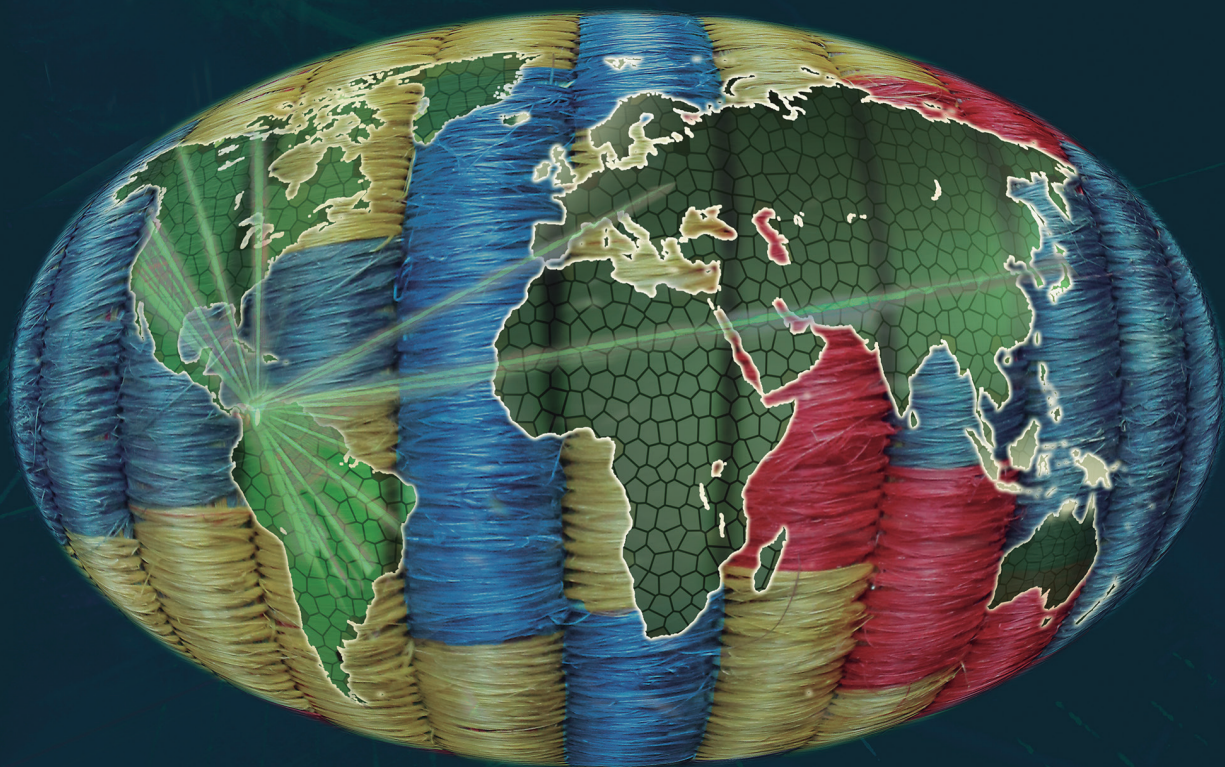


Análisis de la política comercial y su impacto en las exportaciones industriales colombianas (1990-2011)



DANILO TORRES - ENRIQUE GILLES



UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ
JORGE TADEO LOZANO

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS-ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE COMERCIO INTERNACIONAL

Análisis de la política comercial y su impacto en las exportaciones industriales colombianas (1990-2011)*

Danilo Torres
Enrique Gilles**

* Este trabajo es el resultado final del proyecto de investigación “Análisis de la política comercial y su impacto en las exportaciones industriales colombianas (1990-2011)”, presentado por los autores a la quinta convocatoria de proyectos de investigación formulada por la Universidad Jorge Tadeo Lozano, a través de la Dirección de Investigación, Creatividad e Innovación.

** Los autores agradecen el excelente trabajo como asistentes de investigación de los estudiantes Juan David Gómez, Julián Hidalgo y Angélica Rojas. De la misma manera agradecen la evaluación y los comentarios de dos evaluadores académicos.

Torres Reina, Danilo

Análisis de la política comercial y su impacto en las exportaciones industriales colombianas / Danilo Torres, Enrique Gilles. – Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2013.

228 p.; 24 cm.

ISBN: 978-958-725-118-0

1. COLOMBIA - POLÍTICA COMERCIAL, 1990-2011.

2. POLÍTICA INDUSTRIAL - COLOMBIA, 1990-2011. 3. INDUSTRIAS DE EXPORTACIÓN - COLOMBIA, 1990-2011. 4. EXPORTACIONES - COLOMBIA, 1990-2011. I. Gilles, Enrique. II. tit.

CDD382.3^oT636A^o

©Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano
Carrera 4 N° 22-61 / PBX: 2427030 / www.utadeo.edu.co

Análisis de la política comercial y su impacto en las exportaciones
industriales colombianas (1990-2011)
ISBN: 978-958-725-118-0
Primera edición: 2013

RECTORA:
Cecilia María Veléz White

VICERRECTOR ACADÉMICO:
Diógenes Campos Romero

DECANO FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS-ADMINISTRATIVAS:
Salomón Kalmanovitz Krauter

DECANA PROGRAMA DE COMERCIO INTERNACIONAL:
Elizabeth Torres Tenorio

DIRECTOR DE PUBLICACIONES:
Fabio Lozano Uribe

COORDINADOR EDITORIAL:
Henry Colmenares Melgarejo

REVISIÓN DE TEXTOS:
Henry Colmenares Melgarejo

DISEÑO DE CARÁTULA:
Luis Carlos Celis Calderón

DIAGRAMACIÓN:
Claudia Patricia Rodríguez Ávila

IMPRESIÓN:
Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin autorización escrita de la Universidad.

IMPRESO EN COLOMBIA - PRINTED IN COLOMBIA

Contenido

Introducción y justificación	9
Capítulo I	
Análisis de la evolución de las exportaciones industriales de Colombia (1990-2011): una mirada desde la política comercial e industrial	19
A. Diagnóstico del sector industrial colombiano en el pasado reciente (1990-2011)	24
1. Evolución reciente de la industria colombiana	24
2. Elementos descriptivos adicionales para comprender la estructura actual del sector industrial	28
3. A modo de síntesis	31
B. Análisis de la política comercial e industrial en Colombia (1990 a la fecha)	33
1. Gobierno César Gaviria (1990-1994)	33
2. Gobierno Ernesto Samper (1994-1998)	34
3. Gobierno Andrés Pastrana (1998-2002)	36
4. Primer gobierno Álvaro Uribe (2002-2006).....	38
5. Segundo gobierno Álvaro Uribe (2006-2010).....	39
6. Gobierno Juan Manuel Santos (2010 a la fecha).....	42
C. Situación de las exportaciones industriales colombianas 1990-2011	46
1. Una mirada convencional a las exportaciones colombianas: tradicionales y no tradicionales	46
2. Las exportaciones totales e industriales mundiales y colombianas: intensidad tecnológica y sofisticación	55
3. Argumentos adicionales de diversificación exportadora.....	83

Capítulo II	
Selección y estudio de industrias de exportación destacadas, Colombia (1990-2010)	87
A. Metodología para selección de sectores y resultados del indicador de ordenamientos.....	90
1. Resultados generales indicador	94
B. Perfil de sectores seleccionados.....	95
1. Polímeros e industria del plástico.....	95
2. Siderurgia y metalmecánico.....	101
3. Industria farmacéutica y de medicamentos	108
4. Industria de cosméticos y aseo	114
5. Sector pinturas	121
C. Opinión empresarial.....	128
1. Aspectos operativos para ubicación de los empresarios (conformación base de datos encuesta)	129
2. Metodología, estructura de la encuesta y hallazgos iniciales.....	130
Capítulo III	
Exportaciones industriales en doce países de America Latina, Unión Europea, Estados Unidos y Corea del Sur (1990-2010)	135
A. Perspectiva general de las exportaciones de manufacturas en América Latina (1990-2010): participaciones y crecimientos	139
1. Participación exportadora de manufacturas en América Latina	139
2. Crecimiento exportador de manufacturas en América Latina	144
3. Evolución de la participación de las exportaciones totales y de manufacturas de los 12 países latinoamericanos en el mundo.....	147

B. Indicadores macroeconómicos y desempeño	
exportador manufacturero	149
1. Crecimiento económico	150
2. Relación valor agregado industrial/PIB.....	151
3. Exportaciones industriales como proporción del PIB.....	153
4. Exportaciones industriales per cápita	154
5. Inversión extranjera directa	155
6. Gasto público como proporción del PIB	155
7. Formación bruta de capital fijo como proporción del PIB	156
C. Índice Herfindahl-Hirschman.....	158
D. Índice de Rendimiento Industrial Competitivo Modificado (IRICM)	160
E. La política comercial e industrial en once países latinoamericanos, Unión Europea, Estados Unidos y Corea del Sur.....	163
1. Ecuador	163
2. Perú	165
3. Bolivia.....	167
4. Venezuela.....	170
5. México	173
6. Chile.....	176
7. Costa Rica.....	178
8. Uruguay	181
9. Argentina	182
10. Brasil.....	184
11. Paraguay.....	185
12. Unión Europea.....	187
13. Estados Unidos	189
14. Corea del Sur	191

Conclusiones generales.....	195
Anexos	205
Bibliografía.....	221

Introducción y justificación

Uno de los grandes retos con los que se enfrenta la política comercial de los países en desarrollo es el de la diversificación exportadora. La dependencia por una canasta de bienes relativamente concentrada, con precios altamente fluctuantes y, la mayoría de las veces, con poco valor agregado, coloca este debate en el escenario de manera recurrente. En la estructura actual del comercio internacional de bienes, los industriales constituyen la parte más amplia y de crecimiento más acelerado y sostenido, siendo, en consecuencia, plausible la hipótesis de que una articulación a esta corriente de productos industriales posibilita una mayor contribución del sector externo al desarrollo de los países.

Colombia no ha estado ajena al debate anterior y desde finales de la década de los sesenta ha existido un interés explícito por diversificar la oferta exportable. En ese momento se trató de complementar la estrategia sustitutiva de importaciones con una política de promoción de exportaciones y de ampliación de los mercados a través de los acuerdos regionales de comercio. En este sentido, y a pesar del progresivo decaimiento en las décadas posteriores, el sector industrial jugó un papel clave en el crecimiento económico del país. A partir de la década de los noventa y de la mano del proceso de apertura, políticas activas de apoyo al sector industrial se desmantelaron y predominó la formulación de políticas horizontales orientadas bajo el principio de la competitividad.

Además de este nuevo nombre dado a la política industrial (competitividad), una serie de modificaciones a los instrumentos tradicionales de la política comercial colombiana se replantearon y una deliberada apertura unilateral a través

de diversos acuerdos de integración se impulsó. El objetivo de diversificación de las exportaciones no fue ajeno a este arsenal de medidas y, por el contrario, junto al propósito de una mayor eficiencia productiva y una mayor internacionalización, formulada por la apertura, se planteó la diversificación como una meta deseable, especialmente si la misma se orientaba hacia bienes con valor agregado.

Teniendo presente el anterior marco de referencia, el objetivo fundamental de este trabajo es determinar el impacto que la política comercial colombiana ha tenido en las exportaciones industriales en el período 1990-2011. Como se demostrará a continuación, el tema ha sido parcialmente abordado por la literatura especializada, aunque se debe señalar que el asunto del comercio exterior, desde otras múltiples facetas, ha recibido amplio y profundo debate.

En términos generales la literatura económica ha establecido una estrecha relación entre el régimen de comercio exterior y el desempeño de las exportaciones e importaciones. Los modelos de inspiración clásica y neoclásica atribuyen ventajas a la reducción de las trabas al comercio, en razón a que incrementan la productividad de los diferentes sectores de la economía debido a la facilidad de adquirir nuevas tecnologías o insumos por parte de las firmas. A su vez, la exposición a la competencia internacional genera mejoras en eficiencia e innovación en las empresas nacionales. Desde los modelos básicos schumpeterianos, se asume que encontrar las mejores fuentes de innovación, le garantiza a un país un flujo constante de ingresos por exportaciones, debido a las oportunidades de comercializar nuevos productos en el mercado mundial. Asimismo, la innovación permitiría ampliar el ciclo de vida de los productos existentes y fomentaría la inversión en campos específicos al servicio de la empresa que realiza la invención o mejora.

Los modelos de orientación estructuralista consideran el tema desde una perspectiva histórica y asociada a fallas de los mercados, lo cual justifica una activa participación del Estado. Esto genera enormes retos técnicos de cuantificación y de medición de dicha participación en el proceso económico, con lo que la pregunta en torno a cuánto Estado o mercado es necesario, se hace fundamental. Otras corrientes teóricas se ubican en caminos un tanto heterodoxos. Es el caso del institucionalismo, de inspiración neoclásica, o el regulacionismo de raigambre interdisciplinaria. En el primer caso, como lo ha señalado North (1993), es la calidad de las instituciones la que influye en el desempeño económico. Son las normas, las leyes, las constituciones, las que permiten que las medidas de política comercial tengan impactos positivos o negativos en la sociedad. En el segundo caso, consi-

derando también la institucionalidad, se ve a esta última como la que propicia un conjunto de regularidades que posibilitan la progresión general y coherente del proceso de acumulación en las economías capitalistas (Boyer, 1986: 46).

De manera más específica, dentro de perspectivas heterodoxas es valioso el rescate a las experiencias de las economías que han decidido optar por una estrategia planificada del desarrollo industrial de sus economías (como en el caso de Japón), no solo a través de la imposición de trabas comerciales a las importaciones para proteger la industria, sino también impulsando reformas económicas y sociales en la búsqueda de tal fin. Es notable cómo aquellos países que incentivaron la generación de cadenas de valor agregado por medio del fenómeno del conocimiento incorporado, han logrado mantener un sector industrial innovador, diversificado y capaz de enfrentar la competencia externa en los mercados mundiales. No solo es lograr la ventaja competitiva, sino también buscar y desarrollar las fuentes continuas de competitividad, labor que se han empeñado en lograr los países que han adoptado este tipo de medidas. Los fundamentos de esta línea de conceptualización se basan en los modelos de crecimiento endógeno como los presentados por Romer (1994) y Aghion y Howit (1999), que enfatizan el papel del capital humano y de la innovación para alcanzar una mayor tasa de crecimiento.

Un trabajo en esta línea es el de Mauricio Mesquita (1995) que recoge los aportes de las perspectivas heterodoxas al hacer un análisis de los procesos de industrialización en Brasil y Corea del Sur. En el primer capítulo, presenta el marco teórico de su análisis el cual confronta la visión neoclásica y lo que denomina una *visión alternativa* al referido proceso de industrialización. Según Mesquita, la perspectiva neoclásica hace una diferenciación entre el régimen de sustitución de importaciones, característico de países latinoamericanos, y el régimen de promoción de exportaciones, sello distintivo de los países del este de Asia, Corea del Sur en particular. El primero, según la ortodoxia neoclásica, explica el pobre desempeño industrial y macroeconómico de los países en desarrollo. En tanto que el segundo, acompañado de una fuerte orientación hacia el mercado externo, revela el éxito industrial y económico de los países asiáticos. Mesquita concluye que, si bien la teoría neoclásica está en lo correcto cuando enfatiza la orientación externa del modelo asiático, se equivoca al equiparar esta orientación con la falta de intervención del Estado. Entender el éxito del modelo de Corea del Sur implica tener en cuenta el papel del gobierno en la superación de las fallas del mercado. Las mismas se presentan en el mercado de bienes y en el mercado

de factores productivos. Abrir la economía sin prestar atención a las referidas fallas agrava los problemas. En este sentido, se hace necesaria la intervención del Estado con políticas que minimicen los efectos negativos de las imperfecciones antes señaladas. No se trata de un Estado “perfecto” como lo plantean los estructuralistas, ni de un Estado predatorio como lo consideran los neoclásicos. Se requiere una selectiva intervención allí donde se posibilite una rápida y exitosa industrialización (1995: 30). Esta línea de argumentación inspira buena parte de este trabajo como se intentará demostrar más adelante.

Trabajos más recientes que han considerado algunas experiencias latinoamericanas de modificación del régimen de comercio exterior y su efecto en el sector exportador se sintetizan a continuación. Pedro Ferreira (2000) estudiando el papel de los monopolios y su influencia en la política comercial de Brasil entre 1988 y 1994, argumenta que la reducción en la protección arancelaria es más pequeña en los sectores con más alto poder monopolístico gracias a la influencia que pueden llegar a tener políticamente. En este estudio se demuestra como el sector “automóviles, camiones y buses” logró retrasar por algunos años la reducción arancelaria prolongando su poca exposición a la competencia externa. El trabajo de Ferreira concluye que el poder monopolístico tiene un efecto indirecto y negativo sobre la productividad de las empresas debido a la reducción de la competencia. De este trabajo se desprenden dos ideas en torno a la apertura comercial y a su efecto en el desempeño de la industria doméstica. En primer lugar, los “hacedores de política” usan la política comercial para incentivar la competencia, lo cual permite que *lobbys* especializados en proteger sectores con baja productividad puedan “desarmarse” con esta política. En segundo término, se pueden adquirir ventajas con la reducción de los aranceles en la medida en que esto permite la adquisición de bienes de capital, intermedios e insumos que se usan y son indispensables en los procesos productivos que exigen pronta modernización.

Adriana Schor (2004) estudia los efectos de la liberalización comercial sobre la productividad de 4484 firmas brasileñas entre 1986 y 1998. La autora encuentra que los aranceles nominales sobre los insumos extranjeros presentan un efecto marginal negativo, lo cual quiere decir que en la medida en que se protejan bienes intermedios y materias primas se desincentiva la producción de bienes finales. Este estudio concluye que la liberalización comercial conduce a promover ganancias en la productividad de las empresas. Lo anterior lo fundamenta en el hecho de que las firmas domésticas reducen sus ineficiencias para poder

competir con firmas extranjeras más productivas y con la apertura tienen una mayor facilidad para adquirir insumos extranjeros.

Analizando la relación entre política comercial y exportaciones para el caso chileno, Álvarez y López (2004) demuestran que las firmas exportadoras presentan una mayor productividad que las que nunca lo han hecho o las que han salido del mercado exportador, porque su permanencia en estos mercados depende de la capacidad de resistir a choques negativos y a mantener el nivel de productividad que les permita competir en los mercados internacionales. Igual evidencia encuentran Bernard y Jensen (1999) para la economía estadounidense. Estos autores son citados por Álvarez y López.

López (2004) presenta un modelo donde concluye que las firmas chilenas incrementan su productividad con el propósito específico de llegar a exportar, es decir, apoya la tesis de la llamada “autoselección”. Este análisis se basa en la observación de las exportaciones de bienes de alta calidad que hacen los países en desarrollo y que usualmente no tienen demanda en los mercados domésticos.

López mostró cómo la exportación de vino chileno, que en 1985 apenas alcanzaba 10 millones de dólares, para el año 2003 había alcanzado cifras de más de 670 millones de dólares gracias a la adquisición de tecnología avanzada con la que se conseguía un vino de alta calidad, específicamente para mercados externos. Según el autor, el vino de consumo frecuente en Chile sigue siendo muy homogéneo y de baja calidad.

Para Colombia, la investigación hecha por Clerides, Lach y Tybout (1996) contiene evidencia que coincide con los resultados de López (2004) donde solo las firmas más eficientes llegan a ser exportadoras. Adicionalmente, indican que los costos de entrada a los mercados externos se reducen por las firmas exportadoras, pero aun así al parecer las firmas domésticas no consiguen mayor eficiencia para aprovechar estas ventajas.

Ligando el tema de la política comercial con la política productiva, componente clave del desarrollo sectorial, en el caso colombiano Clavijo (1994), en un trabajo de principios de los noventa, encontró que una de las principales razones para que hacia finales de los ochenta se iniciara el proceso de apertura económica, tuvo que ver con la necesidad de generar una senda de crecimiento sostenido y volver más eficiente el uso de los factores productivos.

En una perspectiva más general, Wacziarg (1998) investigó la relación entre la política comercial y el crecimiento económico para 57 países entre 1970 y 1989 por medio de un modelo de ecuaciones simultáneas, en donde se encargó de evaluar los canales por los cuales la política comercial puede afectar el crecimiento encontrando que hay un fuerte impacto entre la política de apertura y el crecimiento de la economía.

Son pocos los estudios recientes que miran, en el caso colombiano, la relación específica entre política comercial y exportaciones industriales. Una revisión de la literatura especializada confirma lo dicho. Rendón y Nieto (2009) desde una perspectiva cuantitativa y utilizando la metodología de datos panel, para el período 1980-2005, consideran el comportamiento de 24 subsectores de la industria manufacturera, analizando variables como el coeficiente de apertura exportadora y de penetración de importaciones, la tasa de cambio y el monto de exportaciones e importaciones. En lo referente a las exportaciones industriales, las mismas se han visto favorecidas por la apertura, pero este comportamiento está restringido a las efectuadas por empresas multinacionales, es el caso de subsectores como: químicos industriales, caucho, porcelana-vidrio, hierro, metálicos, maquinaria y equipo de transporte.

Maldonado (2010) presenta un análisis de la evolución y el desempeño de la estructura industrial de Colombia, en el período 1970-2005. El trabajo se ubica en la década de los noventa y determina los efectos del proceso de ajuste y el modelo de liberalización comercial. Concluye que el desempeño de la industria en Colombia ha estado basado en la demanda interna, lo cual refleja la dependencia del patrón de crecimiento industrial a las fluctuaciones de la demanda doméstica. Por su parte, la expansión y contribución de las exportaciones al crecimiento del producto industrial ha sido marginal. En este mismo sentido, el proceso de diversificación y la competitividad comercial de las exportaciones han sido insuficientes para penetrar con dinamismo en los mercados internacionales.

En la perspectiva de considerar el desempeño de exportaciones de bienes altamente tecnológicos al mercado de los Estados Unidos, Caicedo y Mora (2011) presentan una metodología para medir flujos de comercio intraindustrial de este sector colombiano con la economía estadounidense, período 1995-2005. Este trabajo construye un índice que mide este tipo de comercio y llega a la conclusión de que hay un comercio intraindustrial reducido e incipiente con Norteamérica.

El índice promedio de los productos de alta tecnología presentó un notorio aumento a partir del año 2000, al pasar de 6 a 23 productos hacia el 2005.

El trabajo de Barrientos y Lotero (2011) muestra que el desempeño de las exportaciones industriales, período 1977-2002, depende de variables de índole geográfico-espacial, constituyéndose en un enfoque novedoso a nivel nacional. El trabajo considera las exportaciones manufactureras a nivel agregado, y de esta manera no aporta al debate sobre las diferentes clasificaciones que aquí se plantean. Este artículo señala que ha habido una mejora de competitividad de las exportaciones a partir del proceso de apertura de la economía en Bogotá, Medellín y Cali.

El Departamento Nacional de Planeación (2011) hace un diagnóstico del sector industrial y, en lo que tiene que ver con las exportaciones de este sector, concluye que el resultado es positivo, no solo en términos de valor, sino también de sofisticación de productos y diversificación de destinos. En relación a la diversificación de mercados, el estudio señala una baja en los últimos años en el peso de las exportaciones industriales hacia destinos como Venezuela y Estados Unidos, y un aumento en la participación de destinos como Brasil, China, Chile y Perú.

Una vertiente reciente de la literatura utiliza una medida de calidad de las exportaciones denominada “sofisticación” que, como su nombre lo indica, intenta evaluar el refinamiento o lo potencialmente complejo en los bienes exportados. Lall, Weiss y Zhang (2005), a quienes se atribuye este concepto, se preguntan acerca de los factores que explican el origen geográfico de las exportaciones. En particular, ¿por qué los países de altos salarios logran competir en los mercados internacionales? La respuesta viene dada por las ganancias de competitividad asociadas a factores tecnológicos, de innovación, de mercadeo o infraestructura, entre otros, que los países ricos han profundizado. También existen factores relacionados con la política que afectan la localización, como los acuerdos comerciales, las cuotas, etc. Partiendo de estas bases, el índice de sofisticación se fundamenta en una idea simple: un producto de exportación es más sofisticado cuanto más alto sea el ingreso del país que lo exporta.

Hausmann, Hwang y Rodrik (2007) muestran la existencia de una relación positiva entre el grado de sofisticación de las exportaciones y el crecimiento económico subsecuente. Minondo (2007) analiza la sofisticación de las exportaciones manufactureras españolas para constatar que, pese a aumentos de la misma, aún persiste una brecha con los países industrializados. Para Colombia, Hausmann

y Klinger (2007) realizan la medición de sofisticación para el período 1985-2003 y afirman que la estructura de las exportaciones colombianas no tiene la complejidad necesaria para liderar un proceso de crecimiento económico. En el caso de China, Jarreau y Poncet (2012) muestran que las regiones que exportan artículos asociados a un nivel de ingreso superior al propio han crecido más que otras regiones. Así, al exportar productos con niveles de sofisticación correspondientes a países de mayor ingreso, estarían potenciando su crecimiento.

Un concepto relativamente similar al de sofisticación es el de complejidad económica, desarrollado por Hausmann, Hidalgo *et al.* (2011), el cual se basa en conocimiento acumulado e incorporación de este a los productos. Esto se mide de acuerdo a dos criterios: número de productos que produce un país (diversidad) y número de países que hacen un producto (ubicuidad). El acervo de conocimiento de un país está expresado en la diversidad y ubicuidad de los productos que elabora. Esta metodología, que va más allá de la propuesta presentada en este trabajo, señala, para el caso colombiano, que efectivamente se ha dado un proceso de diversificación exportadora, reflejada en el surgimiento de nuevos productos de exportación y la posibilidad de explotar ventajas comparativas reveladas.

A la luz de esta revisión de literatura, se verifica que hay pocos estudios sobre las exportaciones industriales colombianas y su relación con la política industrial y que además, tengan en cuenta un criterio de desagregación tecnológica, como la propuesta en la presente investigación. Otro aporte del trabajo es la combinación del criterio de sofisticación con el de contenido tecnológico de las exportaciones industriales. Esto permite identificar, para cada nivel tecnológico, los principales productos de acuerdo a su sofisticación.

Con base en lo anterior, el presente trabajo, además de esta introducción, tiene tres capítulos. En el primero se analiza la situación de las exportaciones industriales colombianas en las dos últimas décadas, tomando como base la presentación convencional de las mismas (tradicionales y no tradicionales) y contrastándola con la metodología de diferenciación de intensidades tecnológicas en las exportaciones ofrecida por Sanjaya Lall. Esta parte está precedida de un diagnóstico del sector industrial colombiano en el pasado reciente, y de un análisis de la política comercial e industrial del país con posterioridad a la apertura. En el segundo capítulo, se identifica y hace una descripción de las industrias exportadoras colombianas que durante los últimos 20 años han tenido un comportamiento persistentemente destacado. Para el logro de este propósito se elabora una me-

Metodología que identifica estos sectores, se hace una breve reseña de los mismos y se les pregunta a los empresarios por las razones del relativo éxito obtenido. Por último, con el objetivo de tener una mirada más amplia acerca de las políticas industriales y comerciales, sus diversas formas de implementación y las lecciones que se pueden derivar, se contrasta la situación de las exportaciones industriales colombianas con la experiencia de los principales países latinoamericanos. A los efectos de identificar otros aspectos de las políticas que favorecen el desarrollo económico, se incluyen tres casos adicionales: el de Corea del Sur, los Estados Unidos (EE. UU.) y la Unión Europea (UE). Una síntesis que resume las principales conclusiones cierra el documento.

CAPÍTULO I

Análisis de la evolución
de las exportaciones
industriales de Colombia
(1990-2011): una mirada
desde la política comercial
e industrial

Este capítulo tiene como objetivo presentar la situación de las exportaciones industriales colombianas en las dos últimas décadas, tomando como base la presentación convencional de las mismas (tradicionales y no tradicionales) y contrastándola con la metodología de diferenciación de intensidades tecnológicas en las exportaciones ofrecida por Sanjaya Lall. Este autor establece una primera gran división de las exportaciones entre primarias y de manufacturas. Las últimas, a su vez, las clasifica en cuatro: exportaciones basadas en recursos naturales, y exportaciones con contenido tecnológico bajo, medio y alto. Al interior de cada una de estas hace una desagregación adicional, de manera que explica la estructura y el desempeño exportador de un país en función de la incorporación de crecientes niveles tecnológicos.

El contexto de la discusión es una globalización caracterizada por rápidos y profundos cambios tecnológicos, reducción de las distancias geográficas y baja en los costos de transporte, amplios y complejos niveles de información, extendida política de liberalización comercial, internacionalización de la cadena de valor, alteración radical de la naturaleza y el ambiente que enfrentan las empresas y, en consecuencia, nuevas formas de organización industrial, entre otras. Esta situación ha incrementado con gran intensidad los participantes en los mercados mundiales, los cuales a su vez, se caracterizan por haber incorporado a sus procesos productivos nuevas tecnologías, avanzadas destrezas y sofisticados patrones de producción y distribución.¹

1 Esta caracterización de la globalización económica se basa en Bordo, M., Taylor A. y Williamson, J. (2003); Castells, M. (1999); Guillen, H. (2000); Jones, G. (2005); Kalmanovitz, S. (2007); Pizano, D. (2002); y O'Rourke, K. y Williamson, J. (2000).

El marco descrito en el que se desenvuelven las exportaciones colombianas, invita a una reflexión relacionada con la necesidad de adecuar la política comercial y, especialmente, la industrial a las nuevas condiciones que caracterizan la demanda mundial. En particular, clasificar los productos exportables en tradicionales y no tradicionales o en principales exportaciones y resto de exportaciones, y formular la política de promoción de exportaciones sobre la base de estas categorizaciones, sugiere cierta inconsistencia con las nuevas realidades del comercio mundial. De manera que una clasificación de la oferta exportable basada en patrones tecnológicos nos coloca en línea con la configuración actual de los flujos de bienes internacionales. Adicionalmente, permite hacer análisis comparativo de la estructura exportadora de otros países y de sus políticas, con lo cual es posible extraer lecciones de los éxitos y fracasos de esas experiencias.

La descripción general del sector industrial colombiano demuestra que ha pasado por un período de disminución en su importancia relativa en la economía, en la década de los noventa y ya entrado el nuevo siglo, ha presentado algunas señales de recuperación. Es preciso mencionar, sin embargo, que la participación de la industria en la economía permanece en niveles inferiores a los que prevalecía antes del proceso de apertura que se dio a partir de los años noventa.

El comportamiento de las exportaciones totales colombianas en estos veinte años, desde el punto de vista de tradicionales y no tradicionales, así como desde la perspectiva de intensidad tecnológica, muestra una amplia dependencia por productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales y poca tecnología. Si se mira la estructura exportadora del país con posterioridad a las medidas adoptadas en la administración Gaviria (1990-1994) y, particularmente, en los primeros años del nuevo milenio, se dio un lento proceso de diversificación exportadora soportado, parcialmente, en productos con niveles medios y altos de tecnología. No obstante lo anterior, la participación de estos productos dentro del total exportado por el país es baja. Este esfuerzo diversificador se ha relativizado en los últimos tres años ante la presencia de una gran oferta exportable minero-energética; con lo que la estructura exportadora de Colombia ha profundizado la dependencia por recursos extractivos, bienes básicos y productos sin valor agregado, inclusive a niveles mayores a los presentados en los años previos a la apertura.

En el precario proceso de diversificación y el lento avance de la oferta exportadora industrial jugó papel importante la región andina y, principalmente, Vene-

zuela. Un pequeño porcentaje de exportaciones con creciente valor tecnológico y sofisticación se destinaron a mercados diferentes a los limítrofes, lo cual sería prueba de cierta incipiente madurez productiva y comercial.

A principios de la década de los noventa la política industrial se redujo a su mínima expresión y la política comercial privilegió el papel del mercado.² La situación de la primera se manifestó en el carácter transversal y neutral que fueron adoptando las medidas e instrumentos y el progresivo desmantelamiento de políticas verticales. La segunda abrió la economía, primero gradual y luego abruptamente, y con esto expuso el sector a una competencia indiscriminada, lo cual, junto con un proceso de revaluación que se produjo por la apertura al capital, contribuyó a profundizar la crisis que ya afectaba al mismo.

En la primera década del siglo XXI se plantearon reformas institucionales con la incorporación del Ministerio de Desarrollo Económico al Ministerio de Comercio Exterior, al que se le agregarían responsabilidades en el tema de la industria y el turismo; y la cesación de funciones del Instituto de Fomento Industrial (IFI), asumidas por el Banco de Comercio Exterior (Bancoldex).

El nuevo nombre de la política industrial fue “competitividad” y en principio la misma se formuló en términos transversales, con un gran componente institucional (diálogo entre el sector público y privado) y un amplio arsenal de acciones, medidas e instrumentos. La misma fue deviniendo progresivamente hacia una política de transformación productiva (PTP), alianza pública-privada para desarrollar sectores de clase mundial, y al final de la segunda administración del presidente Uribe se seleccionaron sectores y se formularon políticas para los mismos (Política de Desarrollo Empresarial). El estudio plantea que a pesar de los múltiples cambios en las normas y en la organización administrativa poco se ha contribuido a colocar al sector y a las exportaciones industriales a la altura de las exigencias del mercado nacional y mundial.

2 Por política industrial se entiende el conjunto de acciones, medidas e instrumentos adoptadas por el gobierno que tienen como principal objetivo aumentar la competitividad del sector y por esta vía contribuir al desarrollo económico. La política comercial, de otra parte, se define como la acción del gobierno a través de diversas medidas que toman los países con el propósito de afectar el intercambio de bienes, servicios, capitales y mano de obra para el logro de una serie de objetivos que suelen sintetizarse en mayor eficiencia en los procesos de asignación de recursos y mejora del bienestar.

Lo anterior contrasta con la dinámica mundial de exportaciones que se centra en exportaciones de manufacturas y, especialmente, en bienes de media y alta tecnología. Se plantea un reto de enormes proporciones, ya que una exitosa inserción comercial del país debería articularse a la corriente exportadora de este tipo de productos, que son los más dinámicos, los que tienen mayor participación dentro del total comercializado a nivel mundial, los que exigen crecientes niveles de agregación de valor, y en consecuencia, estructuras productivas competitivas.

El presente capítulo está dividido en tres partes. La primera muestra una descripción general del sector industrial colombiano en el pasado reciente. La segunda hace una presentación de las principales políticas comerciales e industriales llevadas a cabo por el país en el período referido, de manera que se puede establecer una primera relación, de carácter descriptivo, entre políticas aplicadas y resultados obtenidos. La tercera hace un análisis de las exportaciones totales e industriales colombianas desde la perspectiva convencional en el período 1990-2011 y la contrasta con la perspectiva de patrones de incorporación tecnológica. Esta metodología es, a su vez, aplicada al desempeño de las exportaciones mundiales y colombianas, lo cual permite su comparación.

A. Diagnóstico del sector industrial colombiano en el pasado reciente (1990-2011)

En esta sección se brinda una caracterización general sobre el estado actual del sector industrial colombiano. Para este fin, se presentan diversos indicadores que dan cuenta de la importancia del sector en términos del PIB, en comparación con otros sectores y en la generación de empleo. El análisis comienza con la evolución en el período estudiado (1990-2011), y termina con algunos indicadores actuales del sector (últimos datos disponibles, año 2010).

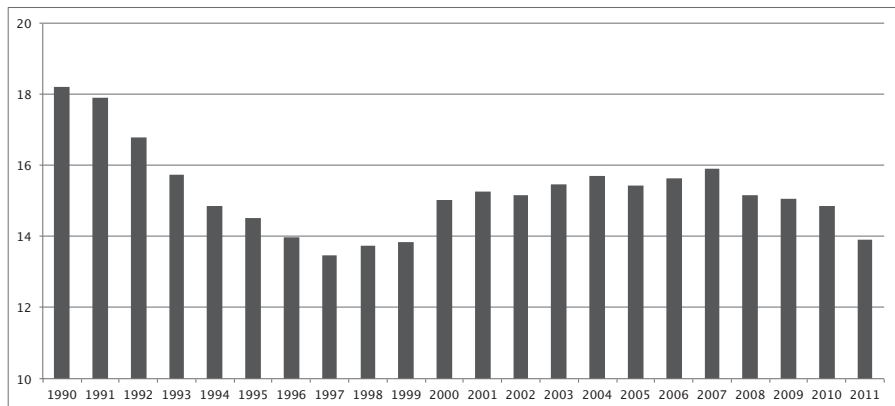
1. Evolución reciente de la industria colombiana

Para comenzar el análisis, se considera cómo se ha comportado el sector en el período de estudio y cuál ha sido su peso en la economía, tarea que puede adoptar al menos dos enfoques. El primero, consiste en analizar el crecimiento en términos absolutos del valor agregado industrial. El segundo, por su parte, pasa a determinar el peso del sector en la economía. Al respecto, se hablará de industrialización como un proceso que puede medirse en términos absolutos y

en términos relativos. Bajo la primera aproximación, se habla de un proceso de industrialización cuando la producción industrial crece, mientras que bajo la segunda aproximación, hay industrialización cuando el valor agregado industrial aumenta como porcentaje del valor agregado total.

Con la gráfica 1.1 se intenta dar una primera respuesta acerca de la importancia del sector manufacturero en la economía colombiana, por medio de la presentación del peso del sector, medido por el Valor Agregado Industrial (VAI) en relación al Valor Agregado Bruto (VAB).

Gráfica 1.1
Participación del sector manufacturero en el valor agregado (1990-2011).



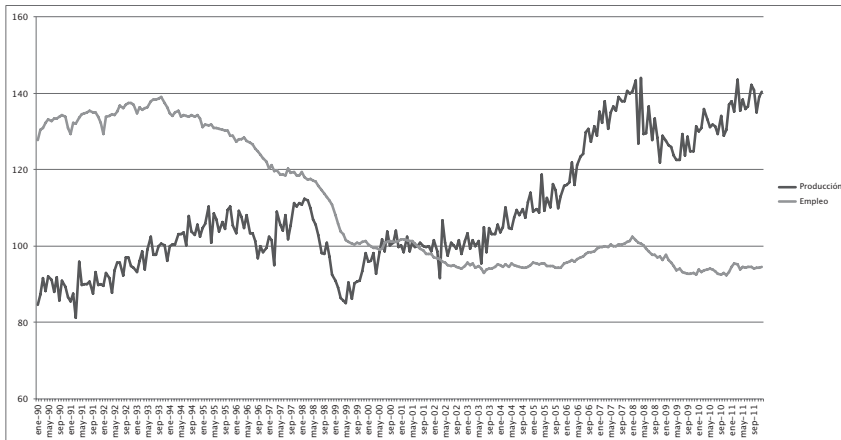
Fuente: cálculos propios con base en Cepalstat – Cepal y Dane.

La gráfica 1.1 permite identificar tendencias y así adelantar alguna conjetura acerca de la evolución del sector manufacturero. Se aprecian al menos tres subperíodos bien definidos: el primero, de pérdida de peso de la industria en el valor agregado bruto o desindustrialización relativa, que va desde 1990 hasta 1997 cuando se pasa del 18,2% al 13,5%. El segundo, caracterizado por una recuperación, desde 1998 hasta 2007 cuando se llega a un 15,9%. Si bien no se vuelve a los valores anteriores a la apertura (que estuvieron alrededor del 22% durante las décadas de 1970 y 1980), se evidencia una tendencia alcista desde 1997. Por último, dicha tendencia se revierte una vez más en 2008, dando paso a una nueva caída que continúa hasta el último año considerado.

Una primera aproximación a la interpretación de estas tendencias se obtiene al complementar el análisis con la política comercial llevada a lo largo del período analizado: la primera fase señalada, de desindustrialización, definida anteriormente, puede deberse al impacto que tuvo la apertura de la economía colombiana sobre el sector industrial. En efecto, el dismantelamiento parcial de la protección perjudicó directamente la producción industrial en sectores que no estaban preparados para la competencia. El mismo argumento puede estar explicando la reactivación posterior: una vez realizado el ajuste aperturista, algunos sectores lograron consolidarse, fortalecerse e incluso aprovechar las oportunidades de los mercados internacionales, dando lugar a un crecimiento industrial y a una paulatina recuperación del terreno perdido. La caída en el período final puede deberse al empuje de otros sectores de la economía, que sobrepasan el crecimiento del producto industrial.

Lo anterior puede observarse en la gráfica 1.2, en donde se presenta la evolución de la producción real de la industria y del empleo total del sector en el período de estudio, 1990-2011. Allí vemos índices de esas variables con información de la muestra mensual manufacturera (MMM) del Dane.³

Gráfica 1.2
Índices de producción y empleo industrial (1990-2011).



Fuente: Dane.

3 Se considera producción sin incluir trilla de café.

Como resulta aparente, y exceptuando algunos episodios particulares, se puede ver que el desempeño de la producción industrial durante la década de los noventa presenta una leve tendencia alcista (un aumento promedio anual del 1,3%). Complementando esta información con la presentada en la gráfica 1, se observa que el crecimiento industrial en los noventa fue inferior al crecimiento del PIB, situación que explica la pérdida de importancia relativa del sector industrial en la economía. Desde esta perspectiva, se evidencia un proceso de desindustrialización en términos relativos.

La segunda década de estudio de este análisis presenta una primera fase de estancamiento y una segunda fase de franca expansión. El promedio de crecimiento industrial en esta década es del 3,2% anual. En esta oportunidad el crecimiento industrial fue más fuerte que el de la economía, lo que explica el crecimiento de la participación del sector manufacturero en el valor agregado bruto en los primeros años de esta década, como se observa en la gráfica 1.1.

En cuanto al empleo, se aprecia una disminución en todo el período a una tasa promedio anual del 1,4%. Esto indica que el sector expulsó mano de obra, soportando desde otra perspectiva la hipótesis de desindustrialización que se menciona precedentemente. Además, vemos que la década de los noventa –en la cual se puso en práctica la apertura comercial de la economía colombiana– presentó una caída bastante importante del empleo, a una tasa promedio anual del 2,4%. La tendencia continuó en el segundo subperíodo de la muestra, durante los años 2000, pero el ritmo ha sido más lento, cayendo en promedio un 0,5% anual.

Para finalizar, si se analiza la evolución conjunta de la producción y del empleo en el sector manufacturero, se ve que la tendencia del empleo en los primeros años de la década de los noventa es similar a la de la producción industrial: más producción, acompañada de más empleo. Sin embargo, a partir del año 1993, y aun más claramente desde el año 2000, ambas variables se comportan de manera opuesta: mientras que la producción continúa creciendo, el índice de empleo continúa descendiendo. Esto es evidencia acerca de la existencia de aumentos en la productividad del trabajo a nivel agregado en el sector industrial, lo que puede estar reflejando aumentos generalizados de la misma o una nueva configuración industrial caracterizada por industrias menos intensivas en mano de obra.

El sector industrial colombiano ha pasado por un período de disminución en su importancia relativa en la economía en la década de los noventa, pero ya entrado

el nuevo siglo se han presenciado algunas señales de recuperación. Dicho esto, es preciso mencionar que la participación del sector industrial en la economía permanece en niveles inferiores a los que prevalecían antes del proceso de apertura en los noventa.

Para el año 2010, el valor agregado del sector manufacturero representa el 13,9% del valor agregado bruto (VAB). Este panorama se completa con el sector agropecuario, que representó el 7,1%, el sector explotación de minas el 9,4% y el restante 70% que incluye electricidad, gas y agua; construcción; comercio; transporte; sector financiero y servicios sociales. Esto confirma la escasa importancia del sector industrial en términos de la producción total colombiana.

Por otro lado, el sector manufacturero emplea aproximadamente 2,4 millones de personas, que teniendo en cuenta la población ocupada actual de 19,7 millones, representa el 12,2% de los ocupados.⁴

2. Elementos descriptivos adicionales para comprender la estructura actual del sector industrial

En esta sección se realiza una descripción de algunos indicadores considerados relevantes para analizar el sector industrial, con datos correspondientes al año 2010 obtenidos de la Encuesta Anual Manufacturera que realiza el Dane.

El cuadro 1.1 presenta información acerca de los subsectores de la industria (identificados por el código CIIU Revisión 3) que son más importantes en cuanto a número de establecimientos, empleo, producción y valor agregado.

A partir de esta información surgen varios aspectos interesantes. Para comenzar, el subsector más importante en términos de número de establecimientos es “elaboración de productos alimenticios y elaboración de bebidas”. Los subsectores que se sitúan a continuación son, en orden decreciente, “fabricación de prendas de vestir” (número 18 CIIU Rev. 3); “fabricación de sustancias y productos químicos” (número 24 CIIU Rev. 3) y “fabricación de productos de caucho y de plástico”. Como se puede apreciar, estos cuatro subsectores representan casi el 50% del total de establecimientos industriales.

4 Los datos empleados en esta sección provienen del Dane. En la sección anterior se utilizan datos de la Cepal, lo que puede explicar alguna diferencia en los indicadores para el año 2010.

Cuadro 1. 1
Subsectores más importantes del sector industrial según criterios (2010).

Criterios	Número de establecimientos	Personal ocupado	Producción bruta	Valor agregado
1er grupo industrial	15 – Alimentos y bebidas: 18,9%	15 – Alimentos y bebidas: 22,9%	15 – Alimentos y bebidas: 31,7%	15 – Alimentos y bebidas: 30,3%
2do grupo industrial	18 – Fabricación de prendas de vestir: 10,4%	24 – Fabricación de sustancias y prod. químicos: 11,0%	24 – Fabricación de sustancias y prod. químicos: 13,2%	23 – Refinados del petróleo: 14,5%
3er grupo industrial	24 – Fabricación de sustancias y prod. químicos: 8,5%	18 – Fabricación de prendas de vestir: 9,3%	23 – Refinados del petróleo: 12,1%	24 – Fabricación de sustancias y prod. químicos: 13,6%
4to grupo industrial	25 – Fabricación de productos de caucho y de plástico: 8,0%	25 – Fabricación de productos de caucho y de plástico: 7,7%	27 – Fabricación de productos metalúrgicos básicos: 5,7%	26 – Fabricación de otros productos minerales no metálicos: 6,7%

Fuente: cálculos propios con base en Dane, Encuesta Anual Manufacturera (2010).
Cifras provisionales.

Estos mismos cuatro son también los más importantes en cuanto a la generación de empleo, siendo responsables de más de la mitad (50,9%) del empleo total industrial.

Al analizar la producción bruta aparecen dos nuevos subsectores, que desplazan a las industrias de prendas de vestir y del plástico de los cuatro primeros puestos. Se trata de los subsectores “coquización, fabricación de productos de la refinación del petróleo” y “fabricación de productos metalúrgicos básicos”. En conjunto estos cuatro subsectores representan más del 60% de la producción bruta del sector manufacturero. Asimismo, los primeros tres subsectores mencionados, sumados al de “fabricación de otros productos minerales no metálicos” son también los más importantes en cuanto a generación de valor agregado, respondiendo por el 65% del mismo.

Del análisis precedente se desprende que la industria manufacturera colombiana presenta un grado de concentración relativamente importante en pocos subsectores. En efecto, los cuatro subsectores más importantes representan más del 50% de cada uno de los diferentes criterios analizados (con la excepción del criterio del número de establecimientos, en el cual acumulan el 46%). Es de destacar, en particular, la importancia de la industria alimenticia y de bebidas: bajo cualquiera de los criterios es la líder indiscutida, duplicando la importancia de la industria que le sigue en el segundo puesto.

El cuadro 1.2 puede verse como una continuación del cuadro anterior, que permite una ampliación del análisis. Utilizando los mismos criterios descriptivos del cuadro 1.1, el universo de empresas industriales se clasifica ahora no por su importancia relativa sino de acuerdo a dos categorías: la escala de personal ocupado (medido en cantidad de empleados) y la escala del valor de la producción (medido en millones de pesos).

Bajo la primera aproximación (escala de ocupación) se propone el análisis de dos grupos según ocupen menos o más de 200 personas. La elección de este número no es arbitraria sino que responde a la definición oficial de micro, pequeña y mediana empresa que se aplica en Colombia, según lo establecido por la Ley 905 de 2004.

Las empresas que contratan a menos de 200 empleados representan el 92,1% de los establecimientos, lo que indica que una amplia mayoría de unidades industriales pueden ser clasificadas como “micro, pequeñas y medianas” empresas. Si se finalizara el análisis aquí, se podría concluir erróneamente acerca de la importancia de dichos establecimientos para la industria colombiana. En efecto, si se complementa esa información con los demás criterios, el panorama es distinto: estos establecimientos son responsables del 47,0% del empleo industrial, producen el 33,4% del total de la producción y generan el 27,7% del valor agregado. Todo ello indica que las micro, pequeñas y medianas empresas, si bien representan un número importante de establecimientos, no contribuyen de manera sobresaliente al empleo, la producción, o a la generación de valor agregado.

Para reforzar el razonamiento anterior, los establecimientos que ocupan a más de 200 trabajadores –que representan menos del 8% del total de establecimientos–, son responsables del 53% del empleo sectorial, responden por las dos terceras partes de la producción y se encargan de generar el 72,3% del valor agregado manufacturero.

Cuadro 1.2
Síntesis de indicadores relevantes del sector industrial (2010).

Criterios	Número de establecimientos	Personal ocupado	Producción bruta	Valor agregado
Escala de personal ocupado	Menor a 200: 92,1%	Menor a 200: 47,0%	Menor a 200: 33,4%	Menor a 200: 27,7%
	Mayor a 200: 7,9%	Mayor a 200: 53,0%	Mayor a 200: 66,6%	Mayor a 200: 72,3%
Escala de valor de la producción (mill. pesos)	Menor a 2000: 62,7%	Menor a 2000: 16,5%	Menor a 2000: 3,9%	Menor a 2000: 4,1%
	Mayor a 2000: 37,3%	Mayor a 2000: 83,5%	Mayor a 2000: 96,1%	Mayor a 2000: 95,9%

Fuente: cálculos propios con base en: Dane, Encuesta Anual Manufacturera (2010). Cifras provisionales.

En segundo lugar, se presenta información de acuerdo al criterio del valor de producción (ventas) de las empresas manufactureras. Para dar cuenta de una manera clara de la concentración del sector, los datos se subdividen en dos grupos: aquellas empresas que facturan menos de 2.000 millones de pesos y las que exceden dicho monto de ventas. La elección de la cifra es arbitraria, apoyada únicamente en el hecho de que la misma es equivalente a poco más de un millón de dólares, monto que resulta de fácil interpretación a una escala internacional.

Las empresas cuyo valor de producción es inferior a los 2.000 millones de pesos, si bien son una mayoría absoluta pues representan tres de cada cinco establecimientos industriales, ocupan a apenas uno de cada siete de los empleados del sector. Aún más, este grupo produce solamente el 3,9% del total y genera el 4,1% del valor agregado manufacturero; indicadores estos que muestran claramente el grado de concentración del sector en empresas grandes.

3. A modo de síntesis

Se pueden señalar las siguientes características fundamentales de la estructura actual del sector industrial colombiano:

- *Escasa diversificación*: aproximadamente la mitad de los establecimientos pertenece a cuatro grupos industriales: alimentos y bebidas; textil; sustancias y productos químicos; y productos de caucho y de plástico.
- *Importancia relativa de las pequeñas empresas industriales*: ocho de cada diez establecimientos ocupan a menos de cien personas y seis de cada diez tienen una producción cuyo valor no supera los 2.000 millones de pesos.
- *Empleo: concentración sectorial*. Bajo el criterio del empleo industrial, el 52% del mismo se concentra en los cuatro subsectores mencionados precedentemente, y casi la mitad de los empleados trabajan en micro, pequeñas y medianas empresas.
- *Alta concentración de acuerdo a producción y generación de valor agregado*. Se debe mencionar que los subsectores alimentos y bebidas; sustancias y productos químicos; refinados del petróleo; y productos minerales no metálicos concentran más del 60% de la producción y el valor agregado. Más del 90% de la producción y del valor agregado del sector manufacturero colombiano se genera en establecimientos grandes, cuyas ventas superan el millón de dólares anuales.

Lo expresado en este capítulo permite situar la estructura industrial colombiana en el contexto de su evolución histórica. Una industria que, como en la mayoría de países latinoamericanos, creció al abrigo de la protección y que fue desarrollada desde lo simple a lo complejo, recibe el nuevo milenio con una estructura poco diversificada, concentrada en sectores de tecnología baja y media, de industria liviana.

En efecto, el proceso de sustitución de importaciones, si bien tuvo importancia fundamental en el impulso y el crecimiento de la industria colombiana, nunca pudo superar ciertos estadios de desarrollo. No es el objetivo de este estudio analizar las causas del agotamiento de este proceso, pero sí se puede mencionar que la industria local ha tenido una marcada orientación hacia el mercado interno. Dependiendo del mercado interno presenta, en principio, tres inconvenientes: en primer lugar, el ciclo económico nacional determina el desempeño de la industria, de manera que este último depende de las fluctuaciones de la situación económica local. Además, la magnitud del mercado interno establece los términos naturales de crecimiento del sector. En segundo lugar, la escasa división del trabajo resultado de un mercado doméstico pequeño genera bajos niveles de productividad y salarios precarios. Por último, eventuales oportunidades en los

mercados internacionales para el sector industrial, se pierden ante la preferida mirada que se tiene del mercado interno.

No obstante lo anterior, y una vez superado el impacto del dismantelamiento de la protección de la década de los noventa, la industria colombiana presenta signos básicos en torno a aumentar su presencia internacional. Este es un proceso que si bien no comienza recientemente, se ha dado básicamente en una escala regional y de la mano de acuerdos comerciales, siendo Venezuela un socio fundamental. En el próximo apartado se analizan las características principales de esta inserción internacional de las manufacturas colombianas.

B. Análisis de la política comercial e industrial en Colombia (1990 a la fecha)

Los resultados antes descritos del sector industrial colombiano y sus exportaciones, se enmarcaron en una serie de cambios institucionales y de políticas que se llevaron a cabo durante estos veinte años. Como ya se mencionó, a partir de los años noventa el país consolidó un importante número de reformas económicas, políticas y sociales, algunas de ellas iniciadas a finales de los años ochenta, las cuales tuvieron su máxima expresión en la promulgación de una nueva Constitución para el país en el año 1991.

La reforma a la política comercial, conocida popularmente como “apertura”, planteó como propósito fundamental el desmonte de una serie de medidas que brindaban protección al sector productivo, reduciendo la intervención del Estado en los procesos de asignación de recursos, otorgándole un mayor papel al mercado en esta tarea, y ofreciéndole al sector privado las condiciones para constituirse como el motor del crecimiento económico. Los objetivos de la misma fueron aumentar la productividad y competitividad del sector productivo, diversificar las exportaciones y lograr un mayor nivel de internacionalización de la economía colombiana.

1. Gobierno César Gaviria (1990-1994)

A diferencia del Modelo de Sustitución de Importaciones (MSI) que se caracterizó por la amplia intervención del Estado y políticas activas a favor del desarrollo industrial, el plan económico de la administración Gaviria (1990-1994) consideró que el Estado se debía centrar en áreas horizontales, donde el efecto

del gasto público sobre el crecimiento y la equidad fuera mayor. Algunas de estas actividades tuvieron que ver con el fortalecimiento de la justicia y la seguridad, y con la inversión en infraestructura: construcción de corredores viales, rehabilitación de la red férrea y modernización de los puertos.

Por su parte, el sector privado jugó un papel activo y le correspondió aprovechar las reformas introducidas al funcionamiento del mercado. Eliminados los obstáculos de carácter microeconómico, las empresas tuvieron la posibilidad de fortalecer su eficiencia y competitividad. La política de ciencia y tecnología debió contribuir a este propósito de maduración; sin embargo, el Plan de Desarrollo focalizó en las empresas la responsabilidad de este proceso al señalar que "... el empresario se verá obligado a emprender innovaciones en productos y procesos" (DNP, 1991: 437).

Así, la política industrial se definió como neutra en el sentido de que no había sectores previamente seleccionados ni apoyados a través de políticas de soporte financiero, fiscal o de promoción deliberada. El Estado asumió la responsabilidad de garantizar un contexto macroeconómico sólido, y como se afirmó antes, de alentar el desarrollo tecnológico y la transparencia en la asignación de recursos a través del mercado.

En materia comercial, una sustancial reducción de los niveles arancelarios y la eliminación del régimen de comercio administrado y medidas no arancelarias fueron las principales políticas aplicadas. Convenios de absorción nacional, subsidios a las exportaciones y controles de precios a la energía se mantuvieron.

2. Gobierno Ernesto Samper (1994-1998)

Las reacciones a la política industrial neutral expresada por el gobierno Gaviria no se hicieron esperar, y ya desde este y posteriormente en la administración de Ernesto Samper (1994-1998) se presionó para el replanteamiento de dicha política bajo el argumento de que unos sectores estaban menos preparados que otros, y en consecuencia, requerían un apoyo decidido por parte del gobierno. En adición, los datos descendentes de participación de los sectores con mayor generación de valor agregado presentados anteriormente, justificaron la intervención del gobierno.

Para subsanar las debilidades del aparato productivo nacional demostradas a partir de la apertura, el gobierno Samper propuso una estrategia de competitividad, nuevo nombre de la política industrial, con miras a la internacionalización.

Dicha estrategia se planteó como un propósito conjunto del sector público y del sector privado, encaminada a una utilización eficiente de los recursos y a generar ventajas competitivas sostenibles a través del diseño de acciones en los campos tecnológico, productivo, comercial y de infraestructura.

Cuatro criterios sustentaron esta concepción de competitividad. El primero, consideró que las ventajas competitivas no eran heredadas sino que las mismas podían ser creadas. El segundo, tuvo que ver con el hecho de que la competitividad debía ser examinada como un proceso integral, lo cual implicaba que además del entorno sectorial de la empresa, era fundamental entender el contexto global en el que esta se desenvolvía. Eran necesarias políticas sectoriales activas “orientadas a superar los obstáculos que los agentes privados encuentran en cada sector para lograr mayores niveles de productividad” (DNP, s.f.: 136). En tercer lugar, según la administración Samper, la apertura de Gaviria no condujo a la generación de las ventajas antes aludidas, y debería complementarse con políticas institucionales y regulatorias; medidas en materia de créditos y fomento a las exportaciones; y transferencia de tecnología e integración de sectores, entre otras. Por último, se requería un esfuerzo de coordinación entre el sector público y privado y entre los entes de carácter regional y nacional.

La estrategia de competitividad se materializó a través del Consejo Nacional de Competitividad (CNC),⁵ creado a través del Decreto 2010 del 24 de agosto de 1994, el cual en materia de política de modernización industrial buscó una mayor vinculación de productos con valor agregado a los mercados internacionales, ampliar la demanda interna por estos bienes e incorporar niveles crecientes de tecnología. Estos objetivos generales trataron de materializarse a través de programas de apoyo al desarrollo tecnológico industrial; promoción a la competencia; mayor articulación entre la inversión extranjera y el comercio exterior; y acuerdos sectoriales de competitividad.⁶

5 Órgano mixto de consulta con representantes del gobierno, el sector privado, los trabajadores y la academia con interlocución directa con el presidente de la República.

6 En once cadenas sectoriales se hicieron acuerdos de competitividad: textiles y confecciones; cuero y productos de cuero; siderurgia, metalmecánica e industria automotriz; software; pulpa, papel e industrias gráficas; acuicultura, maíz, sorgo, yuca, pollo y cerdo; leche y derivados de la leche; oleaginosas, aceites y grasas; y arroz.

Uno de los grandes retos con los que se enfrenta la política comercial de los países en desarrollo es el de la diversificación exportadora. La dependencia por una canasta de bienes relativamente concentrada, con precios altamente fluctuantes y, la mayoría de las veces, con poco valor agregado, coloca este debate en el escenario de manera recurrente. En la estructura actual del comercio internacional de bienes, los industriales constituyen la parte más amplia y de crecimiento más acelerado y sostenido, siendo, en consecuencia, plausible la hipótesis de que una articulación a esta corriente de productos industriales posibilita una mayor contribución del sector externo al desarrollo de los países.

Colombia no ha estado ajena al debate anterior y desde finales de la década de los sesenta ha existido un interés explícito por diversificar la oferta exportable. En ese momento se trató de complementar la estrategia sustitutiva de importaciones con una política de promoción de exportaciones y de ampliación de los mercados a través de los acuerdos regionales de comercio. En este sentido, y a pesar del progresivo decaimiento en las décadas posteriores, el sector industrial jugó un papel clave en el crecimiento económico del país. A partir de la década de los noventa y de la mano del proceso de apertura, políticas activas de apoyo al sector industrial se desmantelaron y predominó la formulación de políticas horizontales orientadas bajo el principio de la competitividad.

www.utadeo.edu.co



9 789587 251180