

Notas sobre política de desarrollo productivo en Colombia

Marcela Eslava, Marcela Meléndez y Guillermo Perry*

Este documento contiene una serie de reflexiones sobre políticas de desarrollo del sector productivo, que surgen de investigaciones de los autores, algunas de estas en compañía de otros investigadores.¹ El texto, estructurado a manera de “postre de notas”, plantea reflexiones puntuales sobre diferentes temas relacionados con la política de desarrollo productivo en Colombia.

La institucionalidad: colaboración público-privada en el marco del Sistema Nacional de Competitividad²

El diseño de la política de desarrollo productivo en Colombia tiene una característica peculiar, comparada con la de otros países: existe una institucionalidad formal para el diseño de estrategias marco de la política de competitividad, en la cual la colaboración público-privada tiene un papel central. El Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad, conformado por representantes del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Industria y Comercio, Colciencias, el consejero de competitividad, dos representantes del sector privado, Confecámaras y el Consejo Privado de Competitividad, fija las metas de la agenda de competitividad del Gobierno, incluyendo el diseño de acciones concretas para llegar a esas metas y la asignación de responsabilidades a través de agencias del Estado.³

La permanente y fluida colaboración público-privada en el marco del Comité Ejecutivo, y la preponderancia que se le otorgue como efectivo diseñador de iniciativas de competitividad, son activos de gran importancia para avanzar en el diseño óptimo de estas propuestas y en su implementación efectiva. El Comité combina una membresía muy limitada y de alto nivel, con la representación de los sectores más relevantes del Gobierno, y la presencia de representantes privados con capacidad técnica. El primer elemento lo hace eficaz como escenario de discusión, el segundo, le permite articular sectores del Gobierno cuya coparticipación es condición necesaria para el avance de muchas iniciativas, y el tercero le otorga capacidad de identificar los principales obstáculos a la actividad privada y le da continuidad.

La efectividad de ese Comité como diseñador y articulador de políticas depende, sin embargo, de cada gobierno. Tanto la Presidencia como las agencias gubernamentales que tienen roles importantes en la

Principales resultados

- La activa colaboración público-privada en el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad ha dado algún grado de continuidad a agendas públicas de competitividad que solían sucumbir a cambios de gobierno o incluso a relevos ministeriales.
- Los mayores éxitos del Programa de Transformación Productiva se han dado en la remoción de fallas de gobierno (carencia de regulaciones, complejidad de trámites, falta de articulación entre agencias del Gobierno) identificadas a través de la interacción entre el Programa y el sector privado.
- Los préstamos de segundo piso de Bancóldex han generado importantes ganancias en empleo, producción, productividad y actividad exportadora para sus beneficiarios.
- Las firmas manufactureras jóvenes crecen a mayores tasas que las establecidas, mientras que las pequeñas crecen menos que las grandes.

*Acerca de los autores

Marcela Eslava es profesora de economía en la Universidad de los Andes. Guillermo Perry es igualmente profesor de economía en la Universidad de los Andes, fue economista jefe para América Latina del Banco Mundial y ministro de hacienda. Marcela Meléndez es socia de Econ Estudio y profesora de cátedra de Economía en la Universidad de los Andes. Comparten su interés por temas relacionados con la dinámica del sector productivo y han investigado al respecto durante años.

¹ En particular, algunas de las reflexiones contenidas en este documento surgen de trabajos conjuntos con John Haltiwanger y Alessandro Maffioli. Las discusiones con ambos, así como aquellas con funcionarios y exfuncionarios del Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Consejería para la Competitividad, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), Bancóldex, el Consejo Privado de Competitividad, y con otros colegas, han sido insumos fundamentales para las reflexiones que aquí presentamos. Agradecemos esas contribuciones. Por supuesto, las recomendaciones aquí contenidas no comprometen a ninguno de esos interlocutores.

² Véanse mayores detalles en Eslava, Meléndez y Perry (2013).

³ La representación privada estuvo en cabeza exclusiva del Consejo Privado de Competitividad hasta el 2012. Confecámaras ingresó para coordinar la representación privada en las comisiones regionales de competitividad.

implementación de la política de competitividad, pueden decidir mover una agenda de competitividad al margen de las instituciones previstas en el Sistema Nacional de Competitividad y del Comité Ejecutivo en particular. La primera recomendación de este documento, por tanto, es que el Gobierno no deje de aprovechar el activo que tiene en el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad, y más bien lo fortalezca.⁴

Ese activo le permitirá darle continuidad a la agenda que trae de su periodo previo, potenciando sus logros, y también a la agenda de este periodo hacia el futuro. Y le brindará una ventana desde la cual identificar con mayor efectividad los campos de acción prioritarios para su actividad en pro de la competitividad, pues es el sector privado, representado en ese Comité, el que se enfrenta a las barreras que frenan su desarrollo. La presencia del sector privado en este Comité ha sido fundamental para darle, por primera vez en décadas, alguna continuidad a la política marco de la competitividad.

Por supuesto, tener representación privada en el diseño de las políticas de competitividad también entraña el peligro de que esa representación se use para diseñar políticas que faciliten la captura de rentas, bien sea por parte del sector productivo y en detrimento de la eficiencia de la economía y, por tanto, de los consumidores, o por parte de sectores específicos en detrimento de otros. Hasta el momento ese peligro se ha conjurado, en gran medida, por una mezcla de características del representante privado y la afortunada escogencia de temas.⁵ Pero no hay talanqueras formales que impidan una eventual captura del Sistema por parte de intereses particulares o un consecuente marchitamiento de ese Sistema como escenario de colaboración público-privada efectiva. Por tanto, es importante crear condiciones que hagan el actual equilibrio sostenible. Una de estas puede ser la de limitar la participación de esos representantes privados a la discusión de temas de carácter principalmente transversal, o en lo que corresponde a iniciativas que requieren una implementación focalizada, y limitar su participación al diseño genérico de la iniciativa, sin extenderla a la implementación de la focalización.

Política “moderna” de desarrollo productivo

Política industrial moderna es la expresión en boga para hablar de políticas de desarrollo productivo. Su característica fundamental es enfocarse en solucionar fallas que impiden el desarrollo dinámico del sector productivo, cuya remoción requiere del concurso del Gobierno, ya que el sector privado no podría solucionarlas de manera independiente. *Fallas de mercado* —competencia imperfecta, externalidades, bienes públicos, asimetrías de información—, *fallas de coordinación* —como insuficiente investigación para desarrollar una semilla que beneficiaría a múltiples productores pero a ninguno tanto como para que financie esa investigación—, *fallas de gobierno* —como excesivos trámites, insuficiente o excesiva regulación o subprovisión de bienes públicos— son las grandes categorías.

Nuestra segunda recomendación es que toda iniciativa

de política de desarrollo productivo esté orientada a solucionar fallas de mercado, de coordinación o de gobierno. Esta se encuentra lejos de ser una recomendación innovadora, pero no es redundante en un contexto en el cual múltiples sectores demandan protección rentista.

La pregunta más difícil, sin embargo, es cómo focalizar estas políticas modernas. Excepto por un puñado de iniciativas verdaderamente transversales a los intereses del sector productivo —como la política macro de logística de transporte—, las políticas industriales modernas, como era el caso de la “vieja” política industrial basada en protección, subsidios y exenciones tributarias, requieren focalización. Si el Gobierno provee recursos para innovación, irán a unos sectores y proyectos específicos; si aumenta cupos en educación tecnológica, serán en un grupo específico de tecnologías; si remueve regulaciones, serán las pertinentes a algunas actividades particulares; si construye infraestructura, estará ubicada en alguna región particular.

Varias voces muy reconocidas, entre las que se cuenta la del mismo Consejo Privado de Competitividad, han venido abogando porque la focalización combine un carácter sectorial y regional, y que su principio rector sea la búsqueda de la sofisticación y la diversificación del aparato productivo. Por ejemplo, los cupos en educación tecnológica y los recursos para investigación se destinarían prioritariamente a los sectores que más necesite la economía para diversificarse y sofisticarse, y serán estos sectores los que tengan prioridad en términos de la remoción de los trámites innecesarios que los afectan o de la provisión de bienes públicos específicos.

La focalización sectorial, sin embargo, enfrenta el riesgo potencial de desvirtuar el discurso mismo de la política industrial moderna: no es infrecuente que tanto el discurso como la práctica de focalizar con criterios de diversificación y sofisticación terminen abandonando toda discusión sobre fallas de mercado, de coordinación y de gobierno.

La tercera recomendación de este documento, por tanto, es que el principio rector para la focalización de las políticas desarrollo productivo sea también la identificación y priorización de las fallas de mercado, coordinación o gobierno que cada una de esas iniciativas pretende solucionar.

Reconocemos el dilema al cual se enfrenta la ejecución de la política. Dado que no es posible estudiar a fondo y atender simultáneamente todos los sectores o clústeres, para identificar las fallas de mercado, coordinación o gobierno que los afectan, el Gobierno necesita adoptar criterios adicionales para decidir qué se estudia y atiende primero.

Esto es lo que se ha intentado en Colombia con el Programa de Transformación Productiva (PTP) con resultados mixtos hasta la fecha. Concentrar esfuerzos en los llamados *sectores de talla mundial* ha sido exitoso, por ejemplo, en los casos de BPO&O y cosméticos, en los que, en efecto, se identificaron fallas importantes de

⁴ Tal vez el elemento más importante de la agenda de fortalecimiento del Sistema es su unión definitiva con el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. La competitividad y la innovación no pueden concebirse de manera separada. El Sistema, de hecho, fue proyectado como uno solo, pero al vaivén de las discusiones políticas terminó segmentado.

⁵ Nos referimos aquí únicamente al Consejo Privado de Competitividad, sin incluir Confecámaras, pues su participación en el Comité Ejecutivo del Sistema es aún muy reciente para ser susceptible de análisis.

mercado y de gobierno (sobre todo de estas últimas) que se han venido atendiendo. En el primer caso faltaba la regulación de uso de datos privados, indispensable para el desarrollo del sector, y en el segundo era necesario agilizar la expedición de certificaciones fitosanitarias indispensables para su exportación. Pero en otros casos, el PTP no ha mostrado grandes resultados, y en particular han sido difíciles las situaciones en las cuales que el sector elegido combina varios eslabones de la cadena productiva con intereses distintos (como en el caso de la industria de palma y aceite). La ampliación del programa por presión de sectores tradicionales representó, adicionalmente, la inclusión de algunos segmentos maduros con escaso potencial de crecimiento y sin externalidades importantes sobre otras actividades. Estos éxitos y fracasos subrayan la necesidad de no soslayar la exigencia de limitar la intervención a la remoción de fallas como las mencionadas.

Una cuarta recomendación, es que el Gobierno cree una “ventanilla” a la cual cualquier sector o firma pueda acercarse cuando una falla de gobierno represente una barrera para su crecimiento. Debe haber una unidad dentro del PTP que reaccione respondiendo a estas peticiones. En muchos casos se requieren acciones con un impacto potencial muy importante sobre la dinámica del sector productivo, que no representan grandes erogaciones de recursos.

La quinta recomendación es que para la provisión de bienes públicos específicos, las decisiones de intervención se basen en análisis de costo-beneficio rigurosos que permitan priorizar las peticiones que presente el sector privado a través del PTP o de otros canales.

Criterios de focalización: mipymes versus emprendimientos jóvenes

Un prominente criterio de focalización de políticas de desarrollo productivo es el tamaño de las empresas. Varios estudios recientes, incluyendo uno para Colombia (Eslava y Haltiwanger, 2012), sugieren, sin embargo, que la focalización en mipymes puede no ser la mejor manera de enfrentar las fallas de mercado. Contrario a la concepción popular, según la cual, las mipymes son en general “pichones” de grandes empresas que aún no llegan a su potencial, la vasta mayoría de las mipymes lleva muchos años operando en el mercado, y muchas no tienen mayor vocación de crecimiento. Para las mipymes que responden a esta caracterización, la potencial dificultad para acceder a crédito puede no ser una falla de mercado —es decir, un subóptimo racionamiento de crédito para un proyecto con alta rentabilidad esperada— sino más bien la manifestación de que el mercado ha evaluado apropiadamente la baja rentabilidad de ese proyecto.

Esos mismos estudios, sin embargo, sugieren la edad como un criterio de focalización alternativo o complementario al del tamaño. Las empresas jóvenes comparten con las pequeñas la característica de verse frecuentemente excluidas del crédito, y las dificultades para enfrentar otras fallas de mercado, gobierno o coordinación. Además, en su caso esta exclusión suele efectivamente responder a la falla de mercado que termina en provisión subóptima de crédito: información imperfecta del intermediario financiero sobre el potencial de crecimiento del proyecto. A esto se suma que, a diferencia de las empresas pequeñas comparadas

con las más grandes, las empresas jóvenes comparadas con las más viejas exhiben mayores tasas de crecimiento, tanto en empleo como en producción. Su importancia en términos de crecimiento se ve en los datos en términos de crecimiento interanual, y de crecimiento agregado en el mediano plazo. Y aunque también hay gran heterogeneidad en el desempeño de las empresas jóvenes y, por tanto, algunos emprendimientos poco prometedores pueden resultar beneficiarios de recursos públicos, focalizar a través de la edad de las empresas en lugar de su tamaño tiene la ventaja de ponerle un límite natural a la duración de los apoyos gubernamentales. La recomendación que surge de estos estudios es que, en el tema de cómo focalizar los recursos públicos que se usen para impulsar el desarrollo productivo de empresas poco establecidas, se privilegien empresas jóvenes en lugar de empresas pequeñas, o una combinación de ambos criterios.

Aliviando una falla de mercado: provisión pública de crédito a través de Bancóldex

La provisión pública de crédito es una receta usual para lidiar con las imperfecciones a las que está sujeto el acceso a crédito para proyectos productivos. Pero enfrenta un enorme reto en la decisión de cómo asegurar que los recursos efectivamente terminen aliviando esa falla de mercado, en lugar de generar distorsiones. Por ejemplo, el crédito público puede acabar simplemente reemplazando el crédito de mercado por crédito subsidiado sin impactar el desempeño productivo, o financiando actividades cuya rentabilidad social no justifica entregarles crédito. O, peor aún, puede ser distribuido con un criterio político.

En Colombia, buena parte de la provisión pública de crédito está en manos de Bancóldex, que entrega créditos con el modelo de segundo piso: Bancóldex otorga crédito a una institución financiera, que a su vez usa los recursos para fondear créditos al sector productivo. Las líneas de crédito de Bancóldex no son subsidiadas, y muchas no están dirigidas a sectores específicos de actividad, o a tipos específicos de firma. Paradójicamente, esa falta de estrategia explícita para generar valor diferencial al del crédito de mercado parece haber sido un ingrediente de éxito del crédito de Bancóldex, en términos de su capacidad para impactar positivamente el desempeño del sector productivo. Eslava, Maffioli y Meléndez (2014) encuentran que los créditos de Bancóldex han significado para sus beneficiarios aumentos en su producción de cerca de cinco puntos porcentuales en un año, al parecer atribuibles a un marcado incremento en la inversión de cerca de veinte puntos porcentuales. Estos efectos sugieren que el modelo de segundo piso termina, en efecto, asignando crédito a actividades rentables (inversión con efectos positivos en la producción y el empleo) que no se habrían desarrollado en ausencia de los recursos de Bancóldex.

También resulta bien evaluada la intervención del Gobierno a través del Fondo Nacional de Garantías. Mediante este Fondo se entregan garantías parciales de crédito que facilitan la entrega de recursos bancarios (con origen en líneas de Bancóldex y otros) a firmas que no cuentan con colateral suficiente para respaldar sus créditos y que, por ello, se ven racionadas (Arraiz *et al.*, 2013).

La recomendación que surge de este análisis es múltiple: 1) se debe mantener el modelo de segundo piso para todas

las actividades en las cuales las instituciones financieras están dispuestas a financiar pero sin usar sus propias fuentes de captación. Este segmento probablemente tienda a contraerse, pero mientras siga teniendo alguna demanda, esta es señal de la existencia de un espacio claro y apropiado de intervención gubernamental. 2) Si la actividad crediticia de Bancóldex se expande hacia líneas focalizadas, estas deben dirigirse a segmentos en los cuales el limitado acceso a crédito sea con mayor probabilidad expresión de una falla de mercado, que de un bajo potencial de crecimiento. Este es el caso del segmento de las empresas jóvenes, que rara vez son sujetos de crédito en Colombia. Lo mismo podría ocurrir con el crédito para exportación, para empresas que inician la penetración de mercados externos. 3) Bancóldex debe evitar moverse masivamente hacia líneas de crédito de primer piso. No solo el modelo de segundo piso tiene ventajas teóricas y buenos resultados en la práctica en Colombia, sino que la literatura ha identificado que en otros países, el modelo de primer piso ha conducido con frecuencia a una asignación politizada del crédito. 4) El Gobierno debe mantener y escalar la actividad que viene realizando a través del Fondo Nacional de Garantías.

Acerca del estudio

Estas reflexiones surgen de los siguientes estudios:

- Arraiz I., Meléndez, M. y Stucchi, R. (2014). Partial Credit Guarantees and Firm Performance: Evidence from the Colombian National Guarantee Fund. *Small Business Economics*, 42(3), 711-724.

- Eslava, M., Maffioli, A. y Meléndez, M. (2014). *Credit constraints and business performance: evidence from public lending in Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.

- Eslava, M., Meléndez, M. y Perry, G. (2013). *Public-Private Collaboration for Productive Development Policies in Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.

- Eslava, M. y Haltiwanger J. (2013). *Young Businesses, Entrepreneurship, and the Dynamics of Employment and Output in Colombia's Manufacturing Industry*. Documento de Trabajo CAF.

- Meléndez, M. y Perry, G. (2009). La política industrial en Colombia. En F. Jaramillo (Ed.). *Desafíos del crecimiento en Colombia: ¿políticas deficientes o insuficientes?* Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo/Fedesarrollo.

Recomendaciones de política

1. El Gobierno debe aprovechar y fortalecer el activo que tiene en el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Competitividad.
2. El principio rector de la focalización de estas políticas debe ser la priorización de la superación de las fallas de mercado, gobierno y coordinación más protuberantes, y la provisión de bienes públicos específicos. El PTP debe evolucionar con los criterios indicados arriba.
3. La focalización de recursos públicos para impulsar el desarrollo productivo de empresas poco establecidas debe privilegiar empresas jóvenes en lugar de empresas pequeñas.
4. Bancóldex debe mantener el modelo de segundo piso para todas las actividades en las cuales las instituciones financieras están dispuestas a financiar sin usar sus propias fuentes de captación.
5. Si la actividad crediticia de Bancóldex se expande hacia líneas focalizadas, estas deben dirigirse a segmentos en los cuales el bajo acceso a crédito sea con mayor probabilidad expresión de una falla de mercado, como ocurre con las empresas jóvenes.
6. Bancóldex debe evitar moverse masivamente hacia líneas de crédito de primer piso.
7. La actividad del Fondo Nacional de Garantías debe mantenerse y escalar.

Comité editorial

Carlos Caballero, Director Escuela de Gobierno
Ana María Ibáñez, Decana Facultad de Economía
Raquel Bernal, Directora CEDE
Ximena Peña, Profesora Facultad de Economía

En esta edición

Dario Maldonado, Editor
David Bautista, Diagramación
Edicsson Quitián, Corrección de estilo

CEDE:

<http://economia.uniandes.edu.co/CEDE>

Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo:
<http://egob.uniandes.edu.co/>