
POLÍTICA MACROECONÓMICA Y SECTOR PRODUCTIVO

Ricardo Bonilla González

Profesor Asociado, Universidad Nacional de Colombia

Resumen

Bonilla, Ricardo, "Política macroeconómica y sector productivo", Cuadernos de Economía, v. XX, n. 34, Bogotá, 2001, páginas 123-135

El artículo enfatiza en la necesaria armonización entre las políticas macroeconómica y sectorial, ilustrado con diversas experiencias de la última década donde el objetivo de estabilidad se torna contradictorio con los objetivos de crecimiento y empleo dejando secuelas de deterioro en los principales indicadores económicos. También se exponen las características de la política sectorial, horizontal y vertical, señalando que ella es, en última instancia, la implementación de instrumentos monetarios, cambiarios y fiscales en apoyo a la producción donde lo importante son los acuerdos entre los sectores público y privado, la decisión política para hacerlo y la fortaleza de las instituciones.

ABSTRACT

Bonilla, Ricardo, "Macro-economic policy and the productive sector", Cuadernos de Economía, v. XX, n. 34, Bogotá, 2001, pages 123-135

This article stresses the necessary coherence between macro-economic and sectorial policies, illustrated with diverse experiences of the last decade, where the aim of stability becomes contradictory with the aims of growth and employment, leaving sequels of damage in the main economic indicators. There is also an exposition of the characteristics of specific sectorial policy, pointing out that it is, finally the implementation of monetary trade and fiscal instruments in support of production, where what is important is the agreements between the public and private sectors, the political decision to do it and the strength of the institutions.

En una democracia, la relación entre política macroeconómica y sector productivo es importante, aun cuando esa relación no está exenta de conflictos. La riqueza de una Nación está constituida por la fortaleza de su aparato productivo y por la capacidad de explotar eficientemente sus recursos: los naturales, los humanos, los técnicos y los sociales. La construcción económica es la suma de los esfuerzos públicos y privados por alcanzar objetivos comunes de crecimiento, estabilidad y bienestar social, esfuerzos que se manifiestan en el diseño e implementación de políticas de competitividad, con incentivos a la producción, creación de capacidades y consolidación de instituciones transparentes y eficaces. La política macroeconómica es un requisito y una regla de juego para alcanzar el éxito de esos objetivos, mientras que la misión del sector productivo consiste en entregar resultados favorables, de aumento de la riqueza y del bienestar de la sociedad. El resultado es, por lo tanto, consecuencia de la adecuada armonización de propósitos y políticas. Allí también se encuentra la fuente de los conflictos.

Los estímulos a la producción pueden ser de diverso carácter. Pueden ser directos, o de irrigación múltiple; pueden ser generales, o aplicados en alguna actividad particular; puede ejecutarlos el sector público o puede asignarse su ejecución a los actores privados. En cualquiera de los casos, la política para la producción descansa en dos pilares: uno, la creación de reglas de juego comunes o de medidas de carácter general, mejor conocidas como de política horizontal; el otro, la creación de medidas de apoyo específico para sectores, regiones o núcleos particulares de empresas, conocidas como medidas de política vertical o sectorial, propiamente dicha. Del primer pilar hace parte la relación entre la política macroeconómica y el desarrollo sectorial, con aspectos como las prioridades de la política, la armonización con otras políticas y las acciones

de beneficio mutuo; del segundo hacen parte los proyectos en los que existe algún elemento de selección y de asignación puntual de recursos.

LAS PRIORIDADES DE LA POLÍTICA Y LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA

La política económica se debate en medio de tres objetivos: estabilidad, crecimiento y empleo [Stiglitz 1994]. Para alcanzarlos, los diversos instrumentos deben actuar armónicamente y no siempre lo hacen en la dirección deseada. El mundo ideal se forma con una economía que tenga precios estables o una baja inflación, una buena tasa de crecimiento del PIB y una baja tasa de desempleo. Las dos últimas condiciones parecen ir de la mano y se comportan cíclicamente, aun cuando existen otras razones que también explican el desempleo. Pero la primera, presenta conflicto con las otras dos. La estabilidad macroeconómica se fundamenta en el comportamiento de la inflación, complementada con el adecuado manejo de los otros precios macro, tasas de interés y de cambio, así como con los posibles desequilibrios fiscal y en cuenta corriente. En la búsqueda de esa estabilidad se pueden generar condiciones adversas al crecimiento y estimular el desempleo, tal como lo explica la curva de Phillips. Las políticas sectoriales son, en última instancia, la puesta en marcha de algunos instrumentos de las políticas monetaria, cambiaria y fiscal, con los que se busca apoyar el crecimiento productivo [Bucaille 1988], de manera indirecta, con inversiones en infraestructura y otras actividades, o en forma directa, mediante el desarrollo de programas específicos, dirigidos a sectores o empresas determinadas.

La principal regla de juego en la búsqueda del desarrollo sectorial es la estabilidad macroeconómica. Su relación con el sector productivo conduce a dos formulaciones extremas: de un lado, a afirmar que no es necesario tener una política de apoyo sectorial, si la política macroeconómica es estable y clara, de tal manera que se convierte en la mejor guía para los inversionistas; en el otro extremo se afirma que los sectores productivos requieren de la permanente presencia e intervención del Estado para su desarrollo, de tal manera que la política macroeconómica es simultáneamente una política sectorial y la asignación de los recursos públicos tiene como destino estimular la producción. Las versiones extremas no han tenido los mejores resultados en aquellos países donde se han puesto en marcha, con lo que se demuestra que si solamente se aplica la política macroeconómica, ella no es suficiente para estimular el crecimiento o, en su defecto, que los apoyos excesivos generan distorsiones, favorecen la concentración y desestimulan la competencia. En Colombia, no se han dado las situaciones extremas, aun cuando sí se han presentado coyun-

turas en las que se busca desmontar los estímulos o, por el contrario, otras, en las que se asignaron recursos públicos con destinación específica, acentuando la concentración.

En una perspectiva de largo plazo, los últimos cincuenta años, la característica predominante de la economía colombiana es que se desenvuelve en medio de un Estado que no es abiertamente intervencionista, que tiene una participación relativamente reducida en la inversión industrial y agrícola, así como mayor concentración en las áreas de infraestructura y servicios públicos. Ese Estado, no obstante, tampoco es un Estado liberal que se haya desentendido de los apoyos sectoriales y que haya dejado la producción al libre arbitrio del mercado. El modelo de industrialización por sustitución de importaciones, ISI, se implementó con éxito, al igual que en otras regiones del mundo, en diversas áreas de la producción, permitió el desarrollo en bienes de consumo, intermedios y algunos bienes de capital relacionados con infraestructura y obras de ingeniería civil, de manera que quedó el gran vacío de no promover la producción de máquinas herramientas y la asimilación de las nuevas tecnologías [Bonilla 1998]. En la agricultura, también se crearon diferentes apoyos y se logró diversificar la oferta, consolidar algunos productos comerciales dirigidos a abastecer, prioritariamente, el mercado interno —azúcar, palma, arroz, etcétera— o los nuevos productos de exportación —flores, banano y frutales. La minería es, quizás, la actividad que más recibió el impulso del Estado, sea bajo la modalidad de inversión pública en petróleo, carbón y níquel, o bajo la generación de otras formas de gestión y control, como en los casos del oro, las esmeraldas, el hierro y los minerales no ferrosos.

Los instrumentos utilizados fueron varios, desde las políticas arancelarias y administrativas del comercio exterior, hasta las decisiones de inversión en el Instituto de Fomento Industrial, IFI, el programa de Desarrollo Rural Integrado, DRI y en otras entidades., todo ello con el apoyo de políticas de crédito con destino sectorial y tasas de interés diferenciales y de algunas exenciones tributarias. Además de las decisiones de inversión pública, el manejo administrativo y arancelario fue probablemente el mejor estímulo para la construcción del edificio industrial con que cuenta el país para afrontar los retos del siglo veintiuno. Sin embargo, el proceso se estancó a mediados de los años setenta y quedó la estela de una industria oligopólica, con mercado cautivo y poco acostumbrada a competir, lo que dio paso a los diferentes esfuerzos de apertura económica. Las reformas de comienzos de los noventa ampliaron el marco de la competencia, liberaron las importaciones y redujeron su costo, mientras la política macroeconómica se dirigió a estimular el consumo y a combatir la inflación, objetivo incorporado en la nueva Constitución como prioritario. Las autoridades

económicas soslayaron las posibilidades de la política sectorial y desmontaron buena parte de los instrumentos de apoyo. A partir de entonces, la disyuntiva entre estabilidad o crecimiento se resolvió aplicando drásticamente el mandato constitucional de defender el poder adquisitivo de los colombianos, de tal manera que el control de la inflación tiene hoy prioridad sobre el crecimiento y el empleo.

A la luz de las nuevas prioridades y con la meta de bajar la inflación a un dígito, se puso en marcha una serie sucesiva de reformas, tendientes a favorecer la internacionalización de la economía colombiana. Entre ellas, las más importantes fueron la liberación de las importaciones, la reducción arancelaria, la apertura al mercado financiero, la flexibilización del mercado laboral y el fortalecimiento de los recursos del fisco. La idea predominante era crear un nuevo marco de estabilidad, en el que las importaciones tuvieran el efecto de reducir los precios, vía mayor competencia, y ampliar la variedad de bienes y servicios, al tiempo que se diversificaban las fuentes de recursos abriendo las puertas a la repatriación de capitales y a la inversión externa, lo que confirmaría el margen de confianza adquirido internacionalmente. Unas fueron las expectativas y otros los hechos reales, de tal manera que mientras la meta de inflación se fue consiguiendo, luego de varios intentos fallidos, la economía se fue consumiendo lentamente, hasta llegar a la recesión, y la desconfianza e incertidumbre reemplazaron las dosis del optimismo inicial.

En la última década, se presentaron varios episodios en los que las políticas de estabilización afectaron seriamente el crecimiento. Algunos ejemplos son suficientes:

A comienzos de los años noventa, la tasa de cambio se encontraba por encima de su nivel de equilibrio, con lo que se favorecían los exportadores y la balanza comercial quedaba en superávit. El proceso de apertura condujo inicialmente a la liberación de las importaciones, luego, a la reducción arancelaria y finalmente, a una gran revaluación de la tasa de cambio, cuya consecuencia fue el tránsito del superávit a un profundo déficit comercial, al tiempo que las importaciones penetraron masivamente el mercado y las actividades productivas que no estaban preparadas comenzaron a flaquear. Los precios de los bienes importados se convirtieron en la señal del mercado sobre los productores nacionales, quienes quedaron en una situación desventajosa, originada en las variables de ajuste de los precios, dado que, mientras el bien importado tenía tres disminuciones continuas —la de trámites, el arancel y el diferencial cambiario—, los proveedores locales seguían con una tasa de inflación cercana al 20 por ciento. La revaluación alteró de manera significativa los precios relativos, dejando profundas huellas en la estructura productiva nacional: la quiebra de varios sectores agrícolas, la fractura de las cade-

nas productivas industriales, que sustituyeron insumos nacionales por importados, y la pérdida parcial de algunos mercados internacionales, en confecciones, cuero y otros bienes tradicionales.

Más grave aún que lo anterior fue el efecto de la apertura simultánea en lo comercial y lo financiero, con la eliminación del control de cambios y la implementación de una reforma administrativa, de resultados imprevisibles. El impacto de la apertura comercial era el esperado, en vista del abaratamiento de las importaciones, pero la eliminación del control de cambios, propiciado por la apertura financiera, dejó indefenso al aparato productivo nacional y lo sometió a una inmisericorde competencia de toda índole, legal, desleal y con contrabando. El principal efecto de la liberación financiera fue el ingreso de capitales externos, bajo diferentes modalidades, como deuda privada, como inversión externa y como repatriación de capitales, de los que no se consultó su origen. Al sumar todo ello, se creó una abundancia de divisas, que condujo a la revaluación cambiaria, base del comercio y la competencia legal. El ingreso de capitales fue más allá de lo enunciado y el mercado cambiario se convirtió en una lavandería de dólares que alimentó el comercio paralelo del contrabando, fenómeno que alcanzó niveles cercanos al 20 por ciento de las importaciones legales, fortalecido por la pérdida de capacidad policiva de la Dian —Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales—, la que también repercutió para que aparecieran formas de contrabando técnico y competencia desleal. La política de estabilización, junto a la búsqueda de nuevos recursos y a la pérdida de controles, dejó como consecuencia la mayor oleada de quiebras y de concordatos empresariales, de la que se tenga noticias en la historia colombiana y todo ello, antes de la recesión de 1999.

A lo largo de la década y por diferentes razones atribuibles a algún propósito coyuntural de estabilización, las tasas de interés o el precio del dinero crédito permanecieron excesivamente elevadas, lo que contribuyó al deterioro económico de las empresas, además del de las familias. Dos episodios fueron especialmente ilustrativos de esta situación: inicialmente, en medio de la crisis de credibilidad del gobierno Samper, se presentaron diferencias de opinión entre el Emisor y el Gobierno Central, en relación con los objetivos de la política y con la interpretación de la coyuntura; en esa polémica, predominó la opción del Banco y hubo por lo tanto restricción monetaria, situación que se mantuvo hasta que cambió la composición de la Junta Directiva de la entidad y los nuevos miembros aliviaron la tensión permitiendo la baja en las tasas de interés. No obstante, este alivio duró poco, debido al rápido deterioro de algunos indicadores. Un poco más tarde, cuando disminuyó el ingreso de los capitales externos y arreciaron los ataques sobre la banda cambiaria, los esfuerzos por estabilizarla y mante-

nerla condujeron a enormes incrementos de las tasas de interés, de modo que se encarecieron los créditos, se ahogó la confianza económica de las empresas, aumentó la cartera morosa y se agravó la situación de las familias usuarias del sistema Upac; aun cuando la banda se abandonó, el daño ya estaba hecho y este episodio fue el preludeo de la recesión. Los intentos de estabilizar la tasa de cambio tuvieron efectos desfavorables sobre la actividad productiva y sobre los ingresos de las familias, que se ahogaron financieramente, sin que la Ley de Reactivación Económica les haya dado el suficiente respiro.

Las políticas de estabilización incluyen el manejo adecuado de los desequilibrios fiscal y de cuenta corriente, los que, de acuerdo con experiencias internacionales, se pueden sostener, con déficit inferiores al 3,5 por ciento del PIB, siempre y cuando estén adecuadamente financiados. El déficit en cuenta corriente, que superó el 6 por ciento del PIB, se corrigió abruptamente con la recesión y la devaluación acumulada de los tres últimos años, la que de paso devolvió algo de competitividad a los productores nacionales y un nuevo aire a los exportadores. Esto demostró que la tasa de cambio de equilibrio es un instrumento importante de apoyo sectorial. El déficit fiscal, en cambio, se fue ampliando con la recesión y con el deterioro de algunos indicadores de la gestión pública, con el agravante de que su financiación tiene efectos nocivos sobre la tasa de interés y la demanda de crédito del sector privado. La deuda pública total pasó de ser el 41 por ciento del PIB de 1991, al 50,2 por ciento de 1999. Se convirtió en la principal fuente de financiamiento del déficit fiscal, sobretudo en el mercado interno, en el que promovió incrementos en la tasa de interés, como consecuencia de la competencia con el sector privado por los limitados recursos, hecho que precipitó el alto nivel de endeudamiento externo de este sector, durante el primer quinquenio, al encontrar fuentes más baratas y una tasa de cambio revaluada, así como las restricciones de crédito internas posteriores, las que aún se mantienen.

El último episodio representativo es más reciente y se produce sin haberse curado las heridas de la recesión de 1999 y cuando los síntomas de recuperación son aún muy débiles. En el año 2000, cuando algunos de los indicadores macroeconómicos fueron proclives a la recuperación del mercado interno, la devaluación devolvió competitividad a los exportadores, el déficit en cuenta corriente se corrigió, la inflación fue de un dígito y las tasas de interés bajaron, el desajuste fiscal persistió y presionó a buscar otras salidas, en términos de su financiamiento. Por lo tanto, se presentó una nueva reforma tributaria —ley 677 de 2000—, la sexta en los últimos diez años, mientras que los índices de evasión y elusión se mantenían. En fin, la reforma aparece como necesaria, desde el punto de vista de los requerimientos de recursos públicos, que no se pueden obtener

con privatizaciones, al tiempo que el nivel de endeudamiento es demasiado alto y costoso. Pero también aparece como inoportuna y poco eficaz, desde el punto de vista del recaudo, porque representa otra disminución del ingreso disponible, en medio de la estruendosa caída de la demanda y en medio de la incertidumbre sobre la recuperación económica.

Los resultados, después de diez años de haberse declarado la prioridad en el control de la inflación y haberse dejado de lado la política sectorial, no son halagadores. La persistencia por obtener una inflación de un dígito finalmente se logró, después de muchos años y con un costo social muy alto y sacrificando el crecimiento y el empleo, como consecuencia de la gran depresión de la demanda. Entre tanto, el tan anhelado equilibrio en los indicadores macroeconómicos no se ha conseguido. El uso de una política monetaria restrictiva y el creciente endeudamiento interno del sector público elevaron las tasas de interés a niveles que hicieron insostenible el crédito y ahogaron la rentabilidad de las empresas y los ingresos de las familias usuarias del crédito de vivienda, en beneficio de las entidades financieras, que terminaron convertidas en casas de empeño y sufriendo las consecuencias del duro apretón. Los desacuerdos entre las autoridades económicas también condujeron a implementar decisiones contrapuestas que afectaron la buena marcha de la economía y restaron espacio al sector privado, afectado por la oleada de quiebras y concordatos y por los embargos del sector financiero, por un lado. Por otro, se le redujo la capacidad de consumo, con la mayor demanda de recursos públicos en las seis reformas tributarias de la década, en un permanente cambio de reglas de juego. Los estímulos iniciales al consumidor, con ofrecimientos de mayor variedad y de precios más bajos, extendieron el mercado hacia los productos importados y agotaron las reservas del ahorro nacional, de lo que quedó una economía endeudada y con el más alto nivel de desempleo de su historia. En medio de la debacle se intentó recomponer la política sectorial con los Acuerdos Sectoriales de Competitividad. ¿Qué papel pueden jugar esos acuerdos?

ARMONIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICA Y SECTORIAL

El desarrollo de una política sectorial tiene dos requisitos: en primer lugar, la disposición política para concertar con los actores económicos el carácter y los alcances de la misma. En segundo lugar, armonizar las políticas macroeconómica y sectorial, para que las dos se orienten por el mismo objetivo: el crecimiento. A lo largo de la década, las disposiciones fueron variando. Al comienzo hubo una opción distante y poco partici-

pativa, que enfatizaba en la apertura del mercado; más tarde, intentos de acercamiento desde el gobierno y desconfianza desde los gremios, lo que no permitió concretar avances. Finalmente, ante la evidencia de la crisis, se procuró la recomposición de las cadenas productivas, por medio de acuerdos en pequeños sectores, particularmente aquellos orientados al desarrollo regional o con vocación exportadora. Evidentemente, la actitud ha cambiado y hoy se acepta que hay necesidad de identificar las dificultades para competir y ofrecer alternativas de solución diferentes a las inexorables leyes del mercado. Los diagnósticos indican que la competitividad colombiana está lejos de los estándares internacionales, que depende de lo que el país sabe hacer, de su infraestructura e instituciones y que para mejorar hay mucho camino por recorrer. Se trata de comenzar a entender que la base de la competencia está en las empresas, las cuales no se pueden dejar quebrar sin reaccionar: este reconocimiento es importante para seguir adelante.

Una vez tomada la decisión de actuar, quedan por resolver interrogantes como los siguientes: ¿a quién apoyar, cómo y con qué hacerlo? El primer aspecto conduce a una vieja discusión en la que hay posiciones discrepantes relacionadas con la equidad en la distribución de recursos y con la manera de seleccionar a los beneficiarios. Sin pretender retornar a viejas prácticas proteccionistas y de asignación discrecional de los recursos, las directrices de lo que se conoce como la nueva política industrial en el mundo se orientan a la promoción de actividades de Interés general, aquellas que generan externalidades positivas para todos los que estén en disposición de aprovecharlas y que se conocen como programas de política horizontal. Estos se acompañan de otros dirigidos a sectores, regiones o a una combinación de ambos, con propuestas específicas, correspondientes a la política vertical o sectorial, propiamente dicha. Los otros aspectos tienen que ver con instrumentos y recursos que permitan cumplir los compromisos adquiridos y que deben estar de acuerdo con las grandes directrices nacionales. En otras palabras, la efectividad de las políticas está en función de la armonización y coordinación de las mismas [Sánchez 1994] y del contenido de las políticas horizontal y vertical.

Haber tomado la decisión de actuar no es suficiente. Es necesario crear las condiciones para que la política sea efectiva y ello se relaciona, al menos, con tres aspectos: las directrices hacia un patrón de desarrollo, el volumen y la administración de los recursos y el papel del sector público como actor determinante. La competencia internacional se hace, fundamentalmente, con bienes y servicios transables, es decir, con productos agrícolas, mineros e industriales y en menor proporción con algunos servicios como transporte, turismo e intercambio de capacidades de las personas, bajo la figura de asesorías, consultorías e intangibles, además de

los diferenciales en los flujos financieros y el intercambio de información y comunicación. Alrededor de ellos giran las decisiones sobre el patrón de desarrollo y es allí donde las autoridades económicas deben consultar y decidir acerca de las prioridades del país, sea el fomento de bienes y servicios transables o el de aquellos que no lo son, aun cuando estos últimos constituyan una proporción mayoritaria en el PIB de cualquier Nación. Los acuerdos nacionales para mejorar la competitividad implican la promoción sectorial [Clavijo 1994], con algún criterio democrático de selección, y el apoyo de la política de estabilización macroeconómica, sea por el lado de los recursos o por el del gasto público.

La armonización de las políticas macroeconómica y sectorial es un objetivo teórico que debe tener expresiones prácticas precisas y contundentes. Los diversos instrumentos de la política macroeconómica deben coordinarse en procura de alcanzar, simultáneamente, los objetivos de estabilidad macroeconómica y crecimiento sectorial, de tal manera que la política monetaria y crediticia brinde recursos de crédito suficientes, con plazos razonables y con tasas de interés justas, que impidan que las empresas de los sectores productivos terminen pignoradas por las instituciones financieras. La política cambiaria es definitivamente el principal instrumento de promoción sectorial, excluida la posibilidad de proteger con aranceles y medidas administrativas, al permitir que una tasa de cambio de equilibrio para el largo plazo cree condiciones de cambio justo y reglas de juego claras a los productores nacionales, frente a las importaciones, lo que se pierde cuando hay revaluación y se obtiene en exceso, con una mayor devaluación. La política fiscal tiene dos caras: el apoyo a la inversión y las opciones relacionadas con las compras estatales. Ambas caras conciernen al destino del gasto público: la primera, por las decisiones en infraestructura o para la acción productiva directa estatal, y la segunda, por la elevada capacidad de absorción de bienes y servicios que tiene el Estado, al ser el primer consumidor de cualquier país.

Los elementos de la política sectorial, sea horizontal o vertical, tienen que ver con la implementación de instrumentos de las políticas monetaria y fiscal, en compañía de los acuerdos sobre el papel y las actividades que deben desarrollar los sectores público y privado. Entre los varios aspectos propicios para desarrollar una política horizontal se destacan la construcción de infraestructura, el fomento al cambio técnico, la capacitación y los programas de crédito. En todos ellos, la acción estatal puede ser directa, a través de la inversión o asignación de recursos, o indirecta, con la creación de condiciones para que el sector privado se fortalezca. En proporción muy importante, la infraestructura termina siendo un bien público, cuyo diseño, construcción y mantenimiento corresponde decidir en última instancia al Estado, mediante la asignación de rubros

representativos del gasto público, para ejecución directa o para otorgar al sector privado, por licitaciones o concesiones. De aquí se derivan figuras recientes como los contratos BOMT. El crédito lo manejan las instituciones del sector financiero. No obstante, el Estado puede asignar recursos y crear condiciones que faciliten el acceso a plazos y costos razonables, como bondad de la política monetaria. Los programas de cambio técnico y capacitación son también otro destino del gasto público [Vence 1995] y corresponden a la creación de estímulos para que el sector privado, sin discriminación, se apropie de las nuevas tecnologías y labore con personal de mayor calificación, al tiempo que se beneficia de los apoyos para la investigación desarrollo, I-D, y de la modernización empresarial, con las importaciones de bienes de capital.

La política vertical es aún más precisa y se vincula con programas específicos de competitividad y de productividad por sectores [Peres 1997] o regiones [Dussel 1997] o por la combinación de unos y otros. Siguiendo la propuesta de Lall [1995], esta política es una combinación de estímulos, creación de capacidades e instituciones vigorosas, en la que los incentivos son complementarios a las señales del mercado y se otorgan bajo la forma de instrumentos monetarios o fiscales, con créditos, subsidios o aportes directos del Estado a grupos de empresas u organizaciones gremiales encargadas de ejecutar los programas. La creación de capacidades se confunde con algunos aspectos de la política horizontal, en cuanto a la construcción de infraestructura y la asimilación de tecnología y de conocimientos específicos para desarrollar un sector o región, mientras las instituciones se encargan de hacer transparentes las relaciones entre los sectores público y privado, delimitar sus radios de acción y establecer los mecanismos de seguimiento y evaluación de los programas. El exceso de instituciones, la debilidad de las mismas, la falta de coordinación entre unas y otras o la falta de claridad sobre los alcances de los programas y los objetivos institucionales, además de la falta de recursos, son frecuentemente las causas del fracaso de muchas políticas y, al parecer, para evitar esas frustraciones lo más importante es la coordinación entre las autoridades monetarias y fiscales, con los encargados de los programas sectoriales y regionales.

En síntesis, esta relación no se puede desconocer y dejar al libre arbitrio del mercado. El desarrollo sectorial puede promoverse con una combinación de políticas donde los objetivos de estabilidad y crecimiento sean complementarios y donde los actores económicos dispongan de tres campos de acción: a) la estabilidad macroeconómica como una regla de juego clara, donde las autoridades económicas toman decisiones que afectan al conjunto de la economía; b) la armonización entre las autoridades, para asignar recursos y promover inversiones que permitan

construir capacidades en infraestructura, conocimiento tecnológico y formación de capital humano, y c) la apropiación de recursos crediticios y decisiones de gasto público, para desarrollar sectores y regiones específicas, con buen apoyo institucional. La macroeconomía es importante pero no hay que olvidar que tiene efectos sobre toda la economía. Por eso, la solidez de las instituciones que hacen la política y sobre todo la credibilidad que despiertan son aún más importantes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bonilla, Ricardo, Umaña, Germán y Zerda, Álvaro. 1998. *Una propuesta de política industrial para Colombia*, CID – Universidad Nacional de Colombia, Ministerio de Desarrollo, Bogotá.
- Bucaille, Alain y Costa de Beauregard, Bérold. 1988. *Les Etats, acteurs de la concurrence industrielle*, Economica, París.
- Clavijo, Fernando y Casar, José. 1994. *La industria mexicana en el mercado mundial, elementos para una política industrial*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Dussel, Enrique, Piore, Michael y Ruiz, Clemente. 1997. "Hacia un nuevo paradigma industrial", *Pensar globalmente y actuar regionalmente*, Unam, Fundación Ebert y Editorial JUS, México.
- Lall, Sanjaya, "Creación de la ventaja comparativa: el rol de la política industrial", *Desarrollo endógeno*, Creset, Colciencias, Fonade, Bogotá.
- Peres, Wilson, coordinador. 1997. *Políticas de competitividad industrial. América Latina y el Caribe en los años noventa*, Siglo XXI editores, México.
- Sánchez, Fernando, Fernández, Manuel y Pérez, Eduardo. 1994. *La política industrial ante la apertura*, Fondo de Cultura Económica, Secofi, México.
- Stiglitz, Joseph. 1994. *Economía*, Ariel Economía, Barcelona.
- Vence Deza, Xavier. 1995. *Economía de la innovación y del cambio tecnológico*, Siglo XXI de España editores, Madrid.