

# Inserción competitiva en una economía globalizada\*

ÁLVARO ZERDA SARMIENTO  
Profesor Asociado Universidad Nacional de Colombia

\* Ponencia presentada en el Seminario Internacional *Colombia y América: problemas y oportunidades*, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, noviembre de 2002.

## RESUMEN

El artículo trata de estudiar las condiciones en que los países en desarrollo pretenden insertarse y competir con algunas posibilidades en una economía cada vez más globalizada. Para examinar la forma en que se relacionan los mencionados países, el autor realiza una serie de interrogantes que tienen que ver con: las características de la globalización; en qué condiciones se mueven los países en desarrollo, cuáles son los alcances y cuáles sus limitaciones. Para responder a las inquietudes anteriores se profundiza en el análisis de las relaciones de intercambio con el resto del mundo, como también el tipo de relación que se establece y en qué forma aportan a mejorar el bienestar de la población contribuyendo a generar una posibilidad de desarrollo económico y social.

**PALABRAS CLAVE:** globalización, competitividad, países en desarrollo, productividad, innovaciones, relaciones de intercambio.

## ABSTRACT

The article deals with the developing countries role in the globalization process.

The author asks about globalization features, developing countries conditions and their achievements and restrictions.

To solve the previous inquiries, the author goes deep into their exchange relationships with the rest of the world as well as the contribution of these exchange relationships to people's welfare and social economic development.

**KEY WORDS:** GLOBALIZATION, COMPETITIVENESS, DEVELOPING COUNTRIES, PRODUCTIVITY, BREAKTHROUGHS, EXCHANGE RELATIONSHIPS.

## INTRODUCCIÓN

**P**ensar en las condiciones bajo las cuales países en desarrollo puedan insertarse con alguna posibilidad de competir en una economía crecientemente globalizada plantea de inmediato varios interrogantes: ¿cómo es esa economía globalizada, cuál es el escenario en el que los países deben moverse? Lleva también a preguntarse por las condiciones en las cuales se encuentran los mismos países que desean hacer su incursión y las propias limitaciones que deberán superar. Viendo los dos polos en conjunto, otra pregunta se refiere a los condicionamientos que las anteriores respuestas imponen al éxito de tal empeño.

El éxito, en este contexto, está referido no sólo al hecho mismo de profundizar las relaciones de intercambio con el resto del mundo, sino al tipo de relaciones que se establezcan y qué tanto contribuyen a mejorar el bienestar de las poblaciones de los países, estableciendo una senda de desarrollo económico y social sostenido en el tiempo.

Estas son las inquietudes que esta ponencia intentará abordar para identificar los pasos que los países latinoamericanos, y en particular Colombia, tendrán que dar.

### 1. DE QUÉ GLOBALIZACIÓN SE TRATA

Son varias las caras de la globalización: la de la producción, la financiera, la del comercio, la de los factores, la de la cultura. Aquí se abordan tan solo algunas de ellas. En el campo estricto de la producción de bienes y servicios, las transformaciones vividas por las economías del mundo entero en las últimas décadas han traído consigo profundos cambios en la

manera como los países y las empresas se desempeñan para mantener su posición competitiva interna y externa en unos mercados que cada vez están más interrelacionados. A su vez, el contenido de esas modificaciones ha tenido profundas consecuencias sobre las relaciones entre los diferentes actores, lo que implica y exige replanteamientos a la forma como ha sido concebido lo económico y los actores involucrados: los Estados, las empresas, los empresarios y los mismos trabajadores<sup>1</sup>.

### Modelo de producción flexible

La superación de la crisis del patrón de acumulación basado en la producción en masa, que se hizo patente desde finales de los años sesenta, se vio apoyada y posibilitada, a la vez, por toda una oleada de innovaciones tecnológicas que al mismo tiempo ayudó a acelerar la recuperación económica. El contenido esencial de esas innovaciones, basadas en las tecnologías de información y la microelectrónica, consistió en la aplicación de desarrollos científicos a la producción, a través de elementos adicionales, como el desarrollo de nuevos materiales, de la biotecnología, la programación de la producción, y nuevas pautas de gestión de las organizaciones. En esa medida, la producción tiene hoy en día un componente cada vez mayor de conocimiento involucrado, sea en las máquinas que se utilizan, en el diseño de los procesos en que se produce, o en el diseño de los mismos productos, para todo lo cual el objetivo básico es la reducción del tiempo en la elaboración y utilización de materiales, máquinas, y fuerza de trabajo. Esto se complementa con la explotación de

economías de variedad, en la producción de lotes diferenciados y dispuestos a los cambios de temporada, gustos, o incidencias de los oferentes.

Para lograr la flexibilidad en los procesos y en los productos es necesario contar con proveedores y clientes mucho más cercanos en el espacio y/o en el tiempo, es decir, contar con una localización estratégica de las plantas y/o un desarrollo acelerado de las comunicaciones que posibiliten la entrega oportuna (de diseños, que en veces se elaboran conjuntamente, de insumos, de productos), lo que lleva a fenómenos aparentemente contradictorios pero que son complementarios: la desintegración y la interrelación.

Desintegración de la producción, que relativiza el principio de la fabricación desde-el-inicio-hasta-el-fin que se lograba mediante la utilización de tecnologías específicas para cada paso del proceso y la especialización extrema de las tareas ejecutadas por el trabajador. En cambio, el nuevo modelo acentúa la utilización de una tecnología homogénea, que no implica cambio fundamental de prácticas manufactureras entre productos o procesos, los que deben ser asumidos por trabajadores polivalentes.

Interrelación entre proveedores y productores, pero también entre éstos y consumidores. Lo que conduce a una mayor conexión de los sistemas productivos de países que intercambian entre sí materias primas y productos, sea como bienes de consumo o como bienes de inversión, o como partes integrantes de un producto final

---

<sup>1</sup> Lo que se expone en esta sección ha sido más extensamente tratado en Zerda, 2002b.

cuyos componentes son elaborados en diferentes puntos del planeta, en la búsqueda de disminuir costos de producción. Es lo que recientemente se ha dado en llamar la «globalización de la producción», que en concreto contempla los movimientos estratégicos de los Estados para tejer redes de poder.

### **La financiarización**

Pero esas son relaciones que se ven trascendidas por los mismos movimientos de capitales entre países y continentes. Movimientos estos que ahora se realizan en tiempo real, merced a la utilización de las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones. La dirección de los flujos financieros está determinada por la búsqueda instantánea de rentabilidad, lo que hace que ante la menor señal de cambio en las condiciones económicas de los países receptores, los capitales especulativos levanten el vuelo, contribuyendo a la confirmación de los augurios que ocasionaron su salida.

Profecías así autocumplidas, que colocan en el centro de la atención de los actores económicos los anuncios de compañías calificadoras del riesgo que representa cada país para los inversionistas extranjeros. Estos nuevos actores económicos cobran especial relevancia desde los noventa, al abrogarse la potestad de decir qué tanto corre peligro un capital invertido. Se convierten así en los arúspices modernos que anuncian el desastre por llegar, pero que además se encargan de hacerlo cumplir.

Junto con ellas, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que de prestamistas de última instancia internacional han pasado a ser los mayores

acreedores de los países, completan el conjunto de instituciones que definen la política económica mundial desde los lineamientos del Consenso de Washington.

Este cuadro lo completan los países en desarrollo, bautizados como “economías emergentes”, que quedan a merced de los designios del capital internacional, habiendo perdido la autonomía para definir sus políticas económicas y, aun más, incluso la posibilidad de definir democráticamente su destino, como ilustran los recientes casos de Bolivia y Brasil.

### **Nuevas formas de competencia**

El nuevo sistema de relación entre los actores de la producción y del consumo define una forma diferente de manifestarse la competencia. No se trata de que ésta desaparezca, por el contrario, la evidencia muestra que en los últimos tiempos es más encarnizada que nunca. Pero al mismo tiempo la interrelación implica que se efectúen acuerdos de cooperación en etapas previas a la competencia en el mercado, entre empresas que participan en el ofrecimiento de productos similares pero que acuden a la estrategia de obtener ventajas comparativas desarrolladas, basadas en la tecnología.

La necesidad de contar con materias primas e insumos de suficiente calidad, de manera que no haya pérdidas de tiempo en reparaciones, repeticiones y devoluciones, empuja a los productores a cooperar con sus proveedores y a desarrollar proyectos de investigación y desarrollo conjuntos, para superar problemas o encontrar nuevas formas de hacer las cosas. Los inmensos recursos que demanda la investigación y desarrollo de nuevos productos o procesos,

o la solución de cuellos de botella detectados, hace que los productores ideen y adelanten proyectos de investigación, estableciendo laboratorios, equipos, etc., de manera conjunta para solucionarlos o para tomar ventaja frente a la competencia proveniente de otros países. Por lo general, las firmas que son exitosas en los mercados internacionales lo son precisamente debido a las redes de cooperación y complementación existentes al interior de sus respectivos países de origen. Redes en las cuales participan también los Estados, el sector financiero, los institutos de investigación, de servicios técnicos, y las universidades.

Lo anterior, junto con la desintegración de la producción, establece una nueva relación entre empresas de diferente tamaño, ya que por lo general la producción de ciertos componentes, insumos, o partes de un proceso, y ciertos servicios de la producción y de la administración, son sacados de la planta y ejecutados por empresas de menor tamaño, más dispuestas al cambio y a la ejecución de piezas de carácter más «artesanal» o puntual, aunque con tecnología actualizada. La relación entre grande y pequeña empresa, en la que se tiene que considerar la microempresa y los esquemas de subcontratación, tiende así a superar la subordinación por la cooperación en áreas clave del proceso. Las firmas o empresas actuales son organizaciones abiertas que establecen redes tanto con usuarios como con proveedores y también con sus competidores. Redes de cooperación, de subcontratación o “outsourcing” son esquemas cada vez más acudidos por los productores.

Incluso la complementación de esfuerzos para desarrollar un producto o llegar a un mercado, y los programas de desarrollo de

proveedores son herramientas en el nuevo estilo de competencia, en los que recientemente se han multiplicado los casos de «alianzas estratégicas» entre grandes empresas en sectores que han sido tradicionalmente fuertemente competitivos, como el de las telecomunicaciones, la computación, la farmacéutica, los automóviles, entre otros. El concepto fundamental que entra a jugar aquí, en consecuencia, es el de cadena productiva, en donde se integran los diferentes niveles de la producción, pero también de los «servicios» (que involucran actividades de producción) como los industriales, el comercio y los financieros, superando así el tradicional criterio de «sector», tanto para práctica empresarial como para el diseño de política económica.

### La brecha digital

Visto así, pareciera que simplemente las innovaciones y el nuevo modelo fluyen de manera continua entre empresas y naciones. Pero la realidad es más compleja, en tanto en el ámbito internacional la dominación de las grandes Corporaciones es cada vez más clara. Respaldadas por los Estados de sus respectivos países, sus intereses se ven defendidos en los foros internacionales como la Organización Mundial de Comercio (OMC) y así logran establecer las reglas de juego del intercambio internacional en cuanto toca con subsidios a la industria y a la agricultura, la propiedad intelectual y las condiciones mismas de la producción (“cláusulas sociales”).

Lo que desde los sesenta se calificaba como brecha tecnológica, en tanto los países en desarrollo se veían rezagados de la innovación y la utilización de tecnología moderna, en los noventa se convirtió en la

“brecha digital”, ante la consolidación y rápido avance de la microelectrónica. Claramente los países desarrollados amplían aun más la distancia en cuanto a la utilización y explotación de las tecnologías de la información y las comunicaciones, tendiéndose a reafirmar la división internacional del trabajo donde a los países del llamado Sur solo les quedaría el papel de consumidores de los productos de aquéllos y la provisión de mano de obra barata en los talleres de la maquila. Mientras, los países del Norte acumulan más conocimiento y utilizan nuevos materiales y acuden a la biotecnología y la ingeniería genética como base de nueva producción.

### **Nuevo modelo de acumulación**

Estas características del modelo industrial emergente llevan a la necesaria inmersión de las economías nacionales en un proceso económico cada vez más interconectado, global y dependiente. Ningún país puede sustraerse de ese proceso, pero de la forma como diseñe su estrategia depende el éxito en términos de competitividad, crecimiento y equidad.

### **El intercambio comercial mundial y la interdependencia**

La rapidez de las comunicaciones, la interconexión de los procesos de producción y las características de la «nueva competencia» hacen casi imposible el aislamiento autárquico de las naciones, que se ven impelidas a enfrentar la competencia de la producción internacional que invade sus mercados y, a la vez, a buscar formas de entrar a participar en los de otras naciones.

El volumen del comercio mundial ha crecido en forma acelerada en los últimos

tiempos, pero con una característica particular: los bienes que se transan hoy en el mercado tienen un alto contenido tecnológico, así se trate incluso de bienes tradicionales. Los sectores más dinámicos en el intercambio del comercio mundial actualmente son aquéllos pertenecientes a ramas de actividad que hacen uso intensivo de las nuevas tecnologías de base microelectrónica, de alto valor agregado.

Incluso los flujos de inversión extranjera directa (IED), que se concibe como una forma de transferencia de tecnología, han mostrado cambios en su orientación y en su contenido. Durante los ochentas y noventas la IED creció cuatro veces más que el PIB y el comercio mundial, procediendo básicamente de Francia, Alemania, Japón y Estados Unidos, con más de la mitad de inversión teniendo como destino esos mismos países. Los principales receptores dentro de los países en desarrollo fueron aquéllos incorporados a los bloques de influencia inmediata. Esa IED se orienta cada vez más a las fases de producción en procesos integrados que incluyen actividades de investigación y desarrollo y generan subcontratación especializada, aprovechando, al tiempo, infraestructura en comunicaciones, integrando los mercados a regiones específicas donde la competencia es global.

En este escenario, las relaciones internacionales están definidas por acuerdos financieros, comerciales y militares, tras la caída del muro de Berlín. Otro componente es una relación de tasa de cambio flexible que fluctúa de acuerdo con los vaivenes del mercado. Los organismos multilaterales de crédito tienen un creciente papel, con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional definiendo incluso las políticas

que deben llevar a cabo los países, desde el marco conceptual conocido como el “Consenso de Washington”. Los programas de ajuste estructural y la celebración de acuerdos selectivos de libre comercio, selectivos en tanto están definidos en la conformación de los grandes bloques de comercio internacional, la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio que se propone para América y la Asociación de Países Asiáticos, más los países del otrora socialismo real, cuya inserción al sistema mundial se disputan las grandes potencias. Todo esto en presencia de un poder ya no fundamentado en el consenso sino en la fuerza ejercida por los Estados Unidos a través de cierto «Imperialismo quirúrgico», definido por la intervención en guerras de baja intensidad en sitios del planeta muy localizados tipo Kuwait, Haití, Panamá, Granada, Afganistán, en la búsqueda de solidificar la hegemonía alguna vez amenazada en lo económico por países como Japón, Alemania, o los mismos «Tigres asiáticos».

## La propiedad intelectual<sup>2</sup>

Este nuevo modelo de producción es la consolidación de la llamada sociedad del conocimiento que desde finales del siglo XX ha estado caracterizada por la mayor cantidad de conocimiento incorporado en bienes y servicios, menor distancia entre la producción de ciencia y su aplicación a la producción (tecnociencia), así como por el incremento de los flujos internacionales de comercio en productos con alto contenido de valor agregado. Una señal particular de

este proceso es la presencia simultánea de innovaciones tecnológicas basadas en el uso intensivo de la microelectrónica y de las tecnologías de la comunicación, a la par de otras innovaciones como los nuevos materiales, la química fina y la biotecnología, disciplina ésta que ha sido lanzada como el paradigma del contenido de conocimiento.

Como resultado, el mundo de la producción estaría pasando de la era industrial a la era biotecnológica, dejando así atrás el siglo XX, definido por la base científica de la física y la química, para entrar definitivamente al siglo XXI, que sería el de las ciencias biológicas. El gran espectro de aplicación que se abre a la tecnología genética en los campos de la agricultura, la reproducción de animales, la producción de energía, de materiales de construcción, la producción de fármacos, la medicina, y la producción de alimentos y bebidas, configuraría el nuevo mundo bioindustrial.

En un contexto mundial de competencia exacerbada, la propiedad del conocimiento se convierte en una de las armas clave de batalla en el mercado, de tal modo que las instituciones que protegen la propiedad intelectual ganan preponderancia en las estrategias empresariales, al punto que han sido consignadas como uno de los aspectos fundamentales de los acuerdos firmados en la OMC.

Las instituciones de protección a la propiedad intelectual fueron inventadas con el propósito de posibilitar —o más bien, obligar— la difusión de nuevos conoci-

---

2 El contenido de esta sección se encuentra más ampliamente tratado en Zerda, 2002c.

mientos. Con el tiempo, este propósito varió hacia el de garantizar el monopolio de explotación comercial de las nuevas ideas y artefactos producidos, durante el tiempo necesario para recuperar la inversión realizada y obtener un rendimiento económico sobre ella.

Si bien la presencia de incentivos económicos garantiza que la sociedad asigne recursos a la investigación y al desarrollo, con lo cual sería de esperar que gracias al estatus que ha logrado la propiedad intelectual, su protección obedeciera a propósitos claros que beneficien a la humanidad, los desarrollos y campos de aplicación que se observan en los últimos tiempos parecieran haberse reorientado hacia el fin de lucro y el proteccionismo económico (tecnomercantilismo) en desmedro de principios éticos y sociales.

El Acuerdo de la OMC sobre Aspectos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC)<sup>3</sup> constituye la manifestación de que la protección a los derechos de propiedad intelectual (DPI) es una herramienta más en la competencia comercial. La obligatoriedad de que todos los países miembros homogenicen sus legislaciones de patentes niega la posibilidad de considerar diferencias históricas y de niveles de desarrollo, si bien fueron otorgadas ciertas gabelas a los países en desarrollo para compensar su debilidad frente a los países desarrollados. En primer lugar, que la normatividad era de carácter general, para evitar la desigual negociación bilateral. También, que por razones de seguridad nacional o salud pública los países

podían obligar a compañías transnacionales a efectuar licencias obligatorias de producción de productos patentados, como fue el caso de los medicamentos contra el Sida en Sudáfrica. Además, que no están prohibidas las importaciones de productos patentados desde terceros países que tengan precios más baratos. Sin embargo, incluso estas pequeñas compensaciones están amenazadas, como se verá más adelante.

### Los actores del proceso

Los nuevos modelos de producción y de gestión que surgen de los fenómenos descritos tienen profundas implicaciones para el empleo y para el trabajo en las organizaciones públicas y privadas, en cuyas relaciones se ha dado un verdadero «cambio de paradigma». El nuevo paradigma implica la emergencia del establecimiento de acuerdos sobre la base de concesiones entre las partes, mediante la implicación del trabajo, la motivación, y la calificación colectiva flexible, en lo que de manera general se ha dado en denominar *estrategias de calidad*. Esto, a su vez, tiene por resultado la atomización de la masa laboral, el rompimiento del tradicional acuerdo capital-trabajo y la modificación de la organización, ante lo cual se ha desarrollado, por parte de los trabajadores, la formulación de reivindicaciones diferenciadas, específicas a las organizaciones, en la mayoría de las veces.

El mayor componente de conocimiento contenido en la producción (implicado en las tecnologías, los procesos y los materiales utilizados) incide sin lugar a dudas en la

---

3 Más conocido por sus siglas en inglés: TRIPs (Trade Related Aspects on Intellectual Property)

calificación requerida por los trabajadores que la llevan a cabo.

Pero quizás los mayores efectos sobre el trabajo se experimenten en las nuevas pautas de organización de los procesos de producción, que implican el desempeño de tareas diversas y requieren de un mayor involucramiento del trabajador en la solución de problemas y la toma de decisiones relativas al planeamiento, ejecución y control de los procesos. Aunque no generalizado en las empresas de América Latina, ni de Colombia, ello conlleva una nueva cultura empresarial en donde los trabajadores pueden hacer mejoras al producto y al proceso porque conocen directamente los problemas, requiriendo para ello de más confianza en su actividad y cooperación en sus tareas (reciprocidad en los esfuerzos).

Pero este no es un hecho que se da de manera automática. La adopción de las nuevas pautas de gestión realmente participativa depende de que ellas sean asumidas en todas sus consecuencias, de manera integral y sistémica, no como un simple instrumento de control del trabajo por parte de la dirección.

Esta nueva forma de organizar la producción y las relaciones entre capital y trabajo, ha tomado diversas formas en diferentes países y tiende a configurar variados modelos con mayor o menor grado de estabilidad laboral y mayor o menor injerencia en las decisiones clave de la empresa y en la autonomía del trabajo en la fábrica.

En una práctica extrema, la deslaboralización de las relaciones de producción, mediante la subcontratación y el trabajo precario —en forma temporal o a término

fijo— con escasa injerencia del trabajador en las decisiones, han sido, junto con una muy menguada elasticidad producción–empleo (menor absorción de trabajadores y consecuente alto desempleo), las manifestaciones inmediatas en este frente de la reestructuración. Es la vía adoptada por la mayoría de empresas de los Estados Unidos y, al parecer, la que tiende a imponerse en los medios oficiales y empresariales de América Latina.

En el otro polo, la estabilidad con reciprocidad (crecimiento de la productividad) pero también con participación activa del trabajador, son casos que se pueden identificar en algunas empresas suecas, del Japón, y de Alemania, que establecen compromisos con sus trabajadores para garantizar flexibilidad, recalificación y seguridad laboral. Este acuerdo capital–trabajo–Estado, sin embargo, se ha visto debilitado desde los noventa por las recurrentes crisis ocurridas en esos países, en donde ya se han adelantado esfuerzos por modificarlo.

Entre estos dos extremos, de hecho se origina una gran variedad de combinaciones posibles, con mayor o menor precariedad y mayor o menor involucramiento, que están todavía en vías de consolidarse, y cuya configuración definitiva es aún una cuestión abierta.

Simultáneamente se consolida la segmentación de los trabajadores vía la calificación del trabajo, dentro del paradigma del nuevo modelo de producción el cual se basa, como ya se dijo, en las nuevas tecnologías microelectrónica, de telecomunicaciones, nuevos materiales, etc. Modelo de producción basado en la gran cantidad de conocimiento y de ciencia

incorporado a la producción y los servicios, que impone ciertas necesidades de calificación a los trabajadores para el manejo de la maquinaria, de los materiales, y además para interactuar en las nuevas formas de organizar el proceso de trabajo.

Así entonces, lo que se esboza por lo menos en los casos más cercanos, es cierta tendencia hacia la segmentación por calificación, en donde coexiste una pequeña capa de trabajadores altamente calificados que devengan mayores ingresos, tienen mayores niveles de seguridad, y una gran masa de que no han logrado acceder a esos niveles de calificación que tiene menores ingresos, un mayor grado de inestabilidad, contratos a término fijo y todas las formas de empleo precario, todo esto enmarcado dentro del paradigma del *just in time*. La representación sindical ha perdido entonces legitimidad, hecho que se refleja en la creciente disminución de sus efectivos, ante lo cual las nuevas estrategias claman por vincular a sus huestes no sólo a los obreros de la producción, sino también a los de cuello blanco, temporales, subcontratistas, e incluso a sectores del desempleo en negociaciones del esquema «salario por trabajo».

En forma complementaria, el sistema de pensiones y de seguridad social se remite a las leyes de mercado a través de conductos de canalización de ahorro por el sistema financiero: fondos de cesantías, fondos de pensiones, que buscan canalizar flujos de ahorro para la acumulación especulativa, esta vez a escala mundial. Los principios de solidaridad en la seguridad social son abandonados por el individualismo, las edades de retiro se aumentan y la calidad de vida queda dependiendo de lo que cada quien logre medrar, con lo cual amplias

capas de la población quedan en situación de fragilidad vital.

La relación entre capitales, a su vez, está definida por el incremento de la desregulación sobre las normas de competencia o de competencia desleal, y la desprotección de ciertos mercados, con disminución de niveles de arancel y de medidas para-arancelarias, lo que configura un fuerte ambiente de competencia a nivel internacional combinada con cooperación, lo cual no significa que aquélla desaparezca, sino todo lo contrario, el nuevo ambiente es de competencia exacerbada, pero con la configuración de redes de complementariedad y apoyo a nivel nacional e internacional. Esto no implica que la liberalización sea absoluta, pues persisten bolsones de proteccionismo, como el agropecuario europeo o el acero estadounidense.

En este escenario, las antiguas asociaciones empresariales bajo la etiqueta de «gremios» han quedado obsoletas, en tanto su único papel fueran los intentos por articular demandas al Estado en favor del lanzamiento de políticas que mantuvieran o reforzaran sus privilegios en el mercado nacional. Así, la representación del capital ha tenido que saltar a buscar, diseñar y llevar a cabo estrategias y proponer acciones para la modernización de sus asociados y el desarrollo de ventajas comparativas, búsquedas de nichos de mercado, alianzas estratégicas, trabajando en todos estos frentes de manera mancomunada con las entidades gubernamentales.

Es privilegiada la acumulación financiera por el lado de los «servicios» más que por la extracción de los excedentes de la producción; el segmento de servicios en la

economía ocupa una porción cada vez mayor tanto de empleo de mano de obra como de canalización de excedentes y disminución de costos en la producción, con la exigencia de las nuevas tecnologías, de los nuevos materiales, de la telemática, etc.

## 2. LAS OPORTUNIDADES QUE ABRE

La globalización ha sido presentada como la gran oportunidad para que los países accedan a mercados más amplios y a una mayor variedad de consumo y oportunidades. Pero como se ha visto en las secciones anteriores, las tendencias son a configurar grupos de naciones al interior de las cuales se liberaliza el comercio mientras hacia fuera se endurecen las condiciones de flujo de mercancías y factores. Esto último más claro después de septiembre de 2001, en lo que hace con las posibilidades migratorias del Sur hacia países del Norte.

En el área de los países latinoamericanos, importancia mayor se le ha asignado al marco que para la recuperación económica puedan significar tanto el Acuerdo de Preferencias Arancelarias a los Países Andinos (ATPA), como la firma del probable Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA).

Al respecto es necesario tener en cuenta que el ATPA ha venido funcionando desde 1992, cobijando en el caso de Colombia entre el 13 y el 16% de las exportaciones a Estados Unidos, siendo su mayor beneficiario las flores. En el nuevo listado recientemente aprobado, se incluyen otros productos como el atún empacado al vacío y productos manufacturados, como las confecciones, el calzado, otros artículos de

cuero, relojes y sus partes, ciertos azúcares, ron y tafia. Es de observar que los condicionamientos sobre fuente de la exportación, utilización de materias primas, además de otras barreras no arancelarias vigentes en el mercado estadounidense, no dan claridad sobre qué tan efectivas puedan ser estas ventajas para la exportación de los nuevos bienes. Además, los sectores incluidos pasan por serios problemas no solo económicos sino de costos y eficiencia, lo que ha significado su merma en la producción nacional y para el extranjero.

Aunque existen muchas e importantes expectativas de los buenos resultados obtenibles a través de los acuerdos comerciales con Estados Unidos, es importante tener en cuenta que todos los países Andinos beneficiados pueden constituirse en competidores importantes en los bienes tradicionalmente exportados por ellos. Además, bajo este esquema continuarían con su especialización de exportaciones tradicionales de bajo valor agregado.

Se ha planteado que el ALCA, a partir de 2005 se constituya en el gran reto para los aparatos productivos regionales. Un mercado ampliado potencial de 800 millones de consumidores puede brindar amplias posibilidades. Las exportaciones de Colombia hacia los países del ALCA, por ejemplo, entre 1996 - 2001 representaron en promedio el 70% del total de las exportaciones, tomando mayor importancia al final del periodo, en el que alcanzó un 80%. Dentro de éstas más del 50% son bienes primarios y el resto industriales, destacándose la participación del petróleo y sus derivados, el café, el carbón, las flores, las confecciones, la química básica y alguna maquinaria y equipo.

No obstante, los beneficios del ALCA no están garantizados. En términos netos, ellos dependerán del balance de dos factores: la manera como se negocien sus contenidos, incluidos todos los condicionantes y contraprestaciones, y de la respuesta que puedan dar los aparatos productivos para competir con los demás países del área. Un riesgo siempre presente será que los países latinoamericanos terminen convirtiéndose en maquiladores, simples receptores de materias primas y componentes para el ensamblaje, perpetuando su dependencia tecnológica y condición de proveedores de mano de obra barata.

Los países del área han sido tradicionalmente dependientes de los Estados Unidos, a excepción tal vez de Argentina. Una globalización efectiva debería buscar incursionar en mercados de la Unión europea y del Asia, disminuyendo esa excesiva dependencia y explorando incluso la exportación de nuevos productos que con base en sus ventajas naturales aproveche las nuevas tecnologías para agregarles valor. El escaso desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones se plantea también como una “ventana de oportunidades”, abierta desde luego, no por mucho tiempo.

### 3. LAS PIEDRAS EN EL CAMINO

En las secciones anteriores se señalaron las realidades de la globalización y algunos dilemas que impone a los países en desarrollo. Pero no todos los factores adversos vienen de afuera. Existen condiciones internas de sus sociedades que

constituyen obstáculos no solo para la inserción internacional sino para el desarrollo interno. A continuación se abordan algunas de ellas.

#### Distribución del ingreso y conocimiento<sup>4</sup>

La teoría económica postula que la distribución del ingreso está muy ligada a la estructura productiva y al costo de los factores: existe una tensión entre productividad y salarios que crea condiciones propicias para las innovaciones y para incrementar la productividad. De esta manera, una política redistributiva también incide en el desarrollo tecnológico y en países de bajos salarios no existe aliciente para el mejoramiento tecnológico.

Ese ha sido el caso colombiano, donde la débil relación salarial no es suficiente para inducir al empresariado a convertirse en buscadores de economías y de cambio. Apoyado en un patrón especulativo favorecido por el Estado desde la década de los setenta, el empresario colombiano tan sólo ha sido buscador de rentas: monopólicas, con la política proteccionista, rentas financieras con las políticas de fomento, rentas de la tierra ante la ausencia de reforma agraria, o más rentas financieras aún, con excesivos márgenes de intermediación en el sector financiero.

Dentro de ese arreglo institucional no se vio en ningún momento la imperiosa necesidad de incentivar el desarrollo de capital humano (educación en sus diferentes niveles) que incrementa la potencialidad del cambio técnico, como han mostrado los

4 Esta sección se basa en Zerda, 2001.

diferentes desarrollos de la teoría del crecimiento endógeno desde los ochenta.

Aunque se haya visto alguna mejora en los indicadores generales de educación en las últimas décadas, lo cierto es que de acuerdo con las cifras del DANE la población en general tiene bajos niveles educativos. El 9.8% no tiene ningún nivel educativo, el 32.7% no ha concluido primaria y el 15.2% ha terminado el quinto grado de educación básica. El 57.7% de la población posee de primaria para abajo. Si bien la cobertura de la primaria es cercana al 85%, subsisten problemas de ubicación, calidad y eficiencia, especialmente frente a los grupos más pobres y las zonas rurales. La educación secundaria sigue siendo el principal cuello de botella del sistema educativo formal en Colombia: su cobertura neta es del 47%, o sea que la mitad de jóvenes de ambos sexos no ingresan al bachillerato. Como resultado, apenas el 9% es el cubrimiento de la educación superior. Sin duda existe una fuerte interrelación entre distribución del conocimiento y distribución del ingreso.

Otra consideración remite al tipo de esa educación, acorde con los cambios institucionales, sociales, tecnológicos del modelo de producción vigente a nivel internacional, que impone nuevos requisitos al talento humano, con procesos de formación y actualización permanente, acorde con el rápido cambio tecnológico en todos los ámbitos, pero especialmente en los sectores líderes de la producción y el intercambio mundial, la electrónica y la biotecnología.

### El riesgo de los ADPIC Plus

Muchas de las prácticas sobre titulación de DPI reflejan una tendencia de los países

industrializados hacia la protección de sus conocimientos, lo que ha sido denominado en la literatura como *Tecnonacionalismo*, una nueva forma de mercantilismo. El discurso por la apertura y la globalización se muerde la cola y se torna en la negación del flujo libre y abierto del conocimiento, lo que es especialmente grave para los países en desarrollo, que ven así mucho más lejos la posibilidad de cerrar la brecha científica y tecnológica que los separa de los países líderes en la creación de conocimiento.

La mercantilización de los recursos genéticos, por ejemplo, trae como secuela la creación de nuevos marcos legales para proteger las inversiones industriales y los procesos asociados. Las patentes sobre formas de vida y recursos genéticos establecen restricciones al libre intercambio de la herencia genética de la naturaleza.

Pero, además, un balance general de los ADPIC muestra que no ha desaparecido el riesgo de presión bilateral en los temas de negociación de DPI entre países, pues el Acuerdo contempla el principio de trato nacional para los titulares de DPI, lo que deja sin armas estratégicas a los países en desarrollo, a excepción de dos instrumentos que pueden aplicar en casos especiales: las importaciones paralelas y el licenciamiento obligatorio.

Uno de los principios que guiaba el diseño de los sistemas de protección a los DPI previo al establecimiento de la OMC era el reconocimiento de las diferencias de desarrollo de los países, por lo cual el sistema de DPI debería ajustarse de acuerdo con la etapa de desarrollo en que se encontrara cada país. Los ADPIC no consideraron esa situación y sólo reconocieron disposiciones transitorias que ya se

vencieron. Los países de la Comunidad Andina simplemente se plegaron sin condiciones a los mandatos de la OMC.

En los dos últimos años se ha configurado una situación más amenazante para el papel de los países en desarrollo en todo el tema de los DPI. Se trata de las posiciones tomadas por países desarrollados en las negociaciones de acuerdos bilaterales o regionales de comercio, como las del Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA), en donde una de las exigencias a los países en desarrollo consiste en que homologuen su legislación sobre DPI a los requerimientos del ADPIC pero además que renuncien a la posibilidad de aplicar las opciones de licenciamiento obligatorio o importaciones paralelas. Es lo que ha sido denominado la aplicación de ADPIC Plus!<sup>5</sup>.

En los ochenta, con la crisis de la deuda externa de los países latinoamericanos, en lugar de adelantar una negociación en bloque México, Argentina y Brasil prefirieron hacerlo de manera bilateral. La desigual relación de fuerzas hizo que las condiciones impuestas por Estados Unidos hicieran levantar las reservas de mercado manejadas por estos países en la producción de computadores y medicamentos, al tiempo que profundizaron la protección de patentes en estos mercados. Ello marcó el comienzo del fin para las industrias de la informática y la farmacéutica nacionales.

Con las negociaciones del ALCA se plantea una situación similar. Ante las

posiciones adoptadas por Venezuela y Brasil respecto a las condiciones del Acuerdo, Estados Unidos ya ha desplegado acciones para hacer negociaciones país a país, con lo cual debilita el poder de negociación del bloque y puede imponer exigencias de liberación de mercados sin contraprestación.

### **Desarrollo de la competitividad**

Lo anterior tiene directa relación con las estrategias de desarrollo de los países. La vieja teoría del comercio internacional que asumía la competencia basada en las ventajas naturales estáticas por dotación de factores ya ha sido recogida. Las economías nacionales deben desarrollar ventajas competitivas dinámicas mediante estrategias de desarrollo científico y tecnológico que les permita insertarse en «nichos» de mercado que posibiliten el intercambio internacional o hacer frente a los productos de bajo costo que amenacen inundar sus propios espacios, desplazando producción y empleo domésticos.

Pero el desarrollo de la competitividad no se basa exclusivamente en bajos costos, entre los cuales figuren con predominancia los laborales, ni únicamente en precios, a través del manejo de la tasa de cambio. La construcción de ventajas competitivas tiene cuatro frentes (costo, precio, tecnología y estructura de mercados [Nezeys, 1993]) y no es posible asumirlos en forma aislada, so pena de fracasar al primer remezón de los mercados cambiarios, sumir a la población en condiciones de mayor pobreza

---

<sup>5</sup> En la última semana de abril de 2002 el Secretario Adjunto de Comercio de los Estados Unidos visitó a Colombia para plantear esta exigencia al gobierno, junto con el pago perentorio de laudos arbitrales en contra de compañías locales, como requisito para que el gobierno norteamericano conceda preferencias arancelarias a las exportaciones nacionales en el marco del ATPA.

por bajos ingresos, o contar con unos pocos monopolios exitosos que tampoco transmitan sus logros a la población, por lo que una estructura de mercado interno más democrática facilita el desarrollo de medianas y pequeñas empresas que pueden incursionar en mercados internacionales.

Los diferentes elementos de competitividad tienen que ver con el manejo de costos de producción y precios internacionales, mediante los incrementos sostenidos de la productividad logrados por medio de la adopción y desarrollo de innovaciones tecnológicas tanto de máquinas y equipo como de proceso y producto, contando la organización de la producción, pero también con el recurso al mejoramiento de los niveles de educación y capacitación de la fuerza laboral, no solo para manejar las máquinas, sino para desarrollar esquemas de mayor democracia industrial y saber actuar en ellos, participando de las decisiones y de los frutos de su esfuerzo incrementado (Zerda, 1994). Democracia que también esté al nivel de las estructuras de mercado para posibilitar la emergencia de empresas de diversos tamaños que prueben sus fortalezas y superen sus debilidades en mercados internos y así consideren su paso a escenarios mundiales.

La consideración de que el desarrollo de la competitividad no es un fenómeno unidimensional refuerza la conclusión sobre la necesidad de definir políticas económicas que aseguren los diferentes frentes en que ella se puede manifestar, siempre dentro de los esquemas del nuevo tipo de acciones que tengan en cuenta el lugar que ocupa el mercado como proveedor de señales a la competencia, en un marco macroeconómico estable que evite la distorsión de los

grandes precios (inflación, tasa de cambio, tasa de interés) cuya situación particular puede, en algún momento, anular cualesquiera otras políticas sectoriales. Desde luego, sin que estas últimas se limiten a la estabilidad macro, como se propuso en recientes épocas con los resultados negativos ya comentados.

### **Nuevo papel del Estado**

Es aquí donde entra el Estado a escena. Después de la puesta en cuestión de las políticas keynesianas por la óptica neoclásica en sus diferentes grados, del fracaso tanto de las economías centralmente planificadas como de las recomendaciones de organismos multilaterales sobre adopción de políticas liberacionistas a ultranza, un nuevo concepto de Estado se ha impuesto. En él, la combinación Estado-mercado es deseable en la medida que este último provee algunas señales y alertas sobre la destinación de recursos, el resultado de la actividad económica, y las modificaciones a la acción requeridas para evitar efectos indeseables o reforzar aspectos positivos. Sin embargo, la magnitud y ámbito de sus limitaciones y efectos perversos son ampliamente reconocidos, por lo cual abandonar toda una estrategia de desarrollo al vaivén de sus fuerzas es, por decir lo menos, insensato. Así entonces el Estado tiene todavía un papel que desempeñar, pero dándole juego a las señales del mercado, permitiendo que la competencia se constituya en el escenario propicio para que los actores económicos prueben sus fuerzas, y llenando los contratos incompletos allí donde haya necesidad de hacerlo.

Amplio espacio cabe, por demás, para el desarrollo de las instituciones en un país como Colombia. La moderna teoría del

institucionalismo plantea, por ejemplo, que son éstas las que determinan el desempeño de las economías y un incentivo poderoso para dinamizar a las de pobre desenvolvimiento es la existencia de instituciones relativamente productivas. Por tales se puede entender aquéllas que contribuyen a eliminar las condiciones de incertidumbre y carencia informativa que constituyen los costos de transacción, con marcada incidencia sobre la toma de decisiones de las empresas (Williamson, 1990). Otra área de acciones institucionales es la de los derechos de propiedad, mecanismos importantes de coordinación económica entre agentes, pues afectan la asignación y uso de recursos disponibles, es decir, el intercambio, por lo cual un sistema de derechos de propiedad impuesto por la sociedad y vigilado por el Estado puede servir como un mecanismo de cooperación (De Benedictis, 1993). Para ello la información debe apoyar la toma de decisiones microeconómicas con referencia al marco legal, las regulaciones, los contratos, las tecnologías disponibles.

En esta dirección, el enfoque hacia las instituciones debe considerar el comportamiento de los agentes que participan en la determinación de las políticas, abordando el accionar de la clase política y la burocracia por el lado de la oferta de regulación y la conducta de los grupos de intereses por el de su demanda. Así, es necesario contemplar el papel que en la definición de acciones tienen los agentes principales de la oferta de regulación, los políticos del legislativo, quienes tienden a utilizar el poder coactivo del Estado para favorecer ciertos intereses, individuales o colectivos (Zezza, 1987). Por su parte, la demanda de regulación analiza la descripción de la naturaleza y el comportamiento de los grupos de presión, que hacen

presencia en la economía y que demandan intervención pública en beneficio de sus intereses. La definición de políticas públicas desde esta perspectiva debe tomar en cuenta entonces la compatibilidad de incentivos que muevan a unos y otros a actuar coordinadamente en la búsqueda de objetivos de largo plazo fijados a nivel social. Ello llevará al diseño de mecanismos más eficientes que configuren políticas que superen la simple visión de escritorio del burócrata de turno.

### La pregunta por los actores

Desde luego que el diseño de la política no se hace en abstracto. Es un resultado del juego de poder de los actores sociales y de la manera como logran estructurar sus demandas dentro de las esferas de decisión del Estado. Elementos de proacción y de reacción chocan en el juego de intereses, lo que configura las estrategias de desarrollo (política económica, política social) finalmente adoptadas. Pero en la era de la globalización se ha visto que los actores externos también entran en este juego de fuerzas encontradas. La pérdida de margen de maniobra en el manejo de la política interna, refuerza la necesidad de que los países en desarrollo encuentren objetivos comunes y desplieguen acciones complementarias. En últimas, la integración debería darse de abajo hacia arriba y no al revés.

En este orden de ideas, los primeros frentes a considerar tienen que ser los del capital social, que se refieren a la existencia del suficiente capital humano para apropiarse y desarrollar el conocimiento, pero también lo que en cierta literatura se ha dado en llamar el capital salud, que remite a las mismas condiciones de pobreza en que viven amplias capas de la población latinoamericana.

mericana. Dentro de esto, la existencia de amplios lazos de confianza entre ciudadanos que permita que, así existan diversos intereses, todos se movilicen hacia la búsqueda de un objetivo común.

#### 4. EL EQUIPO A LLEVAR

Los obstáculos para una internacionalización efectiva de las economías considerados arriba, se constituyen en las obligadas referencias que tienen que tener en cuenta los países para delinear su estrategia de desarrollo. Una de las principales conclusiones es que la renovación tecnológica es un imperativo para los países hoy en día, pero que el mejoramiento de la productividad que debe traer no tiene que ser un fin en sí mismo, aislado de otras consideraciones a nivel de empresa y país. El logro de una posición competitiva en el plano local y en el internacional depende de un conjunto de factores interrelacionados que se deben atacar de manera coordinada y ordenada. Otra conclusión es que en pleno umbral del siglo XXI resulta obtuso pensar un país en términos de autarquía o con reticencias a la internacionalización de su economía.

#### Desarrollo productivo y empleo

Porque la posibilidad de superar los altos niveles de desempleo generando empleo productivo en un contexto interconectado y global, pasa hoy en día por la creación de capacidades tecnológicas locales (regionales y nacionales) que desarrolle ventajas competitivas frente a los mercados internacionales pero también los mercados internos, expuestos a la influencia de mercancías extranjeras de alto contenido de valor agregado.

Y es que la competitividad no hace referencia exclusivamente a la posibilidad de vender barato en mercados internacionales desplazando otros productores con bajos precios. Una concepción moderna de competitividad consiste en incrementar la habilidad de un país para crear valor agregado y así incrementar la riqueza nacional, administrando los activos existentes y generando los procesos requeridos, en presencia de elementos de atracción y de agresión en el contexto global y regional para integrar esas relaciones dentro del modelo económico y social propicio.

Esta consideración resalta el hecho de que la educación *per sé* no garantiza la movilidad social en países con estructuras sociales rígidas y excluyentes. Así como no existe automatismo del mercado, tampoco existe automatismo de la educación, como tienden a insinuarlo ciertas corrientes teóricas del capital humano y algunas agencias internacionales. Es necesario reconocer los derechos colectivos e individuales, entre ellos el derecho al trabajo, profundizar una democracia verdadera que incluya la democratización de la propiedad y del capital y garantizar la aplicación del capital humano acumulado a un empleo productivo

#### Las urgencias para el mercado interno

La experiencia de los países que han tenido éxito en su proyección a mercados extranjeros muestra que un prerrequisito para ello ha sido el desarrollo de un mercado interno fuerte, atendido por su propio aparato productivo, que cuenta así con un laboratorio para probar su eficiencia y fortaleza. Una industria débil internamente

no tiene muchas posibilidades en lo externo pero, además, tampoco sabrá responder los embates de la producción foránea sobre sus propios mercados. La disyuntiva externo - interno, puesta en estos términos es falsa, en consecuencia, aunque sigue siendo cierto que un país de determinado tamaño no puede depender exclusivamente de los vaivenes del comercio internacional, y al ampliar su propio mercado genera la capacidad de consumo sentando las bases para ampliar el bienestar de su población.

Pero la capacidad para atender su mercado y proyectarse con éxito tampoco puede ser alcanzada en forma aislada ni sin modernizar las pautas de producción. La participación en los mercados internacionales brinda la posibilidad de foguear las fortalezas desarrolladas, corregir errores y avanzar en el mejoramiento continuo. Una competencia basada en las nuevas tecnologías básicas puede ir superando los problemas de crecimiento tradicionales, como lo ilustra el caso de los países del Sudeste asiático que, basados en una estrategia de desarrollo de largo plazo, y apoyados en ciertas especificidades sociales, políticas y culturales, lograron superar esas barreras.

Se requiere la recuperación de instrumentos de política económica dejados de lado por el aperturismo apresurado, si de asegurar la seguridad alimenticia y la generación de empleo se trata. Mecanismos de control al flujo indiscriminado de capitales especulativos y acciones de protección temporal a la producción agrícola para defenderse de los productos subsidiados en el Norte, son algunas de las acciones a tomar en el corto plazo.

## Algunas claves para salir del laberinto

Frente a estas consideraciones la pregunta del millón, como en todos estos casos es por el qué hacer. ¿Cómo generar empleo y riqueza en este contexto de cambio de modelo productivo, de relaciones internacionales y de relación entre actores sociales?

El problema no es ni mucho menos de fácil manejo y así como existen factores estructurales, de mediano plazo, y coyunturales en la situación de crisis que viven los países del área, los remedios a aplicar deben apuntar a atacar cada uno de esos condicionantes, mediante el diseño de políticas integrales que tiendan a modificar las actuales condiciones económicas, mejorar los procesos de productividad y competitividad y la acumulación de capital humano para el desarrollo teniendo como premisa alcanzar una mejor distribución del ingreso (en sentido amplio).

Como se sabe, la crisis es la forma como el sistema económico reconstituye sus fuerzas, sobre la base de la destrucción de parte de su base productiva, vale decir, quiebra de capitales y desempleo para, a partir de una nueva escala, iniciar un nuevo proceso de acumulación.

En parte, es el trasfondo que tienen las recetas tradicionales de entidades financieras multilaterales: inducir una contracción de la economía, vía recorte de la demanda agregada (disminución de gastos del Estado, ajuste de precios de bienes básicos, contención de salarios) lo que precipita quiebra de empresas y expulsión de trabajadores, es decir, el ajuste de los

mercados en una escala reducida, con el presupuesto de que sobre la nueva base la economía retome el crecimiento “equilibrado”, sin las distorsiones ocasionadas por el accionar del Estado.

La experiencia muestra, no obstante, que éstos tampoco son mecanismos que actúen automáticamente y las más de las veces generan gran turbulencia social, dejando como secuela mayores desigualdades y empobrecimiento, así últimamente se le quiera dar un tinte social a las medidas recomendadas.

La alternativa debe pasar, entonces, por el establecimiento de acuerdos sociales que establezcan otras fórmulas que no descarguen el peso de la recuperación económica sobre aquellas clases medias y bajas que derivan su ingreso de actividades privadas, como son los pequeños y medianos empresarios del campo y las ciudades, o de rentas fijas, como los asalariados.

Tales fórmulas pueden estar por la redefinición del patrón de acumulación acorde con el que tiende a imponerse a escala global, con base en actividades productivas, de manera que reubique a la actividad financiera como la facilitadora de los procesos económicos y no como el eje y propósito central de éstos.

Definir patrones de especialización en los países, diferente al de las ventajas naturales en actividades extractivas, ya que en el campo internacional se compite con base en bienes de alta generación de valor agregado que incorporan las modernas tecnologías de la información y las comunicaciones y las promisorias: biotecnología y nuevos materiales.

Modificar la estructura de los mercados internos, fuertemente determinadas por la concentración de la producción, mediante la promoción del desarrollo y modernización tecnológica de las pequeñas y medianas empresas integradas en cadenas productivas a nivel nacional y regional, lo que puede contribuir a democratizar la propiedad del capital, base de cualquier aspiración a mejorar la desigual distribución del ingreso nacional.

Ciertamente se debe contar con un ambiente macroeconómico estable, pero esto es insuficiente si no se retoma la dirección económica del “nuevo Estado” y si no se cuenta con la adecuada provisión de infraestructura física y formación de capital humano orientadas hacia la competitividad, que supere las desventajas derivadas de la mediocre dotación de infraestructura de diverso tipo: vial, portuaria, de telecomunicaciones, de metrología y calidad, entre otras. Esto pasa por el establecimiento de un sistema integral de formación del talento humano que involucre tanto la educación básica, media y superior como la formación profesional y capacitación, con objetivos claros para dar respuesta a las exigencias del actual modelo de producción. Pero también con una acción decidida del Estado que logre interpelar a los agentes de cambio en la sociedad: empresarios, trabajadores y sus organizaciones.

En el caso colombiano la solución del conflicto armado es no solo una necesidad urgente sino un escenario deseable para el crecimiento. Con todo ello, las condiciones estructurales —sociales y económicas— del país, tal como se han definido en el tiempo, no serían las adecuadas para constituir las bases de un desarrollo económico que lleve

a los colombianos a percibir un ingreso similar a países de desarrollo medio-alto que incluso algún día estuvieron a la par de Colombia.

Para alcanzar un ingreso per cápita por encima de US \$9.000 en el 2015, por ejemplo, se requiere que la economía crezca a tasas promedio anual del 15% durante los próximos trece años. Esta meta no es imposible de alcanzar, pero para ello no basta la voluntad política de la dirigencia nacional sino la acción colectiva social que incremente los niveles de inversión y acelere la tasa de crecimiento de las exportaciones.

El Proyecto “Colombia 9000.3” ha identificado los productos típicos de un país con ese nivel de desarrollo, los cuales pueden servir de blanco móvil para la estrategia de crecimiento nacional (ECSIM, 2002)<sup>6</sup>. El criterio de selección aplicado por ECSIM obedece a la premisa de que si el país no aprende a elaborar productos de mayor valor y propios de economías con mayores ingresos, e integrar a ese proceso al 65% de la población que está excluida de los procesos de generación, no avanzará ni en equidad, ni en ingreso ni en desarrollo social.

Los productos seleccionados son en parte bienes intermedios y en parte bienes finales, con la característica de que contienen alto valor agregado por el conocimiento, vale decir, aplican de manera integrada la ingeniería en sus procesos y productos. En algunos de ellos Colombia cuenta con cierto volumen de producción y pertenecen a

actividades que traen cierta dinámica desde hace algún tiempo. En esa medida el escenario no es totalmente diferente, sino que aprovecha algunas potencialidades y obviamente desarrolla muchas nuevas capacidades. Sin duda, el país debe hacer un esfuerzo mayor para incorporar capacidad productiva que la lleve hacia mayores niveles de elaboración e integración.

Una observación final en cuanto a este escenario deseable de la producción. La biotecnología ha sido considerada la rama del conocimiento que liderará los procesos productivos en el siglo XXI, ya que permea todos los aspectos de la vida económica. Se espera que dé origen a un mundo “bioindustrial”, aquél en donde las ciencias biológicas sean la base para las transformaciones de bienes y servicios. Sus aplicaciones en los campos de la agricultura, la reproducción de animales, la producción de energía, de materiales de construcción, la producción de fármacos, la medicina, y la producción de alimentos y bebidas brinda inmensas oportunidades a las sociedades que logren dominarla. Colombia tiene una amplia ventana abierta no solo para aplicar esta moderna tecnología en esos frentes, sino para relacionarla con la riqueza potencial de la inmensa diversidad biológica con que cuenta.

### Una ventana de oportunidad

En el ámbito internacional han surgido variadas alternativas en contra del

-----  
6 El Centro de Estudios en Economía Sistémica – ECSIM, ha elaborado un modelo prospectivo de la economía colombiana que incluye más de mil variables. Como parte de su investigación, identificó los productos típicos de economías con más de US \$9.000 de ingreso per cápita.

tecnacionalismo a partir de argumentos que favorecen el modelo de “ciencia abierta” como más proclive al avance del conocimiento compartido, que sería no sólo provechoso para la humanidad sino incluso para los mismos países líderes y compañías productoras de conocimiento (Forero, 2002).

En todo caso, sea cual sea el contexto, a los países en desarrollo como Colombia no le queda opción distinta a diseñar, desde las esferas de decisión política y las acciones de particulares, estrategias factibles pero sistémicas que permitan incrementar la adopción y el desarrollo de conocimiento a fines de insertarse con posibilidades de éxito en la sociedad de nuevo tipo. Ello pasa necesariamente por un desarrollo institucional acorde, la consolidación y desarrollo de los sistemas de educación y de innovación y del desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas en las organizaciones. Desde luego, a más de una posición de las autoridades políticas y económicas que defiendan la opción del desarrollo nacional en los escenarios de negociación internacional.

Esto último, por cuanto existe la tendencia de los países desarrollados a endurecer aún más la protección de sus productos, exigiendo a los países en desarrollo que renuncien a aplicar las gabelas que contempla el ADPIC, como son la obligación a licenciar patentes no explotadas o que obedezcan a necesidades de salud pública o conveniencia nacional, como fue el caso de los medicamentos contra el SIDA por parte de Sudáfrica. Otra posibilidad de los países en desarrollo es poder acudir a las importaciones de un tercer país que venda más barato que el país de origen y finalmente, no reconocer patentes para usos diferentes a los que fue otorgada la protección inicialmente.

Lo anterior implica que en negociaciones internacionales como las que se llevan a cabo sobre el ALCA, y mientras avanzan las revisiones y precisiones al ADPIC en las rondas de la OMC, Colombia debe mantener las escasas posibilidades preferentes, a más de conservar las disposiciones de los artículos 3(b) de TRIPS y 8j del Convenio sobre biodiversidad que favorece la protección de recursos genéticos, conocimiento tradicional y folclor mediante legislación sui generis establecida por los países con abundante biodiversidad.

Porque justamente ningún país es rico por el sólo hecho de contar con abundantes recursos naturales o posiciones geográficas ventajosas. Solamente lo será en la medida en que tenga la capacidad suficiente y necesaria para aplicar conocimiento sobre ellos, entender y poder desarrollar las tecnologías foráneas y defender los derechos de sus nacionales.

### Estrategia competitiva

Alternativa a la visión de «apoyo a los mercados», aunque no completamente antagónica, es la perspectiva de diseño de política productiva muy difundida en épocas actuales conocida como la del desarrollo de la «competitividad sistémica», formulada por el Instituto Alemán de Desarrollo y cuyos rasgos principales son compartidos por la Cepal (Lahera, 1995). De acuerdo con esta visión, la competitividad no surge espontáneamente al modificarse el contexto macro ni se crea recurriendo exclusivamente al espíritu de empresa al nivel micro, sino que más bien es el resultado de la interacción «compleja y dinámica» entre el Estado, las empresas, las instituciones intermediarias y la capacidad organizativa de una sociedad (Instituto Alemán de Desarrollo, 1994), con

lo cual se adopta una posición más aterrizada y que obedece a los hechos de la economía.

En consecuencia, la construcción de política para alcanzar la competitividad sistémica se basa en medidas dirigidas a un objetivo y articuladas en cuatro niveles: meta, macro, micro y meso, como marco de referencia para países tanto industrializados como en vías de desarrollo. La efectividad de las medidas que deben aplicarse está condicionada por la garantía de que el contexto macroeconómico permanezca estable, es decir, que la inflación, el déficit presupuestario, la tasa de cambio y la deuda externa sean controlables pero, también, que las reglas de juego no se alteren permanentemente (credibilidad). Así se asegurará que la política macro emita señales claras e inequívocas hacia las decisiones empresariales, obligadas a aproximarse al nivel de eficiencia media internacional.

Al nivel meta se debe propender por el desarrollo de la capacidad nacional de conducción, esto es, la capacidad estatal para guiar la economía y la existencia de patrones de organización que permitan movilizar capacidades de creatividad de la sociedad. Esto pasa por la creación de instituciones y organizaciones sociales independientes frente a la influencia del Estado, que puedan desarrollar procesos de aprendizaje, flexibilidad y capacidad de ajuste y puedan adelantar la articulación de las lógicas del mercado con las de la conducción del Estado.

El nivel macro, que busca asegurar las condiciones macroeconómicas estables, pasa por la reforma de la política fiscal y presupuestaria, de la monetaria y cambiaria,

especialmente el régimen del tipo de cambios para todo lo cual se requiere una férrea voluntad política. El objetivo es mantener los equilibrios en la economía interior y en el comercio exterior, de manera que se desarrolle sin mayores obstáculos la capacidad de ajuste de las empresas, dando el tiempo suficiente para que realicen sus necesarios procesos de aprendizaje (que en casos como Corea y Taiwan llevan más de treinta años).

El nivel meso hace referencia a espacios económicos que constituyen el entorno empresarial. En él lo importante es la formación de estructuras mediante la aplicación de políticas de asignación activas, ya que el mercado por sí solo no optimiza la generación de localizaciones industriales en esta «tercera arena de asignación» entre «los mercados y las jerarquías». Aquí se trata de que el Estado opere no como un clásico Estado intervencionista sino más bien como generador de impulsos, moderador, comunicador entre empresas y asociaciones empresariales, sector científico, instituciones intermediarias o sindicatos, con el objetivo de promover la difusión de información relevante y elaborar visiones de medio y largo plazo que sirvan de guía a políticas públicas de nivel meso e iniciativas particulares.

La selectividad a este nivel remite al desarrollo de clusters o núcleos industriales con potencial de desarrollo y a fortalecer un entorno eficaz mediante instrumentos para incentivar los mejores desempeños (picking the winners) y aproximarlos a la mejor práctica internacional. En el ámbito nacional las políticas meso apuntan a desarrollar infraestructuras físicas especialmente concebidas para clusters: transporte, telecomunicaciones, sistemas de abastecimiento y evacuación, y a desarrollar

también estructuras intangibles: sistemas educativos, etc., o en el área de comercio exterior (política comercial, estrategias de penetración en mercados). Las políticas de descentralización ganan importancia ante la presencia de «factores de estructura espacial» en la competitividad de las empresas.

Las estructuras del ámbito social también deben ser patrocinadas por el Estado en el plano meso mediante la orientación de la educación hacia valores, la creación de prioridades dentro de una educación básica para todos y un sistema de capacitación industrial que prepare dentro de los nuevos requerimientos de calificación, enmarcado por intensas relaciones entre educación, investigación y sector productivo.

Las infraestructuras de investigación y tecnología, las políticas comerciales y el sector financiero son ámbitos todos de la política meso que requieren de su fortalecimiento e interacción, el cual puede potenciarse mediante la conformación de redes de cooperación y complementación empresarial.

Por último, en el nivel micro el objetivo es acompañar a las empresas en su transición hacia la nueva «best practice» de producción, investigación y desarrollo e interacción empresarial. Aquí el objetivo central consiste en la acumulación de capacidades tecnológicas para el cumplimiento de los criterios de eficiencia, calidad, flexibilidad y rapidez, dando vigencia a los nuevos conceptos organizativos en el desarrollo de producto y en la producción misma, todo ello actuando en un ámbito de redes entre comprador y proveedor, entre clientes y productores.

Con todo, el desarrollo de la competitividad sistémica de los países debe ser comprendido y abordado como un proceso gradual que pasa por la necesaria redefinición de la relación entre el sector privado y el sector público en una estrategia concebida para desarrollar las fuerzas productivas, identificar los actores fundamentales del desarrollo y movilizarlos con vista al mercado mundial como marco de referencia.

## 5. APUNTES PARA UNAS CONCLUSIONES PRELIMINARES

Tal como se ha manifestado, la denominada globalización de la economía, a los países en desarrollo se les abren algunas oportunidades para poder participar de manera exitosa en el intercambio mundial de bienes y servicios. Sin embargo, las amenazas que se levantan por la naturaleza misma que ha adoptado esta globalización y por las condiciones propias de los países latinoamericanos, plantean serios retos por superar. Éstos deben ser enfrentados con una estrategia sistémica que integre acciones hacia adentro de las fronteras nacionales, pero también con una acción coordinada entre países, en dirección al logro de suficiente poder de negociación que balancee las desiguales fuerzas de la escena internacional.

El tipo de desarrollo adelantado en las últimas décadas por los países latinoamericanos no ha posibilitado ni el surgimiento ni la selección de sectores productivos que lideren el crecimiento económico con base en actividades intensivas en conocimiento y orientadas a la competencia internacional del mundo globalizado. En Colombia, ello,

en parte, junto con el prolongado conflicto interno que introduce inestabilidad e incertidumbre a las relaciones económicas, a más de equivocaciones en la política económica aplicada y la reciente crisis económica internacional. Todos son factores que han puesto al país en una difícil situación de desarrollo económico y social.

En conjunto, lo anterior ha confluído en una estructura productiva dominada por actividades extractivas y de servicios caracterizados por su baja productividad. Estructura que ha sido liderada en el pasado reciente por sectores que si bien pudieron superar las condiciones difíciles, no han sido

lo suficientemente dinámicos para evitar un retroceso de veinte años en los índices de bienestar.

El bajo perfil tecnológico y la escasa penetración de las tecnologías de la información y las comunicaciones en todas las actividades económicas es al momento una extrema debilidad, pero al mismo tiempo se puede considerar un reto y una gran oportunidad para el país. Como dice la investigadora Carlota Pérez, está abierta (aunque cada vez menos, ante la ventaja tomada por otros países) una “ventana de oportunidades” para los países en desarrollo que quieran aprovecharla (Pérez, 2000).

## **BIBLIOGRAFÍA**

DE BENEDICTIS, M. (1993), «Neoinstitucionalismo dell'economía agraria» *La Questione Agraria*, 4, Roma, citado por F. Morales, «Eficiencia e intercambio. Corriente neoclásica, institucionalismo y neoinstitucionalismo», en *Cuadernos de Economía*, N° 26, 1997, Universidad Nacional de Colombia.

FORERO, Clemente (2002) “Stronger Intellectual Property Rights and Science and Technology in Developing Countries” mimeo.

INSTITUTO ALEMÁN DE DESARROLLO (1994), “Competitividad sistémica - Competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas”, mimeo.

LAHERA, Eugenio et al (1995) “Una síntesis de la propuesta de la Cepal”, *Revista de la Cepal*, N° 55.

NEZEYS, Bertrand (1993), *La compétitivité internationale*, Paris, Economica.

PÉREZ, C. (2000). “El cambio tecnológico y las oportunidades de desarrollo como objetivo móvil”. X UNCTAD. Mesa Redonda de Alto Nivel sobre Comercio y Desarrollo: orientaciones para el siglo XXI. Bangkok, 12 de febrero.

WILLIAMSON, O. (1990) “Transactions Cost Economics”, Schmalensee, R. y Willig, R. D. (eds.) *Handbook of Industrial Organization I*, Elsevier, Amsterdam.

ZERDA, Álvaro (1994) “La política industrial”, Eduardo Sáenz compilador, *Modernización económica vs. modernización social*, Ismac-Cinep-UN.

\_\_\_\_\_ (2001). "Efectos económicos de la legislación laboral en Colombia sobre algunos aspectos del empleo", Informe de consultoría para la OIT, Bogotá.

\_\_\_\_\_ (2002a) "The international system of intellectual property rights an the developing countries", Working Papers, Doctorado en Economía Universidad Nacional de Colombia,.

\_\_\_\_\_ (2002b) "Cambio técnico, productividad y empleo", Foro virtual Colciencias, [www.colciencias.gov.co](http://www.colciencias.gov.co).

\_\_\_\_\_ (2002c) "Usos y abusos de la propiedad intelectual", *Revista Trans*, N° 3, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, en prensa.

ZEZZA, Annalisa (1987) "Grupos de interés y política agraria", citado por Morales (1997).