

Política Industrial Moderna: el caso de Colombia

Friedrich Ebert Stiftung – UNAM - CEPAL

Marco A. Llinás Vargas

Vicepresidente Consejo Privado de Competitividad (Colombia)

Ciudad de México., 31 de octubre de 2013



CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

Tabla de contenido

- 1. Contexto**
- 2. ¿Qué está haciendo Colombia?**
- 3. ¿Qué se tendría que ajustar?**
- 4. Conclusiones**

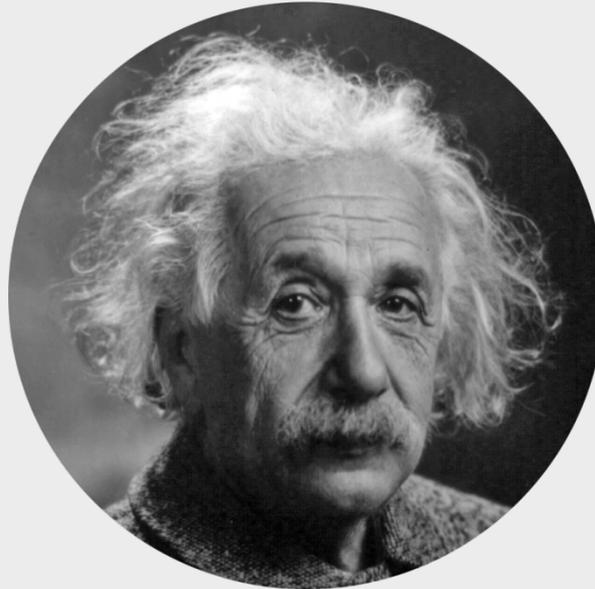
Tabla de contenido

1. Contexto

2. ¿Qué está haciendo Colombia?

3. ¿Qué se tendría que ajustar?

4. Conclusiones



No podemos esperar resultados diferentes
si seguimos produciendo lo mismo
y de la misma manera.

A world map with a dark background. The continent of Asia is highlighted in a bright red color. The rest of the world is shown in a dark grey color.

Han sido los países que se han sumergido en un **proceso de constante Cambio Estructural**, los que han logrado mayores tasas de crecimiento de largo plazo.

Lin, J., New Structural Economics, 2012.

McMillan, M. & Rodrik, D., Globalization, Structural Change, and Productivity Growth, 2011.

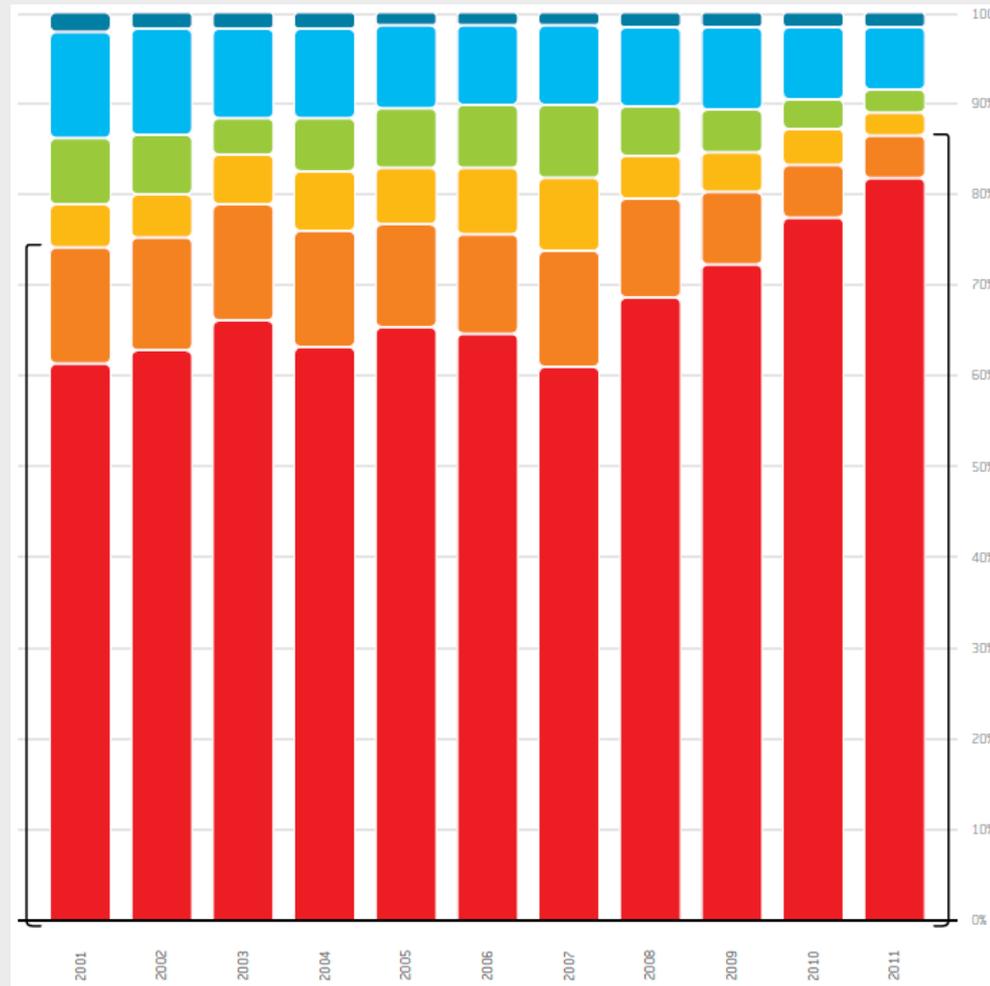
Hausmann, R., Hidalgo et al, The Atlas of Economic Complexity, 2011.

Por el contrario, Colombia, en vez de avanzar, ha tenido un retroceso en el grado de diversificación y sofisticación de su oferta exportable

Exportaciones de Colombia según intensidad tecnológica (2001-2011)



74%



87%

Fuente: UNCTAD, cálculos Consejo Privado de Competitividad

Esta situación preocupa aún más dado que, por un lado, parecería estar llegando a su fin el ciclo alcista de los commodities y, por otro, el país podría quedar estancado en la “trampa de ingresos medios”.

Desafortunadamente, este proceso de **cambio estructural** no se genera de manera espontánea...



existen numerosas distorsiones y cuellos de botella que limitan este proceso ...

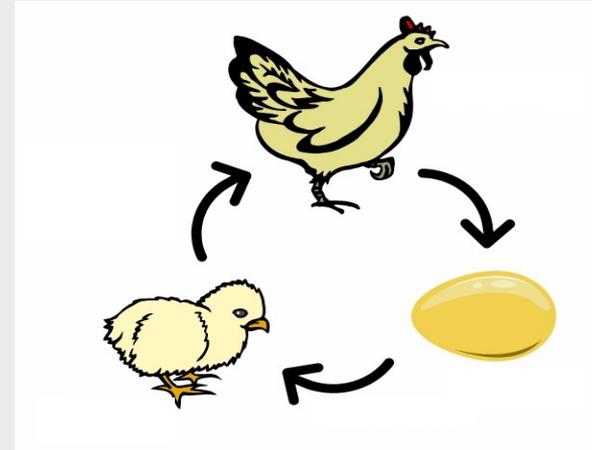
1 Problemas de apropiabilidad



Se manifiesta en subinversión en “pioneraje” en la medida en que seguidores no tienen que asumir costos y riesgos que sí tiene que asumir los pioneros.

Fallas de coordinación

2



Problema de “huevo-gallina” que implica la inviabilidad de actividades económicas en la medida en que no se dé **simultáneamente** otra serie de acciones (ie. Capital humano, CTel, Infraestructura específica, Regulatorios, eslabones “aguas arriba o abajo”, etc).

El Estado debe jugar un rol activo para solucionar fallas de mercado que dificultan proceso de cambio estructural, a través de una **Política de Cambio Estructural**.

¿Qué entendemos por política de cambio estructural?

Conjunto de esfuerzos por parte de los sectores público y privado (incluyendo la academia)...

... para abordar distorsiones que inhiben el proceso de diversificación y sofisticación del aparato productivo

Hausmann & Rodrik (2003)

Mediante la producción de nuevos bienes y servicios de mayor productividad (promoción del *Self-discovery*)...

... pero además, mejorando la productividad de bienes y servicios que ya produce.



Esto implicará en muchos casos priorizar esfuerzos...

¿Qué entendemos por política de cambio estructural?

Buena parte de la acción en materia de PCE debe ocurrir a nivel local, en la medida en que muchos de los cuellos de botella que limitan el cambio estructural son locales



*Colombia sólo será competitiva en la medida que desarrolle cadenas de valor, industrias, sectores y/o clusters competitivos en **contextos geográficos específicos**.*



Esto necesariamente implicará un trabajo público-privado a nivel local para abordar los cuellos de botella que limitan la productividad de estas cadenas, industrias, sectores y/o clusters.

Hoy en día el paradigma es más “**top-down**” que “**bottom-up**”.

¿Qué entendemos por política de cambio estructural?

Una Política de Cambio Estructural NO es sinónimo de...

Subsidios para garantizar
la viabilidad de sectores
específicos

Protección en frontera
ante competencia
internacional

¿Qué entendemos por política de cambio estructural?

Una PCE es un componente esencial de una Agenda de Competitividad

AGENDA HORIZONTAL

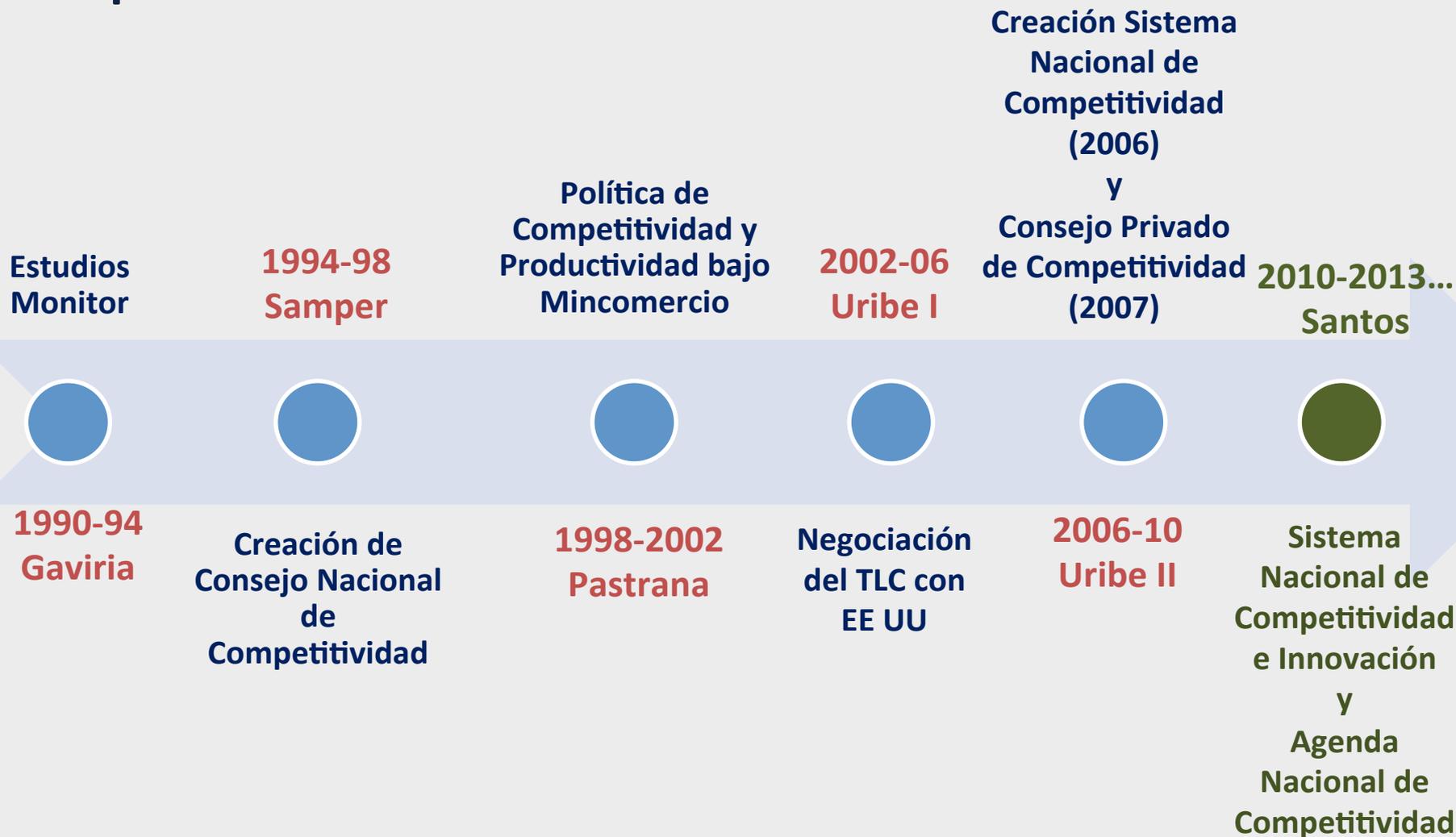
Mejoramiento de los Fundamentales

		AGENDA HORIZONTAL	
		Bajo	Alto
AGENDA VERTICAL Política de Cambio Estructural	Ligera	Sin crecimiento	Crecimiento lento
	Profunda	Crecimiento coyuntural	Crecimiento rápido y sostenido

Tabla de contenido

1. Contexto
2. **¿Qué está haciendo Colombia?**
3. ¿Qué se tendría que ajustar?
4. Conclusiones

Colombia lleva 20 años consolidando su institucionalidad para la competitividad...



El país ha montado una arquitectura institucional (Sistema Nacional de Competitividad e Innovación) que ya es modelo a nivel internacional...



En julio de 2012, el presidente Santos lanzó la Agenda Nacional de Competitividad, con 104 acciones a llevar a cabo durante su gobierno.

Crecimiento
Rápido y
Sostenido

AGENDA HORIZONTAL

Mejoramiento de los Fundamentales

Políticas que buscan mejorar los fundamentales microeconómicos para toda la economía **de forma transversal**. Por ejemplo:

- ✓ Instituciones
- ✓ Infraestructura, Transporte y Logística
- ✓ Mercado Laboral y Formalización
- ✓ Calidad de la Educación Básica y Media

AGENDA VERTICAL

Política de Cambio Estructural

También conocida como *política de cambio estructural* o *política industrial moderna*.

✓ Implica la implementación de **esfuerzos público-privados** para fomentar la **diversificación del aparato productivo**.

Colombia viene implementando política industrial pero no será suficiente...

Por un lado, existe un sinnúmero de iniciativas desconectadas en las que no se articulan actores relevantes ni instrumentos...

1. Programa de Transformación Productiva: 16 sectores
2. Programa desarrollo clusters de distintas ciudades
3. Programa Rutas Competitivas
4. Proyecto “Desarrollo de las Mipymes bajo el enfoque de Clúster”
5. Apuestas de los departamentos a través de las Comisiones Regionales de Competitividad
6. FITI y apps.co de MinTIC
7. Agenda de Competitividad Sectorial de la Oficina de Aprovechamiento de los TLC
8. Estrategia Nacional de Innovación
9. Política de Ciencia, Tecnología e Innovación (Ley 1286 de 2009 y Conpes 3582 de 2009)
10. Portafolio de instrumentos para fomentar empresas de crecimiento rápido, rentable y sostenido de iNNpulsa
11. Política de Gestión de Capital Humano (Conpes 3674/2010)
12. Programa de Alianzas Estratégicas Regionales
13. Cadenas Productivas del MADR
14. Agenda Quinquenal de Corpoica

Por otro lado, existe un alto grado de dispersión de instrumentos y herramientas, muchos de los cuales habría que reevaluar, además de vacíos.

Colombia viene implementando política industrial pero no será suficiente...

Adicionalmente, se le está apostando a todo...

¡Falta foco y priorización! (“Smart Specialisation” – OECD)



En un ejercicio que se hizo en el CPC, se contabilizaron más de 80 apuestas sectoriales (tanto del nivel nacional, como del nivel

Tabla de contenido

1. Contexto
2. ¿Qué está haciendo Colombia?
3. **¿Qué se tendría que ajustar?**
4. Conclusiones

Se necesita “ordenar la casa” en materia de **Política de Cambio Estructural...**

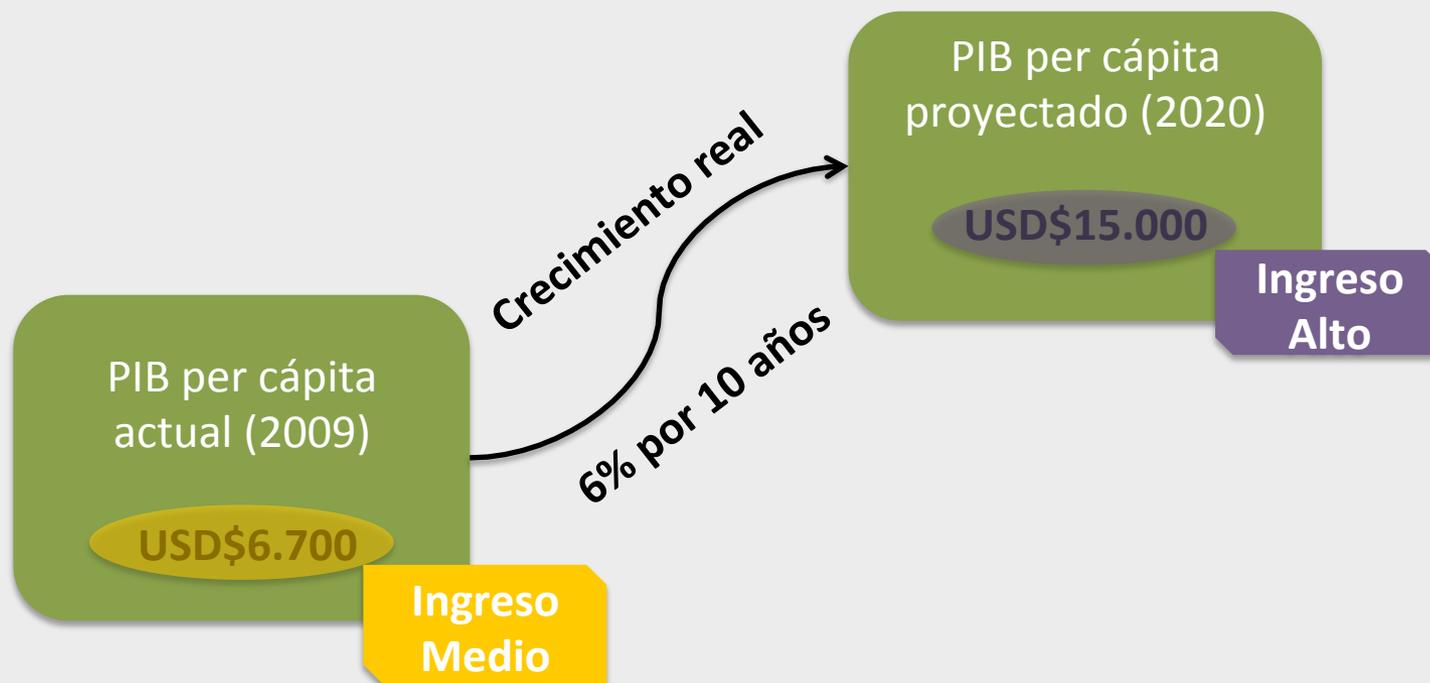
El rediseño de esta PCE debería tener en cuenta estos aspectos:

- I. Objetivos ambiciosos
- II. El dilema de la priorización
- III. Ajustes institucionales
- IV. Revisión de la “caja de herramientas”
- V. Reglas claras, mecanismos de transparencia y rendición de cuentas
- VI. Rol del sector privado

I. Objetivos ambiciosos

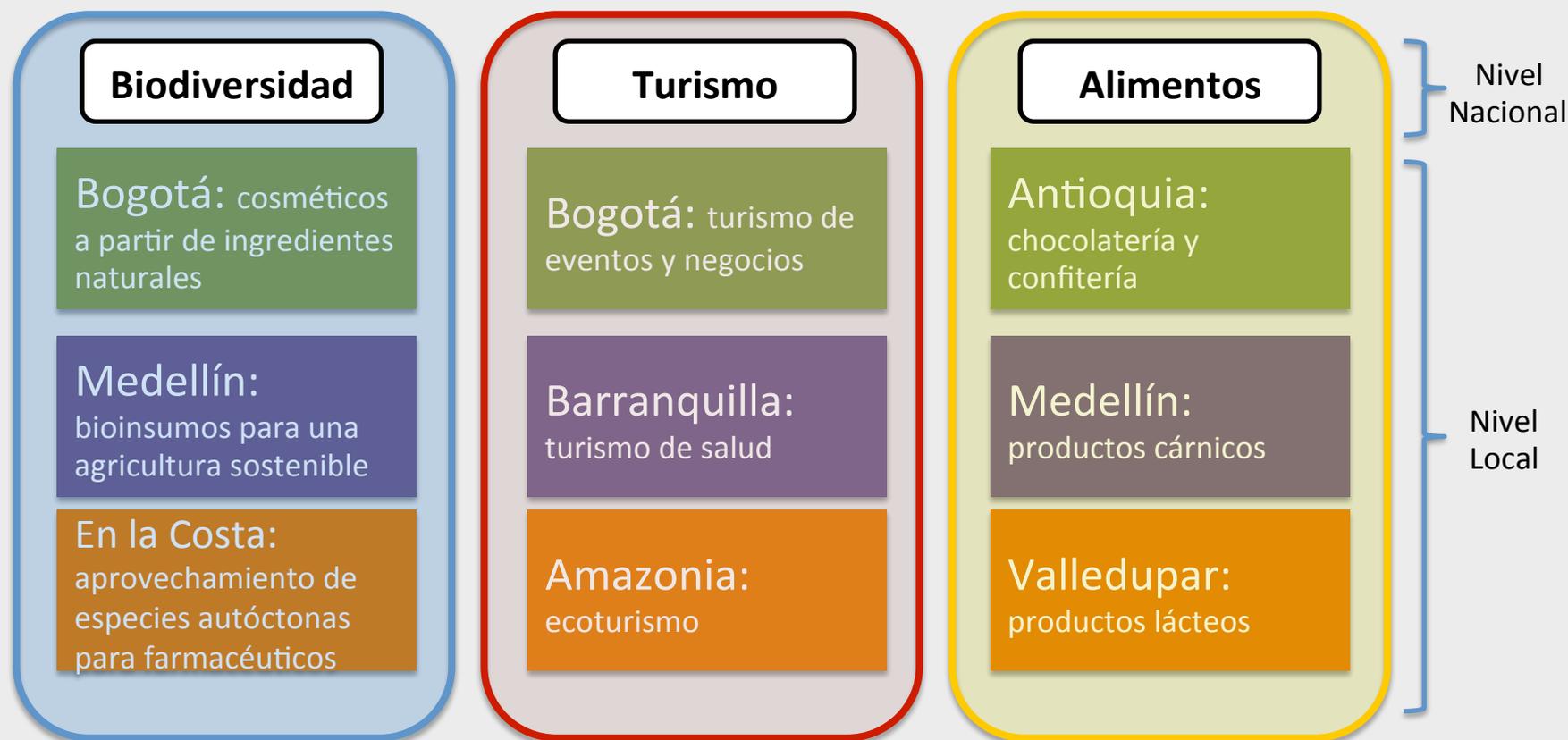
Una PCE es para lograr tasas de crecimiento significativamente más altas de lo normal, que sirvan como referente para sujetar el acompañamiento privilegiado que reciben los sectores bajo la política.

Ejemplo Malasia – Metas del *Economic Transformation Programme*



II. El dilema de la priorización

¿Cómo priorizar en un país con **heterogeneidad productiva, idiosincrática** y con un **discurso anti-centralista** desde las regiones?



III. Ajustes institucionales

Un marco institucional para una **Política de Cambio Estructural** debe soportar tres tipos de articulación:

- i) Interinstitucional*
- ii) público-privada*
- iii) nación-región*

...esto implica hacer ajustes a la institucionalidad del nivel **nacional** y **local**.

III. Ajustes institucionales

Nivel Nacional

- Coordinación Supraministerial.
- Seguimiento a nivel Presidencial.
- Esquema matricial de articulación.
- Cada Ministerio responsable de la implementación de la PCE sobre sus respectivos sectores.



III. Ajustes institucionales

Nivel Local

- Las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC) deberían, entre otras, servir de soporte para la implementación de iniciativas de clúster o trabajos sobre las apuestas productivas de los departamentos.



- Crear capacidades institucionales en las entidades territoriales para diseñar e implementar este tipo de agendas.
- Llevar oferta institucional a nivel local.

IV. Revisión de la “caja de herramientas”

Se debe realizar una revisión a la “caja de herramientas” bajo la PCE que:

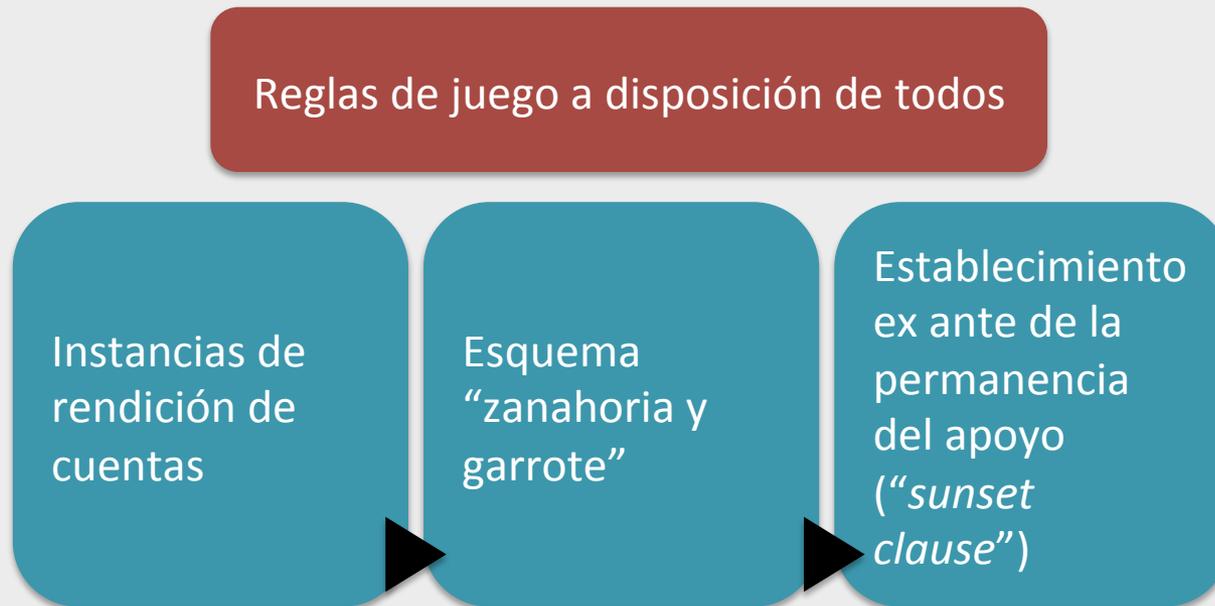
- Incluya herramientas donde haya vacíos
- Elimine las que no sirvan
- Ajuste las que ya hay, en caso de que sea necesario



Habría que implementar mecanismos de evaluación constante (ie. evaluación de impacto) a dicha caja de herramientas.

V. Reglas claras, mecanismos de transparencia y rendición de cuentas

Se debe evitar cometer los errores del pasado a través de:



VI. Papel del sector privado

El sector privado tiene papeles cruciales en el marco de una política de este tipo, que van más allá del simple desarrollo de sus actividades productivas.

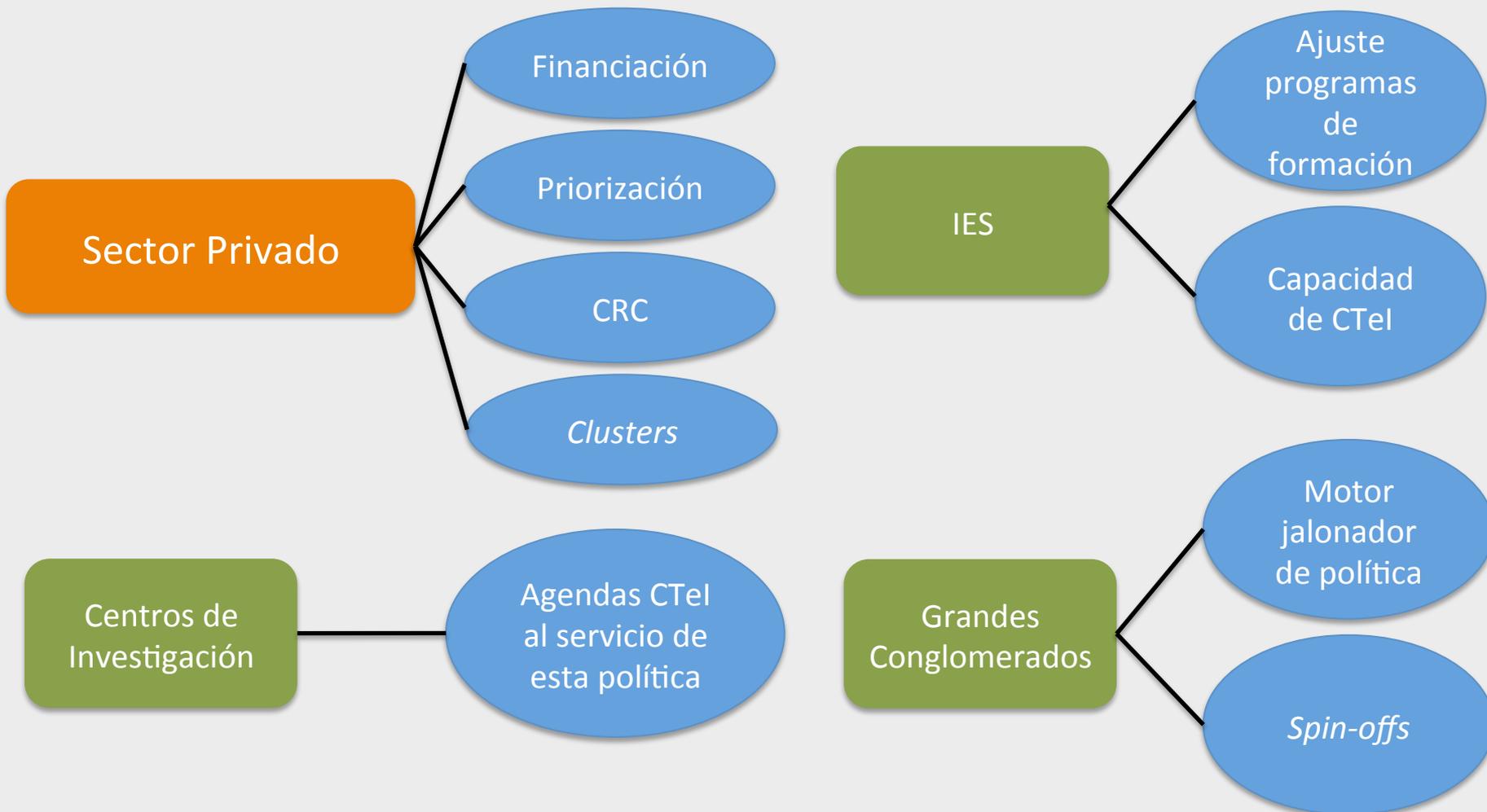


Tabla de contenido

1. Contexto
2. ¿Qué está haciendo Colombia?
3. ¿Qué se tendría que ajustar?
4. Conclusiones

1. Lograr altos crecimientos sostenidos en el tiempo implicará **conjugar una agenda horizontal y vertical** en el marco de la Agenda de Competitividad del país.
2. En particular, será clave **profundizar** la implementación de la **arista vertical** (política de cambio estructural).
3. Esto implicará hacer una **revisión exhaustiva** a lo que viene haciendo en la materia.
4. El **CPC tan sólo ha puesto sobre la mesa una serie de elementos** a tener en cuenta para esta revisión.
5. La **implementación** de una PCE es un proceso de ensayo y error (*trial & error*). Es importante el **diálogo** entre **pares internacionales** para compartir experiencias y minimizar las probabilidades de **fracaso**.

Gracias...



CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD