

Política Industrial: Una propuesta de política a la luz de la tensión entre fallas de mercado y fallas de gobierno

Daniel Gómez Gaviria / Gabriel Angarita

- En este documento hacemos un repaso de las fallas de mercado que justifican la política industrial, la evidencia empírica de sus éxitos y fracasos, las críticas desde la escuela de la escogencia pública, las diferentes fallas de gobierno que dificultan la implementación de políticas de intervención y, por último, se proponen un conjunto de recomendaciones para tener una institucionalidad que cuente con las capacidades para llevar a cabo políticas de desarrollo productivo exitosas.
- Sugerimos en primera medida, que el énfasis debe ser en política pública que favorezca procesos de emprendimiento y producción, y no únicamente en políticas destinadas a sectores específicos. En segundo lugar, argumentamos que una institucionalidad óptima para la política pública es una que tenga la capacidad de balancear las fallas de mercado que justifican políticas activas, con las fallas de gobierno que aumentan los costos de su implementación. El ejercicio de evaluación de estas disyuntivas exige capacidad técnica para evaluar las fallas de mercado y blindaje del proceso político para minimizar fallas de gobierno.
- Creemos que Colombia ya tiene el esqueleto de esa institucionalidad en el Departamento Nacional de Planeación, DNP, que debe rebautizarse y conceptualizarse como Departamento Nacional de Políticas Públicas (DPP). El DPP debe ser el centro de pensamiento, o *think tank* del ejecutivo y debe cumplir cuatro funciones: 1) pensar en políticas públicas con elementos transversales basados en la identificación de fallas de mercado; 2) servir de coordinador de las políticas públicas y las acciones de política de los diferentes ministerios, agencias y programas de gobierno a nivel nacional y sub-nacional, con particular énfasis en el nivel local; 3) evaluar las políticas públicas y su impacto, promover la terminación de programas inefectivos y la reestructuración de programas con bajo desempeño y 4) reducir los riesgos de captura de la política pública sirviendo de asesor económico y de política del ejecutivo.



Introducción

El debate sobre la necesidad y la conveniencia de políticas industriales de nueva generación, o políticas de cambio estructural, ha tenido un renovado impulso a partir de nuevas investigaciones académicas, apoyo desde el Banco Mundial y organismos internacionales y procesos de cambio en estructuras productivas a nivel mundial.

En particular, el crecimiento de China y su incorporación a la Organización Mundial de Comercio (OMC) y al sistema mundial de comercio en 2001, junto con procesos de desintegración vertical a nivel internacional en lo que se conoce como *offshoring* y *out-sourcing* (Helpman, 2011), han tenido un impacto radical en la estructura de cadenas globales de valor. El panorama productivo mundial se ha reconfigurado debido a la redefinición de la unidad de producción como el proceso y no el producto. Las decisiones de localización de estos procesos productivos se manifiesta a veces en cifras que pueden interpretarse como casos de desindustrialización.

En el caso Colombiano, el *boom* de precios de *commodities*, y en particular los minero-energéticos, el aumento de flujos de capital e inversión extranjera directa, el aumento de la participación de hidrocarburos en la canasta exportadora, y la firma de TLC han coincidido con la caída en la participación del sector manufacturero de niveles cercanos a 35% a niveles cercanos a 10%. Lo anterior ha prendido las alarmas sobre riesgos de enfermedad holandesa, desindustrialización y la necesidad de políticas activas para promoción de la industria.

Además de los factores coyunturales que han renovado el interés en la política industrial, también hay factores de tendencia, o largo plazo. Si bien el ingreso per capita en Colombia se ha duplicado durante los últimos 20 años y el crecimiento del PIB se ha mantenido en cerca de 3.5%-4% por año, existe el temor de que el país se esté acercando a lo que se ha llamado la “trampa de ingreso medio;” un techo de crecimiento y de desarrollo difícil de romper. Dani Rodrik y organismos

multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han sugerido que salir de la trampa de ingreso medio requiere no sólo resolver temas horizontales, como el de estabilidad macro, sino también tener políticas sectoriales y verticales.

En este contexto, existe un especial interés por comprender y evaluar el rol de las políticas públicas y de los mecanismos e instrumentos adecuados para mejorar la competitividad y solucionar distorsiones de mercado. Ejemplos en esta dirección son las experiencias de las políticas que buscan fortalecer la estructura productiva. Estos programas se enfocan en servicios de desarrollo empresarial, apoyo a la innovación, promoción de las exportaciones, y otros programas que se dirigen a sectores y actividades específicas (Chrisney & Kamiya, 2011). Sin embargo, no existe un interés equivalente por comprender y estudiar las condiciones que permiten una implementación exitosa, ni las acciones a realizar para producir los resultados esperados.

Es así como el diseño y la implementación de políticas de promoción de actividades productivas merece un análisis detallado. Desde la teoría económica, las políticas industriales o de productividad deben responder a fallas de mercado y se pasa por el alto el contexto en el cual han de ser implementadas o las capacidades de las instituciones que llevan a cabo la implementación de las políticas de desarrollo productivo. De tal forma, no es suficiente identificar una falla de mercado para justificar una política pública: también se debe tener en cuenta el potencial de fallas de gobierno —captura del Estado, búsqueda de rentas, falta de información pertinente, rigidez de las políticas, corrupción, debilidad institucional, limitada articulación entre instituciones públicas, una burocracia poco eficiente y con pocas capacidades técnicas, escasa colaboración entre el sector público y privado— de estas intervenciones. En particular, se deben considerar las capacidades de las instituciones, siguiendo la clasificación de Cornick (2013), en al menos tres temas: técnicas, organizacionales y políticas.



La vieja y la nueva política industrial

La vieja política industrial

Las justificaciones para implementar políticas industriales principalmente se han enmarcado y enfocado en la resolución de fallas de mercado. La vieja política industrial surge como respuesta a una clase particular de fallas de mercado relacionadas con industrias nacientes y fallas de mercado de capitales. Durante un buen tiempo, principalmente en la segunda mitad del siglo XX, este fue el foco de las políticas de desarrollo en muchos países de América Latina, Sudeste Asiático y África. Se consideraba que la resolución de las fallas se lograría únicamente a través de intervenciones contundentes del Estado (Rodrick, 2004). En especial, se determinó la necesidad de que el Estado asumiera un rol en la asignación de recursos y control de sectores estratégicos (Kruguer, 1990), y que por medio de ello se lograría un continuo cambio tecnológico, modernización industrial y diversificación económica (Lin & Monga, 2010).

Fruto de estos procesos, las políticas activas de desarrollo fueron parte de los diferentes procesos de cambio estructural, desarrollo y crecimiento, en algunos casos con relativo éxito y, en otro tanto, con fracasos rotundos.

Algunos países del Sudeste Asiático son los casos que se presentan como ejemplos de éxitos de desarrollo. Varios autores atribuyen los resultados de estos países a una activa política industrial (Johnson, 1982; Amsden, 1989; Wade, 1990). Algunas políticas implementadas en el Sudeste Asiático, con justificaciones en la resolución de fallas de mercado, incluyen: (i) coordinación de inversiones complementarias (el llamado *Big Push*); (ii) coordinación de inversiones competitivas; (iii) políticas para facilitar aprovechamiento de economías de escala (ej., licencias de producción condicionadas a tamaño, énfasis en las industrias nacientes); (iv) regulación de las importaciones de tecnología; (v) regulación de la inversión extranjera directa (requisitos de transferencia de tecnología y de uso de contenidos locales); (vi)

capacitación laboral obligatoria con el fin de resolver los problemas de oferta de capital humano; (vii) el Estado actúa como inversor de capitales de riesgo y lleva a cabo la incubación de empresas de alta tecnología; (viii) promoción de las exportaciones (subsidios, garantías y acompañamiento); (ix) prioridad de las importaciones de bienes de capital (Chang, 2009).

Ahora bien, no todos los procesos basados en las justificaciones teóricas de la vieja política industrial fueron exitosos, siendo el caso de los países de África Central y de Latinoamérica, y en especial del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Robinson (2009) subraya que estas políticas enfatizaron esquemas proteccionistas encaminados a proteger a nuevas industrias que podrían competir internacionalmente una vez bajaran por su curva de costos medios vía aprovechamiento de economías de escala y procesos de aprendizaje. La protección y subsidios no generaron el nivel de competitividad esperado, y en cambio, las firmas se convirtieron en monopolios u oligopolios que producían productos de baja calidad en un mercado doméstico protegido (Robinson, 2009).

En suma, la evidencia muestra que en la mayor parte de los países en los cuales el gobierno tuvo un rol de facilitador, basado en la vieja política industrial, este falló en la obtención de sus objetivos. Esto abrió un nuevo debate sobre la relación de causalidad entre las políticas industriales y el desarrollo, y a la par sobre el tipo de intervención, los cuellos de botella a resolver y la relevancia de las fallas de gobierno para el éxito de las políticas productivas.

La nueva política industrial

En años recientes varios autores han renovado el debate sobre la implementación de políticas industriales activas. Basados principalmente en que la actividad económica, y en especial, el desarrollo dependen en buena medida de las intervenciones públicas (Hausmann & Rodrik, 2006).



La nueva política industrial se distancia entonces de la vieja política en dos aspectos. La lista de fallas de mercado se ha vuelto más sofisticada y matizada, introduciendo nuevas justificaciones teóricas, las cuales incluyen problemas de asimetría de información, externalidades, problemas de coordinación y de apropiabilidad de inversiones. Igualmente, la nueva política industrial abandona la dicotomía entre “promoción de las exportaciones y sustitución de importaciones” (Chang, 2009).

Adicionalmente, se ha empezado a tomar en consideración las fallas de gobierno, tales como inseguridad en los derechos de propiedad, poco cumplimiento de la ley, excesiva burocracia, captura, y demás problemas de economía política (Rodrik, 2013; Kruguer, 1990). En este sentido, la nueva política industrial pone de presente la necesidad de habilidades y condiciones institucionales adecuadas para garantizar el éxito de las políticas activas de desarrollo, incluyendo fortalecimiento del sistema legal, y estabilidad de las instituciones política (Rodrik 2013).

La política industrial a implementar depende entonces de la naturaleza de la falla de mercado, siendo necesario contar previamente con una descripción precisa sobre los cuellos de botella de la economía, pues sin la comprensión detallada del problema a resolver y los riesgos de fallas de gobierno, una intervención activa puede ser nociva (Hausmann & Rodrik, 2006). Por ejemplo, en países en los cuales la industria es pequeña debido a las imperfecciones del mercado de capitales, no existe justificación para la protección de la industria naciente y esta se puede usar como pretexto para mantener privilegios sin mejoras de productividad (Robinson 2009).

La literatura de la nueva política industrial identifica dos distorsiones de mercado o cuellos de botella que son prioridad a resolver por parte de una política pública (Llinás M., 2013; Lin & Ha-Joon, 2009; Chang, 2009; Rodrik, 2008). El primero de ellos corresponde a las externalidades asociadas a la información. La apertura de nuevos mercados por parte de pioneros requiere información acerca de las oportunidades de mercado, asimismo,

implica asumir ciertos riesgos y costos. El cambio estructural y la modernización son ejercicios de ensayo y error bastante costosos. Ahora bien, esta información no se encuentra disponible, ni todos los innovadores tendrán incentivos para llevar a cabo el proceso de apertura de mercado, a sabiendas que posteriormente la información será utilizada por posibles competidores e imitadores. Por lo tanto, la innovación se ve limitada y resultando en niveles sub-óptimos de inversión en descubrimiento de nuevas oportunidades.

El gobierno puede, por lo tanto, tomar el rol de facilitador al invertir en los procesos de recolección y procesamiento de información acerca de las posibilidades de actividades rentables. Esta actividad resuelve un problema de externalidades positivas y de provisión de bienes públicos ya que la información puede considerarse como un bien público con un costo marginal de permitir a una empresa adicional acceder a la información cercano a cero. (Lin & Monga, 2010).

Una segunda falla de mercado se encuentra en las dificultades de coordinación. Los procesos de cambio estructural y desarrollo requieren de mejoras simultáneas en distintas áreas: educación, infraestructura, instituciones legales, regulatorias, financieras y demás. En este sentido, los proponentes de la nueva política industrial argumentan que la viabilidad de los sectores depende de que estas mejoras se realicen coordinadamente; sin embargo, ni el mercado ni las firmas pueden proveer ni internalizar todos estos costos, menos aún coordinar entre ellas para lograr estas mejoras (Llinás M., 2013).

En suma, la nueva política industrial señala que si en un país, las políticas industriales se enfocan en la provisión de información, la coordinación y compensación de externalidades en los procesos de cambio estructural y diversificación de la económica, este se encaminará en una senda de crecimiento y de acumulación de capital humano (Lin & Monga, 2010). Así, la nueva política industrial destaca la necesidad de redefinir la relación entre el sector privado y el Estado. Por lo tanto, los apoyos del gobierno no pueden ser vistos como obsequios, sino como bienes públicos necesarios para



el desarrollo y cambio productivo (Chang, 2009). La nueva política industrial es clara en mencionar que las recomendaciones para fomentar el desarrollo se alejan de la antigua política industrial, al apartarse de instrumentos proteccionistas, subsidios y protección a sectores específicos (Llinás M, 2013). En resumen, la nueva política industrial sugiere la resolución de fallas de mercado y cuellos de botella pero sin caer en los problemas de la vieja política, y teniendo las capacidades institucionales para mitigar fallas de gobierno.

Varios autores subrayan que la nueva política industrial no logra resolver los problemas asociados a la vieja política industrial, en especial los relacionados con los temas de selección de sectores y captura por grupos particulares de interés. Por ejemplo, Easterly et. al (2009) mencionan la menor posibilidad que tiene el gobierno, comparado con el sector privado, de hallar nuevos mercados y productos rentables. El gobierno tiene desventajas de información y sistemas de incentivos menos efectivos que el sector privado, además, dificultades en su búsqueda descentralizada de oportunidades para “elegir ganadores” y en el proceso de desarrollo de una política pública que fomente las exportaciones. Las firmas pueden ser más exitosas en esta tarea a través de la reinversión de utilidades, el financiamiento del mercado de capitales y el aprovechamiento de información desagregada, atomística y disponible sólo para el emprendedor y no para el funcionario público. De igual forma, Easterly (2009) critica los trabajos de los autores de la nueva política industrial, pues considera que se utiliza evidencia selectiva de casos de éxito llevando a exagerados llamados a la intervención del Estado como único camino para el desarrollo económico.

Evaluando la evidencia empírica: casos de éxito, casos de fracasos e inferencias de causalidad

La evidencia empírica sobre los efectos de las políticas industriales es disímil. Por un lado, un grupo de trabajos empíricos y estudios de caso

señalan que las políticas industriales en su mayoría han fallado y, en general, el efecto de estas es insignificante. Además, es difícil identificar relaciones causales entre política industrial y desarrollo. Tenemos pocos puntos muestrales y estos suelen ser seleccionados basados en el resultado exitoso, lo cual pone en duda su valor como indicador de éxito de la política industrial. Esta es la principal crítica que se le hacen a las investigaciones, en especial casos de estudios, en los que se subraya que el rol del gobierno ha sido crucial para el éxito de las políticas industriales (Harrison y Rodríguez-Clare, 2009). Ante este tipo de evidencia, Easterly (2009) argumenta que es incorrecto seleccionar casos de éxito de desarrollo, observar que hubo una política industrial activa y concluir que lo primero fue resultado de lo segundo. La metodología correcta es seleccionar los casos de países con políticas industriales activas y encontrar los casos de éxito. Este ejercicio lleva a conclusiones de causalidad y éxito mucho más moderadas.

En un trabajo reciente, Chang (2009) sugiere que el uso de políticas industriales en países que hoy son desarrollados es prueba de su efectividad como política de desarrollo. Algunos ejemplos de políticas industriales originadas en preocupaciones de industria naciente, y que aparentemente fueron exitosas, incluyen: las protecciones específicas en Estados Unidos, Alemania, Bélgica y Suecia a finales del siglo XIX, Gran Bretaña a mediados del siglo XVIII, Francia, Finlandia, Noruega y Austria en la última parte del siglo XIX y China hoy en día (Chang, 2009). El trabajo de Chang no es ajeno a la crítica de Easterly.

En lo que respecta a los fracasos, los casos mejor documentados provienen de África y de América Latina. Luego de los procesos de independencia, países como Ghana y Zambia adoptaron políticas industriales donde anunciaban planes a cinco años y metas bastante ambiciosas. El resultado fue una industria ineficiente, corrupción e inversiones improductivas (Robinson, 2009). En general, las políticas industriales en África fracasaron debido a problemas de economía política, puesto que fueron utilizadas para mantener los poderes políticos de una elite.



La economía política de la política industrial

Las apuestas por políticas industriales modernas deben tener en cuenta los problemas asociados a las fallas de mercado y de economía política. En especial, temas relacionados con la captura del Estado, corrupción, problemas de acción colectiva, debilidad institucional, pocas capacidades técnicas y organizativas, poca articulación institucional, selección adversa e inconsistencia dinámica. La economía política de la política industrial es fundamental para la implementación y éxito de las políticas públicas que promueven el cambio estructural, tanto así, que uno de los factores que determinó el éxito de la política industrial en el Sudeste Asiático con respecto a América Latina y África fue el equilibrio político, pues tanto la situación geopolítica e histórica, como las instituciones políticas, jugaron un rol definitivo. La preeminencia de las instituciones políticas y del equilibrio de poder es destacada por Robinson (2009, pág. 7):

I think the balance of evidence suggests that these scholars were right to attribute a powerful causal role to industrial policy (though admittedly we have no definitive econometric evidence on this). However, I also believe that industrial policy can totally fail, as it did in Ghana in the 1960s and all over Latin America from the 1940s onwards. But the difference between these cases is not that the Japanese or South Koreans got lucky, were clever or had better economists advising them, it was because the political equilibrium of these societies differed... I believe that the main difference between these cases is political.

Las políticas industriales inevitablemente crean ganadores y perdedores, y alteraciones en la distribución del poder político (Cornick, 2013). Uno de los principales problemas asociados a las fallas de gobierno corresponde a la captura estatal para la extracción o el aprovechamiento de rentas. Los grupos de poder beneficiados forman coaliciones políticas, de tal forma, que estas puedan dar las directrices de la política industrial, y así, sostener los beneficios estatales. En este sentido, la vieja

política industrial genera incentivos políticos perversos para capturar el Estado (Robinson, 2009). Por lo tanto, la elección de las políticas públicas para el cambio estructural dependerá del grupo con mayor poder político, el cual tenderá a asegurar las instituciones económicas de su preferencia (Chang, 2009).

Esta dinámica política explica cómo la implementación de la vieja política industrial conlleva a una reasignación de recursos en el sector privado: las empresas con menos oportunidades buenas de inversión en industrias en decadencia van a tener un menor costo de oportunidad de invertir recursos en lobby y por tanto serán las que más ejerzan presión política por recibir favores del gobierno. El problema no es que el gobierno escoja perdedores, sino que los perdedores escogen la actividad política en lugar de la productiva (Baldwin & Robert-Nicoud, 2009). La asignación de recursos se encuentra determinada por la presencia de grupos de presión, los cuales realizan actividades de lobby bastante onerosas. En este sentido, se configura una selección adversa, puesto que las industrias en decadencia tienen menor costo de invertir en lobby, y además, se conforma igualmente un problema de inconsistencia dinámica, en el cual la protección a sectores particulares, que en principio es temporal, se vuelve permanente.

Por lo general, los problemas de economía política pueden llevar dos tipos de fallas de gobierno: omisión y comisión (Kruguer, 1990). Las fallas de comisión corresponden a la asignación poco eficiente de las inversiones, costosos y distorsionantes controles estatales sobre el sector privado, beneficios estatales desproporcionados para los miembros con mayores ingresos de la sociedad, déficits públicos e involucramiento del Estado en actividades poco conocidas y rentables. Las fallas asociadas a la omisión son el deterioro en la prestación de bienes públicos como transporte y comunicaciones, inestabilidad macroeconómica y restricciones del mercado de capitales, excesiva burocracia e inseguridad en los derechos de propiedad (Kruguer, 1990).

Así, es necesario comprender el equilibrio político y capacidades de las instituciones públicas para



la formulación y determinación de una política industrial adecuada, pues estos no son independientes de las fallas de mercado (Robinson, 2009). En la vieja política industrial el enfoque tradicional para la elaboración de políticas públicas solo tomaba en cuenta la falla de mercado e ignoraba por completo las fallas de gobierno, por lo cual, una buena política económica se podía tornar en mala. Precisamente, se hace necesario incorporar en la elaboración y asesoramiento de políticas públicas, el contexto y capacidades institucionales, las consecuencias políticas y el impacto en el equilibrio de poderes (Acemoglu & Robinson, 2013). La incorporación de las fallas de gobiernos en la formulación de las políticas públicas es una forma diferente de pensar el cambio estructural y desarrollo (Hodler, 2009). No en vano, las recomendaciones de la nueva política industrial para la promoción del desarrollo y cambio estructural señalan la necesidad de resolver en primera instancia los problemas de economía política (Meléndez & Perry, 2010).

La existencia de múltiples problemas de economía política requieren el diseño de lo que varios autores han denominado políticas públicas robustas (Chang, 2009). Al respecto, Chan (2009) y Kruguer (1990) señalan un grupo de disyuntivas asociadas a las fallas mercado y de gobierno que requieren ser resueltas inicialmente por medio de arreglos institucionales: la cuestión de la orientación de la política, si es selectiva o general y si el Estado puede «ganarle al mercado» en terminos de capacidad, información y perspectiva.

Políticas públicas: compatibilidad entre política comercial, política de competencia y política industrial

El debate actual sobre política industrial no se ha desprendido del todo del legado de la llamada “vieja política industrial.” A pesar de los enormes cambios tecnológicos y la permanente transformación del aparato productivo y de los patrones de especialización internacional, las propuestas de política pública siguen enfocadas a la promoción de manufacturas bajo el modelo de producción

de mediados del siglo XX. Una política pública que no se base en la potencialización del uso por individuos de conocimiento atomístico y descentralizado (Hayek, 1945) no permitirá el florecimiento de emprendimientos flexibles que puedan responder al cambiante entorno nacional e internacional.

El factor determinante que debemos incorporar en el análisis de la política industrial es la incertidumbre: ¿Podemos tener certeza de cuales industrias y cuales sectores apoyar? ¿Sabemos cuáles son las apuestas que se deben hacer hoy para la producción de mañana? Adicionalmente, en línea con Hayek y la escuela Austriaca, hay que pensar en los diferentes incentivos para usar esa información volátil e incierta y la capacidad de diferentes actores, públicos y privados, de reaccionar a ella.

Cómo hemos visto, hay justificaciones teóricas válidas para diferentes tipos de políticas industriales. Sin embargo, la política industrial es sólo una de muchas políticas que afectan al sector productivo. Esta multiplicidad de instrumentos a veces busca objetivos contrapuestos e introduce una dimensión adicional de incertidumbre e incentivos en la formulación de la política pública. En esta sección discutimos tres tipos de políticas que pueden oponerse, la política industrial, la política de competencia y la política comercial. Concluiremos que un marco común de análisis, en términos de fallas de mercado y fallas de gobierno, puede ayudar a conciliar las aparentes contradicciones.

Política comercial, política industrial y política de competencia

El proceso de liberalización comercial del país, bien sea en el marco de liberalizaciones multilaterales de la OMC, unilaterales, o bilaterales a través de tratados de libre comercio, han aumentado la competencia de importaciones a la que se enfrentan productores locales. La competencia ha generado dinámicas positivas en productividad al volver inviables a las empresas menos productivas.



El proceso de salida del mercado de las empresas de productividades más bajas, y la consiguiente reasignación de partes de mercado hacia las más productivas, resulta en un aumento de la productividad agregada.

La apertura de mercados externos también aumenta el tamaño del mercado potencial para empresas colombianas, lo cual les permite un mayor crecimiento y que las empresas en capacidad de exportar se beneficien de economías de escala.

Las importaciones, producto de la liberalización comercial, no sólo aumentan el nivel de competencia sino que permiten importar tecnología, bienes intermedios de capital y nuevos tipos de bienes intermedios. Las ganancias no son sólo por el lado del consumo, beneficiando a consumidores que tienen acceso a más productos y a menores precios, sino que redundan en potenciales beneficios para el sector productivo que ve sus costos de producción caer.

La política comercial tiene, por lo tanto, efectos positivos en muchos de los temas que han enfatizado los proponentes de la política industrial. Debe verse como parte integral de la política industrial: como un complemento, y no como una amenaza.

El rol de la política comercial como difusor de nuevas y mejores tecnologías es enfatizado por Chang (2009), quien señala:

Economic development requires importation of advanced technologies, in the form of either machines or technology licensing, which need to be paid for with foreign currencies. Unless a country is very small and/or very strategically located that it gets disproportionately large amounts of foreign aid and/or foreign direct investment, it will simply have to export its way out of poverty.

En este sentido, Chang (2009) subraya que la política comercial se debe integrar a la política industrial y, asimismo, que el éxito de los Tigres Asiáticos consistió en la combinación efectiva de políticas de libre mercado, promoción de exportaciones

y políticas inspiradas en problemas de industrias nacientes.

De esta manera, la política comercial no sólo tiene sinergias con procesos de transformación productiva, sino que también ayuda a alcanzar los objetivos de la política de competencia, y en ese sentido debe ser parte fundamental de una política industrial.

La política de competencia, y el renovado interés que hay en su diseño e implementación en Colombia después de la ley 1340 de 2009 y el empoderamiento de la Superintendencia de Industria y Comercio como autoridad única de competencia, busca proteger el proceso competitivo. En Colombia, la política de competencia tiene cuatro pilares: el control de integraciones, el control de colusión y carteles, el control de abusos de posición dominante, y la defensa del consumidor.

Cabe destacar, que la política de competencia no debe entenderse como una política antimonopolio ya que la existencia, y la posibilidad de tener posiciones de monopolio temporales, son parte esencial de un mercado sano que genere innovación y cambio estructural. La política de competencia tampoco es independiente a la política comercial. Chang (2009) explica cómo el comercio internacional elimina monopolios permanentes nacionales, dificulta la formación de carteles y prácticas colusivas, e impone disciplina en el mercado nacional. Cadot, Grether & de Melo (2000) también encuentran que:

(...) in spite of the caution that must be taken in interpreting the results from the numerous studies of the “import discipline” hypothesis, it is well-established that trade liberalization achieves at least some of the result that competition policy seeks to achieve - namely, putting a check on the ability of domestic producers to exploit consumers.

Sin embargo, la política de competencia puede estar en conflicto con instrumentos de política industrial. Por ejemplo, esquemas de coordinación público-privadas donde el gobierno facilita espa-



cios de reunión e intercambio de información entre competidores, pueden facilitar colusión y estar en violación de la normativa de competencia.

La vieja política industrial, en particular, al favorecer pequeñas empresas y dar protección contra procesos de quiebra y salida del mercado, va en contravía de los objetivos de política de competencia de salvaguardar un mercado competitivo y sano. La política de competencia, por lo tanto, se vuelve garante del entorno competitivo en presencia de políticas gubernamentales que favorecen prácticas anticompetitivas (Visser, 2013). En muchas jurisdicciones, incluyendo la Unión Europea, la normativa de competencia tiene artículos específicos controlando intervenciones y ayudas estatales a empresas.

Las coincidencias y contradicciones entre diferentes instrumentos de política no debe opacar el objetivo común que se persigue: aumentos de nivel de ingresos y bienestar. Es en este sentido que proponemos pensar en políticas públicas y su rol en la solución de fallas de mercado, siendo conscientes de las fallas de gobierno y riesgos de efectos inesperados e indeseados de intervenciones.

Diseñando instituciones para la política pública de competitividad

Las justificaciones económicas de las políticas públicas de productividad, a partir de las fallas de mercado, junto con el análisis de la formación y ejecución de la política y los riesgos de fallas de gobierno, implican que el éxito de la política, cualquiera que ella sea, estará determinado principalmente por el diseño institucional.

El diseño institucional debe buscar reducir los costos asociados a fallas de gobierno a la vez que logra solucionar los problemas de bienes públicos, externalidades, coordinación y apropiabilidad de inversiones. El reto es diseñar instituciones de política pública robustas en el sentido de Pennington (2011): instituciones que son robustas a problemas de información de Hayek y que

son robustas a problemas de falibilidad de los hacedores de política. En esta sección consolidamos el modelo de toma de decisión para identificar las características de la institucionalidad requerida para políticas productivas.

La ilustración 1 muestra el esquema de toma de decisiones en política pública. Lo ilustraremos haciendo referencia al sector manufacturero. En primera instancia, se observa un resultado considerado sub-óptimo. Puede ser la caída en la participación de la industria en el PIB. El siguiente paso en el diagnóstico del problema es la identificación de las fallas de mercado que están generando este resultado sub-óptimo. No basta con querer tener más de algo, en este caso industria, para poder justificar acciones de política. Se debe poder identificar la falla de mercado que está generando ese resultado indeseado. En esta etapa, la calidad técnica de las instituciones es crítica. Identificar las verdaderas causas de los resultados observados es el primer paso para encontrar soluciones efectivas de política (Rodrik 2013).

Una vez se identifica la falla de mercado, o los cuellos de botella, se debe escoger de un menú de políticas públicas que potencialmente resuelvan el problema o eliminen la restricción. Finalmente, se debe escoger el tipo de institución para implementar la política.

Es en esta etapa que surgen las potenciales fallas de gobierno: la combinación de políticas e instituciones dan lugar a la creación de intereses, poder y posibilidades de influir en la política pública en beneficio de unos pocos y en detrimento de las inmensas mayorías. Fue lo que la escogencia pública identificó como la búsqueda de rentas. Los grupos de interés tienen los incentivos y la capacidad de influir en decisiones de políticas, mientras que la inmensa mayoría de consumidores que asumen costos de políticas, no tienen ni la capacidad de organizarse ni los incentivos de hacerlo (Helpman, 1994; Glaeser, 2012; Grossman & Helpman, 2002; Tullock, 2005)).

En el caso de la política industrial el riesgo de captura y focalización de recursos públicos hacia sec-

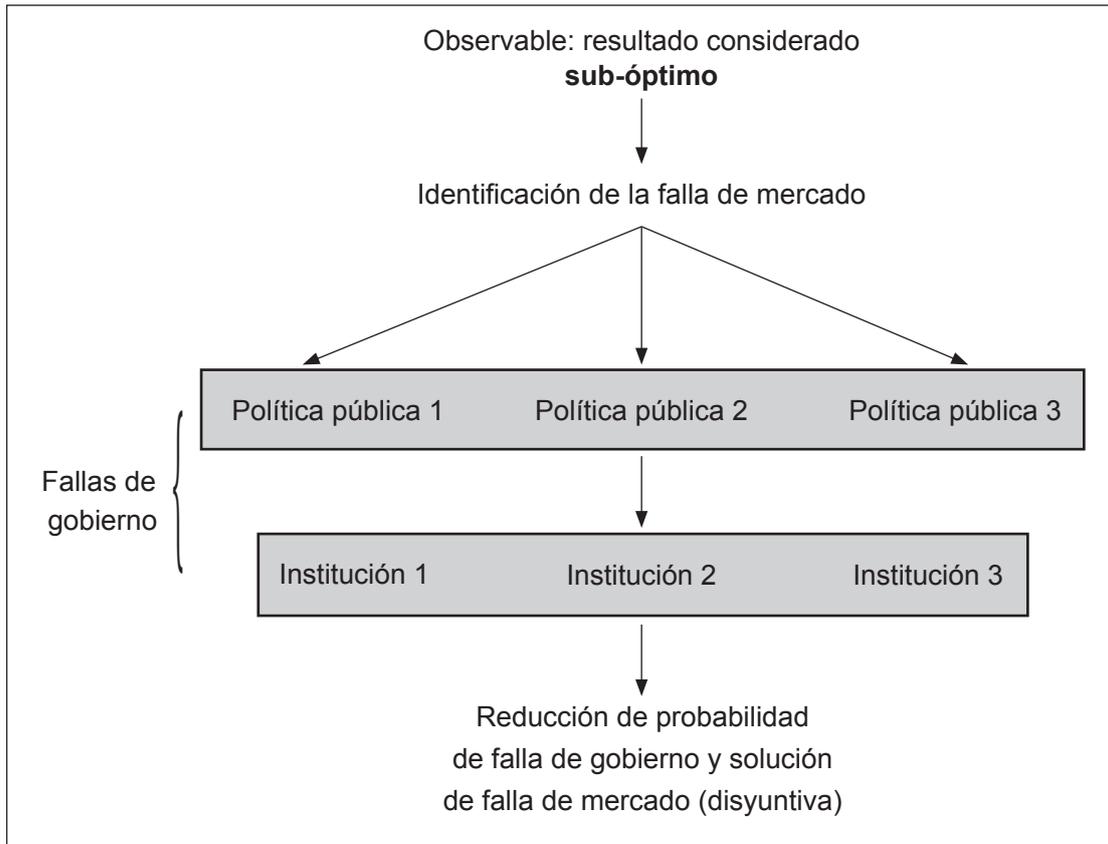


Ilustración 1: Decisiones de política pública.
Fuente: Elaboración propia.

		Política industrial	
		Vertical (cadenas de valor/coordiación)	Horizontal (bienes públicos)
Probabilidades fallas de gobierno	Baja	Pocas	Muchas (educación primaria)
	Alta	Muchas (apoyos sectoriales)	Pocas ("doomed to choose")

Ilustración 2: Distribución políticas según probabilidad de fallas de gobierno.
Fuente: Elaboración propia.



tores en decadencia y sin mayor futuro se acentúa. Como explican Baldwin & Robert-Nicoud (2002) y Baldwin & Robert-Nicoud (2009), empresas en sectores en declive invierten más en lobby que empresas en sectores pujantes.

El papel de la escogencia de instituciones, que identifiquen fallas de mercado y la mejor política posible para su solución, es reducir los riesgos de captura y balancear los posibles costos de intervenciones relacionados con fallas de gobierno con los costos de las fallas de mercado que se busca remediar.

La revisión de la literatura sobre fallas de mercado identificó dos grandes tipos de políticas para solucionar fallas de mercado: políticas transversales, u horizontales, y políticas verticales o sectoriales. Las políticas horizontales hacen referencia a políticas comúnmente relacionadas a bienes públicos y temas que no son específicos a ninguna industria, como educación básica primaria y secundaria. Las políticas sectoriales o verticales hacen referencia a temas como la solución de problemas de coordinación o de externalidades entre eslabones de las cadenas de valor. Las posibilidades de fallas de gobierno para cada una de estas políticas son diferentes.

La ilustración 2 muestra la distribución de políticas públicas en cuatro cuadrantes indicando la probabilidad de que una política vertical u horizontal se caracterice por una baja o alta probabilidad de fallas de gobierno. En la medida en la que políticas horizontales no son específicas a un sector, y por tanto sus beneficios están repartidos, hay menos incentivos y riesgos de captura (Chang, 2009). De tal forma, la mayoría de políticas transversales estarán en el cuadrante superior derecho.

Sin embargo, Hausmann & Rodrik (2006) argumentan que muchas de las inversiones fundamentales y horizontales, como inversión en infraestructura, tienden a favorecer a determinados grupos. En la medida en la que una nueva obra de infraestructura beneficie a un sector en particular, este sector se consolidará en grupo de interés y tendrá incentivos de influir en el proceso de toma

de decisión de la inversión. Las políticas transversales que beneficien desproporcionalmente a ciertos grupos se ubican en el cuadrante inferior-derecho.

Las políticas verticales, en la medida en la que benefician a una industria, son más susceptibles a problemas de economía política. La mayoría se ubicará en el cuadrante inferior izquierdo. El diseño de instituciones para la implementación de políticas sectoriales o verticales es más complejo que el diseño de instituciones para el desarrollo de políticas horizontales. Tanto así, que Rodrik (2013) explora la imposibilidad de escapar de los problemas de economía política y la necesidad de recurrir a políticas de subsidios y transferencias para compensar al sector privado por la ausencia de bienes públicos específicos. Meléndez & Perry (2010) y Nupia (2013) señalan la necesidad de enfocarse primordialmente en políticas horizontales antes de mirar el tema de políticas verticales.

Estado actual de la política de competitividad y recomendaciones

Estado actual de la política de competitividad

En Colombia se ha avanzado en la creación de una institucionalidad que diseñe y coordine la política de competitividad o productividad. Ramírez & Porter (2013) hacen un recuento de la historia de la política económica en Colombia, enfatizando las instituciones de política macroeconómica y la conquista de un entorno macroeconómico favorable. Como enfatiza Rodrik (2013), esta es una condición necesaria, aun cuando no sea suficiente, para el desarrollo. Luego describen la creación del Sistema Nacional de Competitividad (SNC) con participación de un Consejo Privado de Competitividad como contraparte privada al sector público en la identificación de cuellos de botella y la implementación de soluciones.

El SNC respondía en su diseño a muchos de los lineamientos de la nueva política industrial, enfati-



zando la coordinación de políticas a nivel nacional y sub-nacional, el papel fundamental del sector privado en la identificación de oportunidades y apuestas, la necesidad de alianzas público-privadas para la implementación de políticas de productividad y la solución de problemas de coordinación y apropiabilidad (Meléndez & Perry, 2010). Los Consejos Regionales de Competitividad respondían a la necesidad de aterrizar las iniciativas a las regiones y potencializar el uso de información específica a las regiones receptoras de políticas de productividad. La participación de universidades y centros de estudios buscaba coordinar la formación de capital humano y las iniciativas de innovación con las realidades del sector privado y el órgano rector del Sistema.

Desde la formación del sistema de competitividad han surgido una variedad de iniciativas y programas que responden a diferentes fallas de gobierno, como el programa iNNpulsa de Bancoldex, ofreciendo financiación y apoyo a emprendimientos innovadores cumpliendo la tarea de “venture capitalist”; el Programa de Transformación Productiva de Bancoldex, con una agenda de identificación de sectores de talla mundial que puedan aprovechar la apertura de mercados por la vía de tratados de libre comercio; la estrategia de Rutas de Competitividad encaminada al desarrollo de regiones y clusters; y los programas especiales al interior de los ministerios.

Finalmente, otra innovación institucional particular al caso Colombiano es la creación de la figura de Altos Consejeros para diferentes temas. El papel de los Altos Consejeros es el de coordinadores supra-ministeriales encargados de temas transversales.

A pesar de los avances importantes y de la existencia de muchísimas entidades de diseño y ejecución de políticas industriales, existe la percepción de que “hay que poner la casa en orden.” Hace falta coordinación entre las diferentes entidades, coordinación entre la nación y las regiones y continuidad de las políticas:

En este sentido, una política industrial moderna debe ser de todo el Gobierno –inclu-

yendo el de nivel local–, ya que involucra buena parte –si no la totalidad– de las agencias públicas. Por tanto, no es suficiente decir que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) tiene una política industrial para sus adentros que no conoce el resto del Gobierno y que, por tanto, lo obliga a ir tocando puertas a los demás ministerios cuando necesite la resolución de determinadas fallas de coordinación por fuera de su competencia. Más aún, vale la pena señalar que muchos sectores que deberían ser parte de esta política no son del resorte de este ministerio (Llinás M. , 2013).

Recomendaciones

La racionalización de intervenciones y políticas públicas motivadas por fallas de mercado, los riesgos de economía política, la caracterización de las instituciones y tipos de políticas según su alcance (horizontal o vertical) y los riesgos de fallas de gobierno, dan algunas luces sobre las características de la institucionalidad requerida en Colombia para mejorar la efectividad y eficiencia de su política de competitividad. La principal observación es la ausencia reciente del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en los debates de política pública de largo plazo.

El análisis propuesto hace hincapié en los siguientes aspectos claves de una institucionalidad efectiva para la implementación de políticas públicas de productividad:

1. Análisis técnico de la realidad del sector productivo y del entorno económico e identificación de las fallas de mercado que determinan esos resultados.
2. Capacidad de coordinar la ejecución de políticas a nivel nacional y sub-nacional.
3. Ejercicio permanente de evaluación de políticas públicas y capacidad de recomendar la eliminación o reformulación de programas.
4. Independencia del legislativo y de presiones políticas.



5. Capacidad de evaluar las disyuntivas entre costos asociados a fallas de mercado y fallas de gobierno, bloqueando la implementación de iniciativas, que si bien responden a fallas de mercado legítimas, sean vulnerables a fallas de gobierno más costosas que las fallas de mercado que busca solucionar.
6. Empoderamiento, legitimidad y reconocimiento como ente asesor de alto nivel con capacidad de blindar las recomendaciones de política de captura y otros problemas de economía política.

Algunas propuestas de política industrial han sugerido la creación de un nuevo organismo, supra ministerial para la política industrial. Nosotros consideramos que ese organismo ya existe en el DNP y que este es el hogar natural de políticas como las que hemos descrito en este documento. Sin embargo, consideramos que se requieren acciones concretas de política para que el DNP pueda cumplir con estas funciones. En particular:

1. Rebautizar y re-conceptualizar el DNP como Departamento Nacional de Políticas Públicas (DPP).
2. Fortalecer Sinergia como unidad de evaluación de políticas públicas y empoderar al DPP para, publicar, divulgar y emitir recomendaciones basadas en los estudios.
3. Recuperar la función de “Think Tank” del DNP creando una Subdirección de Regalías con personal de dedicación exclusiva, liberando al personal técnico que debe quedar en una Subdirección Técnica que evalúe y diseñe políticas en temas transversales y verticales. Las funciones y la experticia de los técnicos debe ser sectorial y regional.
4. Empoderamiento presidencial del DNP como brazo técnico y principal asesor en materia de política pública del ejecutivo. Los documentos Conpes deben ser producto de trabajo técnico al interior del DNP con discusiones interministeriales en la sesión del Conpes. Deben enmarcarse dentro del Plan Nacional de Desarrollo al igual que toda iniciativa pre-

sentada por los ministerios. Los ministerios deberán presentar las propuestas de política primero a la Subdirección técnica del DNP para luego pasar a discusión en el Conpes.

Las Altas Consejerías se deben eliminar devolviendo al DNP su rol de coordinador y aislando la función de coordinación y planeación de injerencia política. El Departamento Nacional de Planeación, como think tank del gobierno central y coordinador de la multitud de instituciones de política pública a nivel nacional y regional, puede cumplir con las funciones técnicas necesarias para el diseño de políticas de cambio estructural y servir de garante contra los problemas de economía política reseñados en este documento. Tenemos los instrumentos para implementar políticas conducentes al salto de productividad y a la transformación productiva. Es esencial evitar que las nuevas iniciativas caigan en los errores de las fallidas políticas industriales del siglo pasado.

Bibliografía

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2013). *Economics versus Politics: Pitfalls of Policy Advice*. Nber Working Paper Series.
- Amsden, A. (1989). *Asia's next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Baldwin, R. E., & Robert-Nicoud, F. (2002). Entry and Asymmetric Lobbying: Why Governments Pick Losers. *National Bureau of Economic Research*.
- Baldwin, R. E., & Robert-Nicoud, F. (2009). Industrial policy: why governments pick losers. *CentrePiece - The Magazine for Economic Performance*.
- Cadot, O., Grether, J.-M., & de Melo, J. (2000). Trade and competition policy: Where do we stand? *Journal of World Trade*.
- Chang, H.-J. (2009). *Industrial Policy: Can We Go Beyond an Unproductive Confrontation?* Annual World Bank Conference on Development Economics.



- Chrisney, M., & Kamiya, M. (2011). *Institutions and Productive Development Programs in Latin America and the Caribbean*.
- Cornick, J. (2013). *Public Sector Capabilities and Organization for Successful PDPs*. IDB.
- Easterly, W. (2009). The Anarchy of Success. *The New York Review of Books*.
- Easterly, W., Reshef, A., & Schwenkenberg, J. (2009). The Power of Exports. *The World Bank Policy Research Working Paper*.
- Fukuyama, F. (2011). *The Origins of Political Order*. Columbia University Press.
- Gerchunoff, P. (1989). Peronist Economic Policies, 1946-1955. En R. D. Tella, *The Political Economy of Argentina, 1946-1983*. University of Pittsburgh Press.
- Glaeser, E. L. (2012). The Political Risks of Fighting Market Failures: subversion, populism and the government sponsored enterprises. *National Bureau of Economic Research*.
- Grossman, G., & Helpman, E. (2002). *Interest Groups and Trade Policy*. Princeton University Press.
- Harrison, A., & Rodriguez-Clare, A. (2009). Trade, Foreign Investment, and Industrial Policies for Developing Countries. En D. Rodrik, *Handbook of Development Economics*.
- Hausmann, R., & Rodrik, D. (2006). Doomed to Choose, Industrial policy as predicament. *John F Kennedy School of Government*.
- Hayek, F. (1945). The Use of Knowledge in Society. *American Economic Review*.
- Helpman, E. (2011). *Understanding Global Trade*. Cambridge: Harvard University Press.
- Helpman, G. G. (1994). Protection for Sale. *American Economic Review*.
- Hodler, R. (2009). Industrial Policy in an Imperfect World. *Journal of Development Economics*, 85-93.
- Huntington, S. (1973). *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy*. Stanford University Press.
- Krueger, A. (1993). *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*. Cambridge: MIT Press.
- Kruguer, A. (1990). Government Failures in Development. *The Journal of Economic Perspectives*.
- Lin, J. Y., & Monga, C. (2010). Growth Identification and Facilitation: The Role of the State in the Dynamics of Structural Change. *The World Bank Policy Research Working Paper*.
- Lin, J., & Ha-Joon, C. (2009). Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy it? A Debate Between Justin Lin and Ha-Joon Chang. *Development Policy Review*.
- Llinás, M. (2013). "A ordenar lacasa" en materia política industrial moderna. *Actualidad Pyme-ANIF*.
- Llinás, M. (2013). Política de Cambio Estructural.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press.
- Martínez, A., & Ocampo, J. A. (2011). *Hacia una política industrial de nueva generación para Colombia*. Bogotá: Coalición para la promoción de la industria colombiana.
- Meléndez, M., & Perry, G. (2010). Industrial Policies in Colombia. *IDB Working Paper*.
- Nupia, O. (Agosto de 2013). Políticas de incentivo a la competitividad: de los acuerdos en el aire a la implementación territorial. *La Silla Vacía*.
- Pennington, M. (2011). *Robust Political Economy: Classical Liberalism and the Future of Public Policy*. New Thinking in Political Economy.
- Persson, T., & Tabelli, G. (2000). *Political Economy: Explaining Economic Policy*. MIT Press.
- Ramirez, J., & Porter, M. (2013). Colombia: Organizing for Competitiveness. *Harvard Business School*.
- Robinson, J. (2009). Industrial Policy and Development: A Political Economy Perspective. *World Bank ABCDE conference*. Seoul.
- Rodrick, D. (2004). *Industrial Policy for the Twenty-First Century*. United Nations Industrial Development Organization.
- Rodrick, D. (2008). Normalizing Industrial Policy. *Commission on Growth and Development Working Paper No. 3*.
- Rodrik, D. (1995). Trade and Industrial Policy Reform. En *Handbook of Development Economics*. Columbia University, CEPR, and NBER.
- Rodrik, D. (2007). *One Economics, Many Recipes*. Princeton University Press.



Rodrik, D. (2013). The Past, Present, and Future of Economic Growth. *Working Paper Global Citizen Foundation*.

Tullock, G. (2005). *The Rent Seeking Society: The The Selected Works of Gordon Tullock, Vol. 5*.

Visser, A. (2013). Turning commission into price regulator 'disastrous'. *Business Day Live*.

Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton University Press.

Autores

Para solicitar publicaciones:
fescol@fescol.org.co

Daniel Gómez Gaviria

Investigador de Fedesarrollo. PhD en Economía con especialización en comercio internacional y organización industrial de la Universidad de Chicago donde también obtuvo el MBA de Booth School of Business y el MA en Economía en el Departamento de Economía. Es economista de HEC Universidad de Lausana con Maestría en Banca y Finanzas de la misma universidad. Actualmente trabaja en temas de comercio, organización industrial, política de competencia, mercados laborales y capital humano, entre otros. Ha sido consultor con NERA y LECG en sus prácticas de política de competencia en Europa donde obtuvo un diplomado en leyes de competencia europeas de King's College, Universidad de Londres, y ha trabajado en el Banco Interamericano de Desarrollo. Ha sido columnista on-line de la Revista Dinero y es editor de la Revista Coyuntura Económica de Fedesarrollo. Las opiniones expresadas no comprometen a Fedesarrollo ni a su Consejo Directivo.

Gabriel Angarita

Economista, Universidad Externado de Colombia. Investigador Junior Federación Nacional de Cafeteros.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.