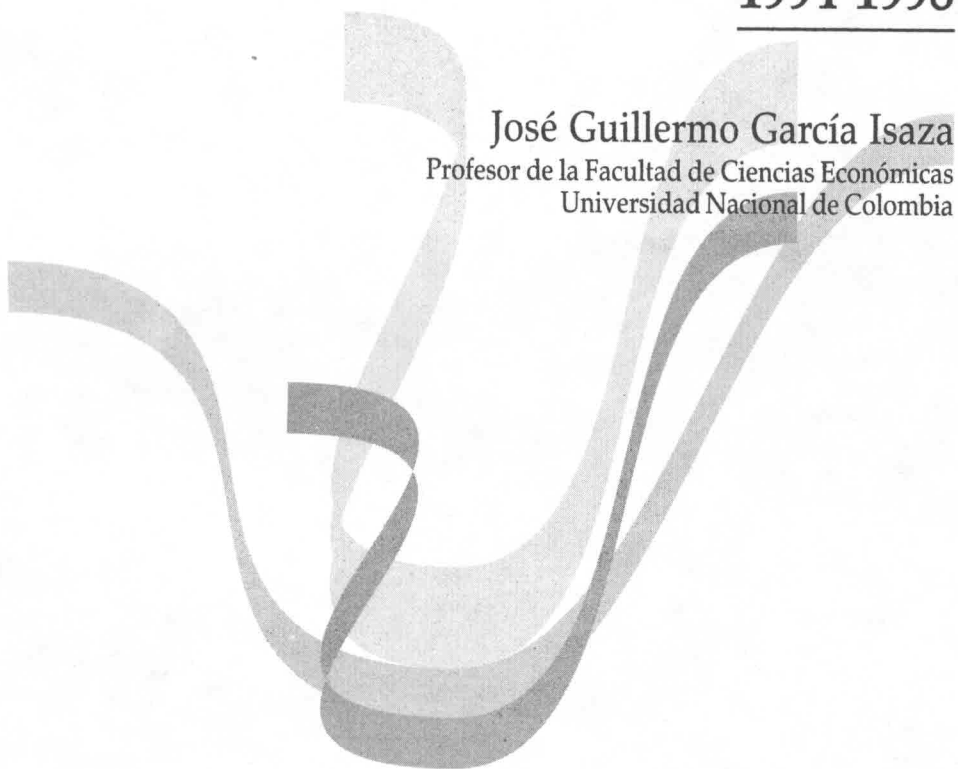


---

**FUNDAMENTOS TEÓRICOS  
DE LA ESTRATEGIA  
DE INTERNACIONALIZACIÓN  
EN EL PLAN DE DESARROLLO  
1994-1998**

---

**José Guillermo García Isaza**  
Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad Nacional de Colombia



Este trabajo examina los objetivos en el área de comercio exterior de *El Salto Social* y los elementos teóricos que fundamentan su selección de prioridades estratégicas. Identifica las fuentes directas e indirectas de la estrategia de internacionalización y revisa los desarrollos teóricos que, a juicio del autor, sustentan la concepción del Plan o tienen relevancia analítica para la formulación de esta estrategia y de algunos de sus elementos particulares.

Las influencias teóricas sobre el diagnóstico, la definición de estrategias y la determinación de políticas y programas se reflejan en diferentes niveles: el general —en la concepción del modelo de desarrollo y de sus condicionantes— y los sectoriales, en el grado de complementación e integración entre la comprensión de los problemas sectoriales y el enfoque general del Plan de Desarrollo.

El artículo busca precisar tres puntos. Primero, caracterizar el marco teórico e ideológico del Plan a partir de los argumentos y de las políticas allí formulados. Segundo, establecer los nexos entre el plan y las nuevas teorías sobre desarrollo, industrialización y comercio internacional. Tercero, la importancia del trabajo teórico y empírico para la definición de las políticas económicas.

## **EL ANÁLISIS ECONÓMICO Y SUS CONSECUENCIAS NORMATIVAS**

En las últimas tres décadas se han registrado cambios importantes en la geopolítica industrial [Humbert 1988]. Estas transformaciones obedecen, en gran parte, a los avances tecnológicos, a la consiguiente

heterogeneidad de recursos productivos entre los países y al predominio de la competencia oligopólica. Estos elementos han modificado el cuadro de la economía internacional y han impuesto la necesidad de políticas económicas activas. Los estudios recientes sobre la economía mundial muestran que han cambiado los patrones del comercio [Krugman 1986, 15] y que en sus segmentos más dinámicos predominan esos nuevos elementos. Así, introducen conceptos que antes omitían las teorías clásicas del equilibrio y sus explicaciones llevan a reevaluar las teorías tradicionales sobre comercio internacional y desarrollo económico. Hoy se admite que, en vista de sus fundamentos, éstas no pueden explicar los hechos más relevantes del comercio actual.

Los enfoques recientes no abandonan por completo las viejas ideas, pero difieren de las teorías convencionales principalmente en que no admiten algunos supuestos irreales que éstas usaban por conveniencia y simplicidad analítica.<sup>1</sup>

La nueva realidad internacional y su análisis más realista han dado lugar a una amplia literatura en diversos campos: la economía industrial [Chevalier 1977], la inversión extranjera [Hymer 1979, Vernon 1971], la internacionalización de las firmas y de las estrategias de competencia entre empresas multinacionales [Palloix 1973], el nuevo comercio internacional [Krugman 1986] y las estructuras y el funcionamiento de los mercados [Bejarano 1986]. Las hipótesis del modelo puro de competencia ya no tienen igual pertinencia analítica en estos desarrollos. Hoy son obvias las fallas del mercado en el comercio exterior; ante este hecho, los nuevos enfoques subrayan sus consecuencias para el logro de objetivos económicos nacionales. Al cambiar la percepción acerca del alcance de los "mercados perfectos" también surge una visión diferente sobre los aspectos normativos.

En particular, el análisis de los determinantes de la variación de los patrones de intercambio muestra que una política comercial estratégica puede tener dos efectos positivos sobre el ingreso: elevar los niveles de eficiencia de la producción creando economías de escala y aumentar la capacidad del conjunto de la economía para generar economías externas [Krugman 1986, Ocampo 1991]. Así, frente a la neutralidad que defendían los enfoques ortodoxos, la nueva teoría del comercio internacional considera válido aplicar políticas activas.

---

1 En su trabajo sobre la metodología positiva en economía, Milton Friedman defendía tal enfoque teórico: "en general, mientras más significativa es la teoría, más irreales son los supuestos" en el sentido de representaciones inadecuadas o puras de la realidad [Friedman 1935, 22].

Admite que pueden definirse sectores estratégicos y hacer esfuerzos en su favor para elevar la competitividad de las unidades de producción en razón de las externalidades globales que pueden generar.

## LAS NUEVAS TEORÍAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

Las transformaciones de la economía mundial en los últimos treinta años han llevado, también, a renovar la visión de la industrialización y del desarrollo económico. El análisis ha incorporado nuevos conceptos: el progreso tecnológico, el "capital humano", la formación de externalidades en la red de intercambios y, por tanto, ha abierto espacios para nuevas formas de política.

### La productividad y el tamaño del mercado

No obstante, algunas ideas anteriores conservan pertinencia analítica. Un ejemplo es el análisis de Nurkse [1953], donde el subdesarrollo es un proceso de causación circular y el tamaño del mercado determina el nivel de desarrollo. En economías pequeñas, éste es uno de los factores que obstaculizan el desarrollo, pues el tamaño del mercado depende de la productividad asociada a la acumulación de capital físico.<sup>2</sup> Por consiguiente, la ampliación del mercado, que produce la ruptura del círculo, está asociada a la capacidad para inducir un aumento general de la productividad vía formación de capital. Si no existe deflación, para que el desarrollo prosiga hacia adelante y se garantice un crecimiento equilibrado, es necesario que la productividad se expanda a nivel global.

En suma, para Nurkse el tamaño del mercado es una externalidad de primer grado con respecto a la acumulación del capital y al crecimiento económico y reconoce la existencia de economías externas de segundo grado, asociadas al mejoramiento de la cantidad y la calidad de los bienes públicos (transportes, comunicaciones), a la formación de "capital humano" (educación y formación laboral) y a otros servicios asociados a la producción.<sup>3</sup>

---

2 El origen de esta proposición se encuentra en Adam Smith [1776]. Pese a las diferencias históricas y conceptuales, este planteamiento coincide con el de Smith, para quien el tamaño del mercado condicionaba el crecimiento económico.

3 Aquí también Smith es un precursor. Para él, la extensión del mercado está limitada por las condiciones de integración física que brindan los medios de transporte [1776, I, III] y los recursos destinados a formación y calificación laboral son parte del capital fijo [1776, II, I].

El concepto de productividad en la obra de Marx también aparece en un esquema de causación recíproca, pero entendido en forma distinta. La forma más desarrollada de la acumulación está ligada al avance de la capacidad productiva de la sociedad con base en la producción de plusvalía relativa, cuya fuente básica son las mejoras de la productividad laboral. Sin embargo, aquí la productividad no surge exclusivamente de la separación y de la especialización de tareas sino, sobre todo, del conjunto de interacciones del proceso laboral, de la cooperación y de la coordinación entre los procesos de trabajo, es decir, de la creación de una especie de trabajador colectivo (ideal) que aumenta la potencia laboral y la productividad de la unidad de producción [Marx 1867, I, XI].

El modelo analítico del circuito se ha extendido a las relaciones de complementación y a los encadenamientos interindustriales para examinar las formas de interacción —competitivas y complementarias— entre las fracciones del capital industrial [Palloix 1978]. Zarifian, por ejemplo, usa este modelo en el análisis de estructuras complejas de producción en las economías industriales [1985].

Además del tamaño del mercado, las teorías recientes del desarrollo tienen en cuenta también la estructura sectorial de la producción y la dotación de recursos naturales para establecer criterios de diferenciación y caracterización del desarrollo en economías pequeñas [Chenery y Syrquin 1975].<sup>4</sup>

### **Determinantes de los patrones comerciales**

El auge de las economías asiáticas recién industrializadas ha sido otra causa de reevaluación de las teorías. Sus modelos de especialización dinámica basados en procesos de internalización y aprendizaje tecnológicos han erosionado viejos conceptos, han dado lugar a nuevas visiones y han planteado interrogantes acerca de las estrategias de desarrollo. La experiencia de las economías dinámicas del Este Asiático muestra que se puede propiciar la complementariedad entre el modelo de sustitución de importaciones y el modelo exportador. Allí se ha avanzado en etapas escalonadas: desde procesos simples de producción de bienes de consumo a procesos de producción de mayor densidad tecnológica de bienes de equipamiento, donde son más intensas las economías de innovación y aprendizaje tecnológico [Amsdem 1989 y Van Dijk 1990]. En cambio, el esquema de liberación comercial en América Latina simplemente tiende a abandonar el modelo de sustitución de importaciones, sin aprovechar estas experiencias.

---

4 Citado por Van Dijk [1989, 183-185].

Por otra parte, el componente más dinámico del comercio internacional entre economías grandes son las operaciones intraindustriales, con una competencia oligopólica muy intensa que ya no tiene el carácter de complementación que se atribuía al comercio anteriormente. Así, los temas de análisis de las teorías no convencionales son la estructura de los mercados oligopólicos en el comercio intraindustrial [Krugman 1986],<sup>5</sup> la creciente participación en el comercio mundial de las firmas multinacionales [Michalet 1976], los cambios en los patrones de especialización de los países en desarrollo [Humbert 1988], los nuevos factores de cambio tecnológico y la competencia internacional [Ayres 1984, Tyson 1989].

La dinámica de la internacionalización ha introducido nuevos elementos en las estrategias de competencia entre economías grandes, como los sistemas de inteligencia económica y la política comercial.<sup>6</sup> La nueva teoría del comercio adopta una concepción global de la competencia internacional —que hoy no se circunscribe al manejo de las tasas de cambio sino que también incluye políticas selectivas con efectos indirectos sobre la producción— como parte de la redefinición de los factores que determinan los patrones comerciales [Krugman 1986, Brander 1986, Tyson 1989, Ocampo 1991], entre los cuales se destacan aquellos que contribuyen a mejorar la capacidad tecnológica: el aprendizaje, el diseño, la innovación, el uso de nuevos materiales y las externalidades generadas por los encadenamientos tecnológicos.

### **Patrones de especialización y política comercial**

El análisis de los patrones comerciales también ha permitido identificar los principales determinantes de su evolución a largo plazo: las economías de escala, el desplazamiento de las curvas de aprendizaje y los procesos de adaptación e innovación tecnológica [Ocampo 1991]. En un nivel muy general, estos elementos complementan la explicación clásica basada en las diferencias de los recursos disponibles en cada país.

Si el proceso de especialización internacional se asemejara al que describen las teorías tradicionales existiría una tendencia mayor hacia la complementariedad y hacia el comercio interindustrial. En la reali-

---

5 Este autor justifica la aparición de las nuevas teorías desde la perspectiva de las economías grandes y en particular de la economía estadounidense.

6 El concepto de inteligencia económica denota el uso de la información como parte de las estrategias de competitividad [Commisariat général du Plan de la France 1994].

dad, en cambio, predomina el comercio intraindustrial donde campean la rivalidad y la lucha por mejores posiciones y mayor poder de mercado [Brander 1986].

Con un mayor espacio para el realismo, se ha encontrado que las diferencias entre países no son rígidas: las ventajas no son estables, muestran avances y retrocesos, son reversibles, pueden ser creadas o destruidas. Los patrones comerciales cambian al vaivén de las transformaciones productivas inducidas por las innovaciones y por los resultados de los procesos de investigación y desarrollo experimental [Katz 1993], así como por la experiencia y el aprendizaje industriales [Amsden 1989].

Los determinantes de la evolución del comercio a largo plazo justifican, así mismo, la redefinición del papel de la política comercial por sus efectos sobre la generación de rentas en industrias con potencial para lograr economías de escala o sobre las economías externas ya existentes, que pueden ser aumentadas mediante el apoyo a sectores que irrigan al conjunto de la economía.<sup>7</sup>

La visión contemporánea parte de una premisa distinta a la de la teoría tradicional: los patrones de especialización dinámica no obedecen a la existencia de proporciones diferentes de recursos homogéneos sino, principalmente, a su diferenciación y cambio cualitativo.<sup>8</sup> Por tal razón, los nuevos enfoques admiten la identificación de sectores estratégicos [Spencer 1986] y el uso de políticas selectivas [Agosin y French-Davis 1993].

Así, en el caso de las economías en desarrollo, se acepta la conveniencia de diseñar estrategias para robustecer su estructura productiva. Algunos autores señalan la necesidad de fortalecer la demanda interna [Linder 1989], otros resaltan la importancia de las externalidades generadas por una acción estatal selectiva [Krugman 1988 y Ocampo 1991]. En los análisis comparados de las economías de Asia y de América Latina se subrayan los factores culturales: la disciplina social, la formación de valores éticos, el desarrollo de una cultura tecnológica y productiva, el respeto de las reglas básicas [Van Dijk 1990]. Por tanto, teóricamente se vuelven justificables las acciones estatales para mejorar las condiciones de socialización y cohesión social en torno de objetivos económicos, sociales, educativos y ambientales.

---

7 Véanse, a este respecto, los trabajos ya citados de Krugman, Tyson y Brander sobre economías grandes y el de Ocampo sobre economías en desarrollo.

8 Esta es la senda evolutiva que Marx describe cuando examina los factores que determinan el paso de un estadio del desarrollo a otro [1867, I, XIII].

Además, en los últimos años el Estado ha asumido cierto liderazgo en la estrategia de competitividad [Tyson 1989, Amsden 1989 y Van Dijk 1990]. En los países en desarrollo, éste se manifiesta en la adecuación estructural para el desarrollo; en las políticas de equidad distributiva, para elevar la calidad de vida y la formación laboral; en la creación de economías externas, reforzando los encadenamientos entre producción y distribución [Gereffi 1990, 225] y en el apoyo a la renovación tecnológica. Los nuevos elementos de análisis subrayan también la necesidad de estrategias institucionales para fomentar el aprendizaje y el desarrollo científicos [Katz 1993, Dosi 1991].

## LA APERTURA COMERCIAL

En el pasado, las concepciones neoliberales no gozaban de mucha credibilidad en América Latina porque su comercio se basaba principalmente en la exportación de bienes primarios y las políticas de industrialización dominaban el panorama de la política comercial, marcadamente proteccionista. El enfoque tradicional de las ventajas comparativas explicaba satisfactoriamente los patrones de especialización de estos países. Las exportaciones colombianas dependían principalmente de los recursos naturales: clima, tierras y población.<sup>9</sup>

Las ideas implícitas en la sustitución de importaciones justificaron los excesivos niveles de protección a la producción nacional por más de veinte años. Salvo pocas excepciones, la industria nunca pudo alcanzar estándares de producción y competitividad internacionales. Luego de las primeras etapas de industrialización, el sector entró en una fase de inercia rentista causada por el aislamiento internacional, decayó su dinamismo inicial y dejó de jalonar el crecimiento de la economía.

La liberalización comercial se justificó con el argumento de eliminar las distorsiones del mercado.<sup>10</sup> El modelo de sustitución de importaciones ya no resultaba apropiado para las necesidades del crecimiento; además, los altos niveles de protección permitían mantener bajos niveles de competitividad. La estrategia de internacionalización de

---

9 Villar [1986] comprobó la estrecha relación entre apertura exportadora de las ramas industriales e intensidad de mano de obra. Por otra parte, los principales rubros exportables del país son café y petróleo.

10 Cuando se dan razones para defender la liberación del mercado, se parte de una visión unilateral sobre las causas de sus distorsiones: casi siempre se atribuyen a la acción del Estado y pocas veces se tienen en cuenta las características estructurales del mercado.



ese entonces se basó en la apertura comercial y en una política activa de liberación de los mercados.<sup>11</sup>

El proceso de apertura se complementó con la desregulación de las relaciones económicas en otros campos, con el fin de facilitar la transformación productiva y los ajustes laborales. Las instituciones del mercado también sufrieron reformas importantes para favorecer una regulación más liberal (privada) de la economía.

Estas políticas pretendían acercar la producción interna a los patrones internacionales. La liberalización del comercio exterior ha inducido un aumento significativo de las importaciones. No obstante, la competencia de las importaciones no basta para alcanzar estándares internacionales de producción. La apertura no garantiza la transformación productiva hacia adelante si faltan los factores del cambio estructural progresivo.

La reforma comercial fue radical, para acelerar sus efectos sobre la estructura productiva. En teoría, se pensaba mantener la tasa de cambio real ajustada a la evolución de la productividad, a fin de mantener la competitividad de las exportaciones. Pero, sin ningún fundamento en la productividad, el tipo de cambio se ha mantenido revaluado en los últimos tres años. Al reducir sus precios, la revaluación ha reforzado la demanda de importaciones, especialmente de las que son elásticas a los precios: bienes de consumo y de capital. Después de tres años de apertura comercial, las importaciones siguen creciendo a tasas muy superiores a las exportaciones, las importaciones para consumo se han multiplicado por cuatro, mientras que las exportaciones menores, más sensibles a la tasa de cambio, han perdido competitividad por la apreciación del peso. Pese a ello, estas exportaciones han seguido creciendo, aunque con tasas de crecimiento inestables.

Podría pensarse que la política de revaluación ha favorecido la transformación productiva. Sin embargo, no es razonable concederle ese alcance estructural. Las importaciones de maquinaria y equipo se duplicaron en cuatro años, pero esto no significa que esté en curso la reasignación de recursos que pretendía el modelo. El patrón de especialización internacional del país no ha cambiado después de cuatro años de apertura; las exportaciones siguen basadas principalmente en ventajas competitivas de tipo tradicional y las exportaciones no tradicionales, intensivas en trabajo, han perdido competitividad debido al manejo de la tasa de cambio.

---

11 Los argumentos que expuso el documento oficial del plan del gobierno son muy similares a los de Adam Smith [1776, IV, II].

Agosín y Ffrench-Davis [1993] muestran que estos efectos de la estrategia de apertura son comunes a varios países latinoamericanos. Analizan las consecuencias de este modelo sobre la expansión de la frontera productiva y concluyen que es menos efectivo a largo plazo frente a la estrategia de internacionalización liderada por las exportaciones.

### **La apertura y *El Salto Social***

Las razones analíticas y políticas que hoy llevan a mantener la apertura comercial surgen de una concepción no ortodoxa del comercio internacional [Krugman 1986, Agosín y Ffrench-Davis 1993]. El Plan reconoce que la apertura está generando una transformación productiva del país y dinamizando la producción. Considera que la redefinición de sus orientaciones básicas —manteniendo niveles de protección adecuados y políticas sectoriales para mejorar la competitividad— permite consolidar la apertura diseñando una estrategia de apoyo a las exportaciones.

La diferencia entre este enfoque y el esquema de neutralidad del gobierno anterior se aprecia en tres aspectos. Primero, subraya la necesidad de políticas estatales para elevar la capacidad productiva sectorial y de la economía. Segundo, reconoce la importancia de aplicar políticas activas de comercio exterior como parte de la política comercial estratégica del país. Tercero, plantea la necesidad de crear espacios de concertación con el sector privado para alcanzar los objetivos económicos y sociales del Plan.

Para gestionar la apertura se prevé una política arancelaria que mantenga la estructura de protección en niveles adecuados —para no incurrir en una protección excesiva— y mantener los subsidios tributarios a las exportaciones de desarrollo reciente. Estas medidas de corto plazo se complementan con otras de mayor alcance, como el desarrollo de programas activos de concertación sectorial para fortalecer los procesos de innovación, aprendizaje y competitividad.

### **Bases estratégicas de *El Salto Social***

*El Salto Social* reconoce cuatro hechos básicos. Primero, la sociedad colombiana sufre un grave desequilibrio socioeconómico de carácter estructural; su origen básico son los problemas de equidad derivados de la desigual estructura de distribución del ingreso. En respuesta a estos problemas, el gobierno se propone adelantar políticas activas tendientes a mejorar los índices de equidad distributiva y el entorno social de las políticas de apertura y competitividad. La orientación económica en este punto consiste principalmente en inducir econo-

mías externas mediante la formación de "capital humano" [Ocampo 1991, Katz 1993].

Segundo, acepta los efectos positivos de la apertura sobre el crecimiento económico pero admite que éste no es suficiente para erradicar la pobreza y aumentar la equidad. Su propuesta se orienta, entonces, a incrementar los recursos destinados a educación, salud, vivienda y otros servicios sociales [Van Dijk 1990], los cuales busca aumentar sustancialmente, en términos absolutos y relativos: aspira a canalizar hacia el sector social más del 13 por ciento del Pib durante el período. La idea que está detrás de estos programas es que el mejoramiento general de la calidad de vida y de la formación laboral fomenta la capacidad de integración y absorción laboral del sector formal, a la vez que eleva la productividad y mejora la competitividad de los procesos de trabajo en el conjunto de la economía [Amsdem 1989].

Tercero, plantea que la competitividad alcanzada por las exportaciones menores se vio afectada por las prioridades de liberación cambiaria. El déficit comercial de los últimos años refleja la escasa competitividad internacional de la economía colombiana, que no puede explicarse por la revaluación del tipo de cambio por cuanto sus verdaderos determinantes son la productividad —que depende de los encadenamientos interindustriales y se refleja en los precios internos— y la innovación tecnológica que otorga ventajas y permite obtener ganancias adicionales a las empresas líderes en materia de conocimiento y tecnología [Vernon 1966]. Así, el Plan propone acciones dirigidas a mejorar la competitividad de la economía en el corto y en el largo plazos.

Cuarto, el Plan reconoce los efectos negativos del desarrollo económico sobre el entorno ecológico y ambiental. Acepta que la economía colombiana ha seguido un modelo depredador del medio ambiente. En este campo, las políticas buscan el fortalecimiento institucional y la creación de una cultura que favorezca la conservación del medio ambiente. Esto implica que, en adelante las decisiones de inversión y de localización no dependerán tan sólo de su viabilidad económica sino también de la evaluación de su impacto ambiental.

Además, el Plan percibe las interdependencias entre lo social, lo ambiental y lo económico, y propone un conjunto de políticas integradas en una estrategia global dirigida a mejorar las condiciones generales de desarrollo. Un aspecto esencial de su concepción es el énfasis en el desarrollo social —reducir los desequilibrios de la sociedad— y cultural —formación de un nuevo ciudadano— como ejes de la estrategia de desarrollo a largo plazo.

En la identificación de problemas y necesidades, y en la definición de objetivos, lo económico no se concibe como un fin en sí mismo ni como un elemento que por sí sólo lleva al desarrollo del país. Su premisa es contraria a la del gobierno anterior: *el crecimiento económico no basta para mejorar las condiciones de desarrollo del país*. Esta apreciación, esencial para la definición estratégica del plan, sustenta las acciones estatales en varios campos, como el mejoramiento de las condiciones de vida y el aumento de la capacidad laboral.

Sin embargo, la decisión de adelantar políticas económicas activas y el replanteamiento de la apertura económica no implican acoger principios teóricos particulares. En el Plan confluyen teorías no convencionales pero su postura es ecléctica y no sigue una sola línea de pensamiento. En sus ideas se percibe la influencia de autores como Nurkse, Krugman, Amsden, Ocampo, Agosín y Ffrench-Davis. También utiliza algunos desarrollos teóricos recientes en la definición de los programas de acción y los integra de acuerdo con la conveniencia de los objetivos estratégicos.

### **La estrategia de internacionalización**

El enfoque es más pragmático en cuanto a los factores que determinan la evolución de los mercados internacionales y a los factores de crecimiento endógeno. Adopta una línea de acción intermedia: dar mayor peso al mercado en las actividades que demandan mayor eficiencia económica y social, al tiempo que contempla la aplicación de políticas para contrarrestar las distorsiones que afecten a los bienes transables [Brander 1986, Tyson 1989]. También busca impulsar la creación de ventajas competitivas sectoriales con base en economías de escala y de innovación y el desplazamiento de las curvas de aprendizaje.

En el Plan se contemplan varios frentes para mantener la competitividad en el corto plazo y crear las condiciones que permitan su desarrollo a largo plazo. La estrategia integra varios elementos: políticas de creación de economías externas, de formación de capital social y de desarrollo sectorial, para fortalecer la competitividad mediante una política de producción [Ocampo 1991]; la política social, a su vez, busca mejorar las condiciones de socialización e integración a la economía [Amsden 1989].

Para acelerar la acumulación de capital en el marco del nuevo modelo de desarrollo se contempla una política complementaria: de inversión pública en formación de capital social,<sup>12</sup> y de inversión privada en

---

12 Por capital social entiende la inversión en la provisión de bienes públicos y el

infraestructura, energía y comunicaciones. El Plan prevé una participación importante del sector privado en la inversión y provisión de bienes públicos. La inversión en estas áreas forma parte de la estrategia de competitividad a largo plazo en la medida en que generan economías de escala para el resto de la economía [Krugman 1988 y Ocampo 1991].

Además de atenuar la desigualdad, la política social genera externalidades globales porque la mayor calificación de los trabajadores mejora las posibilidades de integración y adaptación laboral en la estructura institucional y técnica del mercado. Así, la estrategia social se articula a la de internacionalización aumentando la capacidad tecnológica y laboral de los trabajadores [Ocampo 1991, Amsden 1989].

Con respecto a la internacionalización de la economía, la orientación macroeconómica tiene tres elementos básicos: primero, mantener la estabilidad del tipo de cambio para inducir una recuperación de las exportaciones menores.<sup>13</sup> Esta política busca controlar los factores que distorsionan el mercado de cambios, como el lavado de dólares y la apertura financiera de dicho mercado, para contrarrestar sus efectos indeseables sobre el tipo de cambio.

Segundo, la concertación, promovida por el gobierno para contrarrestar los factores inerciales y especulativos de la inflación. Además de los beneficios derivados de un sistema de precios más transparente, esta política concibe la productividad como árbitro y criterio en la pugna distributiva, lo que es de gran importancia para la estrategia de competitividad. Si se logra un efecto amplio de aumentos articulados de productividad en la economía, en el sentido de Nurkse, se ampliaría la externalidad debida al tamaño del mercado haciendo viable una estrategia de crecimiento endógeno basada en la producción. Y si la mayor productividad se extendiese a toda la economía, mejoraría la competitividad internacional. Las unidades de producción obtendrían rentas —en salarios y beneficios— por sus ganancias de productividad individuales y se propiciaría el desarrollo de economías de escala sectoriales [Ocampo 1991].

Tercero, estabilizar y consolidar el proceso de apertura mediante un conjunto de políticas activas orientadas a fortalecer la competitivi-

---

gasto social en mejoramiento de la capacidad laboral: educación, salud, recreación, etcétera.

13 Varios trabajos muestran que las exportaciones manufactureras y agrícolas no tradicionales colombiana son elásticas a los precios; su competitividad se reduce con la apreciación del tipo de cambio.

dad, global y sectorial, promoviendo las exportaciones [Ocampo 1991, Agosin y Ffrench-Davis 1993]. La política comercial es un elemento necesario para consolidar la apertura comercial. En ese sentido, el Plan considera que el crecimiento y la diversificación de las exportaciones dependen de la creación de ventajas en los segmentos más dinámicos, los cuales garantizan el éxito de la apertura en el largo plazo.

El Plan formula, entonces, programas para fortalecer la competitividad en la producción y en la comercialización. Aquí se aprecian dos líneas complementarias: de un lado, fortalecer la capacidad tecnológica mediante las políticas de ciencia y tecnología y, de otro, inducir la competitividad y el desarrollo sectorial, para lo cual se prevén tres programas sectoriales: apoyo a las exportaciones, fortalecimiento de los sectores agropecuario e industrial y previa concertación con el sector privado. Además, el Plan propone modificar y perfeccionar los mecanismos de subsidio a las exportaciones menores, adoptando los que tengan menor oposición en las negociaciones internacionales, como la exención de impuestos indirectos [Valdés 1990].<sup>14</sup>

## CONCLUSIONES

La concepción analítica del Plan de Desarrollo tiene raíces en las teorías no convencionales del comercio internacional y el desarrollo. Estos enfoques se reflejan en una orientación intermedia y relativamente pragmática que no asume una posición teórica rígida y de principios.

Un aspecto destacable en la concepción general del plan es su *enfoque de producción*. No desconoce la necesidad de mantener los equilibrios macroeconómicos, pero va más lejos: intenta coordinar las estrategias económicas con el fin de reestructurar el aparato productivo nacional y reforzar su capacidad de producción.

En términos generales, el Plan *otorga gran importancia a la política social*. En su conjunto las políticas sociales forman parte de las estrategias económicas de integración laboral, productividad y competitividad. En el diagnóstico y en los programas se intenta articular las problemáticas social y económica para enfatizar las interrelaciones estructurales que determinan su evolución. Teniendo en cuenta esta causación recíproca, las estrategias propuestas buscan integrar los dos tipos de

---

14 Citado por Ocampo [1991, 206].

políticas y encauzarlas hacia una reforma estructural que permita el desarrollo económico.

En relación con el comercio exterior, el Plan se propone consolidar la apertura económica en el largo plazo, para lo cual busca fomentar la competitividad y el desarrollo sostenido de las exportaciones. La estrategia de internacionalización está planteada integralmente: centrada en el fortalecimiento de la capacidad productiva, articula varios programas en los campos del conocimiento y la aplicación de los saberes tecnológicos, de producción, de energía e integración física y de apoyo al sector exportador.

Desde esta perspectiva su marco de análisis es apropiado. El énfasis en la interrelación de las políticas tiene en cuenta que la creación de economías externas es una forma de aumentar la competitividad interna. Así, este enfoque da gran importancia a la *formación de "capital social"*, requisito indispensable para fortalecer la competitividad a largo plazo. La inversión pública está dirigida en su mayor proporción a este objetivo.

La generación de *economías externas* es un propósito de corto y largo plazos. Con base en economías de escala estáticas, productividad e innovación *el Plan espera generar economías de rendimiento aumentando el tamaño del mercado para fortalecer la capacidad de crecimiento endógeno. Esta estrategia de crecimiento se refuerza con los efectos de las economías externas sobre el incremento de la competitividad y las exportaciones.*

La estrategia de comercio exterior también es consistente con los mecanismos que piensa utilizar. Sin embargo, habrá que esperar algún tiempo para observar el desarrollo de los programas y su efectividad para consolidar la apertura a largo plazo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agosín, Manuel y Ffrench-Davis, Ricardo. 1993. "Liberalización comercial en América Latina: una evaluación", *Revista de la Cepal* 50, agosto.
- Amsden, Alice. 1989. *Corea, un proceso exitoso de industrialización tardía*, Norma, Santafé de Bogotá 1992.
- Ayres, Robert. 1984. *La próxima revolución industrial*, Gernika, México 1987.
- Bejarano, Jesús A. 1986. *Teoría de las estructuras de mercado*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Brander, James A. 1986. "Justificaciones de política comercial e industrial estratégica", Krugman [1991].

- Breit, W. y Hochman, H. compiladores. 1971. *Microeconomía*, Interamericana, México, 1973.
- Commissariat général du Plan de la France, Groupe 'Intelligence économique et stratégies des entreprises'. 1994. "Les grands systèmes contemporains d'intelligence économique", *Problèmes Economiques* 2.370, 6 de abril.
- Chenery, H. y Syrquin, M. 1975. *Patterns of Development, 1950-1970*, Oxford University Press, Oxford.
- Chevalier, Jean-Marie. 1977. *L'Economie Industrielle en question*, Calmann-Levy, París.
- Dosi, Giovanni. 1991. "Una reconsideración de las condiciones y los modelos del desarrollo. Una perspectiva 'evolucionista' de la innovación, el comercio y el crecimiento", *Pensamiento Iberoamericano* 20, enero-junio.
- Friedman, Milton. 1935. "La metodología de la economía positiva", Breit y Hochman [1971].
- Gereffi, Gari. 1990. "Los nuevos desafíos de la industrialización. Observaciones sobre el Sudeste Asiático y Latinoamérica", *Pensamiento Iberoamericano* 16, julio-diciembre.
- Humbert, Marc. 1988. "Les multinationales et le Tiers Monde dans la mutation du système industriel mondial", *Tiers-Monde* 113, enero-marzo, 53-72.
- Hymer, Stephen. 1979. *La compañía multinacional, un enfoque radical*, Blume, Madrid, 1982, capítulos 6 y 8.
- Katz, Jorge M. 1993. "Falla del mercado y política tecnológica", *Revista de la Cepal* 50, agosto.
- Krugman, Paul. 1988. "La nueva teoría del comercio internacional y los países menos desarrollados", *El Trimestre Económico*, enero-marzo.
- Krugman, Paul. 1986. "Introducción: nuevas ideas acerca de la política comercial", Krugman [1991].
- Krugman, P. compilador, 1991. *Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional*, FCE, México.
- Linder, S. B. 1989. "Causas del comercio de productos primarios vs. el comercio de manufacturas", Villarreal [1989].
- Marx, Karl. 1867. *El capital*, v. I, FCE, Bogotá, 1976.
- Michalet, Charles A. 1985. *Le capitalisme mondial*, PUE, París.
- Nurkse, Ragnar. 1953. *Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados*, FCE, México 1980.



- Ocampo, José A. 1991. "Las nuevas teorías del comercio internacional y los países en vías de desarrollo", *Pensamiento Iberoamericano* 20, enero-junio.
- Palloix, Christian. 1973. *Las firmas multinacionales y el proceso de internacionalización*, Siglo XXI, 1975.
- Palloix, Christian. 1978. *Travail et production*, Maspero pcm, París.
- Smith, Adam. 1776. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Campbell, R. H. y Skinner, A. S. editores, 1a. edición 1976, Oikos-Tau, Barcelona 1988.
- Spencer, Barbara J. 1986. "¿En qué debería concentrarse la política comercial?". Krugman [1991].
- Tyson, Laura D. 1989. "¿Por qué es necesaria una política nacional de competitividad?", *Revista Siemens* 4.
- Valdés, Salvador. 1990. "Drawbacks for Indirect Exporters and Monopoly Power", *Journal of Development Economics*, abril.
- Van Dijck, Pitou. 1990. "Análisis comparativo entre América Latina y el Este Asiático. Estructura, política y resultados económicos", *Pensamiento Iberoamericano* 16.
- Vernon, Raymond. 1966, "La inversión y el comercio internacional en el ciclo del producto", Villarreal [1989].
- Vernon, Raymond. 1971. *Soberanía en peligro*, FCE, México 1973.
- Villar, Leonardo. 1986. "Características de las exportaciones colombianas de manufacturas: un análisis empírico sobre intensidad en mano de obra", *Cambio y Progreso* I, 2, mayo-agosto.
- Villarreal, René compilador. 1989. *Economía Internacional*, Lecturas del Fondo de Cultura Económica, FCE, México.
- Zarifian, Philippe. 1985. "Hypothèses sur le rapport entre socialisation et productivité dans une approche en termes de classes sociales", *Carnets des Ateliers de Recherche*, Université de Picardie.