener desde un rígido control de cambios hasta liberarlo totalmente.

La segunda fue la creación de la figura de la “emergencia económica”, la cual sirvió a mediados de los setenta para el gobierno legislara en materia tributaria —tema que, incluido los aranceles (por su carácter tributario), es una de las atribuciones más antiguas de los parlamentos. Esta facultad quedó restringida a raíz de las decisiones de la Corte Suprema de Justicia en relación con la emergencia económica de 1982-1983, pero quedó abierta en otros terrenos.

La tercera fue la costumbre periódica de solicitar al Congreso, en el marco de las normas constitucionales vigentes antes de 1991, facultades extraordinarias para que el ejecutivo legislara ampliamente sobre otros temas económicos y administrativos.

La última ha estado asociada a la importancia que han venido adquiriendo las negociaciones internacionales en materias económicas, las cuales, por necesidad lógica, las lleva a cabo el ejecutivo. En el caso colombiano, no existe, sin embargo, ningún control legislativo si se trata de desarrollos de acuerdos internacionales vigentes. Este hecho deja a entera discreción del ejecutivo todos los desarrollos de los acuerdos de integración económica ya firmados. Estos últimos, como las leyes marco, han demostrado en la práctica ser enteramente flexibles, permitiendo desde esquemas extremadamente cerrados y aún inoperantes hasta mecanismos de liberación intra-regional relativamente ambiciosos.

El resultado de todas estas tendencias ha sido la concentración de la capacidad legislativa en materias económicas en cabeza del poder ejecutivo. La Constitución de 1991 sólo corrigió muy parcialmente esta tendencia, al limitar el uso de las facultades extraordinarias. Creó, además, un nuevo “poder”, un banco central independiente, que limita la capacidad decisoria del ejecutivo en materias económicas, pero lo transfiere a una instancia cuya

responsabilidad y control políticos están aún por definirse. La respuesta histórica a las deficiencias del poder legislativo ha sido, por lo tanto, la de limitar una de las pocas instancias que tiene teóricamente la comunidad, a través de sus elegidos, no sólo de ser oído sino de participar en la decisión sobre las normas económicas que la afectan.

Así las cosas, en materias económicas, el único elegido que participa con gran capacidad de ingerencia en las decisiones económicas es el Presidente de la República. En sí misma, esta instancia es, sin embargo, insuficiente. En primer término, porque dada la naturaleza de la competencia electoral y de los temas económicos, es imposible para los electores tener una idea siquiera imprecisa sobre el programa de gobierno en materias económicas (el cual, en muchos aspectos no se hace, además, explícito durante las campañas sino en forma enteramente vaga). En segundo lugar, porque la debilidad de los partidos políticos hace que no exista tampoco esta instancia de control político sobre el programa de gobierno y su ejecución. En tercer término, porque el propio equipo ministerial tiene cada vez menos extracción política y, por lo tanto, el gabinete carece aún del control indirecto que ejerce el temor sobre los efectos que pueden tener sus acciones presentes sobre su futuro político. Así las cosas, y dada la multiplicidad y complejidad de las tareas económicas, el presidencialismo ha redundado en la práctica en el fortalecimiento de la tecnocracia y en la minimización de las instancias de control político.

Para evitar las imperfecciones que este proceso decisorio tiene desde el punto de vista democrático, surgieron históricamente diversos mecanismos de concertación, por medio de los cuales se ha tratado de integrar a diversos sectores de la “comunidad” a algunos órganos de decisión del poder ejecutivo. No por accidente, dichos mecanismos fueron reforzados en la Reforma Administrativa de 1968, al tiempo que se cercenaban las facultades del legislativo en materias económicas. En la terminología constitucional actual, se crearon instancias de “democracia participativa”, que buscaban sustituir los mecanismos crecientemente

imperfectos de “democracia representativa”. La Constitución de 1991 amplió considerablemente estas instancias, tema sobre el cual ahondaremos en el capítulo siguiente.

Los mecanismos formales de concertación han resultado, en la práctica, imperfectos, por razones de diverso origen, y han sido claramente ignorados en casi todas las decisiones críticas adoptadas por las últimas administraciones (y quizás las que las que la antecedieron)⁵⁸. Por eso, en cierto sentido, las controversias que se generan al interior del poder ejecutivo constituyen quizás el único elemento “democrático” del proceso decisorio mismo —es decir, la única vía a través de la cual se transmiten los diversos puntos de vista que existen en la sociedad sobre un tema particular—. Por este motivo, la heterogeneidad ideológica del gabinete y la representación de ciertos intereses que asumen en múltiples ocasiones los Ministros de los sectores del ramo bajo su cargo tienen muchas virtudes.

Estas virtudes se ven neutralizadas, sin embargo, por las deficiencias propias de este sistema decisorio. En primer término, las controversias que tienen lugar al interior del poder ejecutivo tienden a filtrarse a menudo al público, incluso por el propio interés de los Ministros que defienden la posición “débil” dentro del gobierno de generar un apoyo externo a sus puntos de vista. Como los campos de acción de diversas entidades públicas se entrecruzan de manera compleja, aún en el caso de cuerpos decisorios, este proceso se facilita. Al mismo tiempo genera, sin embargo, un proceso decisorio complejo y desgastante de las energías de los altos funcionarios y una enorme incertidumbre en el sector privado. En segundo lugar, dada la rotación ministerial típica del país, este sistema de decisiones en cierto sentido maximiza la discontinuidad y conduce en la práctica a la volatilidad de las reglas de juego que enfrenta el sector privado.

La falta de capacidad técnica de los diversos órganos de la administración pública es fuente de problemas adicionales. En la práctica ambos hechos militan contra mecanismos de participación del sector privado, porque los “Ministros de la Concertación” — Desarrollo, Agricultura, Trabajo y ahora Comercio Exterior, para los temas que nos ocupan— son generalmente débiles en relación con el Ministro de Hacienda y con el Departamento Nacional de Planeación. Este último deriva su poder de la mejor capacidad técnica, de su control sobre la inversión pública y del hecho de ser la Secretaría Técnica del CONPES. Este Consejo, por la presencia del Presidente de la República y la virtual universalidad de los temas bajo su radio de acción, le otorga ventajas nada despreciables. No por ello, la “solución” a múltiples problemas de conflicto intra-gubernamental ha sido en épocas recientes proponer nuevos “Consejos Superiores”, presididos por el Primer Mandatario, uno de cuyos propósitos ocultos es, sin duda, controlar la Secretaría Técnica correspondiente.

Existen, por supuesto, otras instancias adicionales en las democracias modernas: la fiscalización que ejerce el Congreso o el pueblo sobre las acciones del ejecutivo, y el libre examen de las acciones del gobierno por parte de los medios de comunicación, el mundo académico y las llamadas “organizaciones intermedias”. El primero de estos mecanismos ha jugado un papel muy secundario en el pasado, pero fue reforzado también por la Constitución de 1991, la cual introdujo, además, la figura de la moción de censura. Los efectos del fortalecimiento de esta instancia de control político están aún por probarse, pero recientes debates parlamentarios indican que la situación puede estar cambiando. Puede decirse que en esta materia, y en la restricción de las facultades extraordinarias, reside el fortalecimiento de la democracia representativa en materias económicas. Además, la nueva carta política creó instancias adicionales de control directo del pueblo —

⁵⁸ El poder real heterogéneo y la diversa capacidad técnica de los diversos órganos de la administración pública es fuente de problemas adicionales. En la práctica ambos hechos militan contra mecanismos de participación del sector privado, porque los “Ministros de la Concertación” — Desarrollo, Agricultura, Trabajo y ahora Comercio Exterior, para los temas que nos ocupan— son generalmente débiles en relación con el Ministro de Hacienda y con el Departamento Nacional de Planeación. Este último deriva su poder de la mejor capacidad técnica, de su control sobre la inversión pública y del hecho de ser la Secretaría Técnica del CONPES. Este Consejo, por la presencia del Presidente de la República y la virtual universalidad de los temas bajo su radio de acción, le otorga ventajas nada despreciables. No por ello, la “solución” a múltiples problemas de conflicto intra-gubernamental ha sido en épocas recientes proponer nuevos “Consejos Superiores”, presididos por el Primer Mandatario, uno de cuyos propósitos ocultos es, sin duda, controlar la Secretaría Técnica correspondiente.

⁵⁸ Quizás la única excepción fue la reforma tributaria decretada inicialmente por la Administración Betancur por la vía de la emergencia económica. En este caso, por iniciativa del Presidente se abrió la compuerta a críticas a los decretos iniciales, las cuales se tomaron parcialmente en cuenta en su revisión posterior.

e.g., la revocatoria del mandato, la fiscalización de los usuarios de servicios públicos sobre las empresas correspondientes, etc.—, pero ellos no comprenden al poder ejecutivo nacional o los principales temas económicos bajo su control.

La fiscalización que ejercen los medios de comunicación, el mundo académico y las organizaciones intermedias puede decirse que opera relativamente bien en Colombia, aunque refleja la debilidad de las dos últimas instancias—véase, en lo relativo a las últimas, la sección siguiente de este capítulo—. Sin embargo, dicha fiscalización tiene una importancia limitada en ausencia de otras instancias de control político. En efecto, la controversia académica, los medios de comunicación y las presiones de las “organizaciones intermedias” derivan en gran medida su importancia política de su incidencia sobre las discusiones que tienen lugar en el poder legislativo o al interior de los partidos. Sin fuerza propia en las decisiones que nos ocupan y sin estos canales de influencia se ven, así, debilitadas. No menos importante, en las concepciones “oligárquicas” (en el sentido en hemos utilizado este término en el Capítulo I) tan en boga en el pensamiento económico ortodoxo moderno, existe un desprecio abierto por muchas de estas instancias. En particular, en estas concepciones, lo que buscarían los gremios, los sindicatos u otros intereses particulares, es capturar “rentas” a costa de la comunidad y, por lo tanto, la tecnocracia, como defensora de los “verdaderos” intereses de esta última, debería rechazar categóricamente sus presiones. En esta perspectiva particular, la concertación y la fiscalización que puedan ejercer las organizaciones intermedias carecen, por lo tanto, de legitimidad.

B. Los agentes: el sector privado

El otro agente de la concertación, el “sector privado”, es aún más heterogéneo. Todas las teorías políticas y sociológicas lo visualizan como un

conglomerado de clases o grupos sociales con intereses diversos, muchas veces antagónicos, y con diverso poder económico, el cual se refleja, como es evidente, en el sistema político. La forma como dicho sector está organizado en gremios, sindicatos u organizaciones similares—que, siguiendo la terminología ya empleada al final de la sección anterior, denominaremos “organizaciones intermedias”— tiene tres características sobresalientes. La primera de ellas es el reflejo de la debilidad de la “sociedad civil”: con escasas excepciones, dichas organizaciones son débiles en Colombia⁵⁹. Todas ellas participan, además, de una tendencia común a la fragmentación de los centros de poder, que parece ser un hecho distintivo de la sociedad colombiana, ya que se extiende a la vida política—los partidos políticos, el movimiento guerrillero, etc.— y quizás a otras esferas. Dentro de dicha diversidad, existen, sin embargo, diferentes grados de articulación a los mecanismos formales o informales de poder político.

Las organizaciones intermedias son, en efecto, débiles en Colombia. Los sindicatos lo han sido tradicionalmente y se han debilitado aún más desde la década pasada, excepto en el sector público, donde todavía tienen alguna participación importante, especialmente en algunos reductos específicos bien conocidos⁶⁰. El resto de organizaciones populares es aún más débil. A nivel regional y local, han tenido alguna importancia esporádica a través de la organización de paros cívicos, para protestar generalmente por la escasa disponibilidad o mala calidad de los servicios públicos domiciliarios. Ninguna de estas organizaciones ha logrado, además, desarrollar las instancias técnicas necesarias para participar con fortaleza en los procesos de concertación. Si se exceptúa la Federación Nacional de Cafeteros y, en menor medida, la Asociación Nacional de Industriales, los gremios han sido también débiles, como lo señaló en su momento el estudio más conocido que se ha realizado sobre ellos⁶¹ y se ha

⁵⁹ Sobre este tema, véase el muy estimulante ensayo de Sudarsky (1991), que explora también sus implicaciones sobre el desarrollo de los nuevos principios constitucionales.

⁶⁰ Véanse, entre otros, Gómez Buendía *et al.* (1986) y *Misión de Empleo* (1986).

⁶¹ Urrutia (1983).

demostrado ampliamente en momentos críticos de decisión económica, incluyendo la reciente apertura. Por último, las organizaciones de la “sociedad civil” destinada a la defensa de intereses globales —los consumidores, la cultura, el medio ambiente, etc.— son sorprendentemente escasas y poco influyentes en el contexto colombiano.

Dentro de la debilidad y fragmentación que caracteriza, como regla general, estas organizaciones, los gremios se encuentran, sin embargo, en una situación de privilegio relativo, tanto en términos de desarrollo organizacional como, especialmente, de acceso, formal e informal, a los centros de decisión y poder político. Más aún, con el debilitamiento de los partidos y su virtual desaparición como centros de expresión ideológica, los gremios han asumido en algunos momentos críticos dicha función. Esta “gremialización de la política” fue destacada en su momento por el ex-presidente López⁶². La desigual distribución de poder sirvió, además, en aquel momento, para que otro conocido científico político formulara una cruda crítica a los mecanismos de concertación:

Si solamente están organizados los poderosos y en nombre de la democracia se les abre a ellos las oportunidades de participar en el proceso decisorio gubernamental, lo que se está haciendo, ni más ni menos, es entregarles un nuevo recurso de poder y, por ende, añadir un nuevo privilegio a los que parecen ya tenerlos en abundancia y hasta en exceso⁶³.

Por lo tanto, concluía este autor:

Hablar de concertación de la política económica y social sin reparar en las deformaciones existentes en cuanto a la correlación de fuerzas de los grupos sociales es, simple y llanamente, propiciar una concertación de corte antidemocrático⁶⁴.

Esta conclusión debe tenerse en cuenta, sin duda, cuando se hable de desarrollar mediante la concertación los principios de “democracia participativa” que estableció la Constitución de 1991, tema sobre el cual volveremos en su momento. Sin embargo, este análisis tiene una falla fundamental: presuponer que, en ausencia de un Congreso y un sistema partidista efectivos, las decisiones unilaterales del ejecutivo (y, ¿de qué parte del ejecutivo?, porque hemos visto que en la práctica no se comporta como un ente homogéneo) en materias económicas es más democrática que aún imperfectos sistemas de concertación. Según lo hemos anotado, este procedimiento maximiza en la práctica el poder real de la tecnocracia, cuyo comportamiento “democrático” debe al menos ponerse en duda. La ausencia de mecanismos amplios y formales de concertación no reduce, además, la influencia real de sectores particulares, según lo señalaremos más adelante. Antes bien, puede facilitar las formas más perversas a través de las cuales se da dicha influencia de dichos intereses en un contexto de fragmentación generalizada de los centros de poder público y privado: la apropiación compartamentalizada del Estado por intereses particulares⁶⁵.

Los gremios enfrentan, además, varios problemas específicos en los procesos de concertación que no deben perderse de vista. El primero se deriva del análisis de la sección anterior: su acceso preferencial es a los que denominamos “Ministros de la concertación”, que tienden a ser en la práctica la parte débil de las negociaciones al interior del poder ejecutivo. La falta de continuidad de las decisiones gubernamentales opera también en su contra, ya que se puede percibir por parte de sus afiliados como resultado de debilidad de los líderes gremiales o de ineficacia de su labor de intermediación entre los intereses empresariales concretos y el gobierno.

⁶² Véase la entrevista al Presidente López en *Estrategia Económica y Financiera*, abril de 1978.

⁶³ Cepeda (1978-79), p. 30.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Véase, al respecto, el interesante trabajo de Revéiz (1989).

Por otra parte, el desarrollo técnico de los gremios también ha tendido a quedarse a la zaga de la de algunos organismos del Estado, con lo cual su capacidad de negociación concreta también se reduce, especialmente en temas que superan los simples intereses sectoriales. Como la apertura ha tendido a reducir el radio de acción de las negociaciones específicas, esta debilidad relativa puede ser crítica hacia el futuro. Para evitar que esto acontezca, será necesario, por lo tanto, que los “gremios generales” o una cúpula gremial, que avance sobre la experiencia del actual Consejo Gremial Nacional, desarrollen una fuerte capacidad técnica propia en temas macroeconómicos, de comercio exterior y otros de interés general.

Pero quizás la debilidad más notoria del sector gremial es su fragmentación y la ausencia de mecanismos claros para dirimir sus conflictos internos y presentarse como un frente unido en sus negociaciones con el gobierno. Por lo tanto, no es únicamente en el sector obrero donde se puede aplicar la aseveración del ex-Presidente López (ni quizás tan precisas sus afirmaciones sobre la ANDI, como lo demuestran hechos más recientes) cuando afirmaba que: es necesario para una economía concertada contar con una fuerza laboral unificada, con personeros que representen la totalidad de las distintas actividades, de los distintos oficios, de los distintos trabajadores, una central con la cual el gobierno tenga un contradictor tan autorizado como la ANDI y ojalá tan poderoso o más poderoso que la ANDI⁶⁶.

Esta fragmentación permite, como es evidente, que unos u otros sectores del gobierno exploten la falta de unidad a su favor. Más aún, la falta de unidad puede incluso paralizar a los grandes gremios en momentos críticos, como quizás lo refleja la historia de la apertura. En no pocos casos, los mecanismos de concertación que ha desarrollado el país han surgido incluso para que el gobierno medie los conflictos que existen entre distintos segmentos del sector empresarial (véase más adelante).

Los intentos de unidad gremial, tales como el “Frente Gremial”, que se creó durante la Administración Turbay, o el actual Consejo Gremial Nacional, no han pasado de ser hasta ahora organismos ad-hoc, sin organización propia. Pero aún en ausencia de un organismo de “tercer grado” de este tipo, tampoco existen muchas veces organismos únicos de “segundo grado”—es decir, a nivel de sector económico, definido en forma amplia—, con lo cual los gremios de primer grado o “de base”, a veces con intereses sectoriales muy específicos, son muchas veces los que dominan las negociaciones concretas.

El problema es particularmente grave en el caso del sector agrícola, donde la fragmentación gremial convierte la concertación en un proceso desgastador para el Ministro del ramo, ya que los gremios particulares prefieren negociar directamente con el gobierno, aún desplazando las labores de coordinación y representación general que lógicamente competen a la SAC. En el sector industrial el problema es menos severo, ya que los tres grandes gremios tienden a actuar de manera más coordinada, pero se presentan problemas a veces similares con gremios más pequeños. Esta dificultad es menos grave en otros sectores, donde existe uno (comercio) o a lo sumo dos (sector financiero) gremios. El caso de ANALDEX es, en este sentido, particular, ya que se trata del único gremio “horizontal”, dentro de una estructura que en otros aspectos tiene, más bien, características piramidales.

La heterogeneidad obedece, por supuesto, a sus propias causas. Tal vez la más importante está asociada con la afirmación de Urrutia (1983), según la cual la estructura gremial del país refleja la ausencia de una tradición corporativista fuerte y, en particular, el rechazo histórico del partido liberal a una organización social de este tipo. Uno de los reflejos más importantes de ello ha sido la delegación más bien limitada de funciones públicas en los gremios en comparación con otros países. Esta estructura gremial es coherente, ade-

⁶⁶ *Estrategia Económica y Financiera*, abril de 1978, p. 16.

más, con los esquemas de concertación existentes y con las apreciaciones de la parte I de este capítulo en el sentido de que en Colombia no ha habido una intervención estatal que haya privilegiado a un sector económico sobre otros⁶⁷.

La gran y notable excepción a una y otra regla es, por supuesto, la Federación Nacional de Cafeteros, que, como lo señalara el mismo autor, “no es un gremio” sino “más como un estado paralelo”⁶⁸ y ofrecía una explicación para ello: la concertación entre cafeteros y gobierno es funcional, y todos los gobiernos la han apoyado; la alternativa, o sea el manejo por el parlamento de la tributación cafetera, le introduciría graves rigideces al manejo de la política, y mantendría en el parlamento un tema que podría llevar a permanentes crisis políticas. El tema sería nada menos que la distribución de las utilidades de la mayor industria nacional. Haber logrado alejar este tema de la discusión partidista puede haber contribuido poderosamente a disminuir el conflicto político en Colombia⁶⁹.

Este esquema de concertación privilegiada también ha tenido sus virtudes en términos de estabilización macroeconómica⁷⁰, aunque también deficiencias, que se hicieron evidente en el manejo de algunas bonanzas cafeteras⁷¹. En retrospectiva este es, sin embargo, un caso exitoso de privatización y de concertación donde se han logrado consolidar gradualmente, además, mecanismos democráticos al interior del gremio. La ofensiva que se ha desatado por parte de algunos sectores de la actual administración contra esta organización resulta, así, paradójica y sirve para corroborar el fuerte rechazo de algunos sectores tecnocráticos ortodoxos a estos mecanismos de “democracia participativa”.

C. Las formas de concertación

En uno de los trabajos más completos sobre el proceso de concertación en Colombia, Revéiz (1981) señalaba, entre otras cuatro características básicas de los procesos de concertación en Colombia. La primera de ellas era la tradición de una concertación bilateral concentrada en temas sectoriales, que tendía a generar una: gran dispersión de los foros de discusión que propician acuerdos bilaterales, sin necesaria referencia a un propósito nacional de desarrollo⁷².

La segunda característica era la prevalencia de la concertación bilateral con el sector cafetero sobre todos los demás mecanismos existentes. La tercera era la desigual participación de los distintos sectores sociales en los mecanismos de concertación formal. En particular, al hacer un balance de la representación de los distintos sectores en las juntas directivas, comités y consejos de política del sector público, encontraba que los representantes del gobierno eran mayoritarios (entre 62 y 72% de los miembros, dependiendo del tipo de organismo) y que el sector gremial tenía una representación mucho más amplia que los trabajadores, campesinos o consumidores, aún si se tomaban como un todo (20-34% vs. 1-4%). Finalmente, este trabajo señalaba que, mientras se mantuviera la subordinación que habían tenido tradicionalmente los Planes de Desarrollo a la política de corto plazo, era poco viable pensar en mecanismos más amplios de concertación.

En un trabajo casi paralelo, otro estudioso del tema, Gallón (1982) ofreció una clasificación de las diferentes formas de concertación que, con algunas variantes, adoptaremos aquí. Esta clasi-

⁶⁷ Por este motivo, resultan inexactas las apreciaciones de Gallón (1982 y 1986), quien habla de mecanismos de “concertación globalizante” con los sectores industrial y financiero, en distintos momentos históricos, al igual que la que ha existido con el sector cafetero.

⁶⁸ Urrutia (1983), p. 117.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 134.

⁷⁰ Véase, al respecto, Cárdenas (1991) donde se compara la experiencia colombiana con la de otros países cafeteros.

⁷¹ Véase, por ejemplo, Ocampo y Revéiz (1980).

⁷² Revéiz (1981), p. 53.

ficación tiene dos dimensiones básicas: el carácter bilateral o multilateral de los foros correspondientes, y el alcance de los temas que allí se negocian: sectoriales, variables macroeconómicas específicas o temas globales. A ellas se podría agregar, sin embargo, una tercera dimensión, que mostraría el grado de formalidad y regularidad de las negociaciones, que podría tener por lo menos cinco alternativas: formales regulares, formales irregulares, informales recurrentes, informales esporádicas y lo que el mismo autor (Gallón, 1986) denomina “simbólicas”.

Un conocimiento incluso somero de las formas de concertación que existen en el país nos lleva a corroborar la apreciación de Revéiz sobre el predominio de negociaciones sectoriales, especial pero no únicamente bilaterales. La más formal es la participación en juntas directivas de empresas públicas u organismos descentralizados, consejos u órganos consultivos de distinta índole. En algunos casos la participación es el resultado de una delegación del Presidente de la República más que una representación formal. Fuera de las juntas directivas, muchos de los organismos correspondientes sólo se reúnen en forma esporádica, de tal manera que su alcance real es reducido. Este es, por ejemplo, el caso de muchos de los comités sectoriales del Ministerio de Desarrollo. Pero aún en el caso de las juntas directivas, la importancia práctica de esta forma de concertación es limitada. El actual Presidente de la ANDI habla sobre ella la siguiente evaluación, sin duda acertada:

Estas representaciones son generalmente simbólicas y con muy poco poder para influir en las decisiones que se toman en el alto gobierno. Esto debido en parte, a la falta de coordinación de los mismos representantes del sector privado, y en otra, a que son entidades de segundo orden dentro de la organización del estado que no deciden los asuntos que tienen mayor relevancia para el sector empresarial⁷³.

Así las cosas, este autor coincide con Urrutia (1983) en resaltar la mayor importancia de los contactos informales con los funcionarios públicos o el uso de los medios de comunicación como canal de comunicación de los gremios con el gobierno. En esta materia es interesante resaltar que las normas constitucionales y legales han establecido un mecanismo formal para llevar a cabo contactos bilaterales entre un sector económico y el gobierno —el derecho de petición—, pero su importancia práctica ha sido, sin embargo, reducida, ya que los distintos grupos de interés prefieren los contactos más informales.

La importancia y naturaleza de estos contactos reflejan, según el Presidente de la ANDI, “la dispersión y fragmentación en el marco institucional de toma de decisiones del gobierno” (tema al cual hemos aludido) y constituyen “un sistema casuístico que favorece a los que tienen mayor poder e influencia”⁷⁴. Esta apreciación sirve para corroborar la crítica que hemos hecho a la apreciación de Cepeda (1978-79) según la cual la creación de mecanismos formales de concertación no es conveniente cuando existen fuertes disparidades en el grado de organización de los distintos sectores sociales, ya que ello podría acrecentar el acceso diferencial a los canales de comunicación con el gobierno. De hecho, dicho acceso diferencial es mayor en ausencia de canales formales. Esta apreciación coincide, además, con las conclusiones del Capítulo I en relación con las virtudes que puede tener la concertación en las teorías del “Estado subordinado”, como mecanismo para garantizar un mayor equilibrio y transparencia en los canales a través de los cuales se ejercen las presiones de los grupos de interés.

Un campo especial de concertación bilateral informal muy fructífera ha sido el de las negociaciones internacionales. En particular, los gremios y aún empresas individuales han actuado como ca-

⁷³ Angel (1992), p. 4.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 5.

nal básico de información y aún de formulación de las posiciones del país en las negociaciones de cuotas textiles, sistemas generalizados de preferencias, derechos compensatorios, demandas por dumping, etc. En algunos casos, este tipo de contactos ha adquirido las características mucho más cercanas a la concertación macroeconómica, como el caso de algunas negociaciones del Grupo Andino. No obstante, el sector privado ha sido nuevamente excluido de ellas en momentos críticos. Este fue, por ejemplo, el caso de las negociaciones que antecedieron a las decisiones de las Islas Galápagos en diciembre de 1989, las cuales, curiosamente, se llevaron también a cabo con desconocimiento de aquellos sectores del gobierno que preparaban el programa de apertura de la Administración Barco. La apertura reciente dio lugar a diferentes procesos de concertación de este tipo, a los cuales nos referiremos en el capítulo siguiente. Como ensayo sui generis, ya que representa quizás el caso más cercano a lo que hemos denominado "planeación sectorial conjunta", conviene mencionar igualmente el proceso de formulación del Plan de Exportaciones de 1984 por parte de PROEXPO, la cual sirvió para apuntalar el desarrollo de sectores de exportación en aquel momento incipientes, tales como la camaricultura y la fruticultura.

Existen, además, otras formas de concertación informal, algunas de ellas recurrentes, en las cuales el gobierno ha actuado históricamente como mediador de conflictos al interior del sector privado. Tal vez el caso más clásico de este tipo es la negociación del precio interno del algodón, pero existen otros (e.g., la confrontación industria papelera-industria editorial). Es interesante observar que, aunque el origen de muchos de estos conflictos era el cierre de la economía, no han desaparecido con la apertura económica. Por el contrario, la apertura más bien hizo proliferar algunas de estas disputas, especialmente entre el sector agrícola y el agroindustrial (del cual el algodón es un caso particular).

En contra de la proliferación de instancias

de concertación sectorial, aquellas referidas a variables macroeconómicas y, más aún, los casos de concertación global son muy escasos. El único ejemplo de concertación bilateral de variables macroeconómicas es, por supuesto, el del precio interno del café y uso de los recursos del Fondo Nacional del Café. El caso más importante de concertación multilateral de una variable de este tipo es el Consejo Nacional de Salarios. Hay otras instancias legales de este tipo, pero su importancia práctica ha sido hasta ahora nula (v.gr., el Comité Mixto de Comercio Exterior).

De esta manera, las principales formas de concertación multilateral (en muy escasos casos, bilateral) referida a temas macroeconómicos o de carácter global han sido informales esporádicas o incluso meramente "simbólicas" (e.g., reuniones en el palacio presidencial con el sector empresarial, los gremios y/o las centrales obreras). Según lo hemos señalado, en el caso de comercio exterior, hay algunos ejemplos en que los mecanismos informales de contacto han tenido características cercanas a una concertación macroeconómica. Hay casos de este tipo asociados al reciente proceso de apertura, a los cuales nos referimos en el capítulo final de este ensayo.

Los casos de concertación multilateral de carácter global han sido muy esporádicos y han estado asociados casi invariablemente a momentos de gran conflicto social. Sus resultados han sido en el mejor de los casos precarios. Entre ellos cabe recordar la experiencia de la "Comisión de Estudios Económicos y Sociales" conformada por la Administración Valencia para hacer frente a un paro cívico, la "Cumbre Multisectorial" convocada por la Administración Turbay en 1981 bajo iguales circunstancias o, con un carácter diferente, el denominado "Diálogo Nacional" durante la administración Betancur, que incluyó tres organizaciones guerrilleras y múltiples sectores sociales. En forma unilateral, la Administración López creó a comienzos de su mandato una "Comisión Tripartita", con el propósito de llevar a cabo

sus ideas sobre una política de ingresos y salarios. Este ensayo tampoco tuvo éxito.

Estos antecedentes deben tenerse en cuenta cuando se habla de la concertación del Plan de Desarrollo. Esta fue en su momento la decisión del Congreso al adoptar la frustrada reforma constitucional de 1979, desarrollada por la Ley 38 de 1981, y nuevamente la intención de la Constituyente en 1991. La verdad es que no existen precedentes exitosos de este tipo de este tipo de concertación en nuestro país, ni una estructura organizativa del gobierno, del sector empresarial y de los sectores populares consistente con ella. Como lo han anotado Revéiz y muchos otros analistas⁷⁵ la tradición que se ha venido estableciendo según la cual la ejecución del Plan de Desarrollo es casi una excepción en un contexto dominado por políticas de corto plazo hace también muy difícil las formas más globales de concertación.

La inexistencia de canales globales de concertación o de una política agresiva de industrialización en el pasado no debe, por supuesto, tomarse como una señal de fracaso del modelo colombiano de desarrollo. Más aún, como lo hemos señalado a largo de este capítulo, una y otra reflejan de alguna manera características centrales de la sociedad colombiana, tales como el equilibrio regional, la tendencia a la fragmentación de las estructuras de poder, o la ausencia de una tradición corporativista, a la cual, en sus versiones de derecha o izquierda (v.gr., la tradición de “corporativismo social” de algunas social democracias europeas), han estado asociados dichos procesos en otros países. El análisis de estas restricciones debe ser, sin embargo, el punto de partida del análisis de los cambios que son necesarios para avanzar en el diseño de mecanismos de concertación en el marco de las nuevas instituciones políticas del país y del proceso de apertura económica.

⁷⁵ Véase, por ejemplo, Ramírez (1992).

Capítulo IV

LA CONSTITUCION DE 1991, LA APERTURA Y LA CONCERTACION

I. LA EXPERIENCIA RECIENTE DE APERTURA Y CONCERTACION

Las experiencias de concertación que se han dado en el país en torno al proceso de apertura económica sirven para ilustrar muchas de las características del sistema de decisiones económicas y concertación característico de Colombia al cuales hemos aludido en el capítulo anterior⁷⁶. En primer término, es evidente el aislamiento del Congreso de este debate, la ausencia total de concertación de sus aspectos centrales con los gremios y, más aún, con las centrales obreras o el movimiento campesino, y la concentración de toda la controversia al interior del gobierno. Este hecho fue particularmente notorio en los enfrentamientos entre los Ministros de Hacienda y Desarrollo Económico durante los primeros quince meses de la Administración Gaviria, pero fueron igualmente importantes durante las primeras discusiones y decisiones que tuvieron lugar a fines de la Administración Barco, o entre el Ministerio de Comercio Exterior y otros miembros del equipo económico sobre los temas que han estado sobre el tapete desde fines de 1991 (la reforma del CERT y las negociaciones con México, en particular).

En segundo lugar, la poca transparencia de los procesos decisorios que tuvieron lugar al interior del gobierno y la periódica ruptura de los anuncios y compromisos adquiridos con el sector privado no sólo agudizaron considerablemente dichas controversias, sino que generaron una enorme incertidumbre en el sector privado que ciertamente no ha sido superada. El hecho que los dos “Ministros de la concertación” más relevantes, el de Desarrollo y la de Agricultura,

que llevaban a cabo procesos desgastadores de diálogo con el sector gremial, hayan sido virtualmente ignorados en decisiones críticas, contribuyó, sin duda, a acrecentar esta sensación de incertidumbre. Fuera de ello, el desprecio, abierto o soterrado, a estos mecanismos de diálogo por parte de otros sectores del gobierno, incluyendo el segundo Ministro de Desarrollo de la Administración Gaviria, contribuyó aún más a ello. Esto fue, por lo demás inútil, ya que el relativo (y, en cierto sentido, sorprendente) consenso sobre las virtudes de la apertura —aunque no sobre algunas de sus características y, especialmente, sobre su velocidad— habría hecho posible un verdadero “acuerdo nacional” sobre el tema, como los que paralelamente se estaba dando en la Asamblea Nacional Constituyente.

La ruptura de dispendiosos procesos de concertación agravó aún más las cosas. En particular, el primer Ministro de Desarrollo llevó a cabo algunos procesos de concertación dispendiosos, entre ellos los relativos al nuevo régimen de ensamble automotriz y a la liberación de los sectores siderúrgico, automotriz y metalmeccánico con Venezuela. Estos procesos fueron, además, respaldados en su momento por el Presidente de la República, lo que hace más sorprendente la forma como fueron borrados de un plumazo por su sucesor.

Esta falta de continuidad, aún cuando involucraban procesos engorrosos de concertación, deslegitimó, sin duda, a los gremios frente a sus afiliados. De esta manera, no ha sido en algunos casos fácil para algunos líderes gremiales ejercer su función de intermediación entre el gobierno y

⁷⁶ Para detalles más amplios sobre este tema, véase la reconstrucción de la economía política de la apertura en Ocampo (1992f).

los empresarios, o convencer a estos últimos de iniciar nuevos procesos de concertación, como el que se ha venido llevando a cabo con el Ministerio de Comercio Exterior en torno a las negociaciones con México en el marco del Grupo de los Tres. Este hecho es tanto más complejo cuanto la propia función de los gremios está en un proceso acelerado de cambio, acorde con la redefinición de las reglas de juego que genera la apertura.

El caso del sector agrícola ha sido peculiar. En este caso, a las dispendiosas negociaciones que caracterizan a un sector donde la atomización gremial es excesiva, se agregaron evidentes errores de diagnóstico por parte del equipo de gobierno. Se subestimaron, en particular, los efectos devastadores sobre los precios internacionales de mercados mundiales sobreofrecidos y, en muchos casos, sobreprotegidos, así como el descontento que generan años acumulados de descontrol total sobre el problema de orden público en las zonas rurales. Los problemas reales sólo vinieron a ser reconocidos cabalmente en forma tardía, cuando el problema había comenzado a explotar en las manos de las autoridades.

Estas dificultades se han visto, además, desafortunadamente complementadas con la necesidad de enfrentar la peor crisis cafetera de todo el siglo XX, en medio de enfrentamientos agudos en los cuales el gremio cafetero, no sin razón, han percibido que sectores importantes del gobierno participan de una ofensiva para desarmar unas instituciones construidas a lo largo de medio siglo y cuya eficacia relativa parece comprobada. De esta manera, por primera vez desde el enfrentamiento que tuvo lugar durante la primera Administración López Pumarejo, parecen estarse rompiendo las reglas de la concertación privilegiada con este sector de la economía.

Hay, sin embargo, algunos avances interesantes que pueden servir de base al fortalecimiento de mecanismos de concertación de carácter global bajo el nuevo esquema. La crisis agrícola ha servido de base para que haya ido

imponiendo por la fuerza la idea, contraria a los postulados del Plan de Desarrollo, de que las políticas sectoriales no son inconsistentes, sino quizás un complemento necesario de la apertura. Esta es, de alguna manera, una de las lecciones básicas de las experiencias asiáticas analizadas, pero aún de la experiencia mexicana de manejo de algunos renglones agrícolas altamente sensibles y de su sector automotor después de la apertura.

Este punto de vista tiene respaldo en dos tipos de concepciones analizadas en los capítulos anteriores. La primera de ellas está relacionada con el carácter crítico que tienen la interrelación entre las actividades privadas y entre ellas y la provisión de bienes públicos para garantizar la competitividad internacional en economías más abiertas, tema que ha sido uno de los favoritos de la nueva literatura sobre comercio internacional. La segunda es la necesidad de darle contenido sectorial al uso de instrumentos "horizontales" de política como los que define el actual Plan de Desarrollo, sin lo cual, y sin que dicho proceso esté acompañado de procesos de concertación, su eficacia puede ser limitada.

Por otra parte, la creación del Consejo Gremial Nacional a mediados de 1991 y el importante proceso de concertación que ha llevado a cabo con el Ministerio de Comercio Exterior en torno a las negociaciones comerciales con México, ofrece también una perspectiva interesante. En este caso, se ha tratado de replicar parcialmente el propio experimento mexicano en sus negociaciones con Estados Unidos y Canadá, que responde a la filosofía según la cual los sectores público y privado son "socios" en la apertura económica. Por otra parte, este experimento ha servido para generar un esfuerzo de investigación importante sobre los sectores productivos, coordinado por los gremios que, conjuntamente con su participación en los procesos de concertación en curso y eventualmente en las negociaciones mismas, ha permitido determinar nuevas funciones y formas de legitimidad de estas organizaciones en el nuevo contexto económico.

II. LOS NUEVOS RUMBOS POLITICOS Y ECONOMICOS Y LA CONCERTACION

La demanda de mecanismos más desarrollados de concertación ha provenido en épocas recientes de dos procesos diferentes. El primero de ellos es el consenso que se generó al interior de la Asamblea Nacional Constituyente en torno a las virtudes de la “democracia participativa”⁷⁷ como modelo de desarrollo político para el país. En la medida en que la misma Asamblea decidió mantener en manos del ejecutivo el grueso de las decisiones económicas, esta tendencia es aún más necesaria, ya que implica que los mecanismos más tradicionales de la “democracia representativa” tiene un escaso rango de acción en este frente. El segundo es el convencimiento de que la apertura crea nuevas y fructíferas oportunidades de concertación, aunque de un corte diferente al característico del modelo “mixto” de desarrollo que la precedió o, por supuesto, del modelo de “desarrollo hacia adentro” o de pura sustitución de importaciones, que en Colombia fue abandonado hace más de un cuarto de siglo. Este convencimiento tiene, además, un amplio respaldo en las experiencias analizadas en el Capítulo II.

Estas dos demandas son complementarias pero no idénticas. Ambas enfrentan, sin embargo, restricciones y obstáculos comunes. Entre estos últimos, conviene, además, distinguir aquellos de carácter estructural y los que tienen una naturaleza más coyuntural. Según se desprende del capítulo anterior, existen dos factores importantes que restringen el tipo de concertación que es viable en el país. El primero de ellos es la tradición fuertemente anti-corporativista del país y, por el contrario, la tendencia a la fragmentación de los centros de poder. Esto implica que no sería viable tratar de desarrollar un esquema rígido de concertación basada en una representación de los sectores sociales que tenga como base estructuras piramidales de organización de dichos sectores y, por lo tanto, que es necesario una mucho más flexible, basada sin duda en formas de representa-

ción sectorial diferentes, que tengan como respaldo los principios democráticos que establece la nueva carta política.

El segundo factor que restringe el tipo de concertación posible es la resistencia a sesgos sectoriales y regionales muy pronunciados de las políticas estatales. Esto significa que las formas más radicales de selectividad y planeación sectorial conjunta empleadas en algunos de los países analizadas no son aplicables a Colombia. Esto implica que son preferibles los mecanismos de intervención estatal “funcionales” u “horizontales” sobre los “selectivos”, como lo demás ha sido típico en el pasado. Esto no es incompatible, según lo hemos anotado, con políticas *sectoriales* que sirvan para darle cuerpo a estos mecanismos de intervención.

En esta materia, el actual Plan de Desarrollo identifica correctamente cuatro de los principales instrumentos de este tipo: capital humano, desarrollo tecnológico, infraestructura física y defensa del medio ambiente. A ellos podría agregarse un quinto instrumento tradicional de la intervención estatal en Colombia: el financiero. En este último caso, habría que destacar, por supuesto, aquellas formas de intervención orientadas a corregir conocidas fallas del mercado en este frente: la discriminación contra ciertos deudores (los pequeños propietarios) o contra cierto tipo de deuda (la de largo plazo), y el uso del instrumento financiero como mecanismo de control económico.

En función de los principios teóricos esbozados en el Capítulo I, a ellos podríamos agregar la funciones de “coordinación” y “organización” de los mercados (información, fomento de nuevas redes comerciales y de intermediarios y servicios especializados), que buscan acrecentar los flujos de información entre los sectores público y privado, y reducir los niveles de incertidumbre que naturalmente rodean las decisiones de inversión. Estas últimas funciones son las que permiten destacar el papel específico de la concertación y

⁷⁷ Sobre este particular, véase el documento de Lleras de la Fuente (1992) presentado en este mismo Congreso.

de la política sectorial, ya que el uso de los instrumentos “horizontales” requiere dimensiones sectoriales y regionales muy específicas, en cuyo diseño es enormemente productivo el diálogo entre los sectores público y privado (y obviamente entre la nación y las regiones, que es un tema sobre el cual poco ahondamos aquí), debido a la diferencia en la naturaleza de la información a la cual cada uno tiene acceso.

El principal obstáculo estructural es la debilidad de la “sociedad civil” y, especialmente, de las organizaciones intermedias que representan los intereses obreros y populares y la defensa, desde el punto de vista de la sociedad, de los “bienes públicos” y “meritorios” (la paz, el medio ambiente, la cultura, la igualdad, la solidaridad, etc.). Es, por lo tanto, a estancias de la “sociedad civil” a las cuales debe entenderse que se aplica el mandato del Artículo 2o. de la nueva carta política:

Son fines esenciales del Estado: (...) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

Ello exige, en particular, una tarea activa de promoción de las organizaciones intermedias que permiten dar cuerpo a la democracia participativa así definida.

En cuanto a los gremios, es evidente que mal haría el Estado en ejercer un labor similar, en condiciones de la fuerte desigualdad de representación de intereses que ya existe. Las tareas de coordinación, resolución interna de conflicto y, sobre todo, articulación al nuevo modelo de desarrollo, les competen, por lo tanto, en forma exclusiva. Sobre este último tema, las consideraciones ya presentadas en secciones anteriores se complementan adecuadamente con la siguiente cita del Presidente de la ANDI, que presenta una visión muy clara de las reformas necesarias en la orientación de la actividad gremial:

Mientras la economía colombiana respondió a un esquema proteccionista e intervencionista, las

organizaciones gremiales prestaron a sus afiliados un importante servicio de gestión y representación de sus intereses específicos a través de los canales informales descritos. Sin embargo, el cambio de modelo económico, la simplificación de procedimientos administrativos y la eliminación de controles por parte del estado, ha llevado a que las relaciones entre gobierno y los agentes económicos sean más simplificadas y transparentes y las políticas oficiales más generales y neutrales. Las reglas son impuestas ahora, más por el mercado que por la discrecionalidad de los funcionarios públicos. Al avanzar el país en este proceso, se hace necesario que los gremios se ocupen de temas más globales y menos específicos a cada actividad, y presten atención a los aspectos que les son comunes y de interés general a todo el sector empresarial.

A estas tareas de análisis de temas más globales y de formulación de puntos de vista sobre ellos, habría que agregar las nuevas tareas que deben desempeñar los gremios en terrenos más específicamente sectoriales. Dichas tareas tienen que ver con el diseño y ejecución de las dimensiones sectoriales de las políticas públicas, incluidas aquellas relativas a la solución de los problemas de coordinación e información. En este terreno adquieren particular relevancia aquellas más directamente relacionadas con la competitividad internacional y la apertura, en particular la difusión y generación de tecnología y la determinación de los obstáculos internos y externos que enfrentan los distintos sectores para ampliar su base exportadora.

Hay, sin embargo, obstáculos estructurales adicionales, asociados fundamentalmente al complejo y poco transparente sistema de decisiones económicas al interior del gobierno y la falta casi total de tradición de concertación global multilateral. A ello podríamos agregar el debilitamiento de los partidos políticos y del Congreso, que hacen que sus funciones de articulación ideológica y formación y seguimiento de programas de gobierno, en el primer caso, y de fiscalización del ejecutivo, en el segundo, no se ejerza correctamente.

Entre todos estos aspectos, conviene resaltar aquí la importancia crítica, para el avance del proceso de concertación, de tres condiciones básicas: (a) un sistema de decisiones al interior del gobierno que garantice la continuidad en las reglas de juego que enfrenta el sector privado; (b) que garantice igualmente que los que hemos denominado “Ministros de la concertación” —Comercio Exterior, Agricultura, Desarrollo, a los cuales podríamos agregar también Minas y Energía y los del sector social— tienen efectivamente a cargo sus carteras, de tal manera que las negociaciones que con ellos tiene el sector privado no son inócuas; y (c) algún sistema que permita que los acuerdos logrados en los procesos de concertación tengan algún valor jurídico, así como para hacer explícitos los desacuerdos cuando este último es el resultado de dicho proceso.

El sistema que se diseñe debe erradicar los “golpes de estado” regulares contra las decisiones de los Ministros de la concertación por parte del CONPES o de cualquier otro organismo. Todo esto sólo es posible, además, si existen verdaderos programas de gobierno definidos en cada área, que eviten los giros violentos en las posiciones de una cartera particular en función de la persona que ejerce el cargo en su momento. Sería finalmente deseable que se definieran mucho más claramente las funciones de las distintas carteras, para evitar las múltiples interferencias sectoriales. Esto último exige, a nuestro juicio, que se defina en qué consisten las funciones globales que por naturaleza competen al Ministerio de Hacienda y al Departamento Nacional de Planeación, para que no se vuelvan obstáculos a las labores de formulación y ejecución de políticas de otros Ministerios ni, según lo hemos anotado, a sus tareas de concertación.

Esta última, aún si se diferencia claramente del cogobierno, como es necesario, lleva implícita la pérdida de grados de autonomía y, sobre todo, de estilo en el manejo de los asuntos económicos por parte de la tecnocracia, cuyo poder se ha venido acrecentando desde hace mucho tiempo por razones que hemos analizado en el

capítulo anterior. La erosión de su poder tradicional enfrentará resistencias, máxime cuando existen fuertes esquemas conceptuales asociados a la “nueva economía política” que sirven para deslegitimar estas formas de interacción con el sector privado.

Como obstáculos coyunturales pueden mencionarse el debilitamiento que han experimentado los mecanismos de concertación existentes, la desconfianza que se ha generado por el cambio en las reglas de juego y el reacomodo todavía lento que manifiestan los gremios en función del nuevo modelo de desarrollo. El experimento actual de participación en la definición de la estrategia de negociación con México juega, en cierto sentido, un papel estratégico, tanto por lo que significa desde el punto de vista desde el punto de vista de organización del sector gremial como de nuevos esquemas de concertación entre el gobierno y el sector privado. Su estabilidad es todavía incierta desde uno y otro punto de vista, por la falta de consolidación del Consejo Gremial y de transparencia de los procesos de decisión intra-gubernamentales.

El camino para poner en marcha los nuevos mecanismos de democracia participativa y para responder a las demandas de un esquema de organización de los sectores público y privado en función de la apertura económica es, así, largo. Implica cambios profundos de la organización social, incluidos los sistemas de decisiones económicas al interior del gobierno. Es decir, empleando un término que ha hecho famoso la presente Administración, exige su propio “revolcón”, que en este caso incluye los procedimientos decisivos que ella misma ha empleado.

Un marco constitucional y legal adecuado es un principio, pero no garantiza nada en la materia. Los obstáculos básicos son mucho más profundos y exigen romper vicios y costumbres arraigados, la creación de nuevas instituciones y de formas de actuar. Es un largo camino que bien vale la pena recorrer para fortalecer nuestro débil sistema democrático y nuestra economía en su nueva fase de

desarrollo. Pero, más que por normas legales, es un camino que, como dice la ya envejecida can-

ción del conocido trovero español, se hace al andar.

REFERENCIAS

- Amadeo, Edward y José Marcio Camargo, 1990, "Shocks heterodoxos y concertación social", en Amadeo *et al.*, *Inflación y estabilización en América Latina*, Bogotá: Tercer Mundo-Fedesarrollo.
- Amsen, Alice, 1989, *Asia's next giant*, Oxford: Oxford University Press.
- Angel, Carlos Arturo, 1992, "Necesidad de una acción coordinada del sector empresarial colombiano", *Mimeo*, ANDI, Abril.
- Awanohara, Panis, 1990, "Japan and the East Asian Model of Industrialization", *East-Asian Journal of Economics*, Vol.1, No.1, Canberra, Australia.
- Berry, Albert, 1983, "A descriptive history of Colombian industrial development in the twentieth century", en Albert Berry (ed.), *Essays on Industrialization in Colombia*, Temple: Arizona State University.
- Bowles, S. y J.Eatwell, "Between Two Worlds: Interest Groups, Class Structure and Capitalist Growth", in Dennis C.Muller, *The Political Economy of Growth*, (New Haven, Yale).
- Caballero, Carlos, Manuel Ramírez y Ana María Rodríguez, "El modelo de desarrollo y el crecimiento económico hasta finales de siglo", en Eduardo Lora, ed., *Apertura y crecimiento: el reto de los noventa*, Bogotá: Tercer Mundo-FEDESARROLLO.
- Cárdenas, Mauricio, 1991, *Coffee Exports, Endogenous State Policy and the Business Cycle*, Tesis Doctora, Universidad de California en Berkeley.
- Carrasquilla, Alberto, 1990, "Manejo macroeconómico, crecimiento y apertura: consideraciones en torno al caso colombiano", en Florángela Gomez (ed.), *Apertura económica y sistema financiero*, Bogotá: Asociación Bancaria de Colombia.
- Cepeda, Fernando, 1978-79, "La gremialización de la política", *Estrategia Económica y Financiera*, Diciembre-Enero.
- Clavijo, Sergio, 1990, "Productividad laboral, multifactorial y tasa de cambio real en Colombia", *Ensayos sobre política económica*, No. 17, Junio.
- Cline, William R., 1982, "Can the East Asian Model of Development be Generalized?", *World Development*, Vol.10, No.2.
- Collins, Susan M., 1989, "Lessons From Korean Economic Growth" en *Lesson for Development from the Experience in Asia*, Harvard University.
- Chenery, Hollis, Sherman Robinson y Moshe Syrquin, 1986, *Industrialization and Growth: A Comparative Study*, Nueva York: Oxford University Press.
- Chica, Ricardo, 1988, "Un diagnóstico de la crisis de la acumulación de la industria colombiana", *Desarrollo y Sociedad*, Septiembre.
- Chu, David C., 1972, *The Great Depression and Industrialization in Latin America: Response to Relative Price Incentives in Argentina and Colombia, 1930-1945*, Tesis Doctoral, Universidad de Yale.
- Díaz Alejandro, Carlos F., 1976, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Colombia*, Nueva York: National Bureau of Economic Research.
- Echavarría, Juan José, 1989, "External Shocks and Industrialization in Colombia, 1920-1950", *Mimeo*, Universidad de Oxford.
- , 1990, "Cambio técnico, inversión y reestructuración industrial en Colombia", *Coyuntura Económica*, Junio.
- , Carlos Caballero y Juan Luis Londoño, 1983, "El proceso colombiano de industrialización: algunas ideas sobre un viejo debate", *Coyuntura Económica*, Septiembre.
- Esguerra, María del Pilar, 1990, "Los flujos de capital entre la agricultura y el resto de la economía: Evidencia del caso colombiano, 1965-86", *Coyuntura Económica*, Marzo.
- Gallón, Gustavo, 1982, "Concertación simple y concertación ampliada", *Controversia*, No. 105.
- , 1986, "Crisis y reajuste del esquema de concertación económica en Colombia, 1980-1985", *Controversia*, No. 130.


- Garay, Luis Jorge, 1991, *Apertura y protección: Evaluación de la política de importaciones*, Bogotá: Tercer Mundo-Universidad Nacional de Colombia.
- García, Jorge, 1988, "Macroeconomic Crises, Macroeconomic Policies and Long-Run Growth (Part III): The Colombia Experience, 1950-1986", *Mimeo*, World Bank, Julio.
- Gomez Buendía, Hernando, 1976, "Los grupos industriales en el desarrollo colombiano: conjeturas e interpretaciones", *Coyuntura Económica*, Diciembre.
- , Rocío Londoño y Guillermo Perry, 1986, *Sindicalismo y política económica*, Bogotá: FEDESARROLLO-FESCOL-CEREC.
- Haggard, Stephan y Tun-jen Cheng, "State and Foreign Capital in the East-Asian NICs", *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Cornell University Press, Ithaca, N.Y.
- Hallberg, Kristin y Wendy Takacs, 1992, "Trade Reform in Colombia, 1990", en Alvin Cohen y Frank Gunter (eds.), *The Colombian Economy: Issues of Debt, Trade and Development*, en prensa.
- Havrylyshyn, Oli, 1990, "Trade policy and productivity gains in developing countries: A survey of the literature", *World Bank Research Observer*, Enero.
- Helleiner, Gerald, 1992, "Preface", en Gerald Helleiner (ed.), *Trade and Industrialization in Turbulent Times*, en prensa.
- Hirschman, Albert, 1958, *The Strategy of Economic Development*, New Haven: Yale University Press.
- Hutchenson, Thomas Lee, 1973, *Incentives for Industrialization in Colombia*, Tesis Doctoral, Universidad de Michigan.
- Jung, Ku-Hyun, 1990, "The Sogo Shosha: Can it Be Exported (Imported)?", en *Export Promotion in East Asia*.
- Krueger, Anne, 1989, "Asian Trade and Growth Lessons", en *Lessons for Development from Experience in Asia*, Harvard University.
- Krugman, Paul R. y Maurice Obstfeld, 1987, *International Economics Theory and Policy*.
- Loeza, Santiago, 1991, "El Cambio Político en México: entre el Pluralismo y la Fragmentación" *Mimeo*, Association Francaise de Science Politique, Paris.
- Lora, Eduardo y Catalina Crane, 1991, "La apertura y la recuperación del crecimiento económico", en Eduardo Lora, ed., *Apertura y crecimiento: el reto de los noventa*, Bogotá: Tercer Mundo-FEDESARROLLO.
- y Juan Mauricio Ramírez, 1991, *Ajuste estructura y desarrollo humano en Colombia*, Informe de investigación presentado al PNUD, Bogotá: FEDESARROLLO.
- Luna, Marina, 1990, "Modernización y Representación Empresarial" en A. Anguriano (coordinador) *La Modernización en México*, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Lleras de la Fuente, Carlos, 1992, "La concertación entre los sectores público y privado en la Constitución Nacional", Documento presentado al Congreso de ANALDEX, Cartagena, Octubre.
- Ministerio de Agricultura y Departamento Nacional de Planeación, 1990, *El desarrollo agropecuario en Colombia: Informe Final de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario*, Bogotá.
- Misión de Empleo, 1986, *El problema laboral colombiano: diagnóstico, perspectivas y políticas*, Separata No. 10 de *Economía Colombiana*, Bogotá: Contraloría General de la República, Agosto-Septiembre.
- Muñoz, Oscar, 1988, "El Estado y los Empresarios. Experiencias Comparadas y sus Implicaciones para Chile", *Colección Estudios CIEPLAN*, No. 25.
- Murphy, Kevin M., Andrei Schleifer and Robert W. Vishny, 1989, "Industrialization and the Big Push", *Journal of Political Economy*, Octubre.
- Naor, Jacob, 1990, "International orientation of Exporters: Some North-South Trade Implications", en *Export Promotion in East Asia*.
- Nurkse, Ragnar, 1967, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Nueva York: Oxford University Press.
- Ocampo, José Antonio, 1989, "Efectos de la liberación y del control de importaciones sobre la industria manufacturera colombiana, 1976-1986", *Coyuntura Económica*, Marzo.
- , 1990, "La transición de una economía primario-exportadora al desarrollo industrial en Colombia", en Magnus Blomstrom y Patricio Meller (eds.), *Trayectorias divergentes: Comparación de un siglo de desarrollo económico latinoamericano y escandinavo*, Santiago: CIEPLAN-Hachette.
- , 1992a, "Perspectivas de crecimiento de la economía colombiana", *Coyuntura Económica*, Julio.

- , 1992b, “El proceso colombiano de industrialización”, en Enrique Cárdenas, *Historia de la industrialización en América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica, en prensa.
- , 1992c, “Trade policy and industrialization in Colombia, 1967-1991”, en Gerald K. Helleiner (ed.), *Trade and Industrialization in Turbulent Times*, en prensa.
- , 1992d, “La internacionalización de la economía colombiana”, en Miguel Urrutia (ed.), *Colombia: Integración a la Economía Mundial*, Bogotá: Tercer Mundo, en prensa.
- , 1992e, “El estado y el desarrollo económico y social en Colombia”, *Análisis Político*, en prensa.
- , 1992f, “Economía y economía política de la reforma comercial colombiana”, Documento elaborado para la CEPAL, Agosto.
- , 1992g, “Colombia y la Integración con México”, Informe presentado al Consejo Gremial Nacional, *Mimeo*.
- y Edgar Reveiz, 1980, “Bonanza cafetera y economía concertada”, en Edgar Reveiz (ed.), *La cuestión cafetera*, Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes.
- y Santiago Montenegro, 1984, *Crisis mundial, protección e industrialización*, Bogotá: Cerec.
- Ospina Vásquez, Luis, 1955, *Industria y protección en Colombia, 1810-1930*, Medellín: Editorial Santa Fe.
- Pack, Howard, 1988, “Industrialization and Trade”, en Hollis Chenery y T.N. Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*, Amsterdam: North Holland, Vol. I, Cap. 9.
- y Larry Westphal, 1986, “Industrial strategy and technological change: theory versus reality”, *Journal of Development Economics*, Junio.
- Palacios, Marco, 1983, *El café en Colombia, 1850-1970: Una historia económica, social y política*, 2a. ed. Bogotá: El Colegio de México-El Ancora Editores.
- Park, Yun-Sim, 1989, “The Role of Government in South Korea and Taiwan” en *Lessons for Development from Experience in Asia*, Harvard University.
- Perry, Guillermo, Eduardo Lora y Jorge Armando Rodríguez, 1992, “El Plan de Desarrollo de la Administración Gaviria”, *Debates de Coyuntura Económica*, No. 23, Marzo.
- Perry, Guillermo, 1992, “Apertura, Productividad y Cambio Técnico”, Informe Final del Centro Coordinador, BID: *Mimeo*.
- Porter, Michael E., 1990, *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York: The Free Press.
- Posada, Carlos Esteban y Remberto Rhenals, 1988, “La dinámica económica colombiana: el caso de los crecimientos industrial y global entre 1950 y 1985”, *Perfil de Coyuntura Económica*, No. 3, Marzo.
- Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación, 1991, *La Revolución Pacífica: Plan de Desarrollo Económico y Social, 1990-1994*, Bogotá.
- Ramírez, Manuel, 1991, “Efectos de las medidas de apertura sobre producción y empleo”, en Ministerio del Trabajo-PNUD-OIT, *Políticas de empleo y modernización económica*, Documento No. 16, Noviembre.
- , 1992, “Comentarios al Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994”, *Debates de Coyuntura Económica*, No. 23, Marzo.
- Reveiz, Edgar, 1981, “La concertación: Experiencias y posibilidades en Colombia”, en *Controversia sobre el Plan de Integración Nacional*, Bogotá: Universidad de los Andes-FENALCO.
- , 1989, *Democratizar para sobrevivir*, Bogotá: Poligrupo Comunicación.
- Roberts, Mark J., 1988, “The Structure of Production in Colombian Manufacturing Industries, 1977-1985”, *Mimeo*, Octubre.
- Rodrik, Dani, 1992, “Closing the productivity gap: Does trade liberalization really help?”, en Gerald K. Helleiner, *Trade Policy, Industrialization and Development: New Perspectives*, Oxford: Clarendon Press.
- Rosenstein-Rodan, P.N., 1958, “Problems of Industrialization in Eastern and South-Eastern Europe”, en A.N. Agarwaly y S.P. Singh (eds.), *The Economics of Underdevelopment*, Nueva York: Oxford University Press.
- Rowthorn, Bob y Andrew Glyn, 1990, “The Diversity of Unemployment Experience since 1973”, en Stephen Margin y Juliet Schor (eds.), *The Golden Age of Capitalism*, Oxford: Clarendon Press.
- Saez, Raúl Eduardo, 1988, “La Selectividad en la Política Industrial: Las Experiencias del Japón y Francia”, *Colectión Estudios CIEPLAN*, No.25.

- Sánchez, Fabio, Eduardo Lora y Aura Janeth Parra, 1992, *Ahorro, inversión y perspectivas de crecimiento en Colombia*, Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Trabajo No. 111, Marzo.
- Scitovsky, Tibor, 1958, "Two Concepts of External Economies", en A.N. Agarwaly y S.P. Singh (eds.), *The Economics of Underdevelopment*, Nueva York: Oxford University Press.
- Spencer, Barbara J. y James A. Brander, 1983, "International R & D Rivalry and Industrial Strategy", *Review of Economic Studies*.
- Sudarsky, John, 1991, "El eslabonamiento entre el estado y la sociedad en la perspectiva de la nueva constitución colombiana", Documento elaborado para FLACSO.
- Syrquin, Moshe, 1987, "Crecimiento económico y cambio estructural en Colombia: Una comparación internacional", *Coyuntura Económica*, Diciembre.
- Taylor, Lance y Helen Shapiro, 1990, "The State and Industrial Strategy", *World Development*, Vol.18, No.6.
- Tybout, James R., 1992, "Linking Trade and Productivity: New Research Directions", *World Bank Economic Review*, Mayo.
- Urrutia, Miguel, 1983, *Gremios, política económica y democracia*, Bogotá: FEDESARROLLO.
- Villar, Leonardo, 1991, "Las restricciones al crecimiento económico: un modelo sencillo de tres brechas", en Eduardo Lora, ed., *Apertura y crecimiento: el reto de los noventa*, Bogotá: Tercer Mundo-FEDESARROLLO.
- Wade, Robert, 1990, *Governing the Market*, Princeton: Princeton University Press.
- Wade, Robert, 1989, *Economic Theory and the Role of the Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press.
- Westphal, Larry E. y Kwang Suk Kim, 1981, "Korea" en B. Balasa et al. *Development Strategies in Semindustrial Economies*, A World Bank Research, The John Hopkins.
- Yotopoulos, Pan A., 1989, "Japan: overvaluation Minus Rent-seeking Activities", Working Paper No.8903. Food Research Institute, Stanford University.

SU Mercado:

EL MUNDO

con LEGIS 

Eliminar bloque de direcciones

LA CONCERTACION ECONOMICA ENTRE LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO EN LA CONSTITUCION NACIONAL

Carlos Lleras de la Fuente

I LAS NORMAS CONSTITUCIONALES

Recordemos en primer término que los acuerdos políticos de 1.990 y las disposiciones legales a que ellos dieron lugar, hicieron énfasis en la llamada “democracia participativa” y que reformar la antigua Carta para fortalecer institucionalmente ese fenómeno social fue uno de los mandatos que dió el constituyente primario a los delegatarios elegidos el 9 de Diciembre del mismo año y que integraron la Asamblea Nacional Constituyente que sesionó a partir del 5 de Febrero de 1.991 y culminó sus labores el 4 de Julio del mismo año.

Desde su Preámbulo la Constitución habla del marco “*participativo*” dentro del cual se debe asegurar a los integrantes de la Nación una serie de derechos y garantizar un orden político, económico y social justo y un impulso a la “integración de la comunidad latinoamericana”.

En su Artículo 1º, la Constitución al definir a Colombia como un estado social de derecho, dá como características de la República que sea democrática y *participativa*.

Sorprende en verdad la terminología del Artículo 2º al definir los fines esenciales del Estado: *servir a la comunidad; promover la prosperidad general, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.* Ciertamente parecería que el Estado está al servicio de la comunidad y es fiel intérprete de sus anhelos e inquietudes, lo cual no ha sido hasta ahora cierto.

Sin embargo en el texto subrayado y que hemos tomado textualmente de la Constitución, está la semilla de la concertación y es el principio que debemos desarrollar: es fin esencial del Estado

“facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.

Más adelante volveremos sobre este punto sin perjuicio de indicar aquí cómo tal participación es a todas luces lógica cuando el poder público emana del pueblo quien lo puede ejercer en forma directa (Art. 3º C.N.).

El primer desarrollo concreto del principio de la democracia participativa aparece en el Artículo 40 C.N. que confiere a todo ciudadano el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político lo cual incluye toda forma de participación ciudadana.

En el título sobre los derechos sociales, económicos y culturales, la Constitución garantiza la “participación activa”, es decir, el cogobierno, a los jóvenes (?): “El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud” (Art. 45 C.N.). Se deberá, pues, reglamentar tan delicado tema en relación con los establecimientos educativos, la administración de Coldeportes, etc....

Vemos cómo en el Distrito Capital se dictó la Resolución 2222 del 8 de Noviembre de 1.991 la cual, en desarrollo de la norma superior, crea los “Gobiernos Escolares integrados por los estamentos de la comunidad educativa” en los cuales hace participar a los maestros, los padres de familia y los estudiantes (inclusive en los establecimientos de educación preescolar y básica primaria!!) elegidos en votación secreta y que deberán “preparar a los miembros de la Comunidad Educativa para que participen en la administración del

establecimiento” y “dirigir y orientar las actividades propias del establecimiento en los aspectos: académico, curricular, pedagógico, administrativo, organizativo y de administración de alumnos”, entre otras cosas.

Qué tanto se está concertando? parecería que nada, pues se busca más la participación a través del cogobierno que la concertación entre sectores, que no supone la existencia del cogobierno sino el acuerdo entre gobernantes y gobernados.

El Artículo 46 C.N. dispone que “El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia a las personas de la tercera edad”... lo cual tampoco parece ser una apertura a la concertación sino el establecimiento de una obligación.

De la misma manera al definir el Artículo 48 C.N. que la seguridad social es un servicio público que se prestará bajo la *dirección, coordinación y control* del Estado tampoco está buscando concertación aun cuando agregue que el Estado, *con la participación de los particulares*, ampliará la cobertura de la seguridad social.

El Artículo 49 C.N. confía al Estado la organización, dirección y reglamentación de los servicios de salud y de saneamiento ambiental y el establecimiento de las políticas para la prestación de aquellos por parte de las entidades privadas a las cuales vigilará y controlará; el Estado, asimismo, establecerá las competencias de los particulares en esta materia, los aportes a su cargo y la *participación de la comunidad*. Sigue pues la figura del Estado regulador, que acepta un cierto grado de cogobierno de sus súbditos.

Aparece por primera vez la palabra “concertación” en el Artículo 55 C.N.: “Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo” pero referida exclusivamente a una especie de conciliación entre patrones y trabajadores, lo cual nada tiene que ver con el tema que nos ocupa que, sin embargo, sí asoma

en el Artículo siguiente: “Una Comisión permanente integrada por el Gobierno, por representantes de los empleados y de los trabajadores, fomentará las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y *concertará* las políticas salariales y laborales”... (subraya nuestra).

Aquí sí, y por segunda vez (ver Artículo 2º C.N.) se busca el acercamiento entre los sectores público y privado.

El Artículo 58 C.N. sobre el derecho de propiedad, que tanto se debatió el año pasado, trae otra insinuación de concertación: la indemnización que ha de pagarse al expropiado se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. Se oirá a la comunidad? quién definirá cuáles son sus intereses?

El Artículo 77 C.N. sobre la televisión, defectuoso e incompleto, trae otro caso de cogobierno al disponer que de la Junta Directiva de la entidad que la regulará, formará parte un representante de los canales regionales, quedando el nombramiento de otros dos miembros diferido a la ley.

El Artículo 78 C.N. dispone que el Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen siempre y cuando sean ellas representativas y observen procedimientos democráticos internos; es otro caso de concertación que es seguido por el del Artículo 79 C.N. que ocurre cuando la comunidad (?) participa en las decisiones que puedan afectar el ambiente sano y que no sabemos si incluye el cogobierno.

La concertación vuelve a adquirir importancia en el Artículo 103 C.N. que se refiere en su primer inciso a los mecanismos de participación popular que, ya lo hemos dicho, difiere de la concertación para luego estatuir: “El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detri-

mento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes *instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan*” (subraya nuestra).

Sobre este punto volveremos.

La consulta popular de que tratan los Artículos 104 y 105 C.N. no son, en caso alguno, ejemplo de concertación ni tampoco la iniciativa popular ante las entidades territoriales, que prevé el 106 ni la del Artículo 155.

Es fundamental tener en consideración, para efectos procedimentales, los Artículos 151 y 152 C.N.; el primero de ellos dispone que “el Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán “las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo”...; el segundo define que el Congreso regulará, mediante ley estatutaria, las instituciones y mecanismos de participación ciudadana, lo cual nos llevará más adelante a tratar de definir en ciertos casos, como el de la concertación en los procesos de planeación, si ésta ha de regularse por ley orgánica o por ley estatutaria.

El Artículo 170 C.N. introduce una importante modificación en materia de control fiscal; la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

El Parágrafo del Artículo 330 prevé que la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará previa decisión tomada con participación de los representantes de las respectivas comunidades, forma también de cogobierno.

Los Artículos 318 y 324 de la Constitución introducen un nuevo concepto que tiene tanto de

cogobierno como de concertación y es el de las Juntas Administradoras Locales a nivel de los barrios, comunas, o corregimientos en que se divide un Municipio o un Distrito.

Estas Juntas *participan en la elaboración de los planes y programas de desarrollo económico y social y de las obras públicas* (concertación); vigilan y controlan la prestación de los servicios y las inversiones que se realicen con recursos públicos; formulan propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión; distribuyen las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal y ejercen otras funciones que les delegue el Concejo.

El Artículo 340 C.N. crea el Consejo Nacional de Planeación integrada por representantes de las entidades territoriales y *de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales*, que tendrá carácter consultivo y *servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo*; sus miembros serán designados por el Presidente de la República de listas que le presenten las autoridades (suponemos que para escoger los representantes de las entidades territoriales) y las organizaciones de las entidades y sectores enumerados, “quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades”(?).

En las entidades territoriales se prevé la existencia de Consejos de Planeación “según lo determine la ley”, que es la misma ley orgánica de planeación de que trata el Artículo 342 C.N., de modo que en ellos no está prevista la participación del sector privado aun cuando podría esperarse que se copiara el esquema nacional.

En la disposición que aquí comentamos sí se desarrolla la esencia de la concertación que reside en el análisis conjunto de los temas sin que ello implique que el Estado ceda a los particulares su poder de decisión. Sobre este tema volveremos pero citemos aquí el Artículo 341 C.N., que desarrolla el anterior y dispone que el Plan Nacional

de Desarrollo, una vez preparado por el Gobierno con participación de las autoridades de planeación de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura, someterá el proyecto al Consejo Nacional de Planeación *cuya opinión se oír*á antes de presentar dicho proyecto al Congreso.

Señalemos que la Ley del Plan de Inversiones, que hace parte del Plan Nacional, es dotada de “prelación sobre las demás leyes”, sin perjuicio de que a renglón seguido se exprese que puede ser modificada por la ley anual de presupuesto la cual, teóricamente, debería expedirse con sujeción a la primera; esto nos lleva a decir, en estricto derecho, que después de la Constitución que es Ley de Leyes o “norma de normas” (Art. 4º C.N.), la ley más importante es la anual de presupuesto que puede aumentar o disminuir las partidas y recursos que aparecen en la primera y, por supuesto, dar al traste con la concertación; por otra parte, el Congreso puede modificar el Plan de Inversiones Públicas “siempre y cuando mantenga el equilibrio financiero”.

Si recordamos que el Plan Nacional de Desarrollo sólo se discute una vez, al iniciarse el cuatrenio presidencial, y la Ley de Inversiones Públicas es sólo una para el mismo período, comprendemos la enorme importancia de la concertación respecto de estos temas que conforman la política económica del Gobierno tanto en materia de recursos como de gastos y endeudamiento.

La ley orgánica que ha de reglamentar la materia (Art. 342 C.N.) deberá analizarse cuidadosamente y ojalá tanto el Gobierno -que tiene la iniciativa parlamentaria-, como el Congreso, cuenten con el sector privado para producir un estatuto del cual dependerá, en buena parte, el manejo de la economía y de las finanzas nacionales; además, tal ley determinará la organización y funciones del Consejo Nacional, es decir, cómo se escogerán los representantes del sector privado (para períodos de ocho años) y cómo ejercerán sus funciones.

El Artículo 343 C.N. dispone que “la entidad nacional de planeación que señale la ley”, deberá diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública en relación con políticas y proyectos de inversión; por su parte el Artículo 270, ya citado, dispone que la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados. Es indudable que estas normas deben armonizarse: la primera aparece en el Título X, Capítulo 1, “De la Contraloría General de la República” y la segunda en el Título XII, Capítulo 2, “De los Planes de Desarrollo” pero pensamos que el asunto debe definirse en la Ley Orgánica de Planeación.

Igual conducta tiene que seguirse para armonizar el citado Artículo 270 que se refiere a los “diversos niveles administrativos” lo cual, pienso yo, está indicando que se trata de las entidades territoriales, con el 344 que dispone que los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y resultados “sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los Departamentos y Municipios sin perjuicio de que el organismo nacional de planeación, de manera selectiva, haga tal evaluación “sobre cualquier entidad territorial”.

Para complicar aún más las cosas, el Artículo 267 al fijar las funciones de la Contraloría General dispone que la vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados y el 268 dispone que el Contralor indicará los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados en cuanto al manejo de fondos o bienes de la Nación, lo cual crea un conflicto con el Artículo 393 que dice más o menos lo mismo respecto de la entidad nacional de planeación.

El Capítulo 3 del Título XII, “Del Presupuesto”, no contempla mecanismo alguno de concertación y ello no importaría si el Plan Nacional de Desarrollo en sus partes general y de inversiones, han sido objeto de análisis entre el sector

público y el privado; lamentablemente ya dijimos cómo la Ley de Inversiones Públicas que debería prevalecer sobre todas las demás leyes, puede ser modificada por la anual de presupuesto, en principio sólo para “aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan” (Art. 341 C.N.). Pero la situación es aún peor pues dentro del Capítulo que comentamos se prevén varias hipótesis en las cuales el Congreso puede variar el proyecto de presupuesto propuesto por el Gobierno:

a. Los cálculos de las rentas, de los recursos del crédito y los provenientes del balance del Tesoro, podrán aumentarse por el Congreso con el concepto previo y favorable “suscrito por el Ministro del ramo”. (Arts. 349 y 351).

b. El Congreso podrá aumentar las partidas de gastos propuestas por el Gobierno, e incluir nuevas, si media la aceptación escrita del Ministro del ramo (Art. 351).

c. El Congreso puede eliminar o reducir gastos propuestos por el Gobierno con excepción de las partidas que se requieren para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en el respectivo plan. (Art. 351).

Es pues fundamental que no se pierda la concertación en esta maraña y que la Ley Orgánica del Presupuesto (Art. 352 C.N.) o la de Planeación prevean formas que protejan los resultados de aquélla como consecuencia de la discusión del plan en el seno del Consejo Nacional de Planeación (Art. 340 C.N.).

Respecto de los servicios públicos, el Artículo 369 C.N. dispone que la ley determina la forma en que participarán los ciudadanos en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio, lo cual trae a cuento nuevamente el Artículo 270 sobre vigilancia de la gestión pública por parte de los ciudadanos como complemento de la que corresponde al Contralor (Art. 267 C.N.).

Nótese que este Artículo no se refiere únicamente al control de gestión sino a la participación en la gestión misma, conflicto inconveniente que la ley deberá aclarar.

Las disposiciones del Título XIII, De la Reforma de la Constitución, tienen un alto contenido de participación ciudadana pero realmente no tocan con la concertación: reformas de la Constitución hechas por el pueblo mediante referendo, presentación de proyectos al Congreso por ciudadanos cuyo número no sea inferior al 5% del censo electoral, elección de una Asamblea Constituyente por una tercera parte de los integrantes del censo electoral, referendo sobre las reformas al Capítulo 1 del Título II y a sus garantías o a los procedimientos de participación popular, o al Congreso si lo piden el 5% de los integrantes del censo electoral.

Recordemos que el pueblo puede también derogar leyes (con algunas excepciones) y presentar al Congreso proyectos de ley.

II LA PARTICIPACION CIUDADANA, LA CONCERTACION Y EL COGOBIERNO

Una vez vistas las normas constitucionales que parecen tener alguna relación con el tema que nos ocupa, resulta pertinente revisar los conceptos generales para precisar las materias que requieren un análisis más a fondo por ser propiamente las que regulan la concertación pura, tal como la entendemos y tratamos de definir en este Capítulo.

La democracia participativa cuya promoción dió origen en buena parte al proceso de reforma que culminó en 1.991, se refleja en los fenómenos de participación ciudadana que pueden ser contemplados desde diversos ángulos: la participación que permite proponer; aquella que permite decidir; la que lleva a cogobernar y la que simplemente crea canales adecuados de comunicación entre el sector público y el sector privado organizado. Esta última es la que conduce a la concertación.

En este sentido, en mi entender, la concertación excluye ciertas formas de democracia participativa como el plebiscito o el referendo, que no implican una confrontación de posiciones, una discusión razonada de ellas y, en fin, una transacción que constituye la concertación, de la cual se derivan acciones y conductas, generalmente obligatorias para ambas partes.

El hecho de que para referirnos a los sectores público y privado estemos usando la palabra “partes”, ya indica que existe un problema, un antagonismo entre el Estado y la comunidad organizada que es lo que distingue a las sociedades subdesarrolladas como la nuestra, de aquellas que vienen evolucionando desde hace muchos años.

Recojamos la noción de “comunidad organizada” pues la concertación no puede llevarse a cabo sino entre el Estado y los diferentes estamentos sociales cuyos miembros optaron por crear organizaciones que representaran sus intereses. Sólo esta estructura permite al Estado participar en una concertación que puede ser caótica, esporádica, forzada, no regulada expresa ni tácitamente como ocurre entre nosotros o ya rutinaria como consecuencia de arraigadas ideas sobre el desarrollo económico que han probado su efectividad, como en el caso del Japón, nombre que no trae a la mente una organización política con gobernantes y gobernados, sino una organización económica surgida de la más refinada concertación que conozca el mundo en su historia.

Siendo así las cosas, no sería lógico haber constitucionalizado la concertación ni pretender reglamentaria; sin embargo ocurrió lo primero y buscamos lo segundo ya que parecería que ha habido un consenso en obligar al país, que ya recorre los caminos difíciles de un nuevo modelo económico, a concertar para que no fracasen las políticas de internacionalización y globalización, apertura y privatización de nuestra economía y de integración en bloques económicos que le permitan desarrollarse en un mundo que ha cambiado el proteccionismo individual por el de los bloques económicos regionales con grandes peligros en el

futuro para quien permanezca aislado.

Repasemos, ahora sí, las normas que extractamos de la Constitución y a las cuales dedicamos el Capítulo anterior:

Colombia es una República, no sólo democrática, sino participativa en contraste con la simple democracia representativa a la cual veníamos acostumbrados y que únicamente daba cabida al pueblo para que votara con el fin de elegir los miembros de las corporaciones públicas (que ni siquiera representaban a sus electores de acuerdo con nuestro régimen vigente), y aquellos de la Rama Ejecutiva que tenían tal origen (Presidente) y los mandatarios territoriales (Alcaldes).

Se ha querido, pues, que los gobernados tomen parte activa en la conducción del país y, además de esa función electoral primaria, ejerzan otras de señalada importancia como son todas las que hemos tratado, algunas de las cuales pretende reglamentar el Proyecto de Ley N° 14 de 1.992 que regula la participación ciudadana en su aspecto electoral: referendo, iniciativa popular, consulta popular, revocatoria del mandato, plebiscito y cabildo abierto.

Es así, entonces, como el preámbulo de la Constitución y el primer principio fundamental (Art. 1° C.N.), al instituir la participación de los habitantes para definir la vida de la República, como una característica esencial de Colombia, construyen el marco dentro del cual habremos de estudiar la concertación económica que es consecuencia de esa participación. Por lo tanto, tienen el Estado y sus órganos obligación de organizarla, institucionalizarla y respetarla so pena de estar socavando una de las bases de la nacionalidad y uno de los principios fundamentales de organización del Estado.

Veamos los textos completos:

Preámbulo

El Pueblo de Colombia

en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, *dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo*, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana decreta, sanciona y promulga la siguiente

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA”

(subraya nuestra)

“**Artículo 1.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, des- centralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, *participativa* y pluralista”... (subraya nuestra).

La necesaria concertación que surge del fenómeno de la participación y que el Artículo 2 resalta, es uno de los pies del trípode en que esta última se sostiene, siendo los otros dos el voto y el cogobierno (Cuadro 1).

Es en este aspecto donde nuestra Constitución tiene un aspecto de gran actualidad y que se ha vuelto de la mayor importancia para los estudios del desarrollo económico: si seguimos el análisis que hace el profesor Lester Thurow en su más reciente libro “Head to Head”, vemos cómo en estos finales del siglo se enfrentan dos modelos: el de la concertación (Japón y Europa) y el de la total separación de los sectores público y privado (Estados Unidos), que muestran con claridad unos resultados definitivamente favorables al primero y realmente trágicos para el segundo.

No sólo esta obra de gran actualidad se inclina abiertamente por la necesidad de que haya una concertación y señala cómo, de no existir, los Estados Unidos seguirán su carrera hacia ser una potencia de segunda, sino que hace énfasis en lo que nosotros interpretaríamos como el desarrollo gremial e intergremial para dar al Estado un interlocutor válido.

Concluye Thurow su análisis indicando, entre otras cosas, que los empresarios deben adquirir un concepto más solidario y actuar en grupo para lograr objetivos comunes y que debe adoptarse una estrategia de producción entre el Gobierno y los empresarios, en contra de lo que hoy existe, esto es, la posición del Gobierno de que ninguna estrategia es necesaria, ni lo es la presencia del Estado.

Narra asimismo el autor, para marcar el contraste entre los tres grandes bloques que regirán la economía mundial al iniciarse el siglo XXI, que en el Japón, aun cuando los grandes grupos comerciales son competidores, se apoyan entre sí cuando se trata de salvaguardar los intereses de la economía nacional y como en este país y en la Comunidad Económica Europea “hay estrategias nacionales de industrialización, mientras que nada parecido a una estrategia, o a una política nacional, existe en los Estados Unidos”¹.

La revista Business Week (Abril 6/92) recoge el tema al preguntar si deberían los Estados Unidos tener una política industrial, y contesta enfáticamente que sí, mostrando cómo el país está a la zaga de Japón y Europa y las tendencias no indican posibilidades de mejoramiento; esta política industrial, por supuesto, sería el resultado de una concertación en virtud de la cual el Estado ejecutaría acciones indispensables para que la empresa privada asegure el adecuado desarrollo económico: investigaciones, inversiones en infraestructura, *promoción de exportaciones con créditos subsidiados* y otras.

¹ El nuevo libro de Lester Thurow. Jorge Méndez Munévar. Semanario Nueva Frontera.

Thurrow presume que al Japón, y para conformar el bloque que este país liderará, se sumarán los otros “tigres” del Oriente; a Europa Occidental y específicamente a la Comunidad Económica, todos los países europeos. Qué pasará entonces con nosotros? los desarrollos actuales parecen indicar que trataremos de conformar el tercer bloque con los Estados Unidos si prospera la aprobación y la ampliación del Nafta.

Cuando Roosevelt planteó su Nuevo Orden fue claro en indicar que no quería únicamente votos sino el apoyo para salvar su país; establecer un embrionario sistema de concertación para impulsar el desarrollo, de lo cual es ejemplo el National Industrial Recovery Act (NIRA) que en una de sus partes creaba un sistema parecido al de nuestro actual Artículo 55 C.N. Sin embargo, todos los ácidos ataques al New Deal fueron consecuencia de la falta de una concertación real.

Concertar, en tres de las varias acepciones que reconoce la Real Academia Española, es “traer a identidad de fines o propósitos cosas diversas o intenciones diferentes”, “convenir entre sí una cosa con otra”, “concordar” (esto es “poner de acuerdo lo que no lo está”), definiciones que corresponden a algo que ya hemos dicho pero en lo cual queremos insistir: concertar no puede tener la connotación de que el sector público oiga y luego actúe como quiera pues esto excluye traer a identidad de fines intenciones diferentes, convenir una cosa con otra y poner de acuerdo lo que no lo está; por lo menos debe concertarse el desacuerdo pues, recordémoslo, no estamos hablando de cogobierno. El desacuerdo ha de tener, eventualmente, un costo político calculable pero debe producirse con participación del sector privado en las discusiones previas a la acción.

Ya hemos dicho que la concertación económica como tal se vislumbra mejor y tiene su fuente directa en el Artículo 2 de la C.N.: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes

consagrados en la Constitución; *facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación*”... (subraya nuestra).

El aspecto esencial en la interpretación de esta norma es el de que “la participación de todos”, limitada eso sí a los ciudadanos, se garantiza por medio del voto (ver cuadro número 1) y es lo que busca el Proyecto de Ley número 14/92 que ya hemos mencionado. Resulta obvio que la participación por medio del voto está restringida y no puede abarcar todas las decisiones que afectan a los habitantes ni los diversos aspectos de la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. Ahora bien, la noción de participar se acerca más al cogobierno y a la concertación que a la decisión pura y simple: mientras la revocatoria del mandato, o el referendo, o el plebiscito no implican un acercamiento entre los sectores público y privado, una decisión sobre la apertura económica o la privatización sí deberían motivarlo por tratarse de la vida económica de la Nación que, en consecuencia, ha de afectar a todos.

Ahora bien, como “todos” no pueden concertar (participar en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación), deben crearse los mecanismos de la concertación económica y ellos los encontraremos previstos en la Constitución misma. Ya hemos dicho que según la Constitución el poder emana del pueblo (Art. 3 C.N.), de manera que nada más lógico que facilitar su participación en la toma de decisiones, ya sea directamente o por intermedio de sus representantes.

Hay dos Artículos fundamentales que responden a la pregunta de cómo se llevará a cabo ese propósito de participación, ambos referidos exclusivamente a la concertación como expresión de dicha participación:

a. El 78 C.N., último inciso: “El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de

este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos”.

A qué se refiere este inciso? Del contexto del Artículo podría pensarse que a las normas sobre producción y comercialización de bienes y servicios y a la participación de consumidores y usuarios en el estudio de las normas que regulan tales etapas; parecería que el Artículo se ha quedado a mitad de camino y que un adecuado desarrollo podría darle el contenido que tal vez se le quiso dar, en cuanto a la participación de consumidores y usuarios en el control; deberemos coordinar este Artículo con el 369 C.N. que más adelante veremos.

b. El Artículo 103 que resulta mucho más explícito y que contempla las tres modalidades de participación que hemos detectado: el voto, el cogobierno y la concertación.

Sólo por razones de claridad mencionemos que el Constituyente, en forma equivocada, puso como especie el voto cuando éste es el género: en efecto, es a través del voto como se elige, se efectúan consultas populares, referendos, plebiscitos, etc... y por ello así lo hemos contemplado en el cuadro número 1.

El cogobierno se deduce de la participación en las instancias de control y vigilancia y la concertación del uso de tal palabra: veámoslo:

“Artículo 103. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas, de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”.

El Constituyente confunde el género con la especie al poner la participación al mismo nivel de la concertación y del control y vigilancia pues

estas dos últimas son especies del género participación.

Detengámonos en este Artículo para señalar algunos aspectos interesantes:

- El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de entidades no gubernamentales: es un loable pero peligrosísimo enunciado que puede tener tanto de socialismo como de facismo. Qué gran riesgo correría el país si el Estado se dedicara a crear organizaciones de bolsillo para confiarles la representación de los habitantes y cogobernar o concertar con ellas! Es una hipótesis no descartable y por lo tanto la ley debe ocuparse de ella en el sentido de que esta norma se entenderá a la luz del derecho a la libre asociación y de que podrá haber capacitación cívica, sindical, de formación de líderes pero abierta, no obligatoria y subsidiaria o complementaria de la acción de los particulares; la promoción de organizaciones tendrá también que rodearse de múltiples garantías de protección de la democracia.

- Es de señalar que este Artículo no se refiere específicamente a las organizaciones gremiales que parecerían estar tácitamente permitidas como cívicas o de utilidad común no gubernamentales. Creo, sin embargo, que es más lógica y jurídica interpretar la norma en concordancia con la del Artículo 340 C.N. que, al referirse a la composición del Consejo Nacional de Planeación y para asegurar la participación de todos los sectores, enumera los “económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales”. Llegamos a esta interpretación a partir del Artículo 2 C.N. pues lo que el principio fundamental en él consignado busca es, como ya lo vimos, “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.

Resulta pues claro que, al deberse interpretar todo artículo de la Carta de conformidad con los Principios Fundamentales, lleguemos a la conclusión enunciada.

- La representación por medio de organismos es la respuesta al tema que enunciábamos al examinar el Artículo 2: si “todos” no pueden participar directamente en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, deben crearse mecanismos que permitan la aplicación de este principio y ellos no pueden ser nada distinto de las organizaciones no gubernamentales, siempre y cuando no las promueva ni organice el Gobierno en forma antidemocrática, todo ello sin perjuicio del derecho que consagra el Artículo 40 C.N. para que todo ciudadano pueda tomar parte en ...” otras formas de participación democrática” distintas de las que exigen el ejercicio del derecho de votar.

Es así cómo el Artículo 39 C.N. garantiza a trabajadores y empleadores el derecho a constituir sindicatos o asociaciones, *sin intervención del Estado* y el 38 el de libre asociación “para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad”, agregando el primero que “la estructura interna y el funcionamiento de””las organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos.”.

En una Constitución de tan variados matices ideológicos que deben convivir en el mismo texto, es inevitable encontrar frecuentes contradicciones que, sin embargo, una sana interpretación que debe tener como fundamento el Preámbulo y los Principios Fundamentales, permiten superar. Es éste el caso de los Artículos 333 C.N. sobre la libertad económica y la iniciativa privada y 334 C.N. sobre dirección de la economía a cargo del Estado y su intervención en *todos* los aspectos de aquélla: ...”. Este (el Estado) intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados”... y ...”para dar pleno empleo a los recursos humanos”...

Pese a ello, hemos de remontarnos a lo ya expuesto en cuanto al *marco participativo* dentro

del cual ha de desarrollarse la Nación (Preámbulo) y al principio de la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida política, económica, administrativa y cultural de la Nación (Art. 2 C.N.) lo mismo que en la característica de “participativa” que el Artículo 1 C.N. dá a la República para concluir que si bien el Estado tiene a su cargo la dirección general de la economía, ha de ejercerla con la participación de todos, como se desprende, además, de los Artículos 340 C.N. sobre el Consejo Nacional de Planeación y del 369 C.N. sobre servicios públicos.

En materia, pues, de concertación respecto del desarrollo económico, extractemos los Artículos que interesan a nuestro análisis:

a. **Artículo 2 C.N.:** “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; *facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación*”... (subraya nuestra).

b. **Artículo 318 C.N.:** “En cada una de las comunas o corregimientos habrá una Junta Administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes funciones:

1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.

3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión”...

c. **Artículo 340 C.N.:** “Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del

Plan Nacional de Desarrollo.

Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el Presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su período será de ocho años, y cada cuatro se renovará parcialmente en la forma que establezca la ley.

En las entidades territoriales habrá también Consejos de Planeación según lo determine la ley.

El Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación”.

Artículo 341 C.N.: “El Gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de Planeación de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes”....

d. Artículo 339 C.N.: “Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. *El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.*

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera *concertada* entre ellas y el Gobierno Nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les

hayan sido asignadas por la Constitución y la ley”... (subrayas nuestras).

e. Artículo 346 C.N.: “El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones *que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo*”... “En la Ley de Apropriaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a”... “un gasto”... “destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo”... (subraya nuestra).

f. Artículo 342 C.N.: “La correspondiente ley orgánica (de Planeación) reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y *para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales.*

Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos Territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución”. (subraya nuestra).

Esta larguísima transcripción, en la cual hemos ordenado, para los fines de este análisis, los artículos sobre planeación y presupuesto, tiene como finalidad demostrar cómo se prevé la concertación no sólo para la elaboración del Plan Nacional sino también para la del Presupuesto Anual y Ley de Apropriaciones y para la vigilancia de que éste corresponda a aquél. No otro sería el sentido de crear un Consejo con miembros elegidos para períodos de ocho años que, de lo contrario, sólo se reuniría dos veces durante tal lapso; además se haría nugatoria toda concertación si no se discutieren las modificaciones que el Gobierno puede introducir al Plan a través de la Ley Anual de Presupuesto. No parece, pues, que nuestra interpretación carezca de fundamento y, pensamos, deberá encontrarse en la base de todo desarrollo constitucional.

Sea éste el lugar para resaltar que la concertación, como lo veremos en el Capítulo siguiente, no sólo se refiere a los aspectos macroeconómicos (Planeación, Presupuesto) sino, y en forma muy especial, al manejo permanente de la economía, que no quisiéramos calificar de microeconómico, aun cuando sí abarca todos los fenómenos que allí podrían clasificarse. Gobernar es tomar decisiones y ello ocurre en forma permanente en todo país; aquellas que implican cambios de importancia en el manejo de la cosa pública deberían ser, invariablemente, concertados dentro del marco del manejo del Estado con la participación de todos, tal como lo dispone la Constitución.

Todas las demás normas que hemos traído a cuento en el Capítulo I de este escrito se refieren al voto o al cogobierno y, en aras a la brevedad, nos abstendremos de ocuparnos de ellas de manera que habremos de limitarnos a las que extractamos en el Capítulo II.

III LA CONCERTACION ECONOMICA

Además de las consideraciones e intentos de precisión que hemos querido hacer sobre la concertación, resulta necesario detenernos brevemente sobre las dificultades que encierra desarrollar el concepto.

En efecto, hemos dicho que se requieren dos partes: el sector público y el privado. Quién representa a cuál? Parecería obvia la respuesta en cuanto al primero: debe ser el ejecutor de la ley, o quien tiene en sus manos la planeación del desarrollo, o la iniciativa del gasto público, esto es, el Gobierno; quién es el Gobierno? El Presidente y los Ministros o los Directores de los Departamentos Administrativos y para cada asunto en particular el Presidente y el Ministro o Director del ramo.

Es válido proponer que, partiendo de la hipótesis de que un acto de concertación podría llevar a que una situación general se regulase por Decreto, bastaría saber quién o quiénes deberían firmar esa norma para encontrar con quien o quienes debe llevarse a cabo la concertación. Es este un pro-

cedimiento objetivo que permite al sector privado detectar a sus interlocutores, y al sector público coordinar sus puntos de vista.

Precisamente uno de los peores obstáculos que ha tenido y sigue teniendo la concertación es el hecho de que ella no exista en el sector público, dentro del cual no es fácil precisar las competencias de los distintos funcionarios, no siendo escasas las ocasiones en que corresponde el mismo asunto a más de un Despacho lo cual, no por ser normal, deja de causar perturbaciones, especialmente cuando el sector privado recibe diferentes señales del mismo Gobierno.

Adoptemos, pues, un criterio objetivo como el propuesto y se verá, pronto, cuán benéficos efectos tendrá para ambos sectores.

Resulta esencial, para que la concertación corresponda a los mandatos constitucionales, que haya un real compromiso del Gobierno todo, es decir, que la concertación no termine siendo una herramienta política de ningún Despacho sino que las políticas acordadas sean avaladas por el Presidente de la República como expresión de la voluntad del Gobierno.

Cosa similar ocurre en el sector privado: quién lo representa realmente? Con quién ha de concertar el Gobierno? Una asociación profesional, un gremio económico de primero o de segundo grado sí es interlocutor válido? Un sector de la economía conformado por varios gremios antagónicos, cómo se maneja? Un gremio de gremios?

Cuántas empresas, de todas las que integran un sector, deben agremiarse para que la asociación resultante sea representativa? Qué es un funcionamiento democrático referido a una asociación gremial?

Podríamos seguir, sin límite, planteándonos interrogantes, lo cual demuestra la bondad que tendría encontrar una fórmula objetiva, como lo hemos propuesto para el sector público, que permita que el Gobierno pueda detectar su interlocutor

y concertar válidamente con él, a la vez que el sector público se ve obligado -en razón de tal mecanismo- a organizarse adecuadamente.

El principio de la libre asociación no puede en caso alguno limitarse pero tampoco conducir a un estado de anarquía que haga imposible la concertación; pensamos, entonces, que el Estado puede establecer ciertas normas para el adecuado funcionamiento de esta trascendental forma de participación democrática y ciudadana, sin perjuicio de que las gentes se asocien por fuera de ellas para otros efectos.

Ahora bien, los principios democráticos sólo exigen que la mayoría que se determine, referida al número de quienes han optado por participar, se pronuncie. Encontramos en los principios de organización democrática de los gremios, algo muy similar al ejercicio de la función electoral: quienes se inscriben y votan quieren participar en la elección; los demás no. Y no importa el número de los segundos ni su proporción del total resta legitimidad a la elección pues normalmente éstas son las reglas del sistema. Ahora bien, la mayoría de quienes votan, elige.

Este esquema nos llevaría a proponer la creación de un registro empresarial nacional, por ramas de actividad económica, que se llevaría a cabo en las Cámaras de Comercio del país, que convocarían a elecciones a los inscritos para conformar cada uno de los gremios de producción, distribución, utilización y consumo de bienes y servicios; las asociaciones de empleadores (empresarios) nacerían a la vida jurídica por la sola inscripción en la Cámara de Comercio (que para estos efectos ejercería funciones públicas por autorización de la ley) del acta de constitución y organización. Una norma transitoria debería regular el paso al nuevo sistema, permitiendo que los actuales gremios se inscriban e inscriban a sus afiliados en las Cámaras, sin perjuicio de que otras personas lo hagan también.

Estas asociaciones de primer grado podrían, a su vez, asociarse por sectores (de alimentos, de la

construcción, financiero, etc...) y por actividades, fenómenos que pueden coexistir: un productor de galletas puede pertenecer al gremio de productores de galletas y simultáneamente al del sector de alimentos, al de industriales y al de exportadores; además, podrá haber (como ya hay) gremios afiliados a otros gremios: el gremio de fabricantes de zapatos puede estar afiliado al de industriales y al de exportadores, todo ello sin que se afecte en nada el esquema propuesto: producción, distribución, aprovechamiento y consumo. Elegido democráticamente por los gremios, ha de conformarse un Comité Permanente del Sector Privado que coordinará la designación, a petición del Gobierno, o de oficio cuando ello fuere del caso, de las personas encargadas de concertar con aquél sobre cada tema en particular, sin perjuicio de que todo gremio que considere que tiene un interés legítimo en un tema determinado, pueda pedir la inclusión de un representante suyo para el estudio respectivo. Tiene este sistema la ventaja adicional de que no será el Gobierno quien escoja interlocutor, lo cual no es bueno para la democracia, como no será el sector privado el que escoja "Ministro amigo para conversar", que tampoco lo es.

Debemos señalar que, por supuesto, la solicitud de concertación puede provenir del sector público o del sector privado, indistintamente, y será de atención obligada dentro de un plazo razonable que no la haga inoperante.

Esquemas como los propuestos superan de entrada otra dificultad: la concertación se plantea a niveles macroeconómicos pero también microeconómicos y los mecanismos que la hagan factible deben poder aplicarse a todo nivel, lo cual creemos que se logra a través de nuestra propuesta.

Podremos pensar, entonces, que se provee a la representación de los sectores económicos en los distintos niveles de participación que prevé la Constitución y se garantiza la participación de todos (los que quieren participar) en las decisiones que los afectan y en la vida política, económica, administrativa y cultural de la Nación.

Es posible agregar que si el sector privado es participe en la elaboración y estudio de los planes de desarrollo y, además, tiene control de gestión, resulta necesario un sistema racional de concertación a todos los niveles.

No es el espíritu de la Constitución el limitar la concertación a conversaciones sin mayor trascendencia, después de las cuales el Gobierno, como director general de la economía, puede hacer lo que le plazca; por el contrario, si el Estado es participativo, la acción del Gobierno, en general, debe ser concertada en el sentido expuesto en el punto 26, es decir, que de ella deben derivarse acciones y conductas "generalmente obligatorios para las partes". De no ser así, pronto caería el sistema en descrédito y se dejarían de lado principios fundamentales de la Carta; ello nos lleva a proponer que la acción termine en cada caso de acuerdo o transacción, con un Acta de Concertación que tenga carácter coercitivo para ambos signatarios y cuyas conclusiones vayan modificándose en sucesivas concertaciones o puedan denunciarse en casos especiales; de la misma manera, debe haber Actas donde conste la imposibilidad de concertar respecto de determinados temas y, en tales casos, cada sector quedará libre de recurrir a la opinión pública o a cualquier sistema previsto en la Constitución o en las leyes para hacer prevalecer sus ideas.

Se trata pues, de regular el juego libre del sistema democrático y de darle sentido al mandato del pueblo de hacer de Colombia una democracia participativa.

IV PROCEDIMIENTOS

Después de analizar los textos constitucionales opinamos que la estructura básica del sistema de participación debe hacerse por ley estatutaria (Art. 152 C.N.). Si el proyecto en cuestión fuese a regular aspectos relacionados con la planeación o el presupuesto, la iniciativa se restringiría obligadamente al Gobierno, por expresa disposición de la Carta (leyes orgánicas de iniciativa gubernamental).

Nada impediría que una ley tuviese algo de estatutaria y algo de orgánica pero tendría que tramitarse dando cumplimiento a las exigencias constitucionales respecto de una y otra: iniciativa, para la orgánica; aprobación en una legislatura, control constitucional previo, para la estatutaria; mayorías calificadas para ambas. Sin embargo, hemos creído que, para efectos de este proyecto, resulta más práctico proponer un articulado que corresponda exclusivamente a una ley estatutaria y entregar al Gobierno, por separado, algunas sugerencias que podrían tomarse en consideración al elaborar el articulado de las leyes orgánicas ya mencionadas.

