

---

# ESTADO Y COMPETITIVIDAD EN LOS ESQUEMAS DE LIBERALISMO ECONÓMICO

**CARLOS ALBERTO MONTOYA CORRALES**

## INTRODUCCIÓN

Desde que el esquema proteccionista fue superado como estrategia de desarrollo, la política económica se orientó hacia una revalorización de la importancia del libre mercado; las menores restricciones al intercambio de bienes y servicios, la libertad a la competencia e iniciativa privada, el énfasis en las políticas de integración han sido sus principales resultados. En consecuencia el panorama que presenta la coyuntura que encierra la aplicación de las políticas de apertura, se caracteriza por una profundización definitiva de la liberalización, a pesar de las fuertes discusiones que se presentaron acerca de la gradualidad en muchos de los países de América Latina.

Ante tal iniciativa, los argumentos en favor de la llamada desprotección no se harían esperar. El nuevo orden económico internacional; el derrumbamiento de las economías centralmente planificadas; la cada vez mayor internacionalización de las economías junto al éxito reciente de las economías del sudeste asiático, estarían acompañadas de la actual dinámica del comercio mundial, que introduce un nuevo rumbo y dinamismo a las relaciones comerciales. En consecuencia adquirir competitividad en el ambiente internacional se ha constituido en una urgente necesidad para todas las naciones, en particular para las subdesarrolladas, como la nuestra, cuyo sector externo debe dinamizar el crecimiento de sus economías.

Sin embargo, el avance en el libre mercado ha suscitado sus propias contradicciones, pues, la autonomía productiva de los países se ha puesto en peligro, ante las agresivas estrategias de algunos de éstos orientadas a conquistar nuevos mercados y a las inconsistencias de los llamados programas de ajuste estructural, como bien se evidencia en la región. Lo que ha generado que los países protejan nuevamente sus economías colocando en entredicho los llamados procesos de internacionalización y globalización.

Así, frente a la iniciativa de expansión de las relaciones comerciales, el proceso de liberalización ha cedido el paso a la implementación de estrategias de competitividad, propulsoras de la modernización productiva, y a los acuerdos de integración en los países marginados de los grandes circuitos del comercio: Grupo de los Tres, Mercosur, Caricom y Zonas de Libre Comercio como las de Colombia con Venezuela y Ecuador, entre otras. Estas estrategias de liberalización constituyen, a su vez, una nueva forma de libre competencia desde los mercados protegidos.

Este complejo escenario de iniciativas y establecimiento de nuevas relaciones ha trascendido el marco institucional y definido nuevas reglas de juego de los diferentes agentes económicos. El mercado ha pasado a constituirse en la causa y

---

CARLOS ALBERTO MONTOYA CORRALES. Departamento de Economía, Universidad EAFIT.

---

consecuencia de la toma de decisiones de los empresarios. En particular el nuevo papel que adquiere el mercado ha cambiado la de los empresarios colombianos frente a la forma no sólo de permanecer sino incluso de ganar presencia en el comercio exterior. El criterio de la aplicación de la ventaja comparativa, basada en el costo de la mano de obra o de los recursos naturales, ha pasado a un segundo plano; hoy se reconoce la importancia de la creación de las ventajas, de la innovación, a partir del fortalecimiento del recurso humano y la transferencia de tecnología.

**El proceso de liberalización ha cedido el paso a la implementación de estrategias de competitividad, propulsoras de la modernización productiva, y a los acuerdos de integración en los países marginados de los grandes circuitos del comercio: Grupo de los Tres, Mercosur, Caricom y Zonas de Libre Comercio como las de Colombia con Venezuela y Ecuador.**

En cuanto a la producción industrial, la nueva orientación del mercado ha obligado a un serio replanteamiento de la estructura productiva y del proceso de comercialización. De esta manera, los llamados procesos de liberalización, conocidos en la región bajo el nombre de aperturas económicas, y sus estrategias de modernización pretenden garantizar mayor eficiencia y niveles de competitividad internacional, mejor calidad y precios cercanos a los de la economía mundial, entre otras ventajas.

No obstante, los resultados no son muy halagadores en muchos de los países de la región; en Colombia, por ejemplo, hoy es evidente que el modelo liberacionista careció de antecedentes que lo hicieran exitoso, ya que previamente no se recorrió ningún camino real en su preparación. Es decir, la reconversión y modernización de la industria, como requisito de la tan anhelada competitividad industrial, ha estado ausente del programa de modernización e internacionalización de la economía. Por ello, lo abrupto de su puesta

en marcha sólo podría producir efectos inesperados para los pregoneros de dichos esquemas de política económica.

## **EL LIBERALISMO ECONÓMICO Y LA NO INTERVENCIÓN DEL ESTADO**

Bajo el nuevo orden económico mundial y el predominio de los esquemas de política sustentados en las oportunidades del mercado, dentro del país se han venido enfrentado nuevos desafíos: consolidar el proceso de apertura, sustentar estratégicamente su inserción en el espacio económico mundial, precisar los términos y el alcance de los acuerdos comerciales, promover el mayor crecimiento, acentuar los programas sociales y los planes de inversión, así como adecuar la estructura de la producción a los requerimientos de la oferta y demanda que dominan al mercado mundial. Sin embargo, ante semejantes retos, sorprende la confianza puesta en el automatismo dado a los modelos de modernización para el logro de estos objetivos, al condicionar los mismos a la iniciativa privada y los efectos de las libres fuerzas del mercado.

El supuesto común derivado de las teorías clásicas y neoclásicas del comercio, que la apropiación tecnológica y la eficiente asignación de los recursos, es gratuita y pasivamente seleccionada por los países y en particular por las empresas, constituye un claro sofisma que atenta de manera dramática contra las posibilidades de implementar programas de desarrollo industrial apoyados en una política sectorial, ajustada a las capacidades reales de adaptación de la técnica y la tecnología a nuestras reales condiciones de producción.

En esencia el problema radica en que, por una parte, ante el predominio de los postulados de la teoría clásica, en su versión actual, el neoliberalismo económico, se ha generalizado entre economistas, políticos y gobernantes, la creencia de que los mercados son perfectamente competitivos y que el funcionamiento de una economía de este tipo debe llevar a una sociedad a obtener los máximos niveles de bienestar posible. Por el contrario, la evidencia empírica registra la presencia de mercados no perfectamente competitivos y que, además, la desigual distribución de los recursos no asegura resultados económicos justos ni niveles de bienestar satisfactorios para la sociedad. En otras palabras la realidad muestra como los objetivos de eficiencia, productividad y

---

bienestar van acompañados de políticas de desarrollo dentro de las cuales el Estado juega un papel crucial.

Lo anterior no implica la presencia de Estados "paternalistas". Se requiere de un Estado que intervenga en forma mínima en la economía, un Estado que cumpla funciones mínimas en la organización de la producción, y en general de la sociedad; donde sus funciones básicas se circunscriban a orientar al sector productivo para la toma de decisiones, asegurar el cumplimiento de la ley y proteger a los ciudadanos de las amenazas que resultan de exponerse a las influencias externas. Se requiere un Estado que realice aquellas actividades complementarias a la producción (infraestructura productiva y de comercialización, sistemas de información, educación, entre otras) e incluso que propenda por el bienestar social.

Son estas las lecciones que ofrecen las economías exitosas en la aplicación de "estrategias liberalizantes" como las de Asia-Pacífico. En el objetivo de transformación productiva en búsqueda del mayor progreso, el gobierno japonés vio la necesidad de desempeñar un papel activo en el proceso de industrialización, para evitar así dejarlo exclusivamente en manos de las fuerzas del mercado: la implementación de planes indicativos de mediano plazo, la asignación de recursos financieros a sectores estratégicos y la activa participación en las negociaciones directas en los mercados internacionales; constituirían respuesta directa, de un lado, a las imperfecciones de los mercados y a las manifestaciones de escasez e inadecuada asignación de los recursos y, de otro, a los objetivos de productividad eficiencia y bienestar.

En situación extrema en los países del sudeste asiático estaría la experiencia de Hong Kong. Con una política comercial de *laissez faire* (política de dejar hacer) fuertemente arraigada en el paradigma neoclásico de estrategia de desarrollo; el gobierno no intervino en mercados de productos, ni para apoyar industrias particulares, ni para proteger al sector fabril. No orientó las inversiones actuando sobre la asignación de los recursos e inversiones extranjeras. Sin embargo, la estrategia de participación se orientó hacia la creación de las condiciones necesarias para que la industria elevara su nivel tecnológico, de productividad y competitividad. Intervino para suministrar educación

y entrenamiento, tierras subsidiadas a los fabricantes, servicios de información y apoyo a las exportaciones.

Su intervención "funcional" estaría igualmente en el papel que juega a través de su Centro de Productividad, donde ejecutaría diversos servicios tecnológicos para apoyar a sus productores en el perfeccionamiento tecnológico. Incluso sería selectivo, al escoger al sector vestuario y articularlo a la creación del Centro de Entrenamiento y Diseño de Textiles y Confecciones. Así, si bien la intervención del gobierno no fue tan grande como en las otras economías de Asia-Pacífico, el nivel de participación confirma que la libertad comercial no necesariamente constituye la mejor forma ni la exclusiva de transformación de la estructura productiva y promoción de la manufactura competitiva.

Este protagonismo del Estado en los países de Asia-Pacífico distingue claramente su participación. Los gobiernos han actuado menos en los campos en los cuales los mercados funcionan bien y han centrado su atención a aquellas actividades en donde los mecanismos del mercado no garantizan los resultados esperados o donde se presentan fallas en dichos mecanismos.

---

**En esencia el problema radica en que, por una parte, ante el predominio de los postulados de la teoría clásica, en su versión actual, el neoliberalismo económico, se ha generalizado entre economistas, políticos y gobernantes, la creencia de que los mercados son perfectamente competitivos y que el funcionamiento de una economía de este tipo debe llevar a una sociedad a obtener los máximos niveles de bienestar posible.**

---

En este sentido, las aspiraciones de internacionalización de la economía colombiana, mediante la articulación a los diferentes mercados, y la inserción eficiente en la economía mundial, bajo

---

la profundización de la capacidad competitiva, deberán partir del reconocimiento de las imperfecciones de los diferentes mercados. Particularmente si se tiene presente que la excesiva concentración de la tecnología limitan el aprovechamiento de las mayorías de las tecnologías industriales, en parte como resultado de la escogencia de técnicas e innovaciones equivocadas debido a los precios distorsionados.

El proceso de selección, absorción y dominio de la tecnología que demandan los productores industriales no es pasivo ni fortuito, este requiere de la autoridad, experiencia y recursos del Estado con el objeto de solucionar problemas de sectores e industrias específicas, a fin de elevar la productividad de los factores. La actividad de cooperación del gobierno, respecto al sector privado, no es más que la creación de un escenario que permita lograr eficiente transferencia y dominio de la tecnología, requisitos fundamentales en el establecimiento de nuevas ventajas comparativas y competitivas.

### **COMPETITIVIDAD Y ESTADO**

El punto de partida en la construcción de realidades económicas más complejas, la constituye la creencia de que el comercio internacional es capaz de generar estructuras dinámicas, dada la posibilidad que tiene de incitar a un ajuste productivo más eficiente. Sin embargo, la experiencia internacional tiende a demostrar que la implementación de esquemas hacia el libre comercio, refuerza las estructuras productivas que existen al momento de la apertura, más bien que tratarlas de cambiarlas.

De ahí que, los modelos aperturistas no constituyan la panacea para las economías cuyos esquemas de desarrollo implementados no les ha permitido su inserción al comercio mundial. Los objetivos de transformación tienen antecedentes en la aplicación de estrategias competitivas. Los incrementos en la productividad dentro de una economía y de competitividad de sus sectores, están asociadas al desarrollo tecnológico de la misma. Por tanto, si la economía colombiana estuvo protegida por tanto tiempo, en medio de un ambiente sectorial disperso, cada vez más fraccionado y sin ningún interés en estrategias con otros sectores; el resultado más obvio del proceso de liberalización sería la mayor dispersión.

Anticiparse a los efectos adversos que el proceso de apertura pudiera ocasionar, implicaría asumir un compromiso que permitiera al interior del país generar una capacidad de aprendizaje y de manejo tecnológico para hacer más competitivos los productos en el mercado mundial, diversificar su comercio internacional e irrigar los aportes de una cultura beneficiada por la innovación endógena, tal como ocurrió en las economías del sudeste asiático y en las industrializadas de Europa.

Los pocos resultados obtenidos a partir de la puesta en marcha del modelo aperturista muestra el nivel de escasa preparación. El reconocido rezago en el proceso de industrialización y de inserción en los mercados internacionales, la ausencia de una tecnología de base (bienes de capital y procesos) para sectores de bienes estratégicos, la débil infraestructura de complementación (vías, puertos, carreteras, sistemas de información) junto a la falta de desarrollo de nuevos conocimientos, destrezas y formas organizacionales e interrelaciones empresariales, se constituirían en determinantes del proceso de transformación productiva.

Poder dotar al país de una infraestructura productiva y de un ambiente que fomente la actividad de las empresas, hace imprescindible encarar el problema del desarrollo desde una perspectiva compleja que comprenda una dinámica dialéctica de transformación que involucre a la producción tanto como a los individuos; en este sentido cobran fuerza las iniciativas públicas y privadas orientadas al desarrollo en ciencia y tecnología; ejecutar nuevos proyectos de inversión en este campo, encaminados a la modernización de las empresas y a la adopción de nuevas tecnologías, se constituye en un asunto prioritario si se quiere una verdadera convergencia entre la incorporación del progreso técnico y el objetivo de alcanzar niveles de competitividad internacional, asociados a una función institucional de generación de oportunidades

Al respecto, es interesante la importancia que adquiere el trinomio ciencia - tecnología y sociedad en los procesos de internacionalización. Si bien la ciencia y la tecnología constituyen motor de desarrollo económico y de la innovación social, la sociedad y la economía son motores del desarrollo científico y tecnológico. En este sentido, la pregunta por el nivel de articulación del trinomio adquiere singular importancia pues, permite

---

observar la forma como se produce la incorporación de las actividades de investigación en la esfera económica y social.

**Anticiparse a los efectos adversos que el proceso de apertura pudiera ocasionar, implicaría asumir un compromiso que permitiera al interior del país generar una capacidad de aprendizaje y de manejo tecnológico para hacer más competitivos los productos en el mercado mundial, diversificar su comercio internacional e irrigar los aportes de una cultura beneficiada por la innovación endógena.**

---

La respuesta a otros interrogantes hace posible el acercamiento al estado en que se encuentra nuestra sociedad y nuestra economía, ¿cuál es el nivel de integración entre el trabajo manual e intelectual?. ¿A que nivel de participación se encuentra el sector empresarial en las actividades de investigación y desarrollo? ¿Cuál es el grado de desarrollo institucional en el que se encuentran los programas de ciencia y tecnología?

Con respecto al primer interrogante, si se considera que las naciones marchan hacia el término de su grandeza con el mismo paso con que camina la educación, es obvio el impulso que generan los programas formativos a todos los niveles. De ahí la necesidad de enfatizar en la educación sobre todas las otras actividades lo que implica articular el sistema de educación al desarrollo social, público y económico y más particularmente en el desarrollo empresarial nacional. En este sentido, el reto inicial en aras de articularse a un sistema económico moderno la constituye la reconversión a nivel de renovación ideológica, donde la educación esté en el centro de la sociedad y la producción.

El largo descuido de la educación en Colombia se ha manifestado en el bajo rendimiento académico, el elevado número de alumnos que

abandonan las aulas, el bajo nivel de graduados, los malos salarios de maestros y profesores, la poca calificación del personal educativo, la carencia con propósito o visión para la educación que se suma a la falta de apoyo real y continuo del gobierno y al gran aislamiento del sector privado de la definición de un programa de educación y formación integral corroboran la independencia con la cual se han gestado los proyectos de desarrollo económico (entendidos como la expansión de la producción) y la promoción del talento y la calificación de la población.

Nuevamente las lecciones parecen estar mal aprendidas. Considerando nuevamente a Asia-Pacífico, es claro como países como Singapur han dependido para su desarrollo casi exclusivamente del talento y la calificación de su población. Bajo la concepción de: educar a cada individuo hasta su máximo potencial; desarrollar una fuerza laboral que responda a las necesidades de cualquier industria del mundo; y del entrenamiento y la actualización como actividades que deben ser continuas; se reconoce en la educación el único instrumento mediante el cual a cada individuo se le da la oportunidad para que progrese la sociedad.

Sin embargo, y considerando nuevamente la realidad colombiana; en el escenario de retos estos no serían problemas si los gobiernos más allá del protagonismo en la convicción sobre el papel de la educación no tratasen de eximir la responsabilidad, argumentando problemas de tiempo, presupuesto o la presencia de otras metas prioritarias en sus programas. Las reglas de la competencia no dan lugar a los argumentos justificadores de proyectos inconclusos; al respecto se requiere contar con un individuo creativo, ético, investigador, con alta capacidad de comunicación organizacional, informado, actualizado, y ésto requiere de la concurrencia institucional.

Lo anterior evidencia la falta simetría entre la educación y la actividad productiva en Colombia; la primera relegada tradicionalmente a un servicio del estrato, cuyo patrimonio es fundamentalmente académico y reflexivo; frente a la actividad de la producción asumido como una labor de individuos "prácticos" que no pierden su tiempo reflexionando. Esta es una concepción clásica de la separación entre el trabajo manual e intelectual.

---

La respuesta a estas inconsistencias lo constituye el énfasis dado en los últimos años a la educación básica como eje de la política educativa y la "puesta en marcha" de un conjunto de nuevas estrategias de mejoramiento de la calidad. Tales transformaciones de las instituciones educativas y un nuevo modelo de organización educativa y asignación de recursos para el sector. Sin embargo, esta nueva orientación no es más que conceptual. Se requiere para llevarla a la práctica de una elaboración más detallada de sus componentes, de una mejor escogencia de medios, de una mayor capacidad de movilización de la sociedad y de ejecución de lecciones intersectoriales.

El segundo interrogante, la articulación del sector privado en los programas de ciencia y tecnología constituyen una etapa de transición cuya expresión se manifiesta en el nivel de desarrollo institucional de tales programas. Con el fin de mejorar las condiciones de productividad y competitividad, se adelanta programas de aumento de la cobertura y mejoramiento de la calidad en la educación técnica y profesional. Los centros de capacitación del SENA junto con las Universidades y demás centros de formación tecnológica se encargan de ofrecer programas de formación profesional y de servicios tecnológicos a los usuarios, buscando un mayor relacionamiento con las perspectivas de evolución sector productivo, a través del desarrollo de lo que se ha dado en llamar "cultura de la innovación" y el desarrollo de capacidades de gestión y de generación de tecnología en la propia empresa.

El apoyo del sector privado a la modernización y redimensionamiento del SENA, constituye un primer compromiso con los programas de educación. No obstante, es necesario pensar en la creación de centros de formación especializada cuyos servicios potencien el desarrollo de actividades manufactureras de reconocido dinamismo y capacidad competitiva ante el uso de la capacitación, entendida como factor productivo. No obstante, los bajos niveles de articulación entre empresa y sector privado exigen de una mayor presión por planes de Política Científica y Económica que develen nuevas modalidades de relacionamiento en un medio ambiente cada vez más competitivo.

Esta nueva lección deberíamos aprenderla incluso de aquellas sociedades liberales a ultranza, donde las universidades funcionan como verdaderas

empresas y donde las empresas funcionan como verdaderas universidades en los campos de la investigación y el desarrollo, y donde a pesar de la autonomía e independencia que se deriva de la experiencia, la intervención del estado no está ausente. Allí en algunas ocasiones éste se ha visto introduciendo medidas que favorezcan algunos aspectos concretos de la generación de investigación y desarrollo.

No se puede desconocer que si bien la empresa ha recurrido a las instituciones de educación para sus innovaciones, es claro que en el pasado parece no haber necesitado ni realizado gran parte de sus resultados. Durante los últimos años, el sector productivo colombiano ha permanecido al margen de la carrera tecnológica y de sus necesidades. Durante los últimos años las instituciones educativas (universidades y centros tecnológicos) han proporcionado a la sociedad lo que esta solicita, educación y profesionales, y ha satisfecho el mínimo de necesidades técnicas que la industria manifestaba tener. Así pues parece que si bien entre ellas no hubo divorcio sí hubo un entendimiento tranquilo propio a un matrimonio aburrido.

Las tendencias presentadas y la iniciativa de transformación real de la sociedad tienen que pasar por el reconocimiento de los programas de investigación y desarrollo. En el papel de la ciencia y la tecnología y la sociedad la clave está en la asimilación de la cultura y la integración en las diversas políticas sectoriales. La cooperación interinstitucional resulta básica por lo menos a tres niveles: unidades de investigación y desarrollo de las empresas y sus centros técnicos, los centros públicos de investigación y las unidades de administración, programación y fomento público y privado; las cuales deberán identificar sus flujos de oferta y demanda; los incentivos así como las prioridades, objetivos y criterios de financiamiento. El esquema de cooperación declarará el valor estratégico de las investigaciones básicas, el liderazgo de las empresas en la investigación tecnológica, el papel del Estado en la promoción de la difusión y el uso de la tecnología y la innovación.

Finalmente, valga resaltar el avance en estos programas que representa la presencia del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. Los organismos directivos, los consejos conformados por funcionarios estatales investigadores activos y

---

miembros del sector productivo, quienes recogen las mayores intenciones de carácter institucional, las cuales se consolidan con los decretos que liberan las posibilidades de asociación entre sectores productivos y entidades públicas, y se complementa con la adhesión de Colciencias al Departamento Nacional de Planeación y la creación de los llamados programas nacionales de ciencia y tecnología.

A este nivel, una primera y muy seria dificultad para la promoción de posibles resultados es la ausencia de sistemas de información eficientes, que permitan a las comunidades académicas y productivas una amplia difusión y uso de conocimientos e innovaciones; en segunda instancia, la ausencia de una "cultura de la información" que rompa con la indiferencia por los procesos de transferencia del desarrollo científico y técnico. Sólo el uso nacional de estos resultados hará posible acabar con la desconfianza estructural entre los poderes públicos y privados, otro obstáculo por superar. Al respecto la responsabilidad del Estado por llenar este vacío es casi exclusiva, si se considera que la aplicación de los modelos liberales han definido en la reasignación de funciones, entre el sector público y el sector privado, a ésta como función gubernamental.

En síntesis, es difícil aceptar, ante la presencia de tan evidentes limitaciones que la simple declaración de políticas liberalizadoras conduzcan a un país como Colombia por la senda del desarrollo; si bien se enuncian funciones específicas del Estado y los agentes privados, la coherencia de

las mismas se define en términos de los niveles de madurez de la economía y en general de la sociedad. En este sentido el camino por recorrer desde el punto de vista institucional es grande, al igual que la identificación y promoción de las variables asociadas con la innovación, creatividad y perfeccionamiento técnico, si se quiere alcanzar objetivos de internacionalización de la economía y una real globalización de la producción en la promoción de estrategias de competencia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Lanzas Girones, Antonio. "El eslabón roto. Aproximación al tema de las relaciones Universidad Empresa". España. Cooperación Española. 1995.
- Lora, Eduardo y Cristina Lanceta. "El Salto Social en Discusión". Santafé de Bogotá. Tercer Mundo Editores. 1995.
- Presidencia de la República. Consejo Nacional de Competitividad. "Estrategia Nacional de Competitividad". Versión preliminar. Santafé de Bogotá, 1995.
- República de Colombia. DNP. "El salto educativo. Educación: eje del desarrollo del país. Documento Conpes 2738 -Mineducación- DNP: UDS. Santafé de Bogotá, Octubre de 1994.
- Villamizar A. Rodrigo. y Juan Carlos Mondragón. "zenshin. Lecciones de los países de Asia-Pacífico en tecnología, productividad y competitividad. Santafé de Bogotá. Editorial Norma. 1995.