

20 AÑOS DE POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD EN COLOMBIA¹

Director

Mauricio Reina

Investigador

Felipe Castro

Asistente de investigación

Laura Tamayo

Diciembre de 2013

¹ Los autores agradecen al Banco Interamericano de Desarrollo por su apoyo y continua retroalimentación en el desarrollo de este estudio.

Contenido

Introducción	3
1. Desempeño de la economía colombiana: luces y sombras	5
1.1. Crecimiento económico	5
1.2. De la transformación económica a la oportunidades	10
1.3. El crecimiento y los indicadores sociales	13
1.4. La apuesta colombiana en contexto	16
2. Políticas públicas para la competitividad en estos 20 años	19
2.1. 1990-1994	19
2.2. 1994-1998	21
2.3. 1998-2002	23
2.4. 2002-2006	24
2.5. 2006-2010	26
2.6. 2010-2014	27
3. El papel del empresariado	31
3.1. Iniciativas de asociatividad y el proyecto común de la competitividad	32
3.1.1. Antecedentes de la política de clúster en Colombia	32
3.1.2. Los esfuerzos y los resultados de los clúster colombianos	36
3.1.3. Hacia una política de clúster para Colombia	37
3.2. Perspectiva empresarial	37
3.2.1. Caracterización de la firma usuaria de las políticas para la competitividad ..	38
3.2.2. Algunos casos de éxito exportador	41
3.2.3. Las lecciones colombianas y lo que dice la teoría en competitividad	42
4. Conclusiones	45
5. Bibliografía	49

Introducción

En 2013 se cumplen 20 años desde que se adelantó el estudio “Creación de la Ventaja Competitiva para Colombia”, orientado a la identificación de los obstáculos y soluciones de las iniciativas de crecimiento empresarial. Este estudio se constituyó en el primer paso explícito del país hacia la construcción de una política pública orientada a mejorar la competitividad del aparato productivo colombiano.

Desde entonces se han propuesto múltiples iniciativas que promueven cambios productivos, proyectan mejoras de la productividad y abogan por nuevas formas de estructuración para la industria. Este documento pretende recoger las principales lecciones que este proceso ha dejado en los últimos años, y analizar su papel y relevancia en el contexto actual.

La importancia de este tipo de análisis radica en que las estrategias planteadas anteriormente ya han tenido el tiempo suficiente para dar o no frutos. Por lo tanto, se hace necesario un balance de cara al planteamiento de una nueva agenda competitiva para el país hacia futuro.

El documento se divide en cuatro secciones adicionales a esta introducción. En una primera sección se propone una mirada detallada a la evolución de la economía desde sus principales indicadores macroeconómicos y de productividad. El objetivo es comparar el desempeño económico del país a nivel mundial y regional, y evaluar los logros y los fracasos en perspectiva.

La segunda sección realiza una recopilación por cuatrienios de las iniciativas que promovieron la competitividad o productividad desde diferentes estamentos gubernamentales. Estas incluyen políticas industriales y/o comerciales e iniciativas de ciencia e investigación.

La tercera sección presenta un recuento del papel que ha jugado la empresa privada alrededor de los principales hitos de la competitividad nacional incluyendo su participación y percepción de los principales programas y políticas colectivas o particulares. Asimismo, esta sección se complementa con las conclusiones sobre los principales problemas y factores de éxito asociados a la experiencia exportadora fruto de una serie de entrevistas y encuestas realizadas por Fedesarrollo en el transcurso del proyecto.

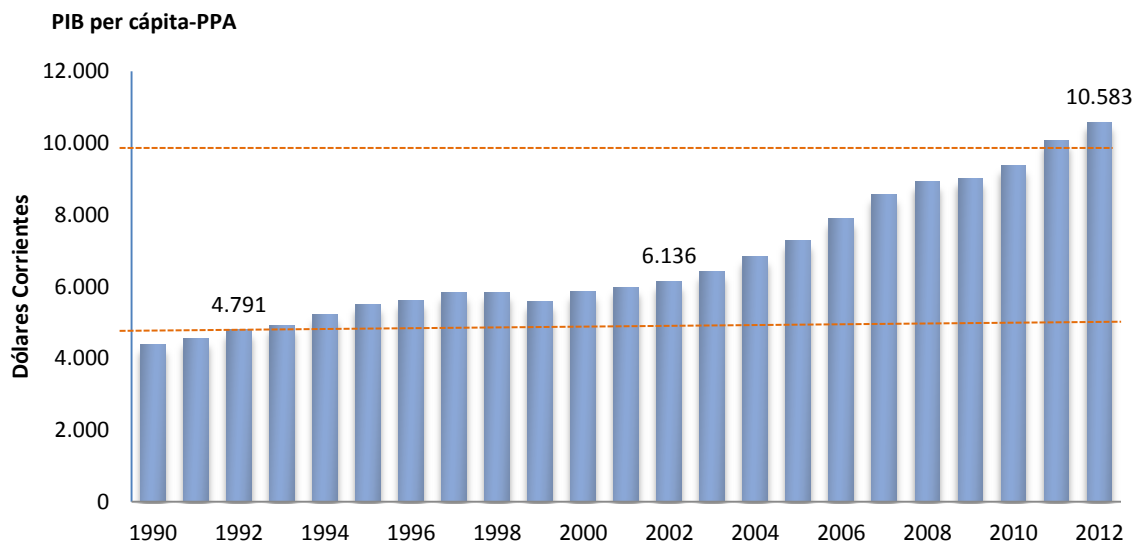
El cuarto y último aparte del documento se centra en la identificación de los elementos que hicieron algunos programas y políticas casos de éxito en los últimos 20 años, los cuales se comentan en las recomendaciones del estudio.

1. Desempeño de la economía colombiana: luces y sombras

1.1. Crecimiento económico

En los últimos 20 años la economía colombiana ha registrado avances importantes en sus principales indicadores. Desde la apertura comercial se han dado cambios de diversas magnitudes en algunos aspectos macroeconómicos que hoy se materializan en una mayor estabilidad y un menor desempleo. En 1992 se registró un PIB per cápita ajustado por poder adquisitivo de \$ 4.791 dólares de la época como se muestra en la Gráfica 1-1. Durante esa década, la economía colombiana creció a una tasa promedio anual de 2,9% aproximadamente, cifra similar a la registrada por el promedio de los países de la región.

Gráfica 1-1 Evolución de la economía colombiana en las últimas dos décadas



Fuente: Banco Mundial – Indicadores Mundiales del Desarrollo

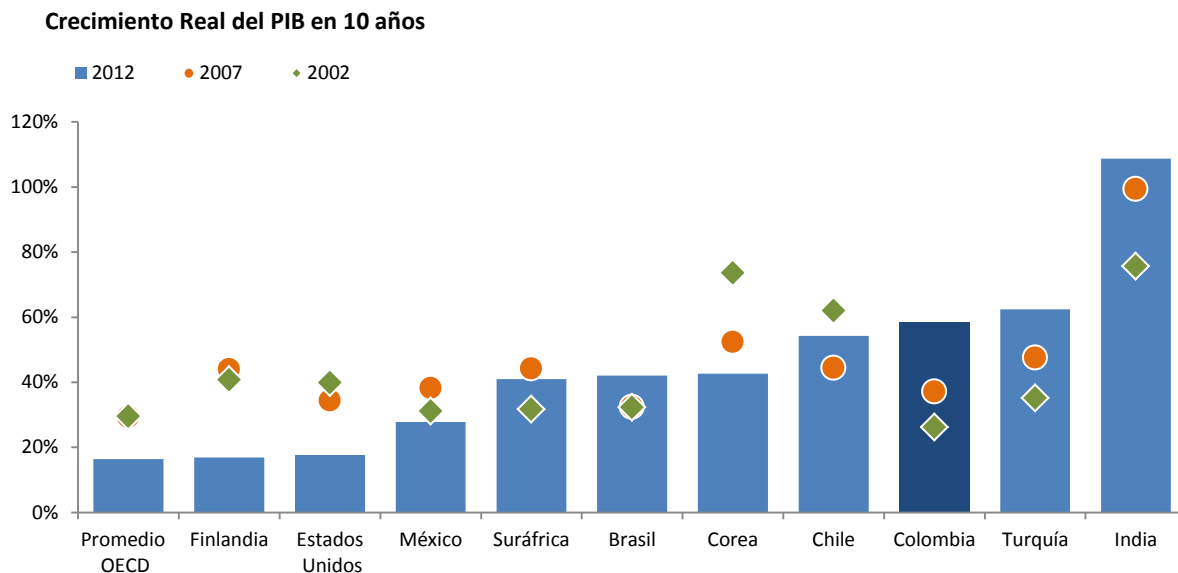
Durante este periodo Colombia logró sobrepasar la barrera de los cinco mil dólares per cápita. Esto representó un paso importante, al duplicar el ingreso por habitante en 14 años. Sin embargo, en términos relativos otros países lograron superar este hito mucho antes que Colombia: Chile los hizo dos años antes, Brasil 4 años y México 8 años atrás.

A comienzos de siglo XXI la economía colombiana presentaba un PIB per cápita cercano a los \$ 5.852 dólares. En términos de crecimiento, su ritmo era más acelerado en comparación con el resto de la región. Mientras que entre 2000 y 2010 el producto del país creció un 4,1%, el resto de países de la región lo hizo en promedio al 3,1%.

Como resultado de lo anterior, el país logró superar los 10 mil dólares de ingreso por habitante en 2011. Este mismo paso fue alcanzado por varios países de la región en años anteriores: Chile alcanzó la barrera en el 2001, México en 2003, Costa Rica en 2007 y finalmente Brasil en 2008.

La Gráfica 1-2 amplía esta comparación a otro grupo de países de ingreso medio-alto pertenecientes al grupo de los CIVETS y de la OECD. En primer lugar, sobresalen los casos de aquellos países que hoy se reconocen por ser casos de éxito en transformación y crecimiento económico como Chile, Corea e India, los cuales alcanzaron los crecimientos más altos en la década entre 1992 y 2002. Estos resultados duplicaban los colombianos en ese momento y también un lustro después.

Gráfica 1-2 El crecimiento colombiano en contexto

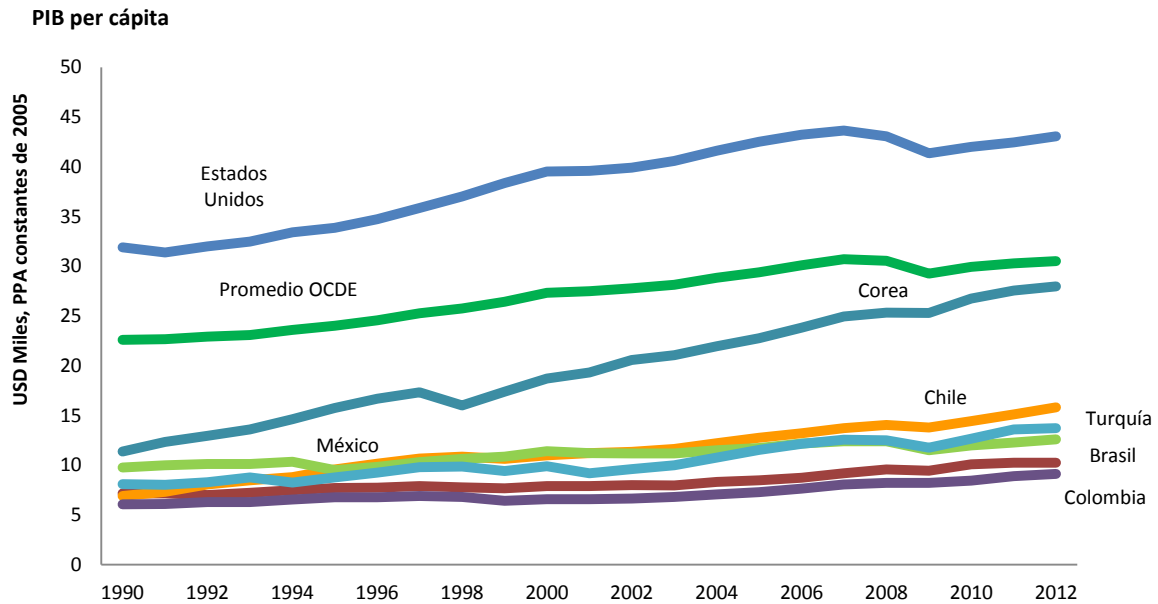


Fuente: DANE con base en cifras reales a precios de 2005

En un segundo grupo se encuentran aquellos países de ingreso medio que, al igual que Colombia, no han logrado generar dinámicas de crecimiento transformadoras. Los ejemplos mexicano, sudafricano y brasileño se asemejan el nacional, mostrando que, pese a la gran distancia con los casos de éxito, aún nos mantenemos en el promedio regional o de economías emergentes.

Al analizar la evolución del PIB per cápita en niveles se evidencia que las brechas existentes con el resto de países no han disminuido. Incluso, en algunos casos dichas brechas se han ampliado, como se puede observar en la Gráfica 1-3. Por ejemplo, la distancia con países como Estados Unidos, Corea e incluso México es cada vez más grande, sin que se evidencie un cambio de tendencia.

Gráfica 1-3 Las brechas del crecimiento entre países



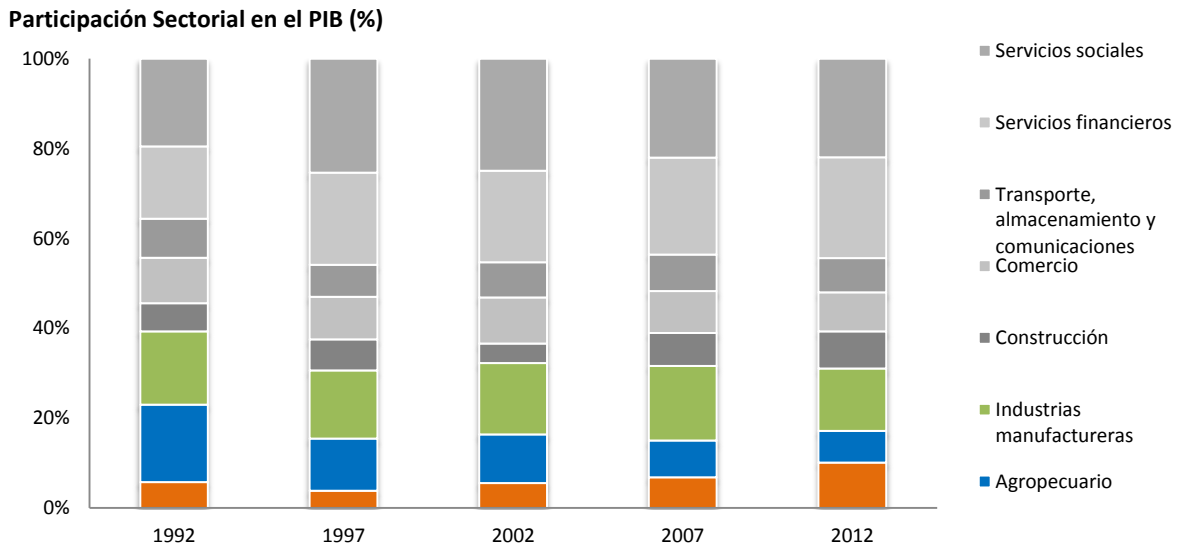
Fuente: DANE con base en cifras reales a precios de 2005

Al comparar las series del producto interno bruto per cápita, ajustado por poder adquisitivo y a precios reales de 2005, se evidencia como en las últimas dos décadas han permanecido los mismos dos grupos de economías entre las cuales se identifican variaciones mínimas. De un lado se encuentran países como Estados Unidos y el promedio de la OCDE, que para 1990 ya contaban con ingresos por habitante mayores a los 20 mil dólares. En segundo lugar se encuentran las economías emergentes como Turquía, México, Chile o Brasil las cuales logran tasas de crecimiento continuas pero insatisfactorias en términos de la creciente brecha respecto al primer grupo.

El único país que evidencia haber crecido más allá de los umbrales del ingreso medio hasta generar dinámicas transformadoras que lo hicieran clasificarse como economía desarrollada es Corea del Sur. Este país no sólo partió de una posición similar a la del resto de economías emergentes hace 20 años, sino que logró desde el principio tasas de crecimiento sostenidas por encima del promedio del segundo grupo.

Otro de los aspectos claves a considerar en este balance de lo sucedido en los últimos veinte años son los motores del crecimiento de la economía colombiana. En este sentido, es de gran utilidad analizar la composición del PIB colombiano para entender las distintas dinámicas que a nivel interno han determinado el crecimiento del producto nacional. En la Gráfica 1-4 se muestra la recomposición que ha tenido el PIB Colombiano en los últimos 20 años, mostrando en tonalidades grises los sectores no transables y su mayor participación en el PIB a lo largo del tiempo.

Gráfica 1-4 Evolución sectorial en el PIB Colombiano



Fuente: DANE con base en cifras reales a precios de 2005

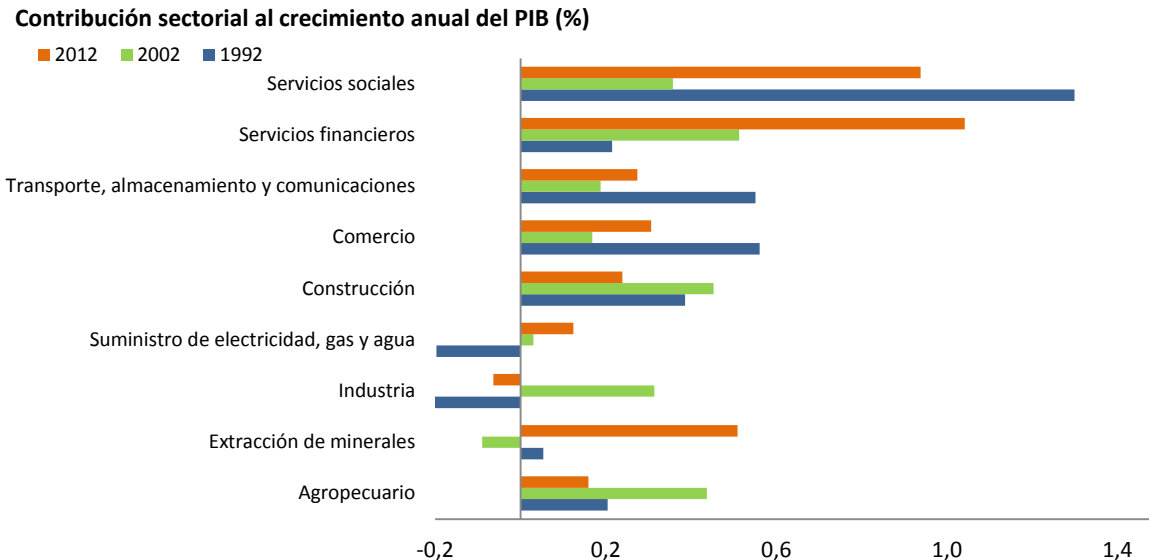
Por un lado se destaca la participación decreciente del sector agropecuario en el PIB, el cual aportaba el 15,8% en 1992, el 9,6% en 2002 y finalmente el 6,2% en 2012. De manera similar, las manufacturas también presentan un comportamiento a la baja al representar el 14,9% del PIB en 1992, el 14,1% del PIB en 2002 y finalmente el 12,1% del PIB para 2012.

Por otro lado, el sector de minería e hidrocarburos muestra una dinámica diametralmente opuesta: mientras hace dos décadas representó el 5,3%, para 2012 aumentó a 8,8% del PIB. Otro sector con creciente participación en el PIB es el de servicios financieros, el cual aumentó de 17,9% a 19,2% en el mismo periodo.

La recomposición de la estructura económica colombiana se debe a múltiples factores que se pueden clasificar en estructurales y coyunturales. En la primera categoría, por ejemplo, recaen factores asociados a la revaluación del peso en los últimos años. Por su parte,

entre los factores coyunturales se destaca la caída en la construcción en 2002 y el aumento de la participación de hidrocarburos en el 2012, gracias al boom de varios commodities en la categoría como el carbón y el petróleo.

Gráfica 1-5 Evolución sectorial en el PIB Colombiano



Fuente: DANE con base en cifras reales a precios de 2005

Estos factores y la caída de continua caída los otros sectores transables, así como el aumento constante de las participaciones del sector servicios, sugieren la existencia de una enfermedad holandesa. La Gráfica 1-5 evidencia este fenómeno. Mientras que los sectores transables presentan crecimientos bajos, e incluso negativos, los sectores de servicios y la minería tuvieron una mayor contribución al crecimiento.

En conclusión, aunque el crecimiento de Colombia en las últimas dos décadas supera cifras históricas, no evidencia grandes avances en comparación con el resto de países. Ya sea en un contexto regional o mundial, la evolución de la economía colombiana presenta falencias estructurales, no sólo por el atraso relativo frente a otros países de la región en lograr superar los hitos del crecimiento sino por la sostenibilidad en el largo plazo de la actual estructura productiva.

Si bien el país ha logrado un crecimiento importante, los resultados aún no son satisfactorios y no se deben dejar de hacer los esfuerzos necesarios para mejorar el desempeño productivo de varios sectores, especialmente en materia de agro e industria.

Lo anterior es particularmente relevante si se tiene en cuenta el reto de superar la ‘trampa de los ingresos medios’ a partir de dinámicas sostenibles y crecientes de crecimiento económico y transformación social. Este concepto de la ‘trampa de los ingresos medios’ se ha acuñado para describir un patrón observado en los estudios empíricos sobre crecimiento económico. La evidencia muestra que muchos países pobres logran dar un salto de crecimiento razonablemente satisfactorio mientras registran un ingreso per cápita inferior a los 10.000 dólares por año, ya sea porque su mano de obra barata les permite ser competitivos en la elaboración de manufacturas livianas, o porque cuentan con abundancia de recursos naturales que les permiten exportar materias primas al mundo. Sin embargo, en muchos casos ese impulso inicial de crecimiento económico se pierde cuando el trabajo de esos países se encarece en términos relativos (por el aumento sostenido de su nivel de vida) o empiezan a agotarse sus recursos naturales.

Ese estancamiento del crecimiento después de un éxito inicial es lo que se conoce como la ‘trampa de los ingresos medios’ y suele darse cuando los países alcanzan niveles de ingreso por habitante entre 10.000 y 15.000 dólares por habitante.² Colombia ha tenido los rasgos esenciales que caracterizan esta trampa, como el auge temporal de un producto primario (las reservas actuales de petróleo se agotarían en 2021) y el encarecimiento relativo de la mano de obra local (el salario mínimo colombiano medido en dólares se triplicó en la última década), además de haber alcanzado, como ya se mencionó, la barrera de los 10.000 dólares de ingreso por habitante. Por eso es prioritario que el país emule la experiencia de otras naciones que han logrado superar con éxito esta trampa, gracias a que adoptaron oportunamente las políticas necesarias para mejorar su competitividad.

1.2. De la transformación económica a la oportunidades

Los buenos resultados en crecimiento económico tienen una repercusión directa en el comportamiento del mercado laboral y en la sostenibilidad del dinamismo. Cuando el crecimiento económico viene atado a un aumento de la capacidad productiva y la competitividad, se crea empleo estable y de calidad. Mejores empleos se traducen luego en mejores salarios y finalmente en un mayor consumo.

Los avances de la economía colombiana en materia de empleo son destacables si se analizan desde una perspectiva histórica. Desde el año 1995 no se daban tasas de desempleo tan bajas como las registradas en lo corrido del 2013. En la década entre 1993

² Eichengreen, B. Growth Slowdowns Redux: new evidence on Middle Income Trap, NBER Working Paper 18673, 2013.

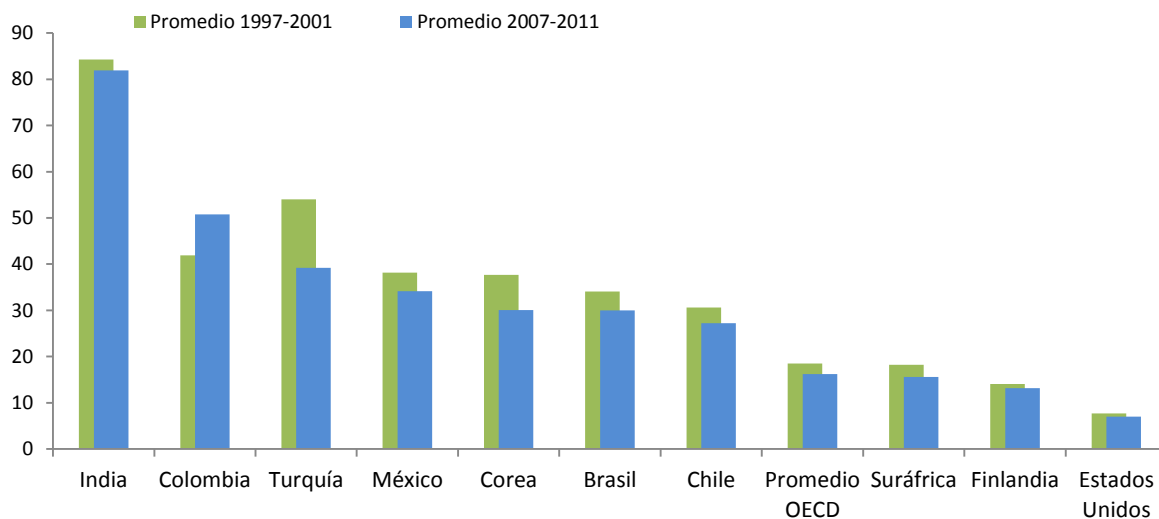
y 2003 el desempleo promedio fue de 14,9%, mientras que en los últimos años ha sido del 12% y en particular durante los 10 meses corridos del 2013 se ha logrado un avance al registrar tan solo el 10,6%.³

Sin embargo, al analizar estos resultados en comparación con otros países los avances no son tan destacables. Mientras que en 2012 Colombia presentó una tasa de desempleo del 10,4%, esta cifra duplicaba la cifra mexicana (5%) y brasilera (5,5%), y triplicaba la de Corea del Sur (3,2%)⁴.

Otro aspecto en el cual el país presenta un rezago importante es en el tema de informalidad. De acuerdo a datos del Banco Mundial, se observa que los empleados por cuenta propia representan casi el 50% de los trabajadores colombianos en promedio entre 2007 y 2011. En el contexto internacional se puede ver cómo el país es solamente superado por la India, y se distancia cada vez más de casos como el brasilero (34%) y el chileno (27%).

Gráfica 1-6 Formalidad comparada

Empleados por cuenta propia en el total (%)



Fuente: Banco Mundial – Indicadores Mundiales del Desarrollo

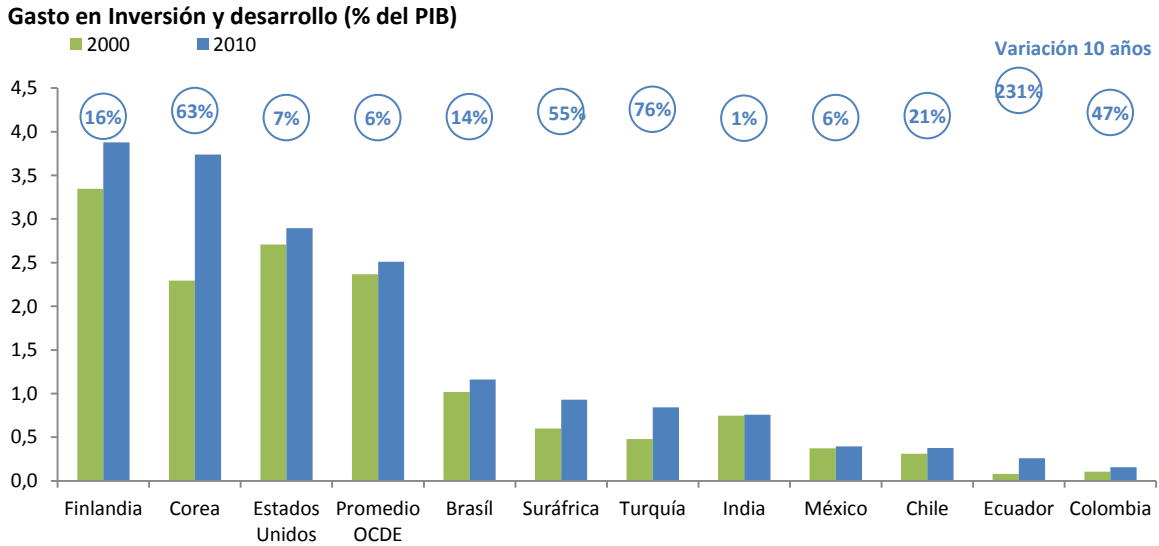
Otros aspectos en los cuales se puede ver la brecha existente a nivel agregado entre Colombia y sus vecinos son los factores relacionados con la inversión, y en particular con el gasto de inversión e innovación. En este caso, y pese a un aumento del 47% en el gasto

³ Banco de la República de Colombia- Series estadísticas históricas- Actualización de Noviembre de 2013.

⁴ Banco Mundial- Indicadores Mundiales del Desarrollo -Actualización de Noviembre de 2013

en inversión y desarrollo entre el 2000 y el 2010, existe una brecha inmensa entre el país y sus vecinos más cercanos como se puede ver en la Gráfica 1-7.

Gráfica 1-7 Gasto en innovación



Fuente: Banco Mundial – Indicadores Mundiales del Desarrollo

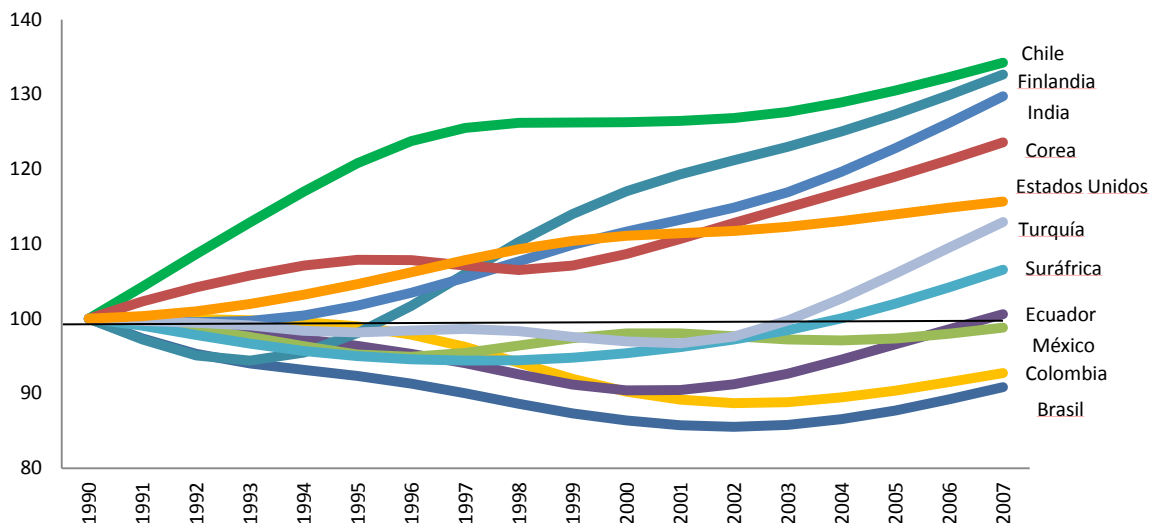
La brecha no se da solo en términos del crecimiento del gasto en investigación y desarrollo en los últimos años, sino también en los niveles actuales. Para 2010, Colombia invirtió 0,15% del PIB en investigación y desarrollo, mientras que Chile alcanzó el 0,38%, México el 0,4% y Brasil el 1,16%. No obstante en este caso los promedios regionales aún son mucho menores que los casos de éxito en competitividad como el coreano (3,73%) o finlandés (3,87%).

Otro aspecto a considerarse en este análisis es la productividad y la eficiencia en el uso de los recursos. Trabajos como el de Daude (2010) permiten analizar la evolución de la productividad de los factores para una muestra de países entre los que se encuentra Colombia.

Cómo se puede ver en la Gráfica 1-8, desde 1998 la productividad viene disminuyendo en el caso colombiano, alcanzando un mínimo en los años 2002 y 2003, y registrando una leve recuperación desde entonces. Estos resultados implican que la manera como se ha utilizado la mano de obra y la inversión en capital, innovación y capital humano no ha sido la más eficiente.

Gráfica 1-8 Productividad de factores comparada

**Evolución de la Productividad Total de Factores
Índice Base 1990**



Fuente: Daude (2010), indexado por los autores con base 1990=100

Más aún, al comparar los resultados con los de otros países que son referentes regionales se puede ver que Colombia sobrepasa marginalmente a Brasil y está muy rezagado por detrás de México, Ecuador y Chile. Además, con excepción del último, se puede ver que por su bajo desempeño, la región deja de ser la comparación pertinente. No obstante al detallar la distancia entre el país y casos de éxito como Finlandia y Corea, la brecha asciende a casi 40 puntos porcentuales.

En resumen, las diferencias no radican tan solo en las cifras absolutas de capital humano, inversión en innovación y mano de obra formal en la economía. Más allá de estos factores, también existen diferencias estructurales que determinan el bajo desempeño de la economía colombiana al compararla con la región o con los casos de éxito internacionales.

1.3. El crecimiento y los indicadores sociales

Las metas del dinamismo de una economía en desarrollo deben estar enfocadas en lograr mejores condiciones de vida para los habitantes y en particular para la población más vulnerable. En este contexto, las políticas públicas y la oferta de empleo por parte de las empresas se constituyen en los canales más rápidos para la transmisión de la prosperidad económica a toda la población.

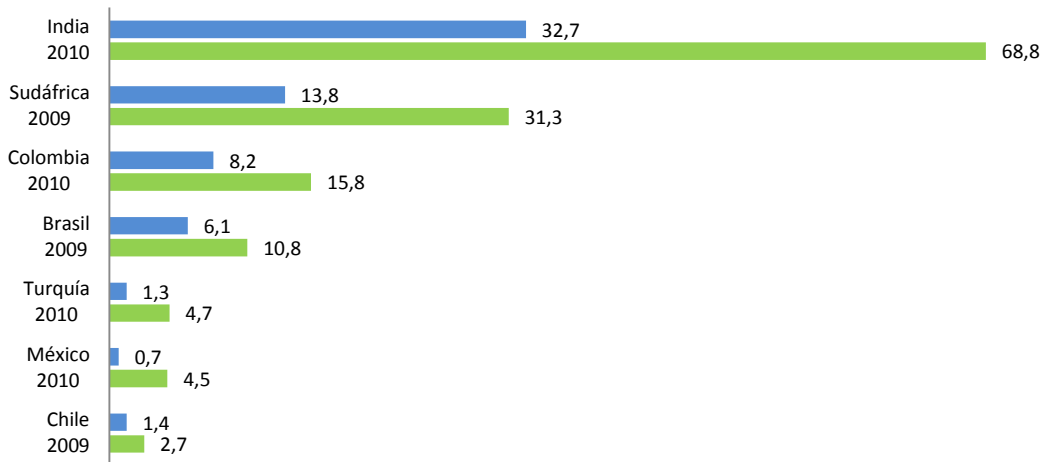
A pesar de los grandes avances en materia económica, Colombia aún mantiene retos importantes en materia de pobreza. Aunque en estas dos décadas la pobreza se redujo 20 puntos porcentuales, al comparar con otros países se evidencia que esta ha sido una tendencia generalizada. La Gráfica 1-9 muestra como Colombia mantiene niveles de pobreza relativamente altos en comparación con otros países de la región como Brasil, Chile y México.

Como consecuencia de los avances en la reducción de la pobreza, la clase media en las economías emergentes ha venido en aumento. Lo anterior no sólo implica que habrá un mayor consumo por parte de los hogares, sino que además habrá una demanda por empleos mejores y mejor pagos, así como una demanda por educación y otros servicios de mayor calidad.

Gráfica 1-9 Pobreza comparada

Población bajo umbral de pobreza (%) *

■ USD 1.25 al día (PPA) ■ USD 2.00 al día (PPA)



* Último año con información disponible

Fuente: Banco Mundial – Indicadores Mundiales del Desarrollo

En este sentido, Colombia también presenta avances interesantes, aunque no muy sorprendentes en comparación con el resto de países de la región. Lo anterior se puede ver en dos indicadores principalmente: una diferencia del 25% del ingreso mediano y un ingreso entre 10 y 50 dólares diarios.

Con respecto al primer indicador, Colombia ha mostrado un avance importante particularmente en los últimos años. Como se puede ver en la Gráfica 1-10 **¡Error! La**

autoreferencia al marcador no es válida. el aumento de la clase media en Colombia medida a partir del 25% del ingreso mediano aumentó de 42,4% en 1997 a 48,3% en 2012.

Gráfica 1-10 Clase media según el ingreso mediano

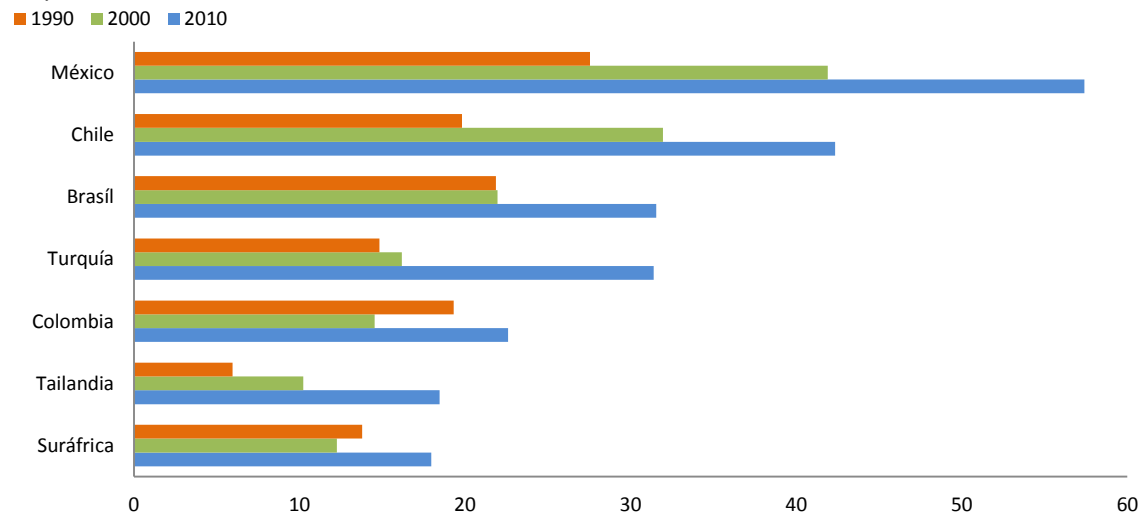
Participación de los ingresos medianos en la población colombiana



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo con base en encuestas de hogares del DANE.

Gráfica 1-11 Clase media comparada

**Población con ingresos entre los 10 y 50 dólares diarios
PPA, constantes de 2005**



Fuente: Banco Mundial – Indicadores Mundiales del Desarrollo, Herramienta PovCalcNet del Banco Mundial y encuestas de hogares. Metodología y definición del Banco Mundial, 2012

A pesar de los avances, el país sigue rezagado en el tamaño de su clase media en el contexto internacional. La Gráfica 1-11 presenta una medida de ingreso diario entre 10 y 50 dólares utilizada por el Banco Mundial y que permite hacer esta comparación. Los resultados muestran cómo el crecimiento de la clase media en Colombia ha estado por debajo del crecimiento de países como Turquía, Brasil, México y Chile. Para 2010 estos

países superaban ampliamente los niveles colombianos: Turquía (31,4%), Brasil (31,6%), Chile (42,4%) y México (57,4%).

1.4. La apuesta colombiana en contexto

La gran mayoría de los indicadores presentados hasta el momento llevan a similares conclusiones: pese al gran avance de la economía colombiana entre 1993 y 2013, y especialmente en la última década, al hacer cualquier tipo de comparación con los casos de éxito regional o mundial los resultados del país se quedan cortos. La evidencia sugiere que a pesar de los progresos registrados, el desarrollo del aparato económico y productivo de los otros países parece estar creciendo a pasos mucho más grandes que los de Colombia.

El pobre desempeño comparado a nivel internacional de la economía colombiana es el factor común en el análisis de los diferentes índices. A pesar de ocupar la casilla 28 entre las economías más grandes del mundo por PIB en 2012, Colombia ocupa el puesto 60 en el Índice global de innovación y el puesto 69 en el índice global de competitividad.

Pero los desequilibrios van más allá. En educación, el país ocupa el puesto 55 en las pruebas PISA en lectura, el puesto 58 en ciencias y el puesto 61 y matemáticas evidenciando que pese a nuestro tamaño y crecimiento económico aún hay 65 países en promedio que tienen mejores estándares educativos que los nacionales.

Cómo ya se mencionó, existen factores estructurales y coyunturales que afectan la productividad de los países y con ello su crecimiento económico. Si bien la apertura al mundo y la primarización de la oferta productiva colombiana exponen al país a diversos riesgos del contexto internacional, son los factores estructurales los que cobran mayor importancia en el análisis.

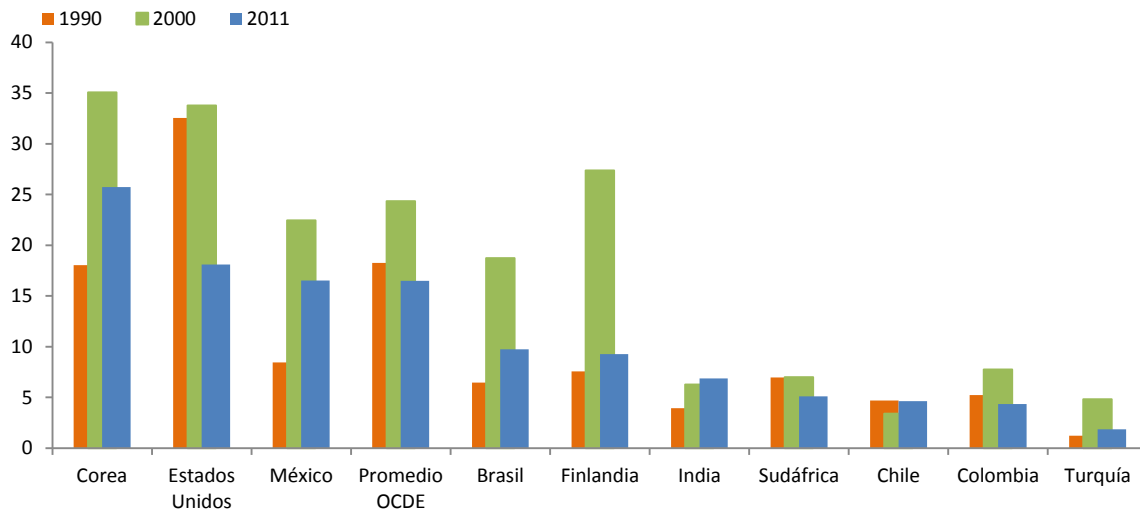
Al respecto, las mediciones internacionales también revelan que hay mucho trabajo por hacer: En materia de infraestructura la economía colombiana ocupa el puesto 93 (65 puestos más atrás que el que ocupa en términos del tamaño de la economía), en calidad institucional ocupa el puesto 109, y en capital humano e investigación el puesto 87.

Estos resultados muestran las grandes brechas a superar en términos de inversión, innovación y productividad para lograr una competitividad creciente y sostenible, como las de casos de éxito regionales como Chile, o mundiales como Corea del Sur o Finlandia.

Una mejora considerable en la competitividad de la oferta productiva implica una mayor incorporación de valor agregado, así como la diferenciación y la complejización de la misma. Un indicador que ilustra esta situación se presenta en la Gráfica 1-12 y consiste en las exportaciones de alta tecnologías como porcentaje de las exportaciones manufactureras.

Gráfica 1-12 Exportaciones de alto valor agregado comparadas

Exportaciones de alta tecnología como porcentaje de exportaciones manufactureras



Fuente: Banco Mundial – Indicadores Mundiales del Desarrollo

El caso Colombiano, cómo otros países de ingreso medio, logró importantes avances en su oferta exportadora de alta tecnología entre 1990 y el 2000. No obstante, resalta la caída de las exportaciones sofisticadas en los últimos once años mostrando una importante diferencia con países como India o Chile que están logrando entrar a dichos mercados.

En el contexto de los países seleccionados se nota una importante brecha respecto a los países de la región con mayores exportaciones manufactureras como México y Brasil cuyos contenidos de alta tecnologías duplican el indicador para Colombia.

En economías medianamente abiertas, la efectividad de todas las políticas públicas e iniciativas privadas se resume finalmente en el desempeño exportador, que es donde se mide y compara la competitividad a nivel internacional. Colombia, no es la excepción y pese a obtener importantes resultados en materia de crecimiento económico neto, muestra dinámicas poco sostenibles y brechas importantes en temas clave como la productividad y la innovación.

Para contribuir a la discusión de la nueva agenda de la competitividad se deben tener en cuenta los avances y los retrasos de Colombia frente a los casos de éxito de la región. Además se propone un recuento detallado de las principales políticas públicas llevadas a cabo en el país durante las últimas dos décadas, las cuales permitirán una mayor comprensión de cuál ha sido y cómo debe cambiar la estrategia nacional para los próximos años.

2. Políticas públicas para la competitividad en estos 20 años

Desde la apertura comercial de 1991 hasta hoy se han implementado diferentes políticas, programas, leyes y documentos CONPES para aumentar la productividad y la competitividad de las firmas, sectores y cadenas, tanto en las regiones como a nivel nacional. El enfoque, la estructura, la directiva y el nombre de cada iniciativa han cambiado de acuerdo con cada administración. Sin embargo, en la práctica los objetivos han sido similares: aumentar la competitividad del aparato productivo del país.

Las iniciativas implementadas provienen de diferentes fuentes y abarcan diferentes temáticas. Van desde los programas de ciencia y desarrollo que buscan generar innovación nacional de las universidades, hasta las cadenas de valor que proponen aprovechar la integración internacional para importar el conocimiento. Desde las carreteras veredales hasta el dragado de los grandes puertos, y desde las iniciativas de una empresa privada hasta las directivas presidenciales en torno a la formalidad y productividad de la mano de obra.

En esta sección se hace un recuento de las principales iniciativas implementadas en los últimos 20 años para mejorar la competitividad en el país. A continuación se describen brevemente los avances registrados en cada período de gobierno. Asimismo, se identifican aquellos elementos clave que por su relevancia, jerarquía o buenos resultados representan un hito en su respectivo cuatrienio. Finalmente se clasifican las iniciativas más importantes de acuerdo con su énfasis: regional, sectorial, transversal, de innovación y comerciales.

2.1. 1990-1994

Durante la administración de César Gaviria (1990-1994) se eliminaron o redujeron drásticamente muchos de los instrumentos e instituciones dedicadas al proteccionismo, se abrió la cuenta de capitales, se redujeron los subsidios y se abrieron nuevas líneas de crédito.⁵

En este contexto macroeconómico, se contrataron a través del Instituto para la Fomento Industrial siete estudios sobre la competitividad sectorial con la firma Monitor Group. Los

⁵ Acerca de las políticas aplicadas en la llamada Apertura Económica, ver Reina M. y Zuluaga S., La aplicación de salvaguardias y derechos antidumping en Colombia, en Finger M. Y Nogués J., Salvaguardias y Antidumping en la liberalización comercial en América Latina, Siglo XXI Editores y Banco Mundial, 2005.

casos de estudio seleccionados fueron: petroquímica, flores, marroquinería, textiles, jugos de fruta, industria gráfica y metalmecánica.

Aunque estos estudios proponían significativas reformas y cambios transversales y sectoriales, en la práctica no llevaron a ninguna acción significativa para implementarlos. No obstante el enfoque de cadenas productivas ya fuese a nivel regional o global impactó el enfoque con el cuál se han planteado las políticas públicas desde entonces.

Bajo un plan de desarrollo llamado “La Revolución Pacífica”, se plantearon importantes reformas institucionales:

Capital Humano: La reestructuración del SENA y la Ley de Ciencia y Tecnología de 1990 promovían la tecnificación de la masa laboral y la promoción de la labor investigativa respectivamente.

Promoción comercial: en el marco de las reformas institucionales que acompañaron el proceso de apertura económica, se eliminó Proexpo y se crearon dos entidades para reemplazarlo. Por una parte, el Banco de Comercio Exterior -Bancoldex- inició operaciones el 10. de enero de 1992, asumiendo todos los derechos y obligaciones de Proexpo en materia crediticia y continuando con las otras actividades de promoción de exportaciones, hasta el 5 de noviembre de 1992 cuando, con base en el decreto 2505, se constituyó el Fideicomiso de Promoción de Exportaciones -Proexport-.

Las Zonas Francas fueron promovidas como elemento para la atracción de inversión y dinamismo productivo. De acuerdo con los decretos 2131 de 1991 y 971 de 1993 no sólo se permitía la administración de las mismas por parte de privados sino que se proponía la privatización de las mismas.

Finalmente, la entrada de Colombia como país asociado en Mercosur y la integración a la Comunidad Andina se iniciaron en este periodo presidencial aunque la entrada en operación de las zonas de libre circulación no entraría a operar sino años después. Las principales políticas del cuatrienio se presentan en el Diagrama 2-1.

Diagrama 2-1 Resumen de las políticas de competitividad en los años 1990-1994



Fuente: elaboración de Fedesarrollo

2.2. 1994-1998

Durante la administración de Ernesto Samper se realizaron importantes avances en cuanto a la formulación de una estrategia integral de competitividad, bajo la cual se creó un nuevo marco institucional con el propósito de crear una cultura exportadora basada en la productividad.

Sobre las recomendaciones de los estudios realizados por Monitor, se crearon una serie de consejos mixtos (con participación pública y privada) para afrontar ciertos retos transversales como el management, la productividad y la calidad, la tecnología, los recursos humanos, la infraestructura y los marcos legales.

El enfoque de la estrategia se da sobre los Acuerdos Sectoriales de Competitividad –ASC– que abarcarían renglones de la industria como textiles y confecciones, metalmecánica, siderurgia, papel e industria gráfica, inicialmente, y con el tiempo se incluirían las cadenas agropecuarias como acuerdos de segunda generación. Estos concluirían con la firma y el apoyo a 11 cadenas sectoriales.

Además, con base en los estudios realizados sobre cada uno de los sectores seleccionados se identificaron los principales obstáculos para lograr una competitividad integral y una productividad creciente y sostenible.

El eje del esquema institucional propuesto fue el Consejo Nacional de Competitividad, que tenía directiva presidencial y desde donde se coordinaba y se abrían los espacios para la

interlocución de actores alrededor de factores estratégicos como la innovación y el capital humano.

El Plan Estratégico Exportador sería la sombrilla bajo la cual se coordinarían los esfuerzos alrededor de la competitividad. Entre sus principales ejes estaban el aumento y la diversificación de la oferta exportable, los incentivos a la inversión extranjera directa, la regionalización de la oferta exportable y la promoción de una nueva cultura exportadora en el empresariado colombiano.

La política Nacional de Ciencia y Tecnología que comenzó a operar con el CONPES 2739 de 1994 propuso un estudio de la coyuntura actual del sector identificando los factores limitantes de la innovación. A partir de este análisis se propusieron fuentes de financiación, seguimiento y evaluación con miras a apoyar la política de competitividad.

Una de las primeras iniciativas que contó con la intervención directa del sector privado fue la política de reconversión y modernización industrial, que propuso diferentes canales de apoyo y financiamiento para el rediseño, la evaluación y la promoción de la productividad del capital. De forma paralela se creó una política de modernización agropecuaria bajo la cual se duplicó el presupuesto del sector rural durante el cuatrienio.

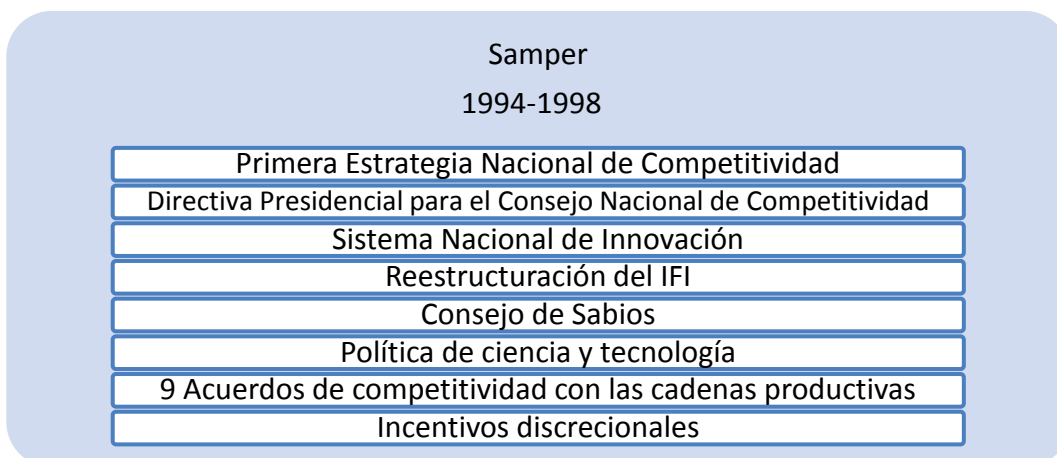
Finalmente, atacando uno de los persistentes y más grandes problemas transversales para la competitividad, se propuso una estrategia de infraestructura para la competitividad, la cual buscaba también el respaldo de la empresa privada para la financiación y estructuración de los grandes proyectos, permitiendo una mejor asignación de los riesgos.⁶

En materia de capital humano se dio lugar al estudio del llamado ‘Consejo de Sabios’, el cual concluyó que el énfasis y primer obstáculo a superar en materia de competitividad era el bajo nivel de la educación superior y el bajo presupuesto para la investigación y el desarrollo. Este informe hizo también énfasis en la necesidad de procesos y seguimiento a la calidad y la pertinencia de la estrategia educativa del país.

Pese a que este conjunto de iniciativas constituían la primera propuesta integral de un sistema de competitividad, la compleja coyuntura política que rodeó a la administración Samper impidió la correcta ejecución de la misma durante este mandato, que concluyó con el cierre de la CNC (Decreto 2222 de 1998). Sus principales programas se resumen en el Diagrama 2-.

⁶ Ocampo y Martínez “Hacia una Política Industrial de Nueva Generación para Colombia”, 2011

Diagrama 2-Resumen de competitividad en los años 1994-1998



Fuente: elaboración de Fedesarrollo

2.3. 1998-2002

En el gobierno de Andrés Pastrana entre 1998 y 2002, se plantearon dos estrategias complementarias que tomaban elementos de la estructura institucional propuesta en el gobierno anterior y formulaba un enfoque más explícito basado en políticas de asociatividad.

Desde el Plan de Desarrollo, denominado “Cambio para construir la paz”, se le otorgaron a las exportaciones un rol preponderante con base en el cual se plantearía la primera política de mediano plazo: El Plan Estratégico Exportador 1999-2009, desde el cual se plantearían las bases de la estrategia para el desarrollo del sector productivo.

También se creó una nueva institución que coordinara y permitiera la interlocución de actores que en este periodo se denominó Red Colombia Compite. Ésta serviría como nodo para la coordinación de lo sectorial, lo regional y lo transversal durante el cuatrienio.

Con directiva ministerial se propuso la Política Nacional para la Productividad y la Competitividad, que se materializó a través de los convenios de competitividad de cadenas productivas. Este era un paquete de herramientas fruto del dialogo público y privado alrededor de la competitividad de las cadenas.

Estos esfuerzos enfocados también en los problemas y ofertas regionales dieron origen a los 32 Comités Público Privados Regionales (CARCES) y a los 34 Convenios de Competitividad Exportadora de Cadenas Productivas.

En materia de capital humano, se gestó una importante iniciativa: La Red de Jóvenes Emprendedores y Exportadores Emprendedores y Exportadores coordinada por el SENA, cuyo propósito era generar una nueva generación de nueva generación de empresarios orientados a producir para el mercado externo. Para ello fue necesario también ello fue necesario también desarrollar un marco jurídico para las MyPimes (2002) que mejoraba las condiciones mejoraba las condiciones legales para el emprendimiento. Sus principales programas se resumen en el

resumen en el

Diagrama 2-2.

Diagrama 2-2 Resumen de las políticas de competitividad en los años 1998-2002



Fuente: elaboración de Fedesarrollo

2.4. 2002-2006

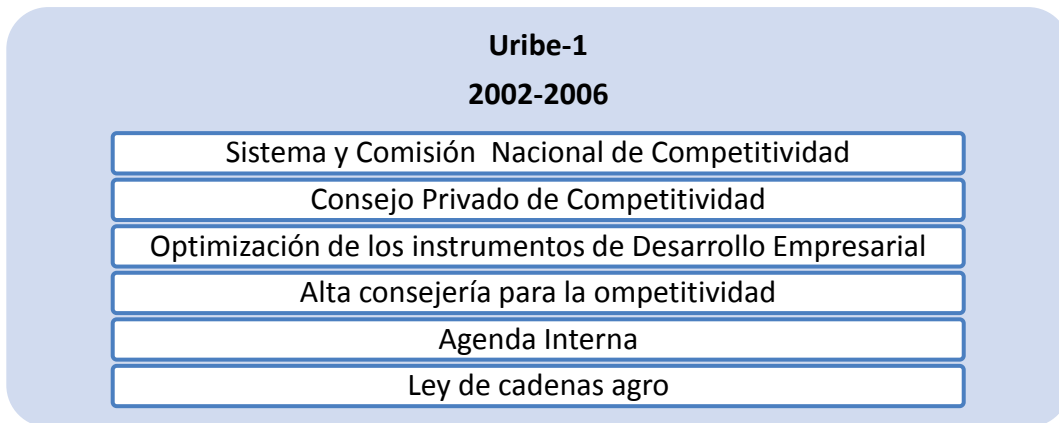
El comienzo del primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006) estuvo enmarcado por el inicio de las negociaciones del TLC con Estados Unidos, las cuales dieron origen al tratado que se implementó a la postre una década después. En ese contexto, y con miras a preparar el aparato productivo nacional a las condiciones y exigencias del mercado estadounidense, el Departamento Nacional de Planeación desarrolló el proyecto de la Agenda Interna bajo el CONPES 3297 de 2004,

La formulación de una Ley de Cadenas Agropecuarias fue fruto directo de la Agenda Interna, y apostaba por la inclusión de valor agregado y el desarrollo de cadenas regionales de valor bajo las cuales se articularan propuestas competitivas del sector agropecuario para la exportación.

Simultáneamente, se rediseñó un Sistema Nacional de Competitividad. También se volvió a estructurar un aparato institucional alrededor de la competitividad, pero conservando y optimizando los instrumentos de desarrollo empresarial de previas administraciones.⁷

El Sistema Nacional de Competitividad se estructuró entonces desde la nueva Comisión Nacional de Competitividad, que a su vez contaba con la Alta Consejería para la Competitividad, que le daba cierta estatura política al tema. Con esta nueva jerarquía, se analizaron y propusieron los 7 sectores con gran potencial que en adelante se denominarían los “sectores de clase mundial”. Las principales políticas del cuatrienio se resumen en el Diagrama 2-3.

Diagrama 2-3 Resumen de las políticas de competitividad en los años 2002-2006



Fuente: elaboración de Fedesarrollo

El nuevo aparato institucional de la competitividad recogía elementos organizativos de los CARCES, los Comités Mixtos y la organización jerárquica que se habían promovido previamente en otros gobiernos. Sus principales componentes se describen a continuación.

- La **Asamblea Nacional de Competitividad**, que es el foro de rendición de cuentas del Sistema;
- La **Comisión Nacional de Competitividad (CNC)** encabezada por el Presidente de la República y con amplia participación y espacio para el liderazgo por parte del sector privado;
- La **Secretaría Técnica Mixta** encargada de articular con las variadas instancias públicas y privadas, la formulación de los CONPES y demás políticas relacionadas con la competitividad;

⁷ Esto se hizo a través del Documento CONPES 3280 de 2004.

- La **Coordinación Nacional de Comisiones Regionales** encargada de diseñar los lineamientos y articular las acciones y políticas al nivel regional. Las primeras comisiones regionales operan desde finales desde 2006.

Aunque en este primer gobierno no se propusieron grandes cambios en materia de capital humano, innovación y formas de asociatividad, se planteó el marco bajo el cual estos temas se desarrollarían en la siguiente administración.

2.5. 2006-2010

El gran hito de este gobierno fue la formulación del Plan Nacional de Competitividad y sus cinco pilares: desarrollo de clúster de clase mundial, salto en productividad, formalización empresarial, fomento e innovación, y estrategias transversales de promoción de competencia en inversión.

En términos de política empresarial, se iniciaron los programas de transformación productiva que recogían entre otros a los sectores anteriormente llamados de Clase Mundial, entre los que se encuentran tanto sectores con reconocido potencial y posición a nivel mundial como sectores que apenas están emprendiendo.

En agroindustria están los sectores camaronícola, de carne bovina, chocolatería y confitería, horticultura, de palma y aceites y el lácteo. También, entre las apuestas manufactureras están los sectores metalmecánico, autopartes, confecciones, editorial y cosmético. Finalmente las apuestas del sector servicios agrupan las iniciativas de software, servicios BPO, energía eléctrica y turismo de salud y de naturaleza para un total de 16 apuestas.

Tabla 1 Sectores del Programa de Transformación Productiva

Agricultura	Manufacturas:	Servicios:
<ul style="list-style-type: none"> • Acuicultura • Carne bovina • Chocolatería, confitería • Hortofrutícola • Lácteo • Palma, aceite, grasas vegetales y biocombustibles 	<ul style="list-style-type: none"> • Cosméticos y artículos de aseo • Editorial e industria de la comunicación gráfica • Industria de autopartes y vehículos • Sistema moda • Metalmecánico, siderúrgico y astillero 	<ul style="list-style-type: none"> • Tercerización de procesos de negocio BPO&O • Software y tecnologías de la información • Energía eléctrica y bienes y servicios conexos • Turismo de salud y bienestar • Turismo de naturaleza

Fuente: Programa de Transformación Productiva

Un elemento relevante de esta estrategia competitiva fue el establecimiento de líneas de acción y logros, en el mediano y largo plazo, que garantizan la continuidad de los esfuerzos e iniciativas. En esta materia la creación del Consejo Privado de Competitividad⁸ entre 2006 y 2007 representó un importante avance en la participación y generación de vías de comunicación permanentes que permitieran una interlocución permanente entre los hacedores de política y el sector privado. Prueba de los nuevos planes de largo plazo, son las metas propuestas por el CPC para que en 2032 Colombia sea uno de los países más competitivos de América Latina.

Finalmente, un importante avance que se dio en este periodo fue el enfoque de las estrategias de competitividad a nivel regional: Procurando tener mayor participación e interacción con agentes privados que en los CARCES, se plantearon Planes y Comisiones Regionales de competitividad que permitirían hacer un mejor seguimiento de los avances en esta materia alcanzados localmente.

Diagrama 2-4 Resumen de las políticas en competitividad 2006-2010



Fuente: elaboración de Fedesarrollo

2.6. 2010-2014

Aunque no es posible evaluar los resultados del conjunto de políticas propuestas durante el mandato en curso, este aparte describe los principales ejes bajo los cuales han operado las iniciativas de competitividad durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014).

⁸ El Consejo Privado de Competitividad está Constituido por más de 30 empresas, nacionales y multinacionales; así como por la ANDI, la SAC, Confecámaras y cuatro universidades.

Bajo el Plan de Desarrollo llamado “Prosperidad para Todos”, se propuso una política de desarrollo empresarial orientada hacia las exportaciones como un tipo de política industrial.

Aunque se dieron, al igual que en el resto de gobiernos reseñados en esta sección, diversos incentivos discrecionales y proteccionistas, en general se optó por mantener la firma y puesta en marcha de tratados de libre comercio con los principales socios comerciales, para generar nuevas ventajas arancelarias para los productos colombianos.

Los cambios institucionales en este periodo fueron pocos. Se mantuvo la directiva presidencial a través de la alta consejería, se ampliaron los sectores cobijados por el PTP y se creó Innpulsa para apoyar la innovación exportadora.

La política de competitividad también se alimentó de programas del gobierno como las denominadas ‘locomotoras’, la reforma a las regalías y el PIPE, desde los cuales se destinaron recursos para la investigación y el desarrollo, los proyectos de infraestructura regionales y la productividad industrial respectivamente.

Las locomotoras planteadas al principio del cuatrienio fueron infraestructura, vivienda, minería, agro e innovación. Las dos primeras atacaban directamente problemas a la competitividad estructural que ya se habían detectado como la facilidad para sacar los productos hasta el puerto, el transporte de materias primas y la calidad de vida de la población.

No obstante fue la locomotora de la innovación la que mayor relevancia a cobrado en las recientes discusiones de política pública. A cargo de Colciencias, esta iniciativa promueve el emprendimiento y el desarrollo de nuevos mercados exportadores a través de instituciones como Innpulsa de Bancoldex.

La reforma a las regalías también generó recursos para mejorar la competitividad estructural de las regiones al organizar y promocionar el uso de estos ingresos en proyectos productivos o de infraestructura que mejoraran los costos asociados al transporte. También permitió una mayor uniformidad en el acceso a los recursos lo que implica mayores oportunidades para el emprendimiento en las regiones no mineras.

Para 2013, se lanzó también el Plan de Impulso a la Prosperidad y al Empleo-PIPE. Este paquete de programas incluye herramientas para estimular la competitividad de la

industria a nivel de las firmas. Para lo cual se disminuyó el costo del capital, se plantearon mejores condiciones tributarias y se invirtió en infraestructura y estabilidad para el sector agropecuario.

Aunque no todas las políticas se plantearon desde el inicio, otros ejemplos de políticas transversales durante este periodo son el apoyo a las Pymes, los incentivos a la inversión, el apoyo a la formación del capital humano a través del SENA, las obras de infraestructura y los esquemas para la financiación de la actividad empresarial y exportadora a través de Bancoldex.

Diagrama 2-5 Resumen de las políticas en competitividad 2010-2014



Fuente: elaboración de Fedesarrollo

Finalmente, se propuso un sistema de indicadores y logros para poder supervisar el avance de la gran cantidad de iniciativas e instituciones involucradas en el proceso de generación de competitividad. En particular, el Sistema Nacional de Competitividad se propuso las siguientes metas a cumplir hasta el año 2014.

1. Pasar del puesto 68 al 60 en el ranking de competitividad del Foro Económico Mundial, y del puesto 30 al 20 en el escalafón Doing Business del Banco Mundial.
2. Aumentar la tasa de productividad de 2,2% a 6%.
3. Aumentar el área disponible para acoger a nuevas empresas en las zonas francas.
4. Ampliar el Programa de Transformación Productiva de 12 a 20 sectores.
5. Formalizar 70.000 empresas y 500.000 trabajadores.

Tabla 2 Los grandes hitos en la política de la competitividad por cuatrienio

<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Comercio 	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia Nacional de Compet. 	<ul style="list-style-type: none"> Política Nacional de Product. y Compet 	<ul style="list-style-type: none"> Sistema Nacional de Compet 	<ul style="list-style-type: none"> Comisión Nacional de Compet. 	<ul style="list-style-type: none"> Nuevos objetivos para el SNC 	
<ul style="list-style-type: none"> Proexport y Bancoldex 	<ul style="list-style-type: none"> Consejo Nal. de Compet. 	<ul style="list-style-type: none"> Red Colombia compite 	<ul style="list-style-type: none"> Comisión Nacional de Compet. 	<ul style="list-style-type: none"> Consejo Privado de Compet. 	<ul style="list-style-type: none"> Innpulsa + Ampliación Sectores PTP 	
<ul style="list-style-type: none"> Estudios Monitor 	<ul style="list-style-type: none"> Sistema Nacional de Innovación 	<ul style="list-style-type: none"> Plan estratégico exportador 	<ul style="list-style-type: none"> Alta Consejería Compet. 	<ul style="list-style-type: none"> Programa de transform. Productiva 	<ul style="list-style-type: none"> Locomotoras PIPE Regalías 	
<ul style="list-style-type: none"> Ley de ciencia y tecnología 	<ul style="list-style-type: none"> Acuerdos de Compet. con 11 cadenas 	<ul style="list-style-type: none"> 32 CARCES 	<ul style="list-style-type: none"> Agenda Interna 	<ul style="list-style-type: none"> Planes regionales de compet. 	<ul style="list-style-type: none"> Alianza del Pacífico 	
<ul style="list-style-type: none"> Incentivos discrecionales 	<ul style="list-style-type: none"> Incentivos discrecionales 	<ul style="list-style-type: none"> Incentivos discrecionales 	<ul style="list-style-type: none"> Incentivos discrecionales 	<ul style="list-style-type: none"> Incentivos discrecionales 	<ul style="list-style-type: none"> Incentivos discrecionales 	
<ul style="list-style-type: none"> Apertura 	<ul style="list-style-type: none"> Profundización CAN 	<ul style="list-style-type: none"> ATPDEA 	<ul style="list-style-type: none"> Negociaciones TLC 		<ul style="list-style-type: none"> TLC-EE.UU. 	
Gaviria	Samper	Pastrana	Uribe (I)	Uribe (II)	Santos	
1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014

Fuente: Fedesarrollo

3. El papel del empresariado

El rol del sector privado es clave para garantizar el éxito o fracaso de cualquier programa o política pública de competitividad. A pesar de ello, la interacción entre el sector público y el privado para buscar avances en la competitividad de la economía colombiana ha sido muy errática y desigual en las dos décadas analizadas.

Hay que subrayar que la irregularidad de la participación del sector privado en estas iniciativas ha tenido que ver con una división que se ha dado dentro del sector empresarial colombiano en los últimos años. Por un lado, algunas firmas han aceptado el reto de la internacionalización de la economía colombiana y lo que ello conlleva en cuanto a la necesidad de aumentar drásticamente la productividad. Por otro lado, el grueso del sector empresarial sigue haciendo las cosas como si aún la economía colombiana no estuviera avanzando hacia una mayor integración con el mundo, e incluso varias de esas firmas orientan la mayor parte de sus esfuerzos hacia lograr subsidios y protección que las aislen de las señales del mercado.

En medio de esa dualidad del sector privado, se han dado algunos esfuerzos del gobierno y los empresarios para coordinar acciones en pro de la competitividad. Desde el sector público se ha buscado involucrar el punto de vista y las necesidades de las empresas en las misiones de instituciones como el Consejo Nacional de Competitividad y las distintas iniciativas sectoriales mencionadas en la sección anterior.

Sin embargo ha sido a través de instituciones empresariales más autónomas, como la Asociación Nacional de Industriales y el Consejo Privado de Competitividad, como se han generado las más grandes y permanentes formas de formulación y concentración de las ideas y puntos de vista del empresariado colombiano sobre la competitividad.

A nivel local, el liderazgo del sector privado ha rendido algunos frutos. Su presencia en los PRODES, CARCES y Comisiones Regionales de Competitividad ha sido importante, puesto que sólo los departamentos que contaron con apoyo continuo de sus empresarios lograron sus metas en los respectivos Planes Regionales de Competitividad en 2011.

Un claro ejemplo del beneficio que trae el liderazgo y gestión de agentes privados sobre las instituciones de competitividad se da a través de los denominados clúster. Estas iniciativas conjuntas entre el sector público y privado han crecido en algunas regiones del país.

En los párrafos siguientes se reseña el rol del sector privado con el fin de determinar sus avances y aportes en aumentar la competitividad del país. Para tal efecto, se hace un análisis de las iniciativas de clúster emprendidas en algunas zonas del país. Asimismo, se analizan los principales factores que han permitido al sector privado aumentar su productividad y competitividad al margen del apoyo de programas y políticas públicas.

3.1. Iniciativas de asociatividad y el proyecto común de la competitividad

Desde finales de los años noventa en Colombia, como en otros países de la región, se empezó a promover la figura de los clúster para generar dinámicas económicas nuevas sobre principios de asociatividad, complementariedad e innovación.

La lógica competitiva de un clúster se basa en las ventajas de la aglomeración productiva y plantea que se requiere la existencia de una masa crítica de productores suficiente para atraer servicios especializados, recursos y proveedores⁹. En Colombia pese a la existencia de algunas figuras de asociatividad desde 1996, aún no se encontraban semejantes aglomeraciones con dinámicas competitivas endógenas.

3.1.1. Antecedentes de la política de clúster en Colombia

Los estudios Monitor para Medellín, Bogotá, Bucaramanga, Cartagena y Cali realizados en 1994 hicieron énfasis en las ventajas regionales para generar proyectos exportadores, bajo la premisa de que la ventaja comparativa era sobre todo una ventaja local. A raíz de esas formulaciones se empezaron a generar iniciativas alrededor de la concentración de los elementos de las cadenas productivas en un mismo departamento o ciudad, entre las cuales sobresale la iniciativa Antioqueña que impulsó el área metropolitana de Medellín como “ciudad-clúster”.

No obstante, más allá de los esfuerzos locales públicos y privados por generar las dinámicas propias de estas aglomeraciones, el gobierno nacional no propuso para la época ni hasta finales de 1999 una política concreta que apoyara este tipo de proyectos. En su reemplazo se generaron una gran cantidad de iniciativas más generales y enfocadas en las cadenas productivas, que no incluían mayor apoyo a la concentración de actividades ni actores.

Algunos ejemplos de estas iniciativas son los siguientes:

⁹ Definición propuesta por Rosenfeld (2002, p10), y utilizada por Martin y Sunley (2003)

- Acuerdos Sectoriales de Competitividad en 1996 con, 4 cadenas seleccionadas
- Acuerdos de segunda generación centrados en cadenas agropecuarias en 1997.
- Convenios de competitividad exportadora para las cadenas productivas en 1998, con 25 cadenas seleccionadas
- Convenios de Competitividad para las cadenas regionales, con 10 cadenas seleccionadas: [Ver Tabla 3]

Tabla 3 Primeras cadenas de valor regionales seleccionadas en el marco de los convenios de competitividad de 1999

Sector Manufacturero	Sector Servicios
<ul style="list-style-type: none"> • Clúster Cuero y Marroquinería – Nariño • Electrónica de la Zona Cafetera • Textil y Confecciones de la Zona Cafetera • Clúster de Hortalizas y Frutas • Clúster de Ropa Interior Femenina 	<ul style="list-style-type: none"> • Clúster de Turismo Cartagena • Clúster de Turismo San Andrés Islas • Clúster de Turismo Santa Marta • Clúster de la Cultura Vallenata • Clúster de Vivienda

Fuente: MinCIT, Política de Asociatividad y clúster en Colombia, 2006

A pesar de lo anterior, el cumplimiento de los compromisos enmarcados en los convenios de competitividad sólo llegó al 45% en promedio.¹⁰ Algunas de las razones para los bajos resultados fueron las medidas fiscales, arancelarias, baja capacidad de gestión y la falta de fuerza institucional necesaria para llevar a cabo estos procesos.

El siguiente precedente en la política de clúster fueron una serie de estudios realizados por la Cámara de Comercio de Medellín, con el propósito de elaborar un perfil productivo regional llamado en ese momento una “huella regional”, que permitiese la identificación de necesidades y propuestas de política específicas para cada caso.

En 2001, el Ministerio de Comercio Exterior contrató a la Universidad de los Andes para proponer el primer análisis de los clúster. En ese momento se identificaron cuarenta y cuatro clúster con potencial exportador en 10 departamentos diferentes, de los cuales se escogieron 15.

Los principales resultados de los esfuerzos del cuatrienio fueron los proyectos de logística y consolidación de cadenas de suministro para 2 cadenas, cuatro talleres dirigidos a los gremios y empresarios, la aplicación y difusión de las teorías de redes empresariales, la identificación de necesidades tecnológicas para las cadenas en el Distrito Capital, asistencia técnica de entidades multilaterales y talleres de liderazgo asociativo.

¹⁰ Fuente: MinCIT, Política de Asociatividad y clúster en Colombia, 2006

Cuatro años más tarde, en 2005, se creó el Programa de Asociatividad Empresarial, que incluyó 9 regiones y sectores más para ser trabajados como clúster, entre los que se encuentran Cuero y Marroquinería en Santander y Nariño, Confecciones en Norte de Santander y Software en Cauca.

Con una metodología basada en la gestión del grupo de actores y la capacitación, finalmente se seleccionaron nueve proyectos específicos que involucraban a más de ciento sesenta actores regionales y a la Universidad Javeriana como nodo coordinador del proceso.

Finalmente el último programa de apoyo a la competitividad de los clúster fue el programa BID-FOMIN, en el cual concursaron diferentes sectores y regiones. El objetivo final de este proyecto fue “establecer un mecanismo institucional público-privado, con cobertura nacional, de apoyo al desarrollo competitivo de conglomerados, que muestre incrementos verificables en la competitividad de las empresas participantes”. Los sectores seleccionados se presentan en la Tabla 4.

Tabla 4 Sectores y empresas beneficiados por el PACC

Clúster	Empresas beneficiarias
Artes gráficas -Cauca	15
Bordados y calados –Valle	60
Café- Tolima	93
Chocolate – Santander	9
Confecciones – Norte de Santander	45
Biología agropecuaria e industrial- Eje Cafetero	10
Cosméticos-Bogotá	9
Cuero y calzado – Valle	100
Metales no ferrosos- Bogotá	17
Salud -Atlántico	36
Software en Bogotá	24
Turismo – Quindío	73
Turismo- Risaralda	119

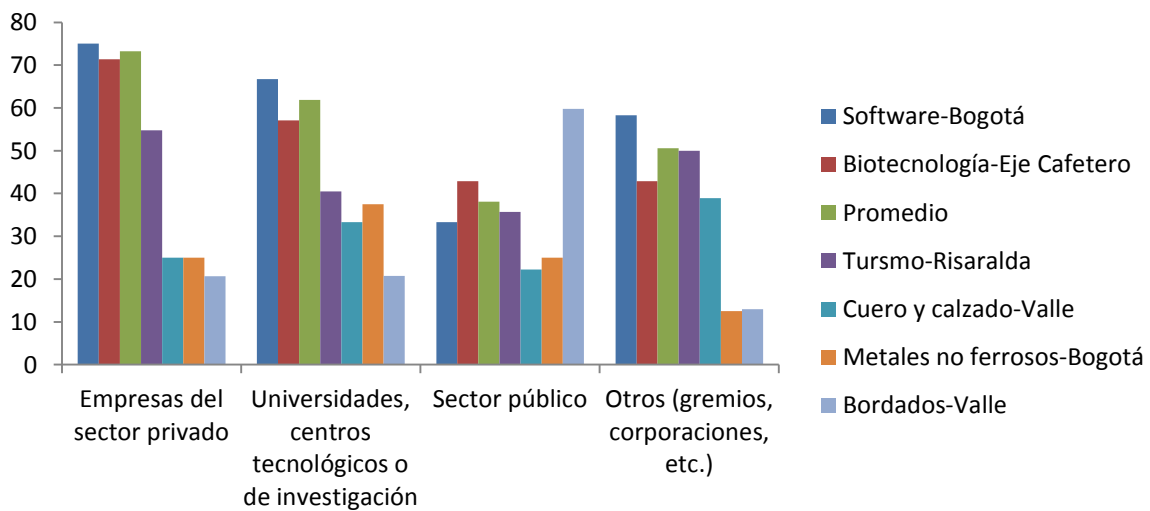
Fuente: Rodriguez (2012)

Esta última iniciativa, más allá de la capacitación y la formulación de los proyectos, realizó una evaluación detallada de los resultados al cuarto año de operaciones. El balance en innovación asociatividad, solvencia, comercialización y desempeño en general se encuentra documentados en Rodriguez (2012).

Llama la atención en particular la evaluación realizada en términos de la asociatividad lograda entre los actores de las cadenas, que es en últimas la mayor medida de éxito de una iniciativa clúster. Los proyectos propuestos no implicaban un reasentamiento de las figuras productivas generando mayor concentración, sino mejorar las dinámicas entre los actores existentes que ya se habían aglomerado en ciertas zonas debido a la disponibilidad de materias primas o cercanía a los centros de consumo.

La Gráfica 3-1 muestra las calificaciones que obtuvieron algunos clúster seleccionados en el indicador¹¹ de relaciones asociativas con los diferentes actores clave para la conformación de cualquier proyecto clúster. Como se puede ver, los resultados son asimétricos y no todos los proyectos lograron generar el grado de sinergias e interlocución dinámica suficiente para funcionar como clúster. Sobresalen en particular los casos de software en Bogotá y de biotecnología en el Eje Cafetero, que logran de forma consistente los mayores indicadores.

Gráfica 3-1 Relaciones asociativas con actores relevantes del Clúster



Fuente: Datexco para Rodríguez Delgado (2012)

Por otro lado, la asociatividad con el sector privado (competidores, suministros y clientes) es particularmente alta en el promedio aunque con menor valor para los sectores con menor valor agregado como los bordados o la marroquinería. Esto evidencia la heterogeneidad en las necesidades sectoriales y para enfocar las políticas públicas según las regiones y sectores involucrados.

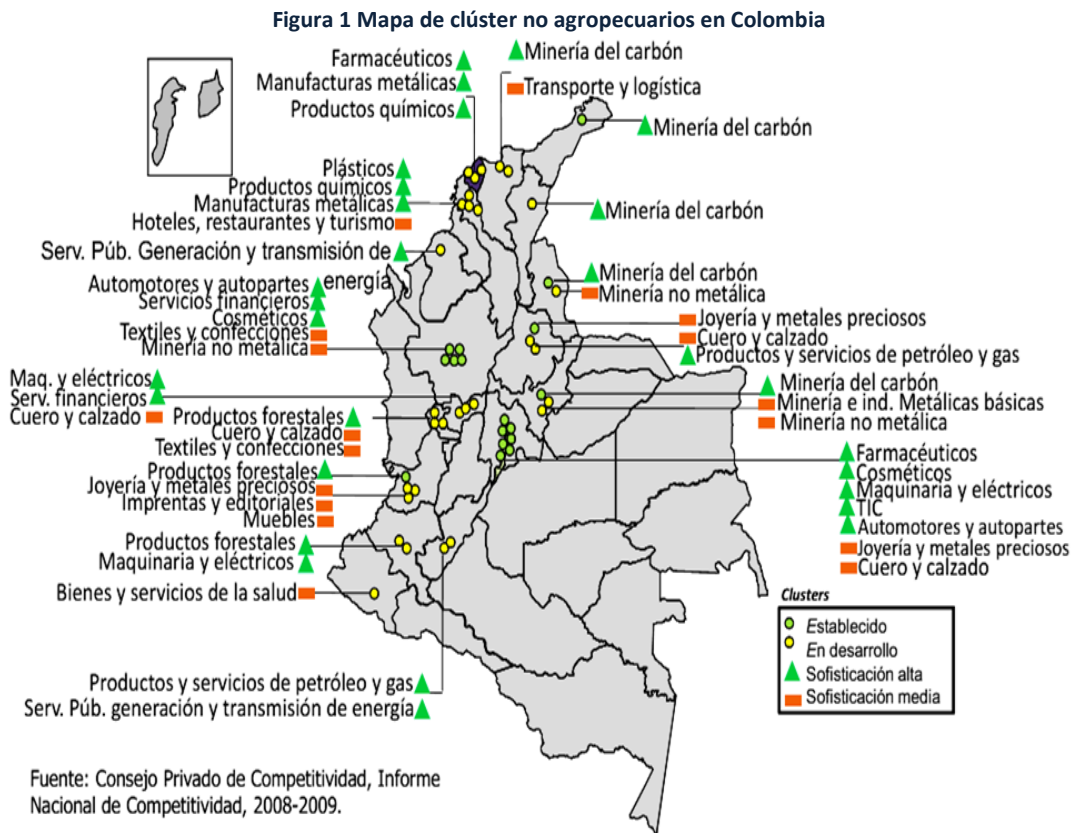
¹¹ Son indicadores calculados con base en un análisis de economías de red en el que se reporta tanto frecuencia como intensidad de dichas relaciones.

3.1.2. Los esfuerzos y los resultados de los clúster colombianos

Más allá de los frecuentes esfuerzos del gobierno nacional por apoyar iniciativas de clúster a lo largo del territorio nacional y el espectro productivo, han sido las regiones con una base industrial inicial las que han podido generar mayores sinergias productivas en territorios delimitados.

La pertinencia de esta figura no ha sido puesta a prueba hasta ahora y desde 1996 en adelante son más que frecuentes los casos en los que todos los departamentos apoyan los mismos sectores como es el caso de las confecciones o la marroquinería.

Con mucha frecuencia se ha optado por redefinir los sectores industriales que ya existían a priori como clúster, sin que ello implicara mayores dinámicas de cadena o mayor interlocución entre actores. Esto generó una rápida y extensa proliferación de iniciativas clúster en las capitales departamentales que no está necesariamente asociado al éxito de las políticas productivas llevadas a cabo. [Ver Figura 1]



3.1.3. Hacia una política de clúster para Colombia

Los principales tres elementos de éxito de cualquier política clúster son la asociatividad y presencia de redes, la tecnología de innovación y el capital humano. No obstante, la evidencia parece mostrar que los programas llevados a cabo en Colombia se centran tan solo en el primero.

Además es necesario recalcar la necesidad de una formulación estratégica de cada proceso, una visión de mediano plazo con metas fijas y un seguimiento exhaustivo sobre estas figuras que permita identificar, sobre una concertación público-privada, los problemas y soluciones de forma anticipada.

Al considerar volver una aglomeración productiva una iniciativa clúster, se deben tener en cuenta elementos muy importantes como la existencia de la integración de la cadena en un espacio y con los canales suficientes para generar, reaccionar y proponer cambios para la integralidad del sector.

Finalmente, se hace necesaria la presencia de un direccionamiento estratégico que proyecte estas iniciativas a ser sostenibles más allá de la duración de los programas y políticas del gobierno. En este sentido, el caso antioqueño con gerencias y planes estratégicos para cada clúster es un buen ejemplo a seguir.

3.2. Perspectiva empresarial

Para conocer la perspectiva empresarial sobre la actual política de competitividad, se realizaron dos ejercicios en el contexto de este trabajo. El primero fue un ejercicio estadístico con representatividad nacional, en la cual se encuestaron 308 empresas industriales exportadoras sobre su utilización de las herramientas gubernamentales para la competitividad, y su inversión en innovación y modernización.

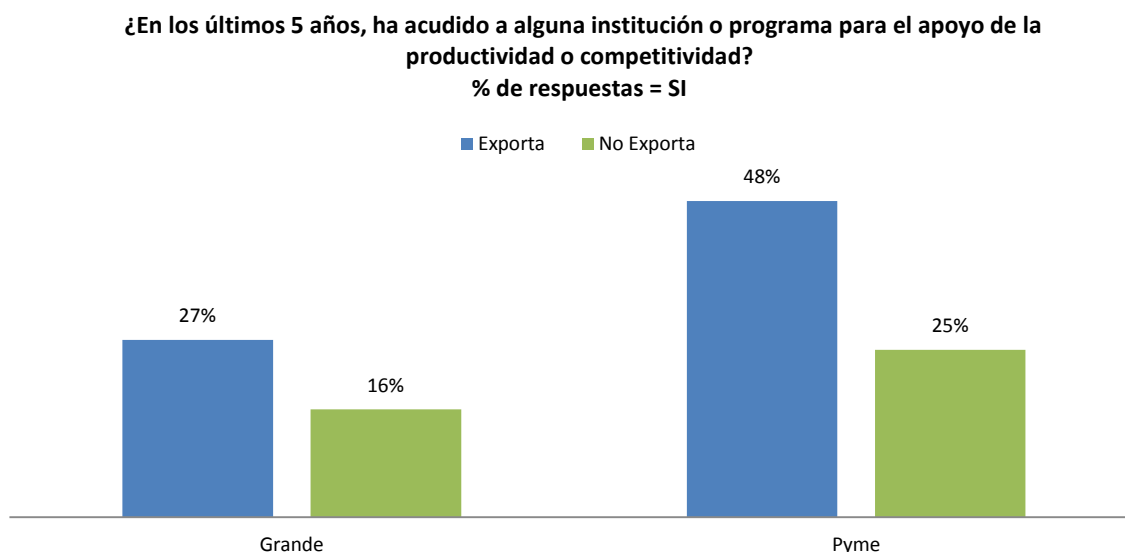
El segundo ejercicio consistió en la entrevista a diferentes empresarios reconocidos por el éxito exportador y/o innovador de sus iniciativas en los últimos 10 años. En general se seleccionaron firmas con grandes exportaciones o que ocupan una importante proporción del mercado interno, y que han logrado implementar cambios innovadores en cuanto a productos, mercados o procesos.

3.2.1. Caracterización de la firma usuaria de las políticas para la competitividad

Con base en la Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo se formularon tres preguntas a 308 firmas industriales.

La primera se relaciona con la utilización de alguna institución o programa para el apoyo de la productividad o la competitividad como Innpulsa, Cámaras de Comercio, programas de clúster o el Programa de Transformación Productiva. Como se puede ver en la Gráfica 3-2 Acceso a las instituciones de la competitividad en general se encuentra que las Pymes¹² son los mayores usuarios de este tipo de servicios.

Gráfica 3-2 Acceso a las instituciones de la competitividad



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo-Agosto de 2013

Esto se debe, entre otras razones, a que las grandes empresas son capaces de costear los procesos y el personal en comercio exterior necesarios para capacitarse y acceder a los mercados externos, que a su vez es uno de los principales servicios prestados por entidades como Proexport.

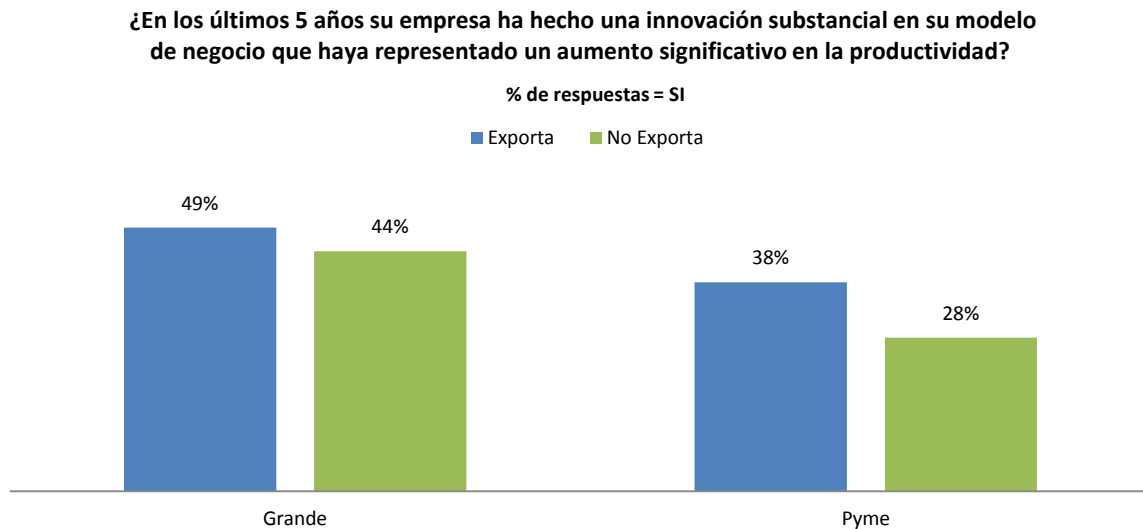
¹² La definición de Pyme utilizada corresponde a la formulada por la Ley 905 del 2004, bajo la cual las firmas con activos menores a los 30 mil salarios mínimos de 2005 son Pyme.

Esta diferencia entre tamaños es consistente con los hallazgos de otros estudios del Banco Interamericano de Desarrollo sobre la utilización y resultados de las entidades promotoras de exportaciones en la región.¹³

Por otro lado, se encuentra que las empresas que actualmente exportan han sido las grandes beneficiadas por este tipo de servicios. Aunque se requeriría conocer el momento exacto de acceso al servicio y de la exportación, para determinar la influencia exacta de estas instituciones en el éxito exportador, los 11 puntos porcentuales que distancian a las empresas grandes, y los 23 puntos en el caso de las pequeñas, dan algunos indicios sobre el éxito de las mismas, ya sea a través de instrumentos de crédito, capacitaciones o facilitación de las operaciones exportadoras.

La segunda y tercera pregunta indagan acerca de las relaciones entre la innovación y el desempeño exportador de las firmas. Estos interrogantes se formularon con el objetivo de identificar qué tanto más innovadoras, preparadas o competitivas son las empresas que se han enfrentado a la competencia internacional versus aquellas que solo operan para el mercado doméstico.

Gráfica 3-3 Innovación en términos del modelo de negocio



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo-Agosto de 2013

La Gráfica 3-3 ilustra la situación acerca de un tipo específico de innovación: el modelo gerencial de las firmas. En este caso se encuentra que las firmas menos innovadoras son

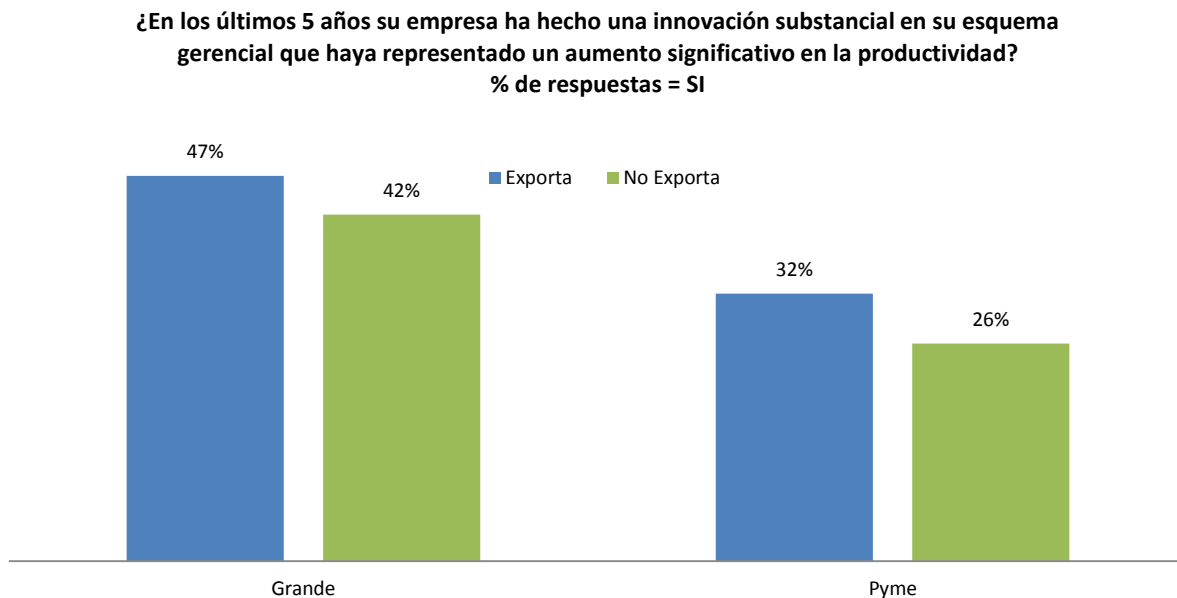
¹³ Ver Volpe y Carballo 2006 y 2008.

las Pyme no exportadoras, donde sólo alrededor de una de cada 4 realizó alguna innovación sustancial en su modelo de negocio que representara un aumento significativo en la productividad.

En general, las empresas grandes innovan en su modelo de negocio mucho más que las pequeñas, y la diferencia entre aquellas que exportan y las que no lo hacen es de tan solo 5 puntos porcentuales, lo que indica que no es el mayor determinante del éxito exportador.

Finalmente, al analizar la innovación en términos de los esquemas gerenciales utilizados, se ven resultados similares a los de la pregunta anterior. La Gráfica 3-4 muestra cómo las empresas de mayor tamaño son aquellas con mayor probabilidad de innovar en sus esquemas gerenciales y obtener un aumento de productividad. La diferencia entre firmas exportadoras y no exportadoras en este caso es mínima, demostrando no ser un factor diferencial significativo.

Gráfica 3-4 Innovación en términos de esquemas gerenciales



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo-Agosto de 2013

Si bien son las firmas de menos tamaño aquellas que más acceden a los servicios de las instituciones públicas que ofrecen algún servicio relacionado con la competitividad, son también las que menos innovan en temas de estrategia y modelo de negocios, así como en temas gerenciales. Esto evidencia que pueden ser necesarios más instrumentos que

permitan disminuir el riesgo asociado a las innovaciones para las empresas de menor tamaño.

3.2.2. Algunos casos de éxito exportador

El segundo ejercicio realizado en el marco de este trabajo es de carácter cualitativo e indaga por la historia de los proyectos productivos, exportadores y de innovación de diferentes empresas colombianas exitosas con operación en diferentes sectores y regiones.¹⁴

A partir de estas experiencias colombianas se identificaron elementos clave en los procesos de cada una de estas firmas, que les permitieron destacarse en el mercado internacional o doméstico y son coherentes con los adelantos teóricos en la materia. Entre las conclusiones más importantes se encuentran las siguientes:

La competencia en mercados abiertos se da con estándares internacionales más exigentes que los que venía exigiendo el consumidor nacional. Una reconocida firma productora de electrodomésticos encontró que para exportar sus productos su línea de producción debía ser transformada y modernizada en un plazo de 5 años, a lo largo de los cuales hubo grandes inversiones y se redujo el portafolio de servicios con miras a garantizar e incrementar su competitividad en su producto con mayor potencial.

La internacionalización sirve para conocer y darse a conocer. Hay que aprovechar la información y oportunidades que hay allá afuera. Las fuentes de innovación pueden venir de particularidades o experiencia del mercado interno. No obstante, es a través del comercio internacional donde una firma puede anticipar transformaciones e integrar innovaciones hasta el momento desconocidas, y desde donde se pueden encontrar cambios importantes como por ejemplo bienes comercializados y con un gran mercado maduro en el exterior y con potencial en el país.

La innovación se da a nivel empresarial y los casos exitosos son producto del enfoque: “Reconocer en qué soy bueno y especializarme en eso. El enfoque en un portafolio más cerrado de productos o variedades ha permitido a algunos caficultores gourmet sobresalir en los nichos especializados de mercados con alto poder adquisitivo. La continua

¹⁴ Las firmas entrevistadas fueron seleccionadas por ser aquellas con mayor crecimiento en el mercado interno y exportador en los últimos años. Además en la muestra se incluyeron aquellas empresas que han sobresalido en el contexto local por sus estrategias innovadoras.

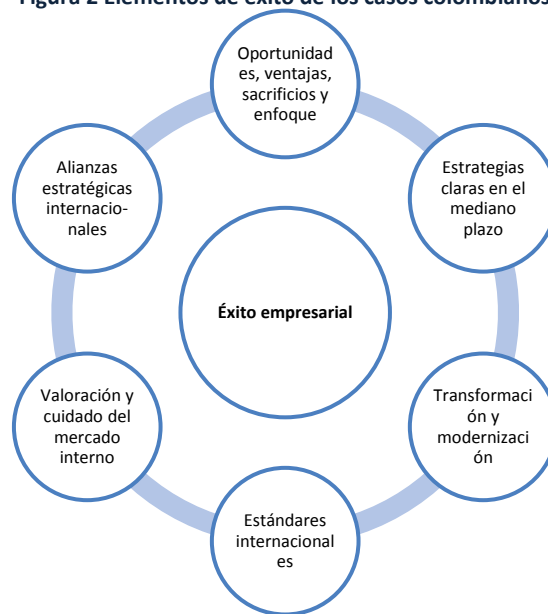
diferenciación y enfoque en los productos escasos, de alta calidad y con mayores oportunidades ha permitido consolidar destinos de gran valor.

Los procesos de modernización y transformación son de mediano y largo plazo. Esto involucra bastantes sacrificios en el corto plazo. Los procesos de modernización y ampliación siempre conllevan importantes importaciones de maquinaria y tecnología. Estos obligan a las firmas a reducir sus operaciones y competitividad en el corto plazo, con miras a alcanzar mayores economías de escala y competitividad en el mediano y largo plazo. Ese es el caso de una firma del sector avícola que tuvo que importar durante cuatro años grandes cantidades de equipos de Brasil para la construcción de nuevas plantas que comenzarán a operar el próximo año.

3.2.3. Las lecciones colombianas y lo que dice la teoría en competitividad

La Figura 2 presenta las ideas clave producto de las 15 entrevistas a empresas exitosas realizadas en agosto de 2013. Esas fueron clasificadas de acuerdo a la frecuencia y relevancia dentro del discurso para cada caso.

Figura 2 Elementos de éxito de los casos colombianos



Fuente: Fedesarrollo elaboración propia

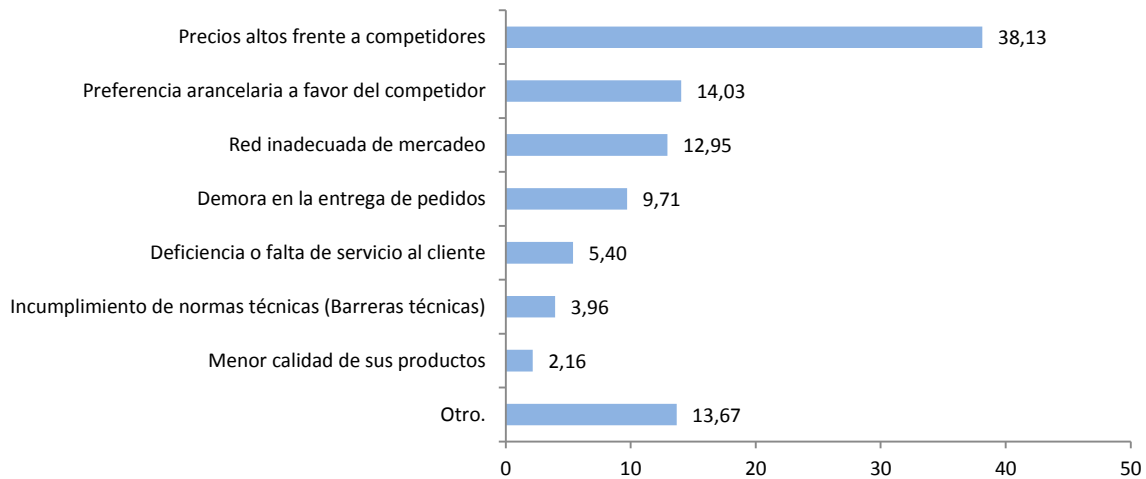
La diferenciación y especialización son elementos comunes e históricos en la literatura de comercio internacional. La ventaja que crea el tener las mejores calidades o características en nichos de mercado con potencial de crecimiento es un elemento común tanto en las

experiencias internacionales como en la obra de autores como Hausman y Rodrik (2001) al referirse a llegar a producir desde aquellos árboles más lejanos y mucho menos poblados en el bosque de oportunidades, o Krugman (1979) donde la diferenciación vertical (vía calidad) permitía establecer mejores posiciones de mercado.

No obstante, y debido a los patrones de repetición y copia, siempre se debe seguir innovando de forma que se pueda cambiar y lograr una nueva ventaja comparativa en momentos en que la competencia vía precios es mucho más difícil, según se ha visto en la obra de Porter (1990) o desde una perspectiva macroeconómica [Romer, 1976].

Gráfica 3-5 Principales problemas enfrentados por los empresarios exportadores

Señale los principales obstáculos que enfrenta su empresa para lograr mantener sus ventas en los mercados de exportación. (Señale máximo tres)



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo, Julio de 2013 (278 respuestas a nivel nacional)

Si bien se han presentado los elementos que incidieron en los casos de estudio analizados, mirar en detalle los problemas que enfrentan los empresarios exportadores permite también evaluar la pertinencia de las políticas de competitividad propuestas y aquellas por venir.

Cómo se puede ver en la Gráfica 3-5, en efecto competir vía precios o la competitividad relativa de los productos de la competencia es actualmente el mayor problema de los empresarios exportadores. En segundo y quinto lugar se encuentran las preferencias arancelarias a favor de los competidores y las fallas en servicio al cliente en el producto nacional. Estos factores afectan directamente la competitividad nacional cuando se compite con productos homogéneos.

En las siguientes posiciones se encuentran factores asociados a la logística y el transporte. Estos son elementos de carácter transversal los cuales pueden ser afrontados por las instituciones públicas.

4. Conclusiones

Los resultados obtenidos en estos 20 años de políticas de competitividad son claramente insuficientes cuando nos comparamos con otros países de la región, y las brechas aumentan cuando se toma como referencia a países emergentes de otras latitudes.

Además del retraso existente desde hace una década en términos de inversión, sofisticación de la oferta y gasto en innovación, las velocidades a las cuales han crecido los indicadores de competitividad son insuficientes y las brechas respecto a los países que han logrado transformaciones económicas importantes son cada vez más grandes.

Si bien es necesario que las políticas públicas se retroalimenten de sus resultados y corrijan sus deficiencias, al evaluar en detalle la evolución colombiana se encuentra una inmensa falta de coherencia y continuidad. Esto se traduce en la formulación de nuevas políticas cada cuatro años que normalmente se quedan cortas en su capacidad de ejecución. El resultado es una multiplicidad de programas y políticas que se quedan estancados debido a la escasa coordinación y el bajo nivel político de las estrategias dentro de los gobiernos.

El análisis de lo sucedido en estos 20 años también muestra que se han planteado políticas públicas contradictorias, en tanto algunas de ellas intentan promover la competitividad y otras tienden a perpetuar el rezago productivo de las empresas colombianas. Ese es el caso, por ejemplo, de la mezcla de las ventajas arancelarias pro competencia que traen los TLC y políticas proteccionistas discrecionales que solo retrasan el funcionamiento del mercado y el momento de invertir en competitividad por parte de las firmas.

Un elemento preocupante y constante a lo largo de estos veinte años es la precariedad en políticas de innovación, ciencia y tecnología. Aunque es una necesidad apremiante identificada desde los primeros estudios en competitividad en 1994, poco se ha hecho para consolidar e incrementar la inversión pública y privada en innovación.

Finalmente se encuentra que el dialogo entre lo público y lo privado se encuentra en crisis, con una clase empresarial dividida donde una parte aboga por medidas proteccionistas que protejan sus deficiencias competitivas y otra parte se diferencia, innova y llega más mercado y más productos de forma eficiente pero al margen de las políticas públicas.

Queda clara la necesidad de construir una visión compartida público-privada sobre el país del futuro, que cuente con un liderazgo político de alto nivel en el gobierno, una participación activa de los empresarios decididos a competir y no a capturar renta, unos objetivos de largo plazo sin contradicciones de corto plazo, y gran participación en el ámbito regional, desde donde se realice el diagnóstico y el seguimiento de objetivos.

Entre lo nacional y lo regional

La falta de jerarquía que han tenido las políticas para la competitividad determina su bajo éxito desde el inicio. Se estima que para el año 2000 había 94 entidades estatales vinculadas al programa de innovaciones productivas y clúster en Colombia de Colciencias. Aunque esto es solo un ejemplo, da una idea de la complejidad que está detrás de la coordinación de estrategias, la cual solo se puede dar si existe la autoridad necesaria para una reasignación efectiva de funciones y un seguimiento por objetivos alcanzados.

Las experiencias regionales, sean CARCES, Comités de Cadena, o Comisiones de Competitividad, aún tienen mucho que hacer. De acuerdo a las evaluaciones realizadas por la CAF en 2004 y Confecámaras en 2011, la regla general es la falta de compromiso del sector privado, la lenta ejecución de las iniciativas y la falta de seguimiento y control sobre los presupuestos y las iniciativas. Tanto así que luego de 3 años de formulación, tan solo 10 departamentos habrían alcanzado a completar más del 30% de ejecución de su plan regional de competitividad.

Entre lo transversal y lo sectorial

Los estudios de Monitor en 1994 y los de McKinsey en 2007 comparten bastantes conclusiones, entre las que se encuentran los factores estructurales que han impedido un aumento substancial de la competitividad y generan distintos costos de transacción a las firmas.

Si bien existen iniciativas que atacan directamente estos problemas, como la actual locomotora de la infraestructura, también hay sectores con notables retrasos como la educación en todos los niveles. Esto se debe entre otros factores a los bajos retornos en un plazo menor al del ciclo electoral. No obstante, esto no sería un inconveniente si existieran líneas de política de mediano y largo plazo que permitieran asegurar su consistencia y continuidad. Sin embargo más allá del Plan Estratégico Exportador de 1999

o las metas del CPC para 2032, no hay mayores lineamientos claros que garanticen la coherencia de los esfuerzos a lo largo del tiempo.

A nivel sectorial también hay demasiados vacíos en el enfoque de los programas. Las 11 cadenas productivas, la Ley de cadenas agro, los programa de desarrollo sectorial PRODES, los incentivos a las cadenas de valor, a los conglomerados, a los parques tecnológicos, los apoyos a la conformación de clúster y los planes regionales y sectoriales de competitividad comparten objetivos específicos, formulan similares planes de acción y tienen resultados heterogéneos en cada caso.

Pese a más de una década en que diferentes regiones como Bogotá, Antioquia, Tolima, Valle y Atlántico han apostado a la conformación de clúster, son muy pocos aquellos que en realidad han logrado aglomerar de forma efectiva la producción, las sinergias y los actores sectoriales en torno a objetivos exportadores comunes.

Entre lo público y lo privado

Desde los estudios que dieron origen a la política de competitividad en Colombia se habla del dialogo entre lo público y lo privado para concertar los mejores planes de acción que se beneficien de la rapidez del actuar de los privados y de los instrumentos de política del sector público.

Sin embargo durante los primeros 12 años de la política de competitividad, la interlocución entre lo público y lo privado recaía en generar listas de tareas para el sector público.¹⁵ Un análisis similar se plantea en la evaluación que realizó CAF y BOT en 2004 sobre los CARCES, en los que concluyeron que la falta de aportes y la participación de privados hacían inoperante a la figura institucional. Finalmente, de acuerdo a Confecámaras (2011), la falta de interlocución a nivel local entre actores públicos y privados ha llevado a que actualmente solo 10 de las 25 Comisiones Regionales de Competitividad sigan operando efectivamente.

Así entre lo transversal y lo sectorial, entre lo público y lo privado, y entre lo nacional y lo regional, muchas iniciativas se diluyen en el aparato institucional sin que lleguen en algún momento a beneficiar a las firmas para las cuales fueron concebidas.

¹⁵ MinCit. “Política de Asociatividad y Clúster en Colombia”, 2004, Página 7.

Una política de competitividad efectiva debe tener la jerarquía, autoridad y claridad suficiente como para establecer líneas y objetivos de corto y mediano plazo explícitos y alcanzables, para cada sector productivo que quiera y cumpla con los requisitos para ser apoyado.

Estas recomendaciones generales tienen en cuenta el hecho de que no hay una receta única para avanzar. No obstante y de acuerdo con trabajos teóricos de Rodrick (2007), hay tres frentes en los que inevitablemente se debe trabajar:

El primero es elevar la productividad de los factores: capital humano y físico. El segundo es mejorar el entorno de los negocios a través de unos indicadores macroeconómicos estables, regulación pertinente y el control de los riesgos asociados. Finalmente se debe propender por resolver las fallas del mercado que limitan la aparición de nuevas actividades con alta productividad o que restringen la capacidad de hacerlas atractivas para el sector privado, ateniendo restricciones como la difusión tecnológica y las fallas de coordinación y de información que retrasan la innovación y operación de las empresas.

La formulación de cualquier nueva estrategia de desarrollo productivo que quiera emprender el país deberá tener en cuenta estas pautas, pero ante todo deberá partir de un compromiso efectivo del sector público y el privado que pongan la competitividad como el mayor reto y la mayor prioridad de la economía colombiana en el futuro inmediato. De lo contrario seguramente se mantendrá la inercia de acciones estériles y recursos desaprovechados que ha caracterizado los veinte años antecedentes en cuestión de políticas de competitividad.

5. Bibliografía

Publicaciones académicas

- Bahar, D., Hausmann, R., & Hidalgo, C. A. (2013). Neighbors and the Evolution of the Comparative Advantage of Nations: Evidence of International Knowledge Diffusion?. *Journal of International Economics*.
- Fidel Jaramillo ; Jerónimo Carballo...[et al.]. "Desafíos del crecimiento en Colombia: ¿políticas deficientes o insuficientes? / -- Bogotá (Colombia) : La Imprenta editores, 2009
- Charles Sabel & Eduardo Fernandez-Arias & Ricardo Hausmann & Andres Rodriguez-Clare & Ernesto H. Stein, 2012. "Export Pioneers in Latin America," Research Department Publications 4769, Inter-American Development Bank, Research Department.
- Michael Fairbanks, Stace Lindsay "Plowing the Sea: Nurturing the Hidden Sources of Growth in the Developing World" McGrawhill, Bogotá (2000)
- Martha Cecilia Rodríguez Delgado "Gestión de clúster en Colombia: una herramienta para la competitividad". Universidad de los Andes (2012)
- Daude, C., & Fernández-Arias, E. (2010). On the role of productivity and factor accumulation in economic development in Latin America and the Caribbean.
- Fedesarrollo. Encuesta de Opinión Empresarial. Boletines de Julio y Agosto de 2013.
- Hausman, R., Hidalgo, C. A., Bustos, S., Coscia, M., Chung, S., Jimenez, J., ... & Yildirim, M. A. (2011). The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity.
- Krugman, P. (1990). Increasing returns and economic geography (No. w3275). National Bureau of Economic Research.
- Krugman, P. (1980). Scale economies, product differentiation, and the pattern of trade. *The American Economic Review*, 70(5), 950-959.
- McMillan, M. S., & Rodrik, D. (2011). Globalization, structural change and productivity growth (No. w17143). National Bureau of Economic Research.
- Romer, P. M. (1986). Increasing returns and long-run growth. *The Journal of Political Economy*, 1002-1037.
- Fagerberg, J. (1988). International competitiveness. *The economic journal*,98(391), 355-374.
- Porter, M. E., & Millar, V. E. (1985). How information gives you competitive advantage.

Bases de datos consultadas

- WorldBank Databank– World Development Indicators-Consultado en Octubre 23 de 2013
- World Economic Outlook October 2013 Revision- Consultado en Octubre 23 de 2013
- World Competitiveness Index- Consultado en Octubre 23 de 2013
- WorldBank Databank– PISA Educational records-Consultado en Octubre 23 de 2013

Publicaciones oficiales

- Plan nacional de desarrollo 1990-1994: La revolución Pacífica
- Plan nacional de desarrollo 1994-1998: El saltos social

- Plan nacional de desarrollo 1998-2002: Cambio para construir la paz
- Plan nacional de desarrollo 2002-2006: Hacia un estado comunitario
- Plan nacional de desarrollo 2006-2010: Estado comunitario; desarrollo de todos
- Plan nacional de desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos
- Documentos Conpes:
 - La política de modernización y reconversión industrial (Conpes 2762)
 - Plan nacional para la microempresa 1994-1998 (Conpes 2732)
 - Por una Colombia competitiva (Conpes 2724)
 - Los acuerdos sectoriales de competitividad (Conpes 2899)
 - Disposiciones sobre el IFI (Conpes 2868 y 2861)
 - Disposiciones de política de ciencia y tecnología (Conpes 2739)
 - Disposiciones sobre el comercio exterior (Conpes 2748)
 - Agenda Interna para la Productividad y Competitividad, (Conpes 3297)
 - Institucionalidad y principios rectores de política para la Competitividad y Productividad (Conpes 3439)
 - Política Nacional de la Competitividad (Conpes 3527)
- Consejo privado de competitividad: Informes de 2010 a 2013
- Doing Business Colombia: Informes de 2010 y 2012
- Ministerio de Comercio. Política de Asociatividad y clúster en Colombia