

Carta de Presentación Director de la Carrera

Bogotá, Marzo 11 de 2016

Señores

BIBLIOTECA GENERAL

Pontificia Universidad Javeriana

Ciudad

Respetados Señores,

Me permito presentar el trabajo de grado titulado “Lecciones de Política Industrial e Industrialización de Corea del Sur para Colombia”, elaborado por la estudiante María Camila Jiménez, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 1032452672, para que se incluya en el catálogo de consulta.

Cordialmente,

Henry Cancelado Franco

Programa de Relaciones Internacionales

lapso mi (nuestra) obra sea explotada en las condiciones aquí estipuladas y para los fines indicados, respetando siempre la titularidad de los derechos patrimoniales y morales correspondientes, de acuerdo con los usos honrados, de manera proporcional y justificada a la finalidad perseguida, sin ánimo de lucro ni de comercialización.

De manera complementaria, garantizo (garantizamos) en mi (nuestra) calidad de estudiante (s) y por ende autor (es) exclusivo (s), que la Tesis o Trabajo de Grado en cuestión, es producto de mi (nuestra) plena autoría, de mi (nuestro) esfuerzo personal intelectual, como consecuencia de mi (nuestra) creación original particular y, por tanto, soy (somos) el (los) único (s) titular (es) de la misma. Además, aseguro (aseguramos) que no contiene citas, ni transcripciones de otras obras protegidas, por fuera de los límites autorizados por la ley, según los usos honrados, y en proporción a los fines previstos; ni tampoco contempla declaraciones difamatorias contra terceros; respetando el derecho a la imagen, intimidad, buen nombre y demás derechos constitucionales. Adicionalmente, manifiesto (manifestamos) que no se incluyeron expresiones contrarias al orden público ni a las buenas costumbres. En consecuencia, la responsabilidad directa en la elaboración, presentación, investigación y, en general, contenidos de la Tesis o Trabajo de Grado es de mí (nuestro) competencia exclusiva, eximiendo de toda responsabilidad a la Pontificia Universidad Javeriana por tales aspectos.

Sin perjuicio de los usos y atribuciones otorgadas en virtud de este documento, continuaré (continuaremos) conservando los correspondientes derechos patrimoniales sin modificación o restricción alguna, puesto que de acuerdo con la legislación colombiana aplicable, el presente es un acuerdo jurídico que en ningún caso conlleva la enajenación de los derechos patrimoniales derivados del régimen del Derecho de Autor.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, "Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores", los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables. En consecuencia, la Pontificia Universidad Javeriana está en la obligación de RESPETARLOS Y HACERLOS RESPETAR, para lo cual tomará las medidas correspondientes para garantizar su observancia.

NOTA: Información Confidencial:

Esta Tesis o Trabajo de Grado contiene información privilegiada, estratégica, secreta, confidencial y demás similar, o hace parte de una investigación que se adelanta y cuyos resultados finales no se han publicado. Si No

En caso afirmativo expresamente indicaré (indicaremos), en carta adjunta, tal situación con el fin de que se mantenga la restricción de acceso.

NOMBRE COMPLETO	No. del documento de identidad	FIRMA
María Camila Jiménez Suárez	1032452672	

FACULTAD: Ciencia Política y Relaciones Internacionales

PROGRAMA ACADÉMICO: Relaciones Internacionales

**BIBLIOTECA ALFONSO BORRERO CABAL, S.J.
DESCRIPCIÓN DE LA TESIS DOCTORAL O DEL TRABAJO DE GRADO
FORMULARIO**

TÍTULO COMPLETO DE LA TESIS DOCTORAL O TRABAJO DE GRADO						
LECCIONES DE POLÍTICA INDUSTRIAL E INDUSTRIALIZACIÓN DE COREA DEL SUR PARA COLOMBIA						
SUBTÍTULO, SI LO TIENE						
AUTOR O AUTORES						
Apellidos Completos		Nombres Completos				
Jiménez Suárez		María Camila				
DIRECTOR (ES) TESIS DOCTORAL O DEL TRABAJO DE GRADO						
Apellidos Completos		Nombres Completos				
Prieto		Germán Camilo				
FACULTAD						
Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales						
PROGRAMA ACADÉMICO						
Tipo de programa (seleccione con "x")						
Pregrado	Especialización	Maestría	Doctorado			
X						
Nombre del programa académico						
Relaciones Internacionales						
Nombres y apellidos del director del programa académico						
Henry Cancelado Franco						
TRABAJO PARA OPTAR AL TÍTULO DE:						
Internacionalista						
PREMIO O DISTINCIÓN (En caso de ser LAUREADAS o tener una mención especial):						
CIUDAD		AÑO DE PRESENTACIÓN DE LA TESIS O DEL TRABAJO DE GRADO	NÚMERO DE PÁGINAS			
Bogotá		2015	50			
TIPO DE ILUSTRACIONES (seleccione con "x")						
Dibujos	Pinturas	Tablas, gráficos y diagramas	Planos	Mapas	Fotografías	Partituras
		X				
SOFTWARE REQUERIDO O ESPECIALIZADO PARA LA LECTURA DEL DOCUMENTO						
Nota: En caso de que el software (programa especializado requerido) no se encuentre licenciado por la Universidad a través de la Biblioteca (previa consulta al estudiante), el texto						

de la Tesis o Trabajo de Grado quedará solamente en formato PDF.

MATERIAL ACOMPAÑANTE

TIPO	DURACIÓN (minutos)	CANTIDAD	FORMATO		
			CD	DVD	Otro ¿Cuál?
Vídeo					
Audio					
Multimedia					
Producción electrónica					
Otro Cuál?					

DESCRIPTORES O PALABRAS CLAVE EN ESPAÑOL E INGLÉS

Son los términos que definen los temas que identifican el contenido. *(En caso de duda para designar estos descriptores, se recomienda consultar con la Sección de Desarrollo de Colecciones de la Biblioteca Alfonso Borrero Cabal S.J en el correo biblioteca@javeriana.edu.co, donde se les orientará).*

ESPAÑOL	INGLÉS
Política Industrial	Industrial Policy
Colombia	Colombia
Corea del Sur	South Korea
Desarrollo Productivo	Productive Development
Productividad	Productivity

RESUMEN DEL CONTENIDO EN ESPAÑOL E INGLÉS

(Máximo 250 palabras - 1530 caracteres)

Resumen

Este trabajo trata la importancia de la política industrial para un país en su crecimiento económico, pues se reconoce que esta meta se facilita con la producción de bienes con valor agregado y no sólo con la producción agrícola o con la extractiva. Estas ideas han sido uno de los pilares de organizaciones que promueven el desarrollo de América Latina, tales como la CEPAL. En esta medida, se observa la necesidad en el Estado colombiano de construir una política industrial clara, pues se ha subestimado el potencial del desempeño industrial y no hay una estrategia para involucrar bienes de mayor valor agregado por medio de encadenamientos productivos. Teniendo en cuenta esta necesidad, se reconoce la experiencia coreana, especialmente en los años 60 y 70s, como un éxito en materia de desarrollo basado en la industria. Corea ha logrado esto a partir de la promoción del sector tecnológico, permitiendo un alto nivel de innovación. Igualmente es importante el

de la política industrial coreana que se puedan aplicar en Colombia, teniendo en cuenta las diferencias contextuales que existen entre los dos países, y las distintas variables como la historia, los procesos institucionales y los procesos económicos. Todo lo anterior en el marco del pensamiento de la CEPAL, que le apuesta a un proceso de industrialización necesario para América Latina lograr un desarrollo sostenido y estable.

Abstract

This work is about the importance of the industrial policy for a country's economic growth, since it is admitted that this goal is facilitated by the production of goods with a added value and not only by the agricultural production or by the extractive one. These ideas have been one of the props of organizations that promote the development of Latin America, such as the ECLAC. In that order of ideas is observed the need for the Colombian State to conceive a clear industrial policy, since the potential of the industrial performance has been underestimated and there isn't a strategy to involve goods of added value by means of productive chains. Bearing this need in mind, the Korean experience is recognized, specially in the 60s and 70s, as a success for the development of the economy based on the industry. Korea has achieved this from the promotion of the technological sector, allowing a high level of innovation. The government also plays an important role as a promoter of the industry because of the strong relation state-company. Therefore the general objective of the work is to extract lessons of the Korean industrial policy that could be applied in Colombia, having into account the contextual differences that exist among both countries, and the different variables as the history, the institutional processes and the economic processes. The analysis will be framed on the ECLAC thought which promote a industrialization process as necessary for Latin America to achieve a stable development.

Maria Camila Jimenez

**LECCIONES DE POLÍTICA INDUSTRIAL E INDUSTRIALIZACIÓN DE COREA DEL
SUR PARA COLOMBIA**

POR: MARÍA CAMILA JIMÉNEZ SUÁREZ

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C.
2015**

Tabla de Contenido:

Introducción:	1
Capítulo I: Marco Conceptual.....	5
Capítulo II: La Política Industrial y la Industrialización en Corea del Sur en las décadas de 1960 y 1970.....	10
2.1 <i>Variables Contextuales</i>	10
2.2 <i>Variables Generadoras</i>	13
2.3 <i>Variables Mixtas</i>	19
Capítulo III: La Industria en Colombia desde 1990	24
3.1 <i>Variables Contextuales</i>	25
3.2 <i>Variables Generadoras</i>	30
3.3 <i>Variables Mixtas</i>	36
Conclusión: Lecciones para Colombia a partir de la observación del caso coreano	41
Bibliografía:.....	52
Anexos:.....	55

Introducción:

Este trabajo, parte de la importancia que representa la consolidación de una política industrial para un país en su crecimiento económico, pues se reconoce que esta meta se facilita con la producción de bienes con valor agregado y no sólo con la producción agrícola o con la extractiva. Estas ideas, han sido uno de los pilares de organizaciones que promueven el desarrollo de América Latina, tales como la CEPAL, cuyos pensadores dentro de los que se destacan, Raúl Prebisch y Albert Hirschman, han identificado la importancia de la consolidación industrial. Lo anterior, en cuanto a lograr una inserción adecuada en el mercado internacional y generar una estabilidad en el crecimiento económico, combatiendo las asimetrías en la estructura productiva.

En esta medida, se observa la necesidad en el Estado Colombiano de construir una política industrial clara, pues en Colombia ha habido una ausencia de visión respecto al potencial del desempeño industrial del país durante los últimos 25 años. Si bien, en la última década se le ha dado importancia al sector agroindustrial, no hay una estrategia para involucrar bienes de mayor valor agregado por medio de encadenamientos productivos. Asimismo, el sector minero-energético también ha sido prioridad, debido a la ganancia que representa a corto plazo, al corresponder a productos con una demanda segura en el mercado mundial.

Teniendo en cuenta la necesidad de una política industrial, se reconoce la experiencia coreana como un éxito en materia de desarrollo basado en este sector de la economía. Corea, ha logrado esto a partir de un enfoque eficaz para impulsar la industria, acompañado de la promoción del sector tecnológico, lo que a su vez le permitió un alto nivel de innovación. Igualmente, se identifica el papel del Estado como determinante de la promoción industrial, por la fuerte relación estado-empresa. Es así, como la experiencia coreana sobresale por encima de muchos países, al lograr desarrollarse en poco tiempo y al mostrar resultados de

crecimiento económico tan sorprendentes, pues para el periodo de 1965-1990 tuvo un crecimiento promedio anual de 9.8% (McGuire, 1994, pág. 208), en donde en los años 60s y 70s tuvo el crecimiento más rápido del mundo.

Además de ser exitoso, el modelo coreano envuelve procesos y características únicas en el mundo que lo hacen sumamente interesante. Algunas de estas características son: las prácticas económicas del pasado colonial japonés, el balance entre la élite política y económica que permitió una coordinación entre las políticas económicas y por lo tanto un desempeño industrial ejemplar, y el papel del Estado en el diseño de metas atadas al desempeño exportador, entre otros. Es así como el caso coreano se vuelve interesante, al ser un modelo inicialmente subvalorado, pero que fue pensado estratégicamente, pues no sólo logró adaptarse a los modelos paralelos que se venían impulsando por las potencias occidentales sino que sobrepasó las expectativas y posicionó al país como una de las economías más importantes del mundo.

En contraposición, se puede identificar distintos problemas en la industria colombiana, tales como la falta de diversificación y sofisticación que va acompañada de la ausencia de inversión en tecnología e innovación, y la ausencia de una coordinación entre el sector público y el privado, y entre el nivel local y regional con el nivel nacional. Esta descoordinación, tiene no sólo consecuencias a nivel de producción, sino también en el mercado, puesto que tampoco existen objetivos comunes para la exportación. Asimismo, se identifica la necesidad de crear un sistema de evaluación de logros del proceso industrial del país, para un debido seguimiento y corrección de errores. Teniendo en cuenta estas falencias, estudiar el caso coreano puede ser útil para mostrar el éxito en resolver algunos de los problemas identificados anteriormente, para finalmente, mirar qué se puede aprender y aplicar de él en Colombia. Es así, que la pregunta de investigación que guía el presente trabajo es: ¿Qué lecciones podemos aprender de la política industrial de Corea del Sur durante la Tercera República (1963-1972) y la Cuarta República (1972-1979) que puedan servir para impulsar la industrialización en

Colombia, teniendo en cuenta el contexto de las últimas administraciones de Juan Manuel Santos?

Con el fin de resolver la pregunta principal, el objetivo general que enmarca el trabajo es identificar qué aspectos de la política industrial coreana se pueden aplicar en Colombia, teniendo en cuenta las diferencias contextuales que existen entre Colombia y Corea, y las distintas variables como la historia, los procesos institucionales y los procesos económicos. Todo lo anterior, en el marco del pensamiento de la CEPAL, que le apuesta a un proceso de industrialización necesario, para América Latina lograr un desarrollo sostenido y estable.

De esta manera, el marco teórico que se va a usar para el desarrollo de la investigación es el enfoque desarrollista de la CEPAL respecto a la industrialización, enmarcado en dos conceptos fundamentales, transversales en todo el trabajo, que son: la política industrial y la productividad. El enfoque desarrollista, es un marco de referencia que no se va a aplicar al análisis del caso de Corea, pero sí orientará el análisis del caso de Colombia. Así pues, lo que se busca es analizar la experiencia coreana, e identificar las lecciones en materia de política industrial en el marco de dicho enfoque para Colombia.

Respecto al caso de Corea, se estudiarán las décadas del 60 y 70, que son las correspondientes al mandato de Park-Chung Hee, y son los periodos en que se evidencia un crecimiento porcentual más acentuado. Asimismo, se estudia ese periodo, porque se considera que antes de ese momento, Corea se encontraba peor que Colombia en materia industrial, y fue en ese periodo en donde el cambio es llamativo por su efectividad. En este orden de ideas, el estudio del caso coreano, se hará por medio de una revisión bibliográfica de textos académicos, de los cuales se extraerán datos que den cuenta del desempeño industrial. Respecto al caso colombiano, se revisarán textos académicos de análisis de los sectores en Colombia y específicamente de la política industrial. Asimismo, se tendrá en cuenta datos sobre el comportamiento sectorial, de inversión y del PIB, empleando

fuentes como el DANE y el DNP, así como los informes del Consejo Privado de Competitividad. Respecto a los dos casos y con el fin de extraer las lecciones para Colombia, se usará un conjunto de variables que permiten simplificar la complejidad de la manera en que se impulsó la industrialización en Corea, enfatizando el análisis de la política industrial y el contexto que la rodeó, las cuales consisten en variables contextuales, variables generadoras y variables mixtas.

Ahora bien, las variables contextuales se refieren a aquellas que describen un entorno específico para la implementación de la política industrial y el desarrollo de la industrialización, es decir, que dan cuenta de un momento histórico en el que confluyen características políticas, sociales y económicas específicas, y en esa medida, hace que sean únicas de esa situación histórica. Por su parte, las variables generadoras, son aquellas políticas que hicieron que la industrialización en Corea se diera de la forma en que se dio, esto es la política industrial y otras políticas que la complementaron. Por último, las variables mixtas, se refieren a aquellas herramientas o circunstancias políticas que hicieron parte del contexto institucional en el que se hizo la política industrial, y que fueron determinantes para la forma en que se desarrolló el proceso de industrialización.

Una vez identificadas las variables que promovieron la industria en Corea y aquellas que estancaron el proceso industrial en Colombia, se procederá al análisis de estas variables en el caso de Colombia, en particular a la ausencia de una política industrial y a su proceso de desindustrialización. Para lo cual, se estudiará un periodo más reciente, desde 1990 hasta el 2014, cuidando que el análisis de la experiencia coreana se haga en referencia al comportamiento actual de la economía colombiana, y en esa medida, que las lecciones sean más certeras teniendo en cuenta las diferencias de los contextos.

La estructura de este trabajo, comienza con el marco conceptual, en el que se definen el concepto de política industrial y de productividad articulados por el pensamiento cepalino de Raúl Prebisch y Albert Hirschman. Posteriormente, el

segundo capítulo se encargará de analizar los tres tipos de variables para el caso coreano, y el tercer capítulo corresponde el estudio de las respectivas variables para el caso colombiano. Finalmente, las conclusiones se refieren específicamente a las lecciones que se pueden extraer del modelo coreano, para ser aplicadas en Colombia.

Capítulo I: Marco Conceptual

El presente trabajo de investigación, parte de la importancia de la política industrial para el crecimiento del desempeño económico de un país, por medio del desarrollo de su estructura productiva. La presencia de una estrategia industrial clara, ha estado detrás de los mayores crecimientos económicos alrededor del mundo, no sólo en términos de crecimiento porcentual del PIB, sino también en términos de sostenimiento a lo largo del tiempo de ese crecimiento.

El enfoque teórico, que articula el análisis de las lecciones de política industrial, que pueden tomarse del caso coreano para el caso colombiano, es el enfoque desarrollista, expuesto por Raul Prebisch y posteriormente por Albert Hirshman desde la CEPAL. Este, se encarga precisamente de estudiar cómo la política industrial y la transformación productiva son elementos claves para lograr el desarrollo. De esta forma, los conceptos que se identificaron como esenciales para el desarrollo del trabajo son: política industrial y productividad.

La política industrial, se refiere a "la iniciación y coordinación de actividades gubernamentales para apalancar incrementos de productividad y competitividad de toda la economía y, en particular, de la industria" (Johnson, 1984, citado en Garay, 2014). De acuerdo a la coordinación de estas actividades gubernamentales, se plantean dos tipos de políticas industriales "un tipo de política consiste en la búsqueda del fortalecimiento de la dinámica industrial para alcanzar niveles superiores de desarrollo y superar el retraso con respecto a otros competidores (catch-up); otro es de carácter estratégico con el propósito de

aprovechar ventajas competitivas dinámicas y colaborar con los agentes privados para la selección de industrias potencialmente competitivas (targeting)” (Garay, 2014). Las estrategias que adoptan los Estados, dependen estrechamente de la evaluación del desempeño industrial o la situación productiva en la que se encuentren y en esa medida adoptará una estrategia u otra.

En el caso de tener una baja competitividad, lo que se busca es una estrategia de catch-up para lograr mayor nivel de productividad y por lo tanto, mayor nivel de desarrollo. De esta forma, la productividad, se vuelve esencial como insumo del desarrollo de la estructura productiva y va a determinar el tipo de estrategia en política industrial que se va a adoptar. Es así, que un aumento de productividad se refiere “al incremento de las posibilidades de consumo sin incurrir en costo adicional alguno” (Cárdenas, 2013, pág. 85). Es decir, que una política de productividad tendría el objetivo de que con los mismos factores de producción se logre que la economía tenga un mayor ingreso y con ello aumento de la capacidad adquisitiva. La productividad, está ligada al incremento en tecnología e innovación, que precisamente logra la mezcla de los factores productivos (mano de obra, el capital humano, el capital físico y los recursos naturales) de manera que haya más producto con menos insumos (Cárdenas, 2013). Los conceptos de política industrial y productividad, son esenciales para responder al problema de investigación, en cuanto a que las observaciones sobre la experiencia coreana, identificarán cómo se logró la productividad, gracias a la estrategia de política industrial que se implementó. Estas experiencias, se encuentran en concordancia con el enfoque desarrollista, que precisamente identifica la necesidad que países en vías de desarrollo consoliden una política industrial efectiva, que genere altas condiciones de productividad por medio de la mezcla eficiente de insumos.

El enfoque desarrollista de la CEPAL, comenzó primero con Raúl Prebisch, quien a mediados del siglo XX empezó a articular la teoría de centro-periferia, basada en la observación del comportamiento económico de los países latinoamericanos y de su inserción en el mercado internacional. Raul Prebish, identificó un patrón de

conducta de exportación de bienes primarios, frente a la importación de bienes manufacturados (Pérez & Vélez, 2009). Frente a esto, Prebisch diferenció las conductas económicas de los países desarrollados en términos industriales, a los que llamó “centro” y a aquellos en vías de desarrollo, que llamó “periferia”. Igualmente, observó que los primeros tenían una estructura productiva homogénea y diversificada, mientras que los otros tenían una estructura productiva heterogénea, debido al rezago tecnológico y eran primario-exportadores. La teoría centro-periferia de Prebisch argumentó, que “el subdesarrollo se genera a partir de la relación existente entre ambas regiones y que la brecha entre el centro y la periferia tiende inevitablemente a ensancharse” (Pérez & Vélez, 2009, pág. 2). Prebisch, identificó que los términos para el intercambio del comercio internacional eran desfavorables, en cuanto a que los precios de los bienes primarios, tendían a bajar en su valor, por lo que cada vez tocaba vender más recursos para poder comprar los mismos bienes.

La caída de los términos de intercambio, ocurría por cuatro factores principales: la baja elasticidad ingreso de la demanda, es decir que la demanda de los bienes primarios no aumenta a la par del aumento del ingreso de los compradores, por lo que así aumente el ingreso de los países industrializados, esto no implica un aumento de la demanda al mismo nivel. El segundo factor, es la retención de los aumentos de la productividad, es decir que un aumento en la productividad no implica mayores beneficios, pues si la producción de bienes primarios se hace a grandes volúmenes deprime aún más los precios (Pérez & Vélez, 2009, pág. 3), situación que solo beneficia a los países desarrollados. El tercero, es el cambio tecnológico, en donde muchos bienes primarios son reemplazados por productos sintéticos, y por tanto, los productos de exportación de países en desarrollo pierden posición en el mercado. Finalmente, el cuarto factor es la mayor amplitud en los ciclos económicos, en donde los países en desarrollo tienen menos estabilidad cuando los precios fluctúan, debido a que no hay mecanismos institucionales que frenen las caídas de los precios. Así pues, estos cuatro factores

identificados por Prebisch, apuntan a argumentar la necesidad de la consolidación industrial como manera de lograr unos términos de intercambio más favorables (CEPAL & IDRC, 2012).

Si bien ha habido una evolución del pensamiento cepalino, hoy en día los postulados de Prebisch sobre la necesidad de diversificarse más allá de los recursos naturales, lo que implica la industrialización, tienen vigencia por lo que en la actualidad, la preocupación de la CEPAL está centrada, entre otras cosas, en la forma de inserción de América Latina en la economía mundial, por medio de políticas de desarrollo productivo¹. De esta forma, el enfoque desarrollista actual, va a argumentar la necesidad de construir ventajas comparativas, cuya concepción de política industrial “debe crear las condiciones necesarias para que se tenga éxito” (CEPAL, 2011, pág. 28). Es decir, que tiene el objetivo de fomentar las capacidades acumuladas, así como de constituir las ventajas comparativas de los actores productivos. En este sentido, así como dice la CEPAL, “más que elegir ganadores se trata realmente de construirlos” (CEPAL, 2011, pág. 28). Lo anterior, significa que más allá de fomentar los bienes que se producen con relativos bajos costos, en donde en América Latina en general es predominante la producción de bienes primarios, se trata de fomentar la creación de nuevos sectores productivos que tengan un mayor componente de valor agregado. Este nivel superior de valor agregado, lo generaría el fomento industrial, acompañado con la innovación.

La política industrial, construye ventajas comparativas que procuran altos niveles de productividad. De hecho, según Mauricio Cárdenas “el nuevo paradigma del crecimiento económico argumenta que, más que el capital físico y el capital humano, las diferencias en los niveles de productividad son las que explican las grandes disparidades en los niveles de vida entre países” (Cárdenas, 2013, pág.

¹ Uno de los objetivos de la CEPAL es “desarrollar una base productiva en que se conjugaran un aumento continuo de la productividad y una inserción internacional competitiva y construir una sociedad más igualitaria y justa” (Bielschowsky, 2009, pág. 174).

85), es entonces relevante, ahondar en el concepto de productividad, para entender cómo se da esta diferencia entre países, específicamente en Corea y Colombia, y cómo la estructura productiva influye para alcanzar los niveles deseados.

Prebisch, argumenta que una mayor productividad va a trasladarse a una mayor tasa de crecimiento, por lo que supone un progreso técnico, que permitirá una producción a menores precios, o en su defecto, un aumento de los ingresos reales. La productividad, asimismo, se verá reflejada en otros sectores, pues cuando se encuentra que la producción de ciertos bienes puede servir de insumos para otros sectores, esto permitirá la integración intersectorial, basado en la demanda que un sector haga sobre ciertos bienes promoviendo su oferta, o viceversa. Más aún, si hay un progreso técnico, la reducción de costos y por tanto la productividad, se verá reflejada en todos los sectores involucrados. Los encadenamientos sectoriales, son la integración efectiva de la producción y son el efecto de una estructura productiva desarrollada (Pérez & Vélez, 2009).

Sobre el aspecto de encadenamiento sectorial, se evidencia la contribución de Albert Hirschman, quien argumenta que “la presencia de eslabonamientos se asocia con las interdependencias o relaciones tecno-productivas, cuya importancia económica radica en sus efectos positivos sobre la capacidad para estimular la inversión, el crecimiento y el fortalecimiento productivo” (Hirschman, 1961, citado en Armenta, 2008, pág. 112). De esta forma, Hirschman identifica dos fenómenos que son necesarios para la industrialización: los encadenamientos hacia atrás, que son “aquellos en los que un productor local demanda de la industria local insumos que antes importaba”; y los encadenamientos hacia adelante, que se refieren a “productos que antes no estaban disponibles o eran muy costosos y al aparecer catalizan inversiones porque son utilizados como insumos” (Roca, 2008, pág. 3). Por lo tanto, los encadenamientos, localizados en un mismo territorio, tienen como efecto un apalancamiento intersectorial, que permite que el crecimiento sea estable, porque se minimiza la dependencia hacia el mercado externo, lo que bajo

la concepción de Prebisch, implica una mayor favorabilidad en los términos de intercambio.

Capítulo II: La Política Industrial y la Industrialización en Corea del Sur en las décadas de 1960 y 1970

El presente capítulo, se centra en el estudio del caso de Corea durante la Tercera República (1963-1972) y la Cuarta República (1972-1979), las cuales corresponden a los dos mandatos del presidente Park Chung Hee. El capítulo está dividido en tres partes. La primera parte, analiza las variables contextuales, que describen el entorno de la aplicación de la política industrial, por lo que se analiza el tipo de gobierno y la colonia japonesa. La segunda parte, atañe a las variables generadoras, las cuales son aquellas políticas que generaron la industrialización coreana, como la política industrial, el uso de la política comercial y la inversión en tecnología, entre otras. La tercera parte, corresponde a las variables mixtas, referidas a aquellas circunstancias del contexto institucional en el que se hizo la política industrial, y que fueron determinantes en el proceso de industrialización, como la organización burocrática, el control sobre el sistema bancario y la asociación Estado-Empresa.

2.1 Variables Contextuales

La primera variable contextual es el tipo de gobierno, el cual desde el comienzo de la década del 60 hasta el final de la década del 70, se caracterizó por la falta de democracia y la dictadura militar bajo el régimen del general Park Chung-Hee. El régimen militar, había sido acogido debido a que durante la década del 50, la seguridad nacional fue una prioridad tras la guerra de Corea en 1953; por lo que dentro de un sector importante del país, se creó la idea de necesidad de una mano dura, que fomentara una industria militar robusta, y se entendía que el medio para la seguridad militar era el desarrollo económico. Así mismo, bajo la coyuntura de la Guerra Fría, Estados Unidos dio ayudas financieras para el desarrollo y permitió la libre circulación de productos surcoreanos al mercado norteamericano (Haggard, Kim, & Moon, 1991), al encontrarse China continental y Corea del Norte bajo el

dominio comunista, para evitar la propagación del comunismo, obedeciendo a la política de contención. Estos préstamos y ayudas no reembolsables, fueron utilizados por Park, tanto para financiar su partido, las elecciones y mantenerse en el poder, como para hacer alianzas con el sector privado.

Igualmente, el tipo de gobierno de régimen militar se acogió por el mal manejo económico anterior, a cargo de la oposición en cabeza de Syngman Rhee; en donde no había una clara planeación para el desarrollo, no había un control estatal efectivo por la descoordinación y existencia de múltiples agencias en el área económica, y no había un canal de comunicación entre el sector privado y el público² (Haggard, Kim, & Moon, 1991). Adicionalmente, se había implementado el sistema de sustitución de importaciones para maximizar la ayuda de EEUU, la cual no fue eficientemente repartida por la desorganización burocrática existente. De esta manera, se tenía un contexto económico con altas tasas de inflación y un decrecimiento en ingresos, pues “el PNB tuvo su máximo crecimiento con un 7.7% en 1957, decreció a 5.2% en 1958, 3.9% en 1959 y 1.9% en 1960” (Haggard, Kim, & Moon, 1991, pág. 853). Igualmente, la balanza comercial era muy deficitaria con “un total de exportaciones de \$55 millones de dólares versus un total de importaciones de \$390 millones de dólares, para 1961” (Chung, 2013). Es así, que el régimen militar de Park constituye una variable contextual, la cual explica en parte el surgimiento de una política industrial. El fuerte control estatal, fue un medio para alcanzar un buen desempeño económico y afrontar la necesidad de crear una industria militar robusta, aprovechando el flujo de ayudas norteamericanas que eran mal utilizadas por el gobierno anterior.

La segunda variable contextual que describe el entorno específico para la implementación de la política industrial, es la colonia japonesa; que si bien fue anterior al gobierno de Park, marcó el comportamiento económico en la era

² “Korea in the 1950 exhibited political characteristics that were clearly inimical to development planning. The government was poorly insulated from the demands of the private sector and was penetrated by patron-client networks.” (Haggard, Kim, & Moon, 1991, pág. 855)

postcolonial. Es así, que algunos funcionarios habían sido elegidos por Park, no por rango militar o político, sino por destacarse por su experticia, gracias a su conocimiento del comportamiento económico japonés. Dentro de estos funcionarios, se encontraba Chang Ki-Yong, el cual había dirigido el Banco Colonial de Industria de Chosen³.

Así pues, la colonia japonesa es una variable contextual que muestra cómo en Corea se implementó un manejo económico proteccionista, que había tenido éxito en la reforma Meiji en Japón, y que si bien había sido pensado para el beneficio de la élite japonesa en Corea, sirvió para el aprovechamiento posterior de la élite coreana después de la colonia. No obstante, aunque la colonia japonesa, que comprende desde 1876 hasta 1945, ayudó en el desarrollo de infraestructura, y en la modernización del sistema fiscal y financiero, también generó atraso al impedir que Corea llegara a crecer económicamente como Japón. La función de Corea, para el momento era la de complementar a Japón y no de competir con éste. Es por esta razón que la balanza comercial, además de ser deficitaria, no era para nada diversificada en términos de socios comerciales, debido a que Japón acaparaba el 97% de la totalidad del comercio (King, 1975, pág. 12).

Podría decirse que estas variables contextuales, propias de la situación histórica, crean un entorno apropiado para que la política industrial se desarrollara como lo hizo, en ese momento y espacio específicos. Tanto el régimen militar de mano dura, como la colonia japonesa, enmarcaron la planeación e implementación de la política industrial. El régimen militar hizo posible definir y poner en marcha la política industrial sin traba alguna, pues la oposición política era muy débil. Estas variables, contextualizan el establecimiento claro de metas y objetivos a cumplir, que influyeron también en la arquitectura de la política misma. Asimismo, el régimen de mano dura aseguró el cumplimiento efectivo de la política. La variable

³ El Banco Colonial de Chosen fue el banco de la colonia japonesa en Corea, que se encargaba de canalizar los recursos japoneses para la construcción de infraestructura en la colonia coreana (King, 1975, pág. 8).

contextual de la colonia japonesa, marcó la adopción de un comportamiento proteccionista, pues ésta era la tradición en materia económica.

2.2 Variables Generadoras

La primera variable que hizo que la industrialización en Corea se diera de la forma en que se dio, es la política industrial. La industrialización coreana, se dio gracias a que la política industrial concebía la centralización de la autoridad en una única institución. Se creó el Concejo Interministerial para la Reorganización del Gobierno, en donde se impulsó “armar una coalición intra-burocrática a favor de la centralización de planificación y ejecución de políticas, este superministerio sería la Junta para la Planificación Económica y lo innovador era que combinaba poderes de planeación con control sobre el presupuesto y los flujos de capital extranjero” (Haggard, Kim, & Moon, 1991, pág. 856). El gobierno, logró unificar las funciones del Bureau del Presupuesto, el Ministerio de Reconstrucción, El Concejo para el Desarrollo Económico, y el Ministerio de Finanzas en una sola agencia, combatiendo el problema que existía respecto a la falta de coordinación.

El presidente Park, concentró en la Junta para la Planificación Económica (EPB)⁴ el poder de controlar los subsidios, el comercio exterior, las licencias de importación, y los precios de ciertos artículos; la preparación del presupuesto gubernamental; la política de competencia; la elaboración del censo y las cuentas nacionales; la coordinación de políticas entre ministerios y agencias del área económica; y la evaluación de planes y programas del gobierno” (Manriquez, 2010). La centralización del poder económico, en esta única organización, permitió tener claridad en los objetivos gubernamentales en materia económica, influyendo de manera muy positiva en el proceso de industrialización. Igualmente, explica cómo el poder económico fue efectivamente usado como herramienta para la consolidación de otras políticas económicas, que fueran totalmente afines con la política industrial.

⁴ Economic Planning Board (EPB) por sus siglas en inglés.

Otro rasgo de la política industrial coreana, fue el proteccionismo implementado estratégicamente. Este enfoque proteccionista de la política industrial, fue determinante para generar industrialización en Corea, en cuanto a que para Park, el proteccionismo estaba ligado a la idea de ‘industrias infantiles’, guiado por la visión de una ‘democracia administradora’. La idea de industrias infantiles, había sido tomada del comportamiento económico japonés y de la modernización durante la reforma Meiji. El economista alemán Fredrick List, fue el precursor de la idea de la “Industria Infante”, tomando la perspectiva de que la industria es como un niño que necesita el cuidado (subsidios) y la educación (inversión tecnológica) de su padre (el Estado), hasta que sea maduro (Studwell, 2013, pág. 81). Es así que la madurez, implicaría que la industria ya es capaz de permanecer en un contexto de libre mercado y de libre competencia con productos extranjeros. Es por esto, que respecto al libre mercado, List argumenta que “en presencia de los países más desarrollados, los países atrasados no pueden desarrollar nuevas industrias sin la intervención del Estado, especialmente con la protección arancelaria. (...) El libre comercio es beneficioso entre países con similar nivel de desarrollo industrial. (...) Éste beneficia a los exportadores de productos agrícolas, pero en detrimento de los manufactureros nacionales y por lo tanto de la prosperidad económica en el largo plazo” (Chang, 2002, págs. 3-4).

El proteccionismo como forma de modernización industrial, implementado por Park, tenía la idea clara de la industria infante; más esta idea fue pensada estratégicamente, debido a que la política de sólo dar subsidios al sector privado, tenía fuertes argumentos en contra. El primero, el costo que implica para las finanzas nacionales, lo que castiga a los ciudadanos, debido a que se necesitaría de la recaudación de impuestos para financiar estos subsidios⁵ sin necesariamente tener resultados; lo que lleva al segundo argumento en contra, la

⁵ La recaudación de impuestos como medio de financiamiento del sector público, es el único que se tiene en cuenta, ya que los subsidios como rasgo de la política industrial que es variable generadora debe dejar de lado el contexto de las múltiples ayudas financieras que recibió el gobierno de Park de EEUU, lo que implica que en el caso de Corea el costo al ciudadano fue menor.

eficiencia. El hecho de dar ayudas estatales, no significa que se incentive la producción industrial; si bien pueden “ayudar a cambiar la estructura de una economía en proceso de industrialización de un menor valor agregado a uno mayor” (Studwell, 2013, pág. 80), no necesariamente llevan a la eficiencia, y por lo tanto este paso hacia un mayor valor agregado no se daría. Esto se debe a que los subsidios inherentes a la protección, pueden incentivar a la industria a no madurar, sino quedarse del tamaño que tiene, porque es precisamente por esa condición de tamaño, que está recibiendo subsidios. En esa medida, la variable de proteccionismo por sí sola no generaría una actividad industrial eficiente, porque se basa en la idea de un rol paternalista de parte del Estado, protegiendo a la industria de la exigencia y el desempeño que requiere cuando se está en competencia del libre mercado.

Es así, que la manera en que el gobierno de Park logró que el proteccionismo fuera generador de industrialización, fue un diseño de política industrial, en los que se incluía otras políticas como la comercial, las cuales estaban al servicio de la política industrial y en esa medida fueron generadoras de industrialización. Específicamente con el caso de la protección, se usaron dos herramientas para evitar caer en la ineficiencia y en el declive de productividad: la primera herramienta “se trató de que a las actividades que no producían los resultados esperados se les dejaba fracasar, a veces de manera muy rápida” (Graham, 2003, pág. 18). Lo anterior, hizo que no se perdieran recursos significativos, en sectores en donde no había una ventaja comparativa. La segunda herramienta, fue la “expansión de la exportación más que la sustitución de importación” (Graham, 2003, pág. 18), con la cual se dieron subsidios y se otorgó crédito a bajas tasas de interés para exportadores. Lo que evidencia, cómo la conjunción de políticas, en este caso, la política comercial con la industrial, incentivan la productividad y por lo tanto son generadoras de industrialización. Los subsidios, se daban a aquellas empresas que mostraban un buen desempeño exportador y que por lo tanto eran dignas de seguir recibiendo la ayuda estatal. Debido a que las empresas tenían el

incentivo a exportar para recibir los subsidios estatales y el crédito barato, estas mismas empresas se hicieron competitivas, para lograr calar en los mercados extranjeros, usando los subsidios que recibían de manera efectiva con el fin de expandirse. Lo anterior, se evidencia con el marcado aumento de la participación porcentual de las exportaciones coreanas en las importaciones mundiales, en donde en la década del 60 al 70, aumenta de 0.02 a 0.26⁶, y que posteriormente el comportamiento de las exportaciones solo muestra una tendencia positiva.

Igualmente, la política comercial al servicio de la política industrial, generó que los coreanos no sólo pudieran exportar, sino que innovaran en la exportación de nuevos productos, en la medida en que se competía entre las mismas empresas nacionales por la ayuda estatal y así, tanto con la ayuda del gobierno como con la innovación, permanecían en el mercado internacional. De esta manera, se logró articular los intereses del sector privado, con las metas de desarrollo nacionales de los planes quinquenales de Park, basadas en la exportación.

Otro de los mecanismos que dan cuenta de la política industrial como variable generadora, fue la organización de la institucionalidad gubernamental sobre una base sectorial, puesto que “a través de los ministerios de Comercio, de Industria, y de Agricultura, treinta y cinco ‘jefes de productos básicos’ fueron asignados para desarrollar programas para materias primas y para coordinar con los representantes de la industria apropiada para tales productos básicos” (Haggard, Kim, & Moon, 1991, pág. 865). Esta organización institucional, es un rasgo generador de industrialización, debido a que definió una manera específica de política industrial, cuyo crecimiento se daba bajo el apalancamiento intersectorial y en donde se establecía que el crecimiento industrial, sería alimentado por insumos nacionales. Estas estructuras de exportación sectoriales, no sólo permitieron la coordinación de “mercadeo, publicidad, inspección, y asistencia de arbitraje” (Haggard, Kim, & Moon, 1991, pág. 865), sino que generaron la consolidación de

⁶ Ver anexo 1 sobre la Participación de las exportaciones coreanas en las importaciones mundiales entre 1960 hasta 2005.

cadenas de valor, al permitir la locación de productos primarios a las industrias en crecimiento y de esta manera, otorgarle valor agregado al producto, evitando, de esta manera, la exportación con base en bienes primarios, y fomentando el comercio de bienes de medio y alto valor, agregado que le generan mayor ganancia al país, y por consiguiente mayor incentivo al desarrollo industrial.

En este punto, es importante mencionar que una de las características de la organización sectorial, era que no era rígida, y que permitía la entrada o salida de sectores en respuesta a la petición del mercado, es decir que si no era competitivo, el sector salía de la organización. No obstante, había ciertos criterios que daban mayor prioridad a la entrada de la organización tales como: “la preferencia para nuevas actividades de exportación sobre las que ya existían, y evitaban aquellas de bajo costo, artículos producidos en masa susceptibles de producción automatizada en los Estados industriales avanzados” (Haggard, Kim, & Moon, 1991, pág. 866). Además, la coordinación intersectorial como rasgo fundamental de la política industrial, fue generadora de industrialización, en cuanto a que no sólo se limitaba la producción de ciertos bienes, sino que se generaba el espacio para la innovación. Adicionalmente, evitaba la reproducción de bienes producidos en el extranjero, por lo que la estrategia iba encaminada a evitar la competencia en el mercado internacional, que pudiera producir la quiebra y, en esa medida, algún grado de desindustrialización.

La segunda variable que generó el crecimiento tan sorprendente de la industrialización en Corea, fue el enfoque en el desarrollo del capital humano, ligado directamente a la inversión en ciencia y tecnología. La idea del desarrollo industrial, significa incrementar el valor agregado de los bienes producidos, por lo que la inversión en ciencia y tecnología se vuelve un requisito para conseguirlo. Este proceso de inversión de tecnología comienza, en 1962, año en que se lanza el primer plan quinquenal, en donde se escoge estratégicamente los bienes de importación. Ésta, se restringía netamente a ciertos bienes de capital escogidos por el gobierno, con el fin de traer la tecnología que hacía falta para lograr mejores

resultados de producción. Es así, que se observa un aumento significativo en la importación de bienes de capital, pasando de 316 millones de dólares entre 1962-1967, a 2,541 millones entre 1967-1971 y posteriormente de 1972 a 1976 llega a 8,841 millones⁷ (Kim, 1993). Con esta política, “se persiguió dos objetivos: promover la transferencia de tecnología extranjera a Corea y desarrollar las capacidades necesarias para desarrollar, asimilar, y mejorar las tecnologías transferidas” (Chung, 2013).

Para lograr la asimilación y el perfeccionamiento de la tecnología, el gobierno incentivó métodos como la ingeniería inversa, la manufactura de equipo original⁸, y las licencias extranjeras⁹ (Chung, 2013). La asimilación en tecnología, no se puede comprender sin analizar la inversión en el desarrollo del capital humano, que hizo el gobierno, en donde por ejemplo, el número de científicos e ingenieros paso de 16,436 en 1960 a 65,687 en 1970¹⁰(Kim, 1993). No obstante, el gasto del gobierno de Park en Investigación y Desarrollo se aprecia de manera más acentuada en la década del 70, cuando pasa de 10.67 billones de won en 1970 a 60.90 billones en 1976¹¹ (Kim, 1993). De esta manera, la variable de la inversión tecnológica y del desarrollo del capital humano permitió, que se redujera la dependencia de la transferencia tecnológica extranjera y definitivamente generó mayor productividad, y por lo tanto un nivel de industrialización más sofisticado. Este resultado, se logró sobre todo con la producción de la manufactura de equipo original, en donde “se daba la posibilidad de trabajar con compradores extranjeros que proveían todo, hasta con diseños de los productos, materiales y control de calidad en el proceso productivo” (Chung, 2013).

En suma, la Junta para la Planificación Económica permitió, la conjunción de las

⁷ Para ver con más detalle la transferencia de Tecnología extranjera a Corea, ver anexo 2, tabla sobre Transferencia de Tecnología en millones de dólares.

⁸ Original Equipment Manufacture (OEM) por sus siglas en inglés

⁹ Respecto al número de Licencias Extranjeras, en el anexo 2 se puede observar el número total de licencias y su procedencia

¹⁰ Ver anexo 3 Indicadores de Desarrollo de Capital Humano en Corea

¹¹ Para ver con más detalle los indicadores de Investigación y Desarrollo en Corea, ver anexo 4

estrategias económicas, para que fueran afines a la política industrial, en donde se encuentra el proteccionismo estratégico guiado por la idea de industrias infantiles, la política comercial y la organización sectorial. La conjunción de estas políticas en completa coordinación con la política industrial, fueron generadoras de industrialización, debido a que lograron el cumplimiento de los objetivos de política industrial. Por una parte, la organización de exportación entre sectores definió una manera específica de política industrial, cuyo crecimiento se daba bajo el encadenamiento intersectorial y en donde se establecía que el crecimiento industrial sería alimentado por insumos nacionales, es decir que contribuyó a la formación de cadenas de valor.

Por otra parte, la política comercial generó una obligación en el cumplimiento del sector privado en materia de desempeño, que le hizo mantener una disciplina exportadora, generando eficiencia en la repartición de recursos y el incentivo para calar en los mercados internacionales. Esta política, también propició que el desempeño exportador cumpliera con altos niveles de calidad e innovación, lo cual incrementó la demanda de los empresarios por tecnología y progreso de capital humano. En esta medida, la variable de inversión en el desarrollo de capital humano y tecnología, generó industrialización y crecimiento económico, por el mayor nivel agregado o sofisticación de los productos.

2.3 Variables Mixtas

Una variable mixta que se desprende del contexto institucional que se instauró previamente de la política industrial, pero que facilitó la consolidación e implementación de tal política y fomentó la industrialización, es la organización burocrática. Situación que está relacionada con una serie de problemas, que sobresalieron en el mandato de Syngman Rhee, y que precisamente, causó que durante la Primera República hubiera un mal manejo económico, que se tradujo en mala distribución de los recursos y en descenso del crecimiento. La gran desorganización burocrática facilitaba, la descoordinación en la planeación y ejecución de políticas, lo que hacía que no se cumpliera con ninguna meta

estatal¹² (Haggard, Kim, & Moon, 1991, pág. 855). Igualmente, había muy poco control sobre el presupuesto nacional y sobre las ayudas internacionales, por lo que no sólo había mala distribución de fondos sino que terminaban en corrupción. La comunicación entre el sector privado y el público era muy pobre, y así como había descoordinación dentro del sector público por la multiplicidad de agencias, también era difícil coordinar con los empresarios. Es así, que la organización burocrática es la primera variable mixta, pues corresponde al contexto institucional en el que se instauró la política industrial, pero influyó de manera significativa, en facilitar la implementación de dicha política y por lo tanto contribuyó a la industrialización.

Con el fin de lograr la organización burocrática, el Estado desarrolló tres acciones: La primera, el Ejecutivo se involucró de manera profunda en la planeación y ejecución de la política económica. De esta manera, los militares exigieron reuniones semanales para mirar el estado de la economía. La segunda, se desarrolló un sistema de 'oficinas de plan y control' para monitorear y evaluar el desempeño de las implementaciones de los proyectos, entregados en reportes trimestrales al primer ministro y al presidente, como fuente directa de información. Y la tercera, se implementaron reformas para racionalizar el sistema de administración de personal (Haggard, Kim, & Moon, 1991, págs. 860-861). De esta forma, estas tres acciones hacen parte de la variable mixta de la organización burocrática, en cuanto a que es contextual, pero generó que el gobierno no sólo tuviera el poder de monitorear, sino de asegurarse de que lo que se implementaba se hacía de acuerdo a las metas que se proponían en la fase de planeación. Con estas tres acciones, se controlaron dos problemas que podían causar ineficiencia: la contratación de personal incapacitado y el surgimiento de problemas a corto plazo que afectarían el desempeño económico, puesto que con las reuniones

¹² "Korea in the 1950s exhibited political characteristics that were clearly inimical to development planning. The government was poorly insulated from the demands of the private sector and was penetrated by patron-client networks. The economic bureaucracy was subject to political interference from both the executive and the ruling party" (Haggard, Kim, & Moon, 1991, pág. 855)

semanales se podía prever y actuar rápidamente para combatir cualquier externalidad. Este tipo de organización institucional, influyó en las políticas en general, y fue determinante para que la política industrial fuera efectiva.

La segunda variable mixta es el combate de corrupción, en cuanto a que el gobierno veía este fenómeno como un problema en el desarrollo industrial, y si se lograba controlar efectivamente influiría positivamente en la industrialización. Para combatir la corrupción, el mandato de Park se dedicó a perseguir los empresarios que habían conseguido su fortuna por medio de la búsqueda de rentas¹³ o por la transferencia ilícita de recursos gubernamentales. La lucha contra la corrupción, se dio en el sector privado y en el público¹⁴. En el sector privado, a diferencia del sector público, se juzgó a los empresarios, pero se les perdonaba solo si devolvían los recursos al gobierno o si invertían en nuevos sectores escogidos por la Junta. La estrategia de Park respecto al sector privado, era diferente con respecto a la del sector público, pues se reconocía la importancia de encaminar los intereses de los empresarios para el desarrollo económico, bajo las reglas y el control estatal¹⁵. La lucha contra la corrupción, si bien es una particularidad contextual, generó un mayor control y transparencia de la economía por parte del gobierno, y en esa medida contribuyó también a una aplicación efectiva de la política industrial.

La tercera variable mixta, es el control sobre el sistema bancario y financiero, pues el control del Banco Central le permitía al gobierno ejercer presión para el cumplimiento de estándares de rendimiento; lo que significa que fue una

¹³ Búsqueda de rentas o "Rent seeking" se le llama a "esa parte del pago a favor del propietario de los recursos por encima de lo que los recursos podrían costar" (Kang, 2002, pág. 180).

¹⁴ En el sector público "se les prohibió el ejercicio político a 4,369 funcionarios a menos que se presentaran para la investigación del régimen, de los cuales solo 74 salieron limpios" (Haggard, Kim, & Moon, 1991, pág. 857).

¹⁵ Esto se demuestra en el pensamiento de Kim Jong-pil, uno de los miembros de la junta para la Planeación Económica respecto a este tema: "Pardoning the illicit wealth accumulators was an obvious violation of the revolution's pledge to eliminate corruption and old evil practices. But it was necessary (...) if we punished businessmen under corruption charges; it was evident that our economy would be paralyzed" (Haggard, Kim, & Moon, 1991, pág. 859).

herramienta institucional, que facilitó la aplicación de la política industrial y por lo tanto influyó en la generación de industrialización. Park, nacionalizó todo el sistema, por lo que incautó todas las acciones en circulación de los bancos privados, lanzó políticas de estabilización devaluando la moneda, e hizo reformas al sistema fiscal y a las tasas de interés. Lo anterior, le permitió tener un mayor control sobre los recursos y por ende, manejar el comportamiento de los empresarios. El Banco Central, en concordancia con los intereses del gobierno, podía denegar cualquier préstamo o podía cobrar un impuesto, lo que eventualmente, podía conllevar la imposibilidad de pagos de las deudas de las empresas y por tanto la bancarrota.¹⁶ Los manejos financieros del gobierno de una baja tasa de interés en préstamos o subsidios, o una baja tasa de cambio como forma de lograr bajos precios en exportaciones en el mercado internacional, logró la competitividad de los precios. De esta manera, las grandes empresas incrementaban su nivel de productividad y se expandían rápidamente. Igualmente, las empresas también tenían que cumplir directamente con la provisión de bienes públicos o de metas de rendimiento para ser acreedores de los beneficios gubernamentales, o para no quebrarse.

Ahora bien, en cuanto a relación público- privada, se construyó en un principio con base en el miedo, puesto que Park tenía como elemento de presión los recursos del Banco Central. Sin embargo, el compromiso del gobierno en el desarrollo de la industria y la manufactura, y con la creación de empresas, generó confianza dentro del sector; lo que introduce la cuarta variable mixta: la asociación Estado-Empresa, puesto que esta fue una circunstancia política que fue determinante en el desarrollo del proceso de industrialización. Park, para lograr manejar a los empresarios e incentivarlos a alcanzar las metas nacionales, necesitó ampliar el campo de acción y ejecución del mismo gobierno, por lo que reformó el Ejecutivo.

¹⁶ “Este caso se evidencia en la firma Kukje, el séptimo chaebol más grande de Corea para 1985 con 38,000 empleados, que se negó a dar donación a la fundación gubernamental ilhae y al Saemaul Undong (Movimiento del Pueblo) por lo que el gobierno le denegó todos los préstamos y se negó a honrar sus cheques, en cuestión de semanas Kukje no pudo pagar sus deudas y se declaró en bancarrota.” (Kang, 2002, pág. 188).

Esta reforma, se dio en 1964 con un cambio constitucional, que le dio al presidente poder de nombramiento autónomo del gabinete, incluyendo al primer ministro, y además le dio gran poder de influencia en la rama judicial (Haggard, Kim, & Moon, 1991, pág. 859). De igual manera, esta reforma le dio la potestad de pedir grandes donaciones a las empresas, en retorno de favores políticos y concesiones; las donaciones fueron destinadas a la construcción de infraestructura rural, aunque otro porcentaje se quedó en las manos de los miembros de la junta militar, a pesar del intento de Park por combatir la corrupción, que seguía presente aunque no en el mismo nivel que en la época de Rhee.

Una de las características de la variable de la relación entre el sector público y el sector privado, es que no había una superioridad de uno por encima del otro, pues las dos élites eran igual de fuertes. Ante la igualdad del poder de ejercer presión sobre el otro, los actores públicos y privados se alinearon para lograr cumplir sus intereses. Las empresas, ejercían presión e influían en la política económica, al dar dinero para que se bajaran las tasas de interés a determinados préstamos, o para que se bajaran impuestos a la importación de bienes de capital. Por ejemplo, “Hyundai donó 59.200 millones de USD a las causas del gobierno durante 1971-1975, Samsung donó 62.400 millones de USD, LG 53.600 millones de USD y Daewoo 38.800 millones de USD”¹⁷ (Kang, 2002, pág. 187). Por su parte, el gobierno ejercía presión exigiendo el cumplimiento de metas y teniendo el control del Banco Central para manejar el comportamiento empresarial.

El rol del Estado, fue de no meterse en todos los aspectos de la actividad empresarial, pero sí de “hacer un ‘capitalismo guiado’, en el que la iniciativa de la empresa privada, se aseguraran, pero en el que el gobierno fuera guía de la consolidación de industria básica y otros campos importantes” (Haggard, Kim, & Moon, 1991, pág. 861). Es así, que el ‘capitalismo guiado’ provocó un crecimiento

¹⁷ La cita original tiene el cálculo a billones de Won por lo que se pasó a la tasa de cambio de 125 Won que equivale a 1 USD, que corresponde a la tasa de cambio de 1975.

empresarial casi único en el mundo.¹⁸ Los Chaebol, como se le llamó a las grandes empresas que nacieron a partir del plan económico impulsado por Park y por el EPB, recibieron el apoyo gubernamental, dado como condición de rendimiento, lo que les permitió tener gran alcance en la producción y empezar a abarcar, no sólo el sector industrial sino ampliarse transversalmente en otros sectores, como el financiero o el de servicios. Además, después de consolidarse como grandes conglomerados, tuvieron la ventaja de “invertir en proyectos de investigación y desarrollo que son riesgosos y caros y que por esto son impensables para pequeñas y medianas empresas” (Chung, 2013), pero a partir de esas inversiones consiguieron grandes ganancias y un alto nivel de innovación.

En este orden de ideas, podemos concluir, que el régimen militar y su centralización del poder económico, junto con la colonia japonesa, fueron dos variables claves que contextualizaron la adopción de la política industrial y las estrategias de proteccionismo estratégico. Esto, fue complementado por la organización institucional, la cual permitió una correcta planificación y ejecución de políticas, y por la relación entre la élite política y económica que fue determinante para lograr buenos resultados de la política industrial. Asimismo, la organización sectorial y la inversión en tecnología y capital humano ,fueron claves para generar mayor valor agregado y sofisticación de la oferta exportadora, y el manejo financiero y de incentivos dado a los empresarios privados permitió consolidar empresas implacables en el mercado internacional, como lo fueron los Chaebol.

Capítulo III: La Industria en Colombia desde 1990

El presente capítulo, estudia el comportamiento industrial en Colombia a partir de los años 90 hasta hoy. El capítulo se dividirá en tres partes, la primera parte se encargará de estudiar el contexto de la economía colombiana desde los 90, en donde se aprecia un declive industrial. La segunda parte, analiza algunas estrategias políticas que han contribuido a generar desindustrialización, y se

¹⁸ Estas grandes empresas también existen en Japón, denominados zaibatsu, con la diferencia de que no se les impuso una disciplina exportadora, por lo que su crecimiento no se dio de manera tan extraordinaria.

mostrará la ausencia de una política industrial a través del estudio de la política comercial, y de la inversión en tecnología y formación de capital humano. La tercera parte del capítulo, corresponde a las variables mixtas, que se refieren a particularidades contextuales que influyeron en dicha desindustrialización, tales como la estructura empresarial, el impacto del modelo de apertura en la producción y el comercio, la infraestructura, y la dispersión institucional.

3.1 Variables Contextuales

La década del 90 en Colombia, comenzó con un giro a la política económica que se venía dando por parte del presidente Cesar Gaviria. Gaviria, adoptó un modelo de apertura e internacionalización del mercado que ya se estaba en el mundo, en una Colombia que era proteccionista. Los efectos de la apertura fueron: un Estado que ya no era el principal actor y un empoderamiento del sector privado en las decisiones económicas tales como la otorgación de crédito, divisas y capital; la participación en la construcción de infraestructura en comunicación y transporte; y la oferta de servicios públicos; entre otros. Igualmente, la apertura de movimientos de capital desde y hacia el exterior hizo que el comportamiento financiero fuera mucho más volátil e impredecible (Cárdenas, 2013).

En el contexto de los 90, se da un proceso de diversificación de socios comerciales y un intento por la diversificación de la canasta exportadora; situación que sólo se logró en generar la no dependencia a las exportaciones del café, que se venía dando a partir de la crisis cafetera en el 50¹⁹. Asimismo, la apertura facilitó la importación de bienes de consumo, en cuanto a que “la protección comercial natural (por costos de transporte), la protección arancelaria y la para-arancelaria disminuyeron” (Ortiz, 2014, pág. 202). Esto, generó una afectación importante en los sectores de manufactura en textiles, cuero, caucho y papel (Contraloría de Bogotá, 2012). La entrada de bienes finales manufacturados a bajos costos compitió, con una producción que no tenía un desarrollo industrial

¹⁹ En los 90 se consolidó efectivamente cuando las exportaciones de café solo pasaron a representar un 5% del total de las exportaciones. (Bértola & Gerchunoff, 2011, pág. 220)

bueno y por lo tanto, sus costos de producción eran más altos, por lo que las industrias manufactureras que no fueron capaces de adaptarse a los bajos precios de la competencia extranjera quebraron. Como consecuencia, se dio la especialización de la actividad económica en bienes primarios, la primera variable contextual, que enmarca una situación específica en la economía colombiana. Dada las ventajas comparativas del país, es decir bienes primarios y fuerza de trabajo no calificada, aquellos recursos abundantes (Ortiz, 2014), la actividad económica fue impulsada por el sector primario y bajo esta situación específica se contextualiza la estructura exportadora colombiana, como se mostrará a continuación.

La estructura exportadora es principalmente intensiva en recursos naturales. Situación que es negativa, pues según José Antonio Ocampo, “los países con estructuras exportadoras basadas en recursos naturales tienden a crecer más lentamente en todos los periodos, incluso si se diversifican hacia manufacturas intensivas en dichos recursos.” De hecho, en Colombia los productos de exportación tradicionales son recursos naturales siendo; café, carbón, ferroníquel, y petróleo y sus derivados. Lo negativo del comportamiento exportador, es la baja participación de productos no tradicionales en las exportaciones colombianas y aún más preocupante, es la tendencia de esta participación desde mediados del 2007 que ha ido en un sostenido declive²⁰. Dentro de las exportaciones no tradicionales se encuentra: “oro en bruto en diferentes presentaciones y joyería, flores y banano, con un componente tecnológico medio son plásticos, cosméticos y perfumería, automóviles y sus partes, y maquinaria; y los farmacéuticos, que se localizan en el segmento de alta tecnología” (Hoyos & Perez, 2011). Para el 2007 la tasa de participación de exportaciones no tradicionales es de 53.57% y tradicionales es de 46.43%, sin embargo para el 2013 la participación de no tradicionales es de tan sólo 29.05% mientras que la de tradicionales es de 70.95% (DNP, 2015). De esta forma, vemos como la variable contextual de la

²⁰ Ver anexo 5, gráfico sobre tasa de participación de exportaciones tradicionales y no tradicionales

especialización económica en bienes primarios, en donde se destaca la estructura exportadora da cuenta de un entorno en el que se evidencia una debilidad de la estructura industrial.

El comportamiento de la inversión va a ser la segunda variable contextual, y va a ser importante, en cuanto a que va a evidenciar la desregulación, cuya transformación se venía dando desde los 80s pero que en la década del 90 se dio de manera más acentuada. La inversión pública fue cayendo gradualmente, mientras que el gasto público fue en aumento. La diferencia entre la inversión privada y la pública era para el 90 de 4.2%, la inversión privada fue mucho mayor y continuo su aumento con la apertura, mientras que la inversión pública se estanco en 8.1% desde el 92 hasta el 94, la inversión privada para el 94 había aumentado a 12.5% (Uribe, pág. 3). La variable contextual de inversión, nos ubica en lo que según Mauricio Cárdenas hay una recomposición en donde el Estado pasa a ser un comprador de bienes finales más que de bienes de capital (Cárdenas, 2013, pág. 61). Y con los datos de Uribe sobre inversión privada, se puede contextualizar que era el sector privado el que se encargaba de la inversión en bienes de capital y por lo tanto de incentivar el sector productivo del país, reduciendo la injerencia del Estado en el desarrollo de la industria.

La variable de inversión. también va a ser determinante, debido a que evidencia la concentración de la inversión y por lo tanto permite vislumbrar el comportamiento sectorial colombiano. Así como lo muestran los datos del Banco de la República citados por José Darío Uribe, la inversión extranjera estaba claramente concentrada en el sector petrolero estando en \$270 millones de dólares para 1990, mientras que la inversión en manufactura estaba en \$118 millones de dólares para el mismo periodo. Esta diferencia entre los dos sectores, aumenta para los primeros años de la década, puesto que para 1994 la inversión petrolera es de \$866 millones de dólares, mientras que la manufacturera tan sólo es de \$343 millones de dólares (Uribe, pág. 27). Es decir, que el incentivo de la inversión en la actividad productiva del país estaba concentrado en el sector extractivo. Este

comportamiento de inversiones, no es del todo positivo si se estudia con cuidado, pues citando a Mauricio Cárdenas “la clave del crecimiento es la inversión en maquinaria, equipos e infraestructura. (...) No cabe duda que la relación entre inversión y crecimiento es sólida: los países cuyo producto per cápita crece más rápido son precisamente aquellos que invierten más en maquinaria y equipo.²¹” (Cárdenas, 2013, pág. 60).

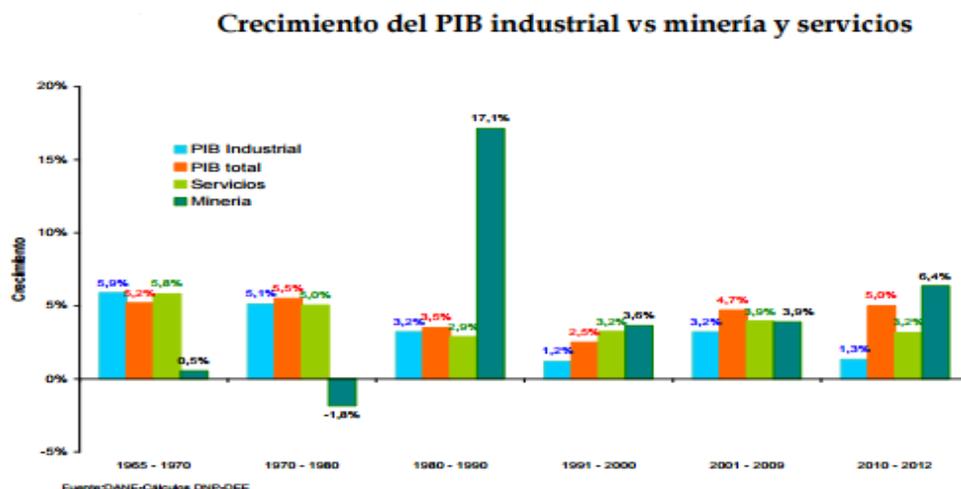
La concentración de las inversiones, contextualiza el comportamiento de los sectores, por lo que se evidencia un crecimiento mayor en el sector minero que en el sector industrial del país, en donde en la década del 90 la minería, tiene un crecimiento de 3.6% y continua el aumento en la década del 2000 con 3.9%. Por su parte, el PIB industrial, que si bien refleja un aumento entre las décadas del 90 y del 2000 pasando de 1.2% a 3.2%, a nivel general el comportamiento industrial va en decrecimiento puesto que en las décadas anteriores tales como la década del 70 tenía un crecimiento de 5.1% y en el 80 de 3.2% (DNP, 2013). Es decir que en la década del 2000 Colombia tuvo el mismo nivel de crecimiento industrial que en los años 80, lo que demuestra un rezago cuando se compara al comportamiento del PIB total. Lo anterior, también va a ser evidenciado por Ocampo cuando habla del fenómeno de desindustrialización en Colombia, en donde hay una pérdida de la participación de la industria sobre el PIB total, “pasando de un 23% promedio en la década de los setentas a un 15.4% en la primera década del siglo XXI, según Fedesarrollo” (Ocampo J. A., 2011, pág. 10).

La tercera variable contextual, es el comportamiento del PIB total. Desde la década del 90 se aprecia un leve aumento del PIB, pasando por un mal momento en los primeros años de la década, debido a déficits en la cuenta corriente y en el sector público no financiero con una consecuencia en la apreciación del tipo de cambio (DNP, 2013). El crecimiento, fue tan solo de 2.5%, y en la década del 2000

²¹ Esta idea es apoyada por Delong y Summers que “incluso codifican esta relación en una especie de regla de oro: Cuando la inversión en equipo aumenta en 3 puntos porcentuales (como proporción del PIB) durante un periodo relativamente largo, se puede esperar, en promedio, un punto de crecimiento adicional por año en el producto per cápita” (Cárdenas, Introducción a la Economía Colombiana , 2013, pág. 60)

tuvo una recuperación de 4.7%, como se puede evidenciar en la gráfica 1. Sin embargo, es importante resaltar que mirando el desempeño a largo plazo, especialmente en las décadas del 60 y 70 el crecimiento en el PIB era mayor, con un 5.2% y un 5.5% respectivamente, y es precisamente en esos años en donde hay mayor crecimiento industrial, mientras que no necesariamente el crecimiento minero refleja un alto PIB total, puesto que en la década del 80 hay un crecimiento minero de 17.1% y un crecimiento del PIB de tan solo 3.5%, y en el 90 el crecimiento minero es de 3.6% y el PIB de 2.5%, (DNP, 2013), así como se evidencia en la gráfica 1. En esta medida, estos datos apoyan el argumento de Cárdenas mostrando que la inversión en equipo que se traduce en crecimiento del PIB industrial, es la que realmente puede aportar al crecimiento y no necesariamente la inversión en el sector extractivo.

Gráfica 1:



(DNP, Evolución de la Industria en Colombia, 2013)

Ya centrándonos en un contexto más reciente, en la década del 2000 y 2010-2012 hay una recuperación del PIB a comparación del crecimiento de la década del 90, por lo que para la década del 2000 el crecimiento promedio fue de 4.7% y para el 2010-2012 fue de 5.0%. No obstante, el comportamiento en el crecimiento industrial que se mencionó anteriormente sigue empeorando reflejando un

abandono de la actividad industrial del país, pues para la década del 2000 el crecimiento fue de 3.2% y para el 2010-2012 fue de tan sólo 1.3%, mientras que el comportamiento minero siguió en asenso, pues fue de 3.9% en la década del 2000 y para 2010-2012 de 6.4%, evidenciado en la gráfica 1 (DNP, 2013). Lo que valdría la pena preguntarnos, a qué se debe la recuperación del PIB total, cuando se evidencia que el comportamiento sectorial enfocado en el sector extractivo perdura. La respuesta, es que el crecimiento se debió a factores coyunturales externos favorables, tales como “el auge económico internacional en el 2000; la mejoría de los términos de intercambio de materias primas y minerales debido al auge de la demanda mundial liderada por China” (Ortiz, 2014, pág. 215) Igualmente algunos cambios internos como maniobras financieras tales como “los subsidios a la inversión en capital fijo que permitió su acumulación” (Ortiz, 2014, pág. 215) o los efectos positivos que causó en la seguridad del país el Plan Colombia.

3.2 Variables Generadoras

Las variables generadoras, son aquellas políticas que hicieron que la industrialización en Colombia se diera de la forma en que se dio, en donde en el caso colombiano, las políticas han generado una desindustrialización. Es así, que se evaluarán algunos rasgos de la política comercial y la inversión en ciencia y tecnología, como estrategias que han contribuido al detrimento industrial, lo que evidencia la ausencia de una política industrial y por lo tanto un proceso de desindustrialización.

Es así, que la primera variable generadora de desindustrialización es la política comercial, entendiéndola, como una política que sin importar el contexto afecta la estructura productiva. Según José Antonio Ocampo, el estudio de la estructura exportadora de los países es importante, para entender la relación entre estructura productiva y crecimiento económico (Ocampo J. A., 2011). En ese sentido, es importante notar que en Colombia, la tendencia general de la política comercial ha ido hacia la promoción de exportaciones, de hecho uno de los planes de

promoción de exportaciones, como lo es el Plan Vallejo ha sobrevivido a lo largo de los años hasta hoy, desde su creación en 1959, sobrellevando incluso la época de apertura de los 90s. De esta manera, es importante analizar cómo se ha dado esta promoción a las exportaciones y cómo, esto ha influido en la estructura exportadora y por lo tanto en la productiva, del país.

El Plan Vallejo, se constituye como un mecanismo para el fomento de las exportaciones. Se establece como un subsidio implícito para los exportadores, pues usa un mecanismo de exenciones arancelarias y tributarias sobre las importaciones de insumos. El compromiso, es exportar parcial o totalmente la producción de los bienes que son manufacturados con insumos importados a bajos aranceles (Garay, 2014). El plan Vallejo, demostró ser positivo como estrategia para poner en precios más bajos los insumos, fomentando la producción y la exportación²². Si bien, la apertura de los años 90 muestra un cambio²³, el subsidio se mantuvo y respecto al cambio sobre la importación de los bienes de capital, que es lo que atañe a este trabajo en tanto influye en la estructura productiva, también es sustancial. Justo antes de la apertura, la importación de bienes de capital era ascendente, pues “pasaron de representar un 17% en 1985 a un 30% en 1990, aunque las materias primas e insumos siguieron conservando la mayor participación, un 70.2% en 1990” (Garay, 2014). Después de la apertura el uso del plan Vallejo cambió y los bienes de capital empezaron a descender pasando “del 30% en 1990 al 24% en 1995” (Garay, 2014), mientras que para el mismo periodo, los bienes importados siguieron correspondiendo mayoritariamente materias primas, también “favorecieron el abastecimiento de sustancias químicas industriales, maquinaria no eléctrica, textiles y papel y productos de papel” (Garay, 2014).

²² “En el período 1982-1995, por cada dólar importado bajo el sistema de Plan Vallejo se registraron por la menos 3.4 dólares de exportación. Estos datos reflejan la relevancia del sistema Plan Vallejo como incentivo a las exportaciones del país, incluso durante el período de apertura.” (Garay, 2014)

²³ “En 1985 la economía en su conjunto recibía un subsidio correspondiente al 9.1% del valor total de las exportaciones, posteriormente se incrementó en 1987 al 14%, para descender aceleradamente hasta un nivel de subsidio del 4% en 1992 y mantenerse estable durante el resto del período” (Garay, 2014)

Lo anterior, muestra cómo las estrategias de política comercial habían logrado algún incentivo en la producción industrial, al promover las importaciones de bienes de capital que facilitó, en cierta medida, el desenvolvimiento industrial. Sin embargo, es preciso notar que el mayor grado de importaciones que se dio con el plan, fue el de materias primas y que fue positivo en tanto contribuyó al aumento de exportaciones de algún grado mayor de valor agregado²⁴.

No obstante, esta estrategia se quedó corta, en cuanto a la transformación y encadenamiento productivo. La idea del encadenamiento, es identificado por Albert Hirschman, como un componente importante de la relación entre estructura productiva y desarrollo económico, en donde se relaciona con “la demanda que una nueva actividad genera sobre otras (encadenamientos hacia atrás), así como las posibilidades que ofrece para desarrollar actividades adicionales (hacia adelante)” (Ocampo J. A., 2011, pág. 19) . De hecho, la estrategia comercial es negativa, pues desincentiva la posibilidad de encadenamientos productivos entre distintos sectores, puesto a que beneficia la oferta extranjera de bienes primarios, yendo en contravía con la ventaja comparativa que el país tenía sobre estos bienes y por lo tanto desincentivando la oferta nacional. El Plan bloquea, la posibilidad de que el país tenga la oferta de los insumos para la industria, y que el desarrollo industrial sea soportado bajo la misma producción de los insumos, por lo que se genera un desplazamiento de la actividad interna, y por lo tanto se genera desindustrialización. Además, según Ocampo, “lo esencial es que las nuevas actividades se realicen en un mismo territorio y no se filtren hacia el resto del mundo” situación que evidentemente no sucede al ser una estrategia de política comercial, puesto que precisamente se promueve un mercado de insumos hacia el exterior envés de ser promovidos en el mismo territorio. Sin embargo, analizándolo desde la promoción de la competitividad exportadora, la estrategia va en contra de la visión de la CEPAL, pues: “la competitividad de un sector

²⁴ “Entre el período 1982-1995, la participación de las exportaciones por Plan Vallejo en el total exportado osciló entre el 21.1% y el 41.6%, porcentajes nada despreciables que reflejan la importancia del mecanismo como promotor de las exportaciones en el país” (Garay, 2014)

exportador, que lo hace menos susceptible a la relocalización, reside precisamente en las actividades complementarias productoras de insumos o servicios a nivel local” (Ocampo J. A, 2011, pág. 27).

Por esta razón, tanto el Plan como a nivel general las políticas de promoción de exportaciones en Colombia, tal como los subsidios a la pérdida de exportaciones, dan cuenta de la ausencia de una política industrial, debido a que la política comercial, solo le apunta a la meta específica de comercio exterior de aumentar exportaciones, pero no tiene en cuenta ningún tipo de estrategia industrial. Debido a la ausencia de una política industrial, no hay una meta que le apunte a la consolidación de una estructura exportadora, sustentada en una cadena productiva paralela. De hecho, precisamente debido a que las políticas para la promoción de exportaciones no están centradas en la transformación productiva y por lo tanto no generan un jalonamiento productivo, estas son de índole redistributivo, en el sentido que distribuyen el ingreso; indirectamente al hacer exenciones arancelarias a los exportadores, o directamente al dar subsidios sobre los productos que no se pudieron exportar. Lo anterior evidencia, que este tipo de políticas son generadoras de desindustrialización, puesto a que no están destinadas a reformar la estructura productiva, sino a aumentar las exportaciones o a proteger a los exportadores. Es así que según Ortiz, este tipo de políticas son regresivas debido a que “los grandes ganadores han sido los exportadores, y los importadores que desplazan la actividad interna; los grandes perdedores han sido los productores nacionales (muchos de los cuales quebraron) y los trabajadores” (Ortiz, 2014, pág. 203).

Aún más, la evidencia de que este tipo de políticas contribuyen a la desindustrialización, es la alta participación de las exportaciones tradicionales siendo estos recursos naturales. Esta situación es muy negativa, pues según Ocampo, que a su vez se basa en Sachs y Warner, el crecimiento económico basado en recursos naturales, hace dependiente al país del cambio de los precios en materias primas. Es así, que cuando hay caída en los precios de los bienes

primarios después de un momento en el que había auge, se entra en un periodo recesivo. Sobre este punto se evidencia el pensamiento de Prebisch, en donde los auges o caídas en la economía, se vuelven supeditados a los precios internacionales. Mientras que por el contrario, cuando los productos de exportación tienen un mayor valor agregado promovido por la industria, hay menos dependencia de coyunturas internacionales y por lo tanto estabilidad en el crecimiento (Ocampo J. A., 2011, pág. 24).

Necesariamente la transformación productiva se vuelve un proceso intensivo de cambio tecnológico²⁵, y es en esa medida, que la falta de inversión en tecnología, junto con la formación de capital humano, serían variables generadoras de desindustrialización. Debido, a que es gracias a este tipo de inversión que la industria progresa, en cuanto a que así como lo asegura Mauricio Cárdenas la tecnología es “la forma específica de combinar los factores de producción, los cuales incluyen mano de obra, capital humano, capital físico y recursos naturales. El progreso tecnológico, es precisamente el resultado de la invención y la innovación, que permite encontrar recetas eficientes; es decir, que obtienen más producto con menos insumos” (Cárdenas, 2013, pág. 77). Por lo tanto, si no existe el suficiente capital que procure una mezcla adecuada de insumos para tener más producción, no habría un proceso de industrialización, puesto a que “el motor principal del proceso de transformación estructural es el cambio tecnológico” (Ocampo J. A., 2011), y en su ausencia habría desindustrialización.

En el caso colombiano, existe una fuerte correlación entre la inversión en actividades de ciencia, tecnología e innovación (ACTI), y en investigación y desarrollo (I+D), con respecto a la sofisticación de la oferta exportadora, debido a que en los años del 2007 al 2009 hay más inversión en estas actividades con un

²⁵ La ley de Verdoorn o de Kaldor habla de que “un mayor crecimiento económico y, en particular, de la producción industrial, genera un aumento de la productividad gracias a la mayor inversión en equipos de punta que induce y al aprendizaje tecnológico que genera la experiencia productiva” (Ocampo J. A., 2011, pág. 18)

pico en el 2008 de 0.513% (DNP, 2015), lo que se ve reflejado, en un aumento de sofisticación de las exportaciones precisamente en esos años²⁶, pues aumentó el porcentaje de media y baja tecnología del total de las exportaciones, en donde de 2006 a 2007 el porcentaje de tecnología media paso de 6.8% a 8% y de baja tecnología pasó de 7.4% a 8.2%. La sofisticación de las exportaciones tuvo su mejor momento del 2006 al 2008. Sin embargo, la tendencia actual es preocupante, pues en Colombia se evidencia un comportamiento en donde en 2011 el porcentaje de la exportación de productos primarios fue de 82.2%, mientras que el conjunto del porcentaje de exportaciones con algún tipo de tecnología fue tan sólo de 12.7% (Consejo Privado de Competitividad, 2012). Por lo que además de saber que la inversión en ciencia y tecnología representa un muy bajo porcentaje del PIB, la tendencia es hacia la disminución, siendo generadora de desindustrialización, por la ausencia de una inversión importante que procure algún grado de sofisticación.

Respecto a la formación de capital humano como fuente para generar conocimiento y por lo tanto innovación, Mauricio Cárdenas aproxima esta medición, tomando en cuenta el número de años de educación que en promedio ha recibido la población. Lo que Cárdenas nos muestra, es un aumento de escolaridad a lo largo de los años, que puede decirse es positivo, puesto que en 1970 se tiene un promedio de 3.9 años que pasa a ser 7.8 años para el 2010. Sin embargo cuando se compara con otros países, el comportamiento de Colombia es negativo, en donde por ejemplo, el promedio de Latinoamérica es de 4.2 años para 1970 y de 8.4 años para el 2010 (Cárdenas, 2013, pág. 79). Lo anterior, nos muestra un rezago de Colombia, teniendo en cuenta que la formación de capital humano genera efectos positivos en los ingresos, debido a que “en Colombia cada año adicional de educación superior representa incrementos hasta del 15% en los ingresos de los individuos” (Cárdenas, 2013, pág. 78). En el caso de la formación

²⁶ Ver Anexo 6 y 7, gráficas sobre Inversión en ACTI e I+D como porcentaje del PIB y Tipo de Tecnología en Exportaciones

de capital humano, el lento crecimiento de escolaridad frena las posibilidades de innovación, por lo que no se promueve tampoco en este caso, el proceso productivo.

Con base a lo anterior, podemos identificar, cómo a pesar de observar la importancia que tiene para la estructura productiva, la inversión en la formación de capital humano, y la inversión en ciencia y tecnología, Colombia se encuentra claramente rezagada. De esta manera, siendo generadoras de desindustrialización, pues es precisamente la formación de capital humano y la inversión en tecnología, la manera más eficaz de transformar la estructura productiva, de sofisticar la oferta exportadora del país, y de esa forma de conseguir una estabilidad en el crecimiento. Las otras estrategias, como la política comercial, son generadoras de desindustrialización, debido a que sólo está enfocada en el aumento de las exportaciones, pero no hay ninguna política industrial que permita coordinar las diferentes metas de otras políticas en la estrategia del desarrollo productivo, cuando es precisamente la integración y concordancia la que genera industrialización²⁷. Es entonces, que la multiplicidad de políticas con metas diferentes y la ausencia de un soporte que promueva productividad e innovación son en el caso colombiano variables generadoras de desindustrialización.

3.3 Variables Mixtas

Las variables mixtas son aquellas circunstancias de contexto que determinaron la manera en que se desarrollo el proceso de industrialización. En el caso colombiano no hay un desarrollo de industrialización sino de desindustrialización, así como se ha evidenciado a lo largo del capítulo, en donde ahora las variables mixtas buscan mostrar las circunstancias políticas del contexto que fueron determinantes para la desindustrialización.

²⁷ Como lo dice Ocampo, “la clave del crecimiento dinámico es la sincronía entre desarrollo exportador, encadenamientos productivos y acumulación de capacidades tecnológicas” (Ocampo J. A., 2011, pág. 23).

La primera variable mixta, es la estructura empresarial, puesto a que ha sido influyente en la concepción y aplicación de estrategias en la industria. La estructura empresarial, se consolidó antes de la apertura bajo una política proteccionista. La intervención estatal estaba sustentada primero en la protección de la producción local y segundo en la promoción de la acumulación de capital a través de su financiación por medio del crédito del fomento²⁸. Este tipo de intervención, moldeó el comportamiento y la actitud empresarial frente a la innovación y el riesgo (Misas Arango, pág. 323). Lo anterior generó estructuras oligopólicas protegidas de la entrada de competencia extranjera y la inversión del capital excedente en el sector financiero, que reportaba mayores ganancias que la inversión en el sistema productivo (Misas Arango, pág. 324), obstaculizando el crecimiento del sector industrial y por lo tanto generando desindustrialización. Es así, que cuando se da la apertura, se da de una manera conveniente a las estructuras oligopólicas formadas, por las ventajas a los grupos financieros a las que pertenecen estos oligopolios (Misas Arango, pág. 335). Esto, incentivo para la productividad, que es promovido por la competencia que genera la apertura no se da, y en cambio sí afecta las pequeñas industrias que no tuvieron la oportunidad de consolidación en la etapa proteccionista, y que tuvieron que competir con bienes de manufactura extranjera más competitivos, lo que generó el descenso industrial.

De esta forma, la estructura empresarial oligopólica trajo como consecuencia un gran impacto en la producción y comercio industrial, con la estrategia de liberalización. En esa medida, el contexto de los años 90, en donde el gobierno de Gaviria promovió un modelo de apertura, también afectó negativamente la industria. Es así, que la segunda variable mixta es el modelo de apertura como estrategia económica que impactó la producción y el comercio. Esta variable da cuenta, de cómo el contexto específico generó desindustrialización, en donde en

²⁸ El crédito del Fomento fue un tipo de crédito con tasas de interés altas que promovían la acumulación de capital, lo que incentivaba a los empresarios a invertir en activos financieros dando cabida a una alta especulación (Misas Arango, pág 323).

un comienzo se pensó que el ambiente en donde hubiera un libre mercado permitiría que se dieran ventajas competitivas y un desarrollo industrial (Garay, 2014), situación que no se dio. Se promovió el comercio como medio de desarrollo industrial, y el Estado eliminó las barreras al comercio exterior. Es decir, se paso de promover la oferta interna a incentivar la demanda externa (Ortiz, 2014), por lo que se cambio la diversificación industrial por las exportaciones, confiando que la demanda externa promovería el crecimiento del país.

No obstante, los efectos fueron contrarios, puesto a que la industria no estaba preparada para la competencia extranjera, por la estructura oligopólica existente y la actitud de apatía a la innovación; así pues, había una ausencia de inversión para incorporar nueva maquinaria y tecnología que diera la talla para realmente incentivar la demanda externa, todo esto redundando en el detrimento industrial. Asimismo, respecto a las pequeñas industrias, la ausencia de un acompañamiento estatal que lograra incrementar la productividad, y la idea de que sólo el comercio promovería la industria sin tener en cuenta un cambio estructural en la producción que realmente tuviera la capacidad de satisfacer la demanda externa, terminó por empeorar la situación industrial, es por esto que cerraron más fábricas de las que se crearon, “entre 1992 y 2007 el ritmo de crecimiento anual promedio de plantas industriales en el país fue de -0.55%” (Martinez, 2011, pág. 58). Evidenciando los efectos del fenómeno de desindustrialización evocado por Ocampo.

La tercera variable mixta es la infraestructura, debido a que fue la coyuntura de apertura, la que determinó cómo se iba a concebir la infraestructura del país, y afecto en la industrialización por lo que fue generadora de desindustrialización. El gobierno de Gaviria, optó por un cambio en el sistema multimodal de transporte, en cuanto a que según Ortiz, “el transporte fluvial, ferroviario y de cable aéreo fue desplazado por automotor y aéreo”²⁹ (Ortiz, 2014). De hecho, este tipo de transporte según Ortiz era conveniente para EEUU pues éste producía

²⁹ Según datos de Cárdenas las vías férreas tuvieron un gran auge en el siglo pasado en donde para 1970 había 3,436 km para luego caer a 1,145 km en 2011 (Cárdenas, 2013, pág. 82).

automotores, aviones y gasolina, y el cambio en la infraestructura colombiana representaba más demanda para este país. Igualmente, la preferencia por las carreteras era conveniente para contratistas y concesionarios privados, pero evidentemente no era lo que le convenía al país, pues en el caso de las carreteras equivalió a altos costos de mantenimiento entre otras cosas porque el clima tropical disolvió las carreteras³⁰.

Lo cierto es, que a nivel general, la infraestructura colombiana está bastante rezagada generando detrimento de la industria, por ejemplo según datos del Banco Mundial respecto a la calidad de infraestructura portuaria, Colombia tiene para el 2014 3.7³¹ abajo del promedio latinoamericano con 3.99, en donde 7 es la denominación de más desarrollo de infraestructura y más eficiente según estándares internacionales (Banco Mundial, 2015). Este número es bastante negativo, si se tiene en cuenta que “cerca del 70% de las exportaciones y del 60% de las importaciones totales se movilizan por vía marítima” (Cárdenas, 2013). El panorama sigue siendo negativo pues como identifica Cárdenas, la inversión pública en infraestructura de transporte para el 2011 era de 0.97% del PIB, siendo un número bastante bajo para el nivel de ingreso del país (Cárdenas, 2013) y siendo por lo tanto generador de desindustrialización.

Finalmente, la cuarta variable mixta es la multiplicidad de programas, organismos y proyectos³², que muestran una dispersión institucional y evidencian la ausencia

³⁰ citando a Ortiz, esto fue en extremo negativo pues “mientras los países desarrollados han ampliado el transporte multimodal por razones de eficiencia sistémica, aún pagando altos subsidios, Colombia renunció a este activo productivo que se construyó durante más de medio siglo. Y se redujo la productividad sistémica” (Ortiz, 2014).

³¹ Quality of port infrastructure, WEF (1=extremely underdeveloped to 7=well developed and efficient by international standards). The Quality of Port Infrastructure measures business executives' perception of their country's port facilities. Ver anexo 8 Gráfico de Calidad de infraestructura portuaria.

³² Por ejemplo en Colombia existen “el Programa de Transformación Productiva (PTP) del MCIT; la Estrategia Nacional de Innovación; el Conpes 3674 de 2010; las iniciativas de cluster, los instrumentos de financiación en etapa temprana y los apoyos a la innovación bajo iNNpulsa de Bancóldex; las iniciativas de cluster de otras ciudades (ie. Medellín y Barranquilla); el programa de desarrollo de clusters de KOICA y el MCIT; las apuestas productivas de los departamentos a través de algunas Comisiones Regionales de Competitividad (CRC); las áreas estratégicas bajo la Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación de

de una política industrial. Esta variable es mixta, en la medida que tiene que ver con la particularidad contextual institucional, pero que impacta de manera negativa, en la manera en que se concibe la estrategia para lograr algún impulso industrial. En este caso, se evidencia que no existe una estrategia de Estado que incluya todos los organismos importantes, que enmarquen todas las iniciativas e ideas que se han ido consolidando para promover una estructura productiva (Concejo Privado de Competitividad, 2012). De esta forma, al no haber una consolidación de política industrial hay un proceso prolongado de desindustrialización. En este orden de ideas, se evidencia la necesidad de coordinación entre los organismos, que muchas veces se vuelven inefectivos pues se duplican esfuerzos, se diseñan políticas que no se pueden aplicar por la necesidad de un ente encargado de velar por su cumplimiento, o simplemente son ineficaces por la falta de información en el diseño de la política.

De esta manera, en la primera parte del capítulo se identificó las variables contextuales para Colombia, en donde se destaca el empoderamiento del sector privado que invirtió en el sector primario en donde había ventaja comparativa lo que se evidenció en la estructura exportadora. Respecto al comportamiento de la inversión se evidencia cómo la concentración de inversión en el sector extractivo y no en el sector industrial no representó un crecimiento evidenciado en el PIB. En la segunda parte del capítulo, se mostraron las estrategias de política que generaron la desindustrialización en Colombia, tal como la política comercial, que sólo apunta a promover las exportaciones lo que evidencia la ausencia de una política industrial que permita una coordinación de metas. Esta variable generadora de desindustrialización, precisamente evidencia el desplazamiento de la actividad interna, y la afectación de la competitividad exportadora, cuya estructura tiene un bajo nivel de sofisticación, supeditando el comportamiento de la economía a las tendencias fluctuantes del mercado internacional. Lo anterior, también se debe a la baja inversión que tiene el país en tecnología y formación de

Colciencias³⁶, y la agenda de admisibilidad de la Oficina de Aprovechamiento Comercial del TLC, entre otros” (Concejo Privado de Competitividad, 2012)

capital humano que también contribuye a generar el declive industrial. La tercera parte del capítulo se enfocó en mirar aquellas particularidades de contexto que determinaron la desindustrialización. Por ejemplo, la estructura empresarial oligopólica caracterizada por un bajo interés en la productividad e innovación cuya inversión se consolidó en el sector financiero y no en el productivo, lo que trajo un impacto negativo en la producción. Asimismo, la afectación en la productividad también se vio por la adaptación de una infraestructura que no era acorde a las necesidades del país. Finalmente, se evidencian múltiples iniciativas que le apuestan a la industrialización pero que no están coordinadas entre sí por la ausencia de una política industrial.

Conclusión: Lecciones para Colombia a partir de la observación del caso coreano
Este capítulo final, extrae las lecciones que se pueden aprender de la experiencia coreana. La manera de analizar las lecciones de política industrial es a través de las variables que explican el proceso de industrialización en Corea, y su relación con las variables que explican la desindustrialización en Colombia. Es así que sin pretender la reproducción total del modelo coreano en Colombia, el capítulo tiene en cuenta las diferencias históricas, institucionales y económicas para identificar qué aspectos de la política industrial de Corea pueden promover la industrialización en Colombia. Lo anterior, teniendo como base las teorías desarrollistas que enfatizan en la importancia de la fortaleza de una estructura productiva para lograr un crecimiento económico sostenido y estable.

La primera lección, se desprende de la observación de la variable generadora de la política industrial en la que había unificación de la autoridad en la Junta para la Planificación Económica, cuyo poder de centralización tuvo un efecto positivo, puesto a que se establecieron objetivos claros del desarrollo de la estructura productiva como medio para permitir el crecimiento económico. La variable fue generadora, porque permitió que hubiera mayor previsibilidad, lo que en últimas facilitó el cumplimiento de las metas propuestas. En contraposición, el modelo de

apertura en Colombia, evidencia los efectos negativos de la baja participación estatal, en donde no se pensó en una estrategia de crecimiento económico. En consecuencia a esta situación, el sector privado decidió invertir en donde había ventajas comparativas, enfocándose en el sector primario, siendo esto negativo para el país, puesto a que bajo el pensamiento de Prebisch, esta situación es desfavorable, dados los términos de intercambio cuando la actividad económica se centra en la venta de recursos naturales, debido a los factores que Prebisch identifica, tales como la baja elasticidad ingreso de la demanda y la retención de los aumentos de productividad, en donde no hay beneficios a la economía en el largo plazo, por lo que debe haber una actuación enérgica de parte del Estado que le apueste a la industrialización.

En esa medida, la lección no va dirigida a consolidar una centralización fuerte por un medio no democrático y coercitivo como sucedió en Corea. Más bien, dada la poca participación estatal desde los 90, la lección está encaminada a la necesidad de una participación más proactiva del Estado, hacia el desarrollo de la estructura productiva, en donde se vea la consolidación de una política industrial.

Es así, que la participación estatal estratégica, se debería concentrar en la consolidación de una política industrial de Estado con unos objetivos y metas claras, en donde haya un control tanto a nivel nacional como a nivel regional. De esta manera, el control del Estado sería efectivo, en la medida en que se logren dos aspectos importantes: que haya una fortaleza y solidez institucional; también que haya una coordinación de funciones y cumplimiento de metas con las entidades departamentales y regionales. Estos deben actuar como medios de cumplimiento de la política, pero también que actúen como organismos recopiladores de información en materia de capacidades y estudios de demanda, y que en esa medida sean participativos en propuestas, que mejoren los sistemas productivos a nivel específico de cada región o departamento.

La segunda lección que se identifica, es a partir de la observación de la variable de política industrial, la cual es generadora de industrialización, puesto a que a partir de una intervención estratégica por medio de subsidios y préstamos a bajo interés otorgados como condición a un mejor desempeño, incentivó a los empresarios a invertir en mejorar la producción y por lo tanto trajo mayor productividad e industrialización. Mientras que en el caso de Colombia, la variable de política comercial por medio de la otorgación de subsidios es variable, generadora de desindustrialización, debido a que fue un desincentivo a la productividad. Esto se evidencia en dos situaciones: la primera, a través del crédito del fomento, el cual contribuyó a la concentración de capital en pocas empresas que hacían su inversión en activos financieros y no productivos. Y la segunda situación, que son los subsidios a los exportadores que tenían pérdidas. Estos subsidios, al no ir condicionados respecto a un mejor desempeño productivo, sólo incentivaban a que la empresa se quedara como estaba, por lo que era bajo esa condición que estaba recibiendo el subsidio, quitando el incentivo a mejorar el nivel y calidad de exportaciones, debido a que no había la presión de calar en los mercados internacionales porque de igual forma el Estado los iba a proteger de cualquier pérdida.

En esa medida, la lección que se puede aprender de Corea, específicamente en el caso de política comercial, es que el otorgamiento de subsidios debe ser usado estratégicamente para impulsar la productividad. Es decir, que la ayuda sea un atado a unas metas de desempeño y a unos objetivos claros, en donde si se cumplen las metas se den los subsidios, y si no se cumplen la ayuda no se otorgue. De esta manera, es importante definir unos criterios de desempeño que se enfoquen en las distintas metas del Estado en materia de productividad, por ejemplo: cantidad de exportaciones, cumplimiento de calidad de exportaciones, nivel mínimo de valor agregado en la producción, uso de tecnología en la producción, etc.

De esta forma, los efectos más inmediatos serían una recomposición de la actitud empresarial y exportadora, la cual invertiría más en conseguir cierto nivel de calidad por medio de la innovación y la productividad, y evitaría la acumulación de capital en el sector financiero. Los subsidios serían un mecanismo de incentivar además la calidad y la diversidad exportadora, porque los exportadores para hacerse acreedores de las ayudas estatales necesitarían calar en el mercado internacional, obligándolos a crear nuevos productos y a cumplir ciertos estándares de calidad.

La tercera lección que se puede aprender de la experiencia coreana para generar industrialización es respecto al enfoque de “infant industries” de la política industrial como variable generadora, en donde el Estado se encargó de crear las condiciones óptimas para promover el crecimiento industrial. Esta idea postula que solamente cuando ya hay una madurez productiva es que se debe hacer la apertura, pues la industria ya está en condiciones para competir con empresas extranjeras, y en este sentido la competencia impulsaría aún más la productividad. Sin embargo, en Colombia la variable mixta del modelo de apertura es generadora de desindustrialización porque las industrias no recibían ningún acompañamiento estatal que promoviera su crecimiento, y la estructura oligopólica que se había formado no obedecía a mejorar la productividad sino en la concentración de capital, por lo que la apertura en vez de promover la competitividad se convirtió en una fuerza destructora de la industria, generando el enfoque de la actividad económica hacia el sector primario.

Con base a lo anterior, la lección tiene que tener en cuenta que en Colombia ya se dio la apertura, pero no por esto el Estado debe detener su papel de crear las condiciones óptimas para la consolidación industrial. El hecho de que Colombia ya sea un país abierto al mercado internacional evidencia una prioridad mayor para que el Estado se comprometa a crear un ambiente propicio para el crecimiento industrial. Más aún, es necesario que el Estado sea un estratega en materia de cómo se abre al comercio internacional. Respecto a este punto, según Ocampo,

es necesario que haya una medición del impacto sobre la estructura productiva cuando se intenta abrir de manera más amplia el mercado colombiano, por ejemplo con TLCs. Asimismo, según este economista, es necesario tener un plan de estudio de qué es lo que se va a producir y a vender, o qué sector se va a potencializar, por lo que en este sentido la idea de “industrias infantiles” tiene cabida, en cuanto a que con una perspectiva estatal, en la que es necesario crear condiciones propicias para el crecimiento industrial, el papel del Estado en materia de apertura comercial y en las condiciones internas va a estar dirigido a potencializar el sector secundario, y en esa medida a generar industrialización. De hecho, la idea de “industrias infantiles” nos enseña que la apertura por sí sola no es una condición para el desarrollo. Incluso, según Ocampo, “es conveniente establecer niveles modestos de protección” (Ocampo J. A., 2011), pueden a que pueden facilitar un proceso activo de aprendizaje y de progreso tecnológico. En este sentido, se evidencian dos puntos importantes en donde hay una debilidad que impide el crecimiento industrial, y que en el caso de Corea fueron factores que influyeron en la generación de industria: la infraestructura y la inversión en actividades de ciencia, tecnología e innovación (ACTI).

Teniendo en cuenta el capítulo 3, respecto a la situación de la infraestructura y al hecho de que este es un factor que promueve la desindustrialización, se encuentra la importancia de la adaptación de una infraestructura multimodal que sea acorde a las necesidades y especificaciones de la estructura productiva en cada una de las regiones del país, siendo prioritaria la infraestructura en puertos, debido a que es la de más uso para el comercio exterior. De esta manera, y yendo en concordancia con la lección número uno, se necesita de la participación y coordinación de los entes regionales para que den cuenta de estas especificidades en las necesidades infraestructurales, y para que el Estado sea garante del crecimiento de las industrias infantiles a lo largo del país. Asimismo, el crecimiento industrial también se promueve por medio de la inversión en ACTI, en donde la experiencia coreana nos muestra cómo ésta fue una variable generadora, debido

a que llevaron a las industrias a lograr un alto nivel de innovación y por lo tanto a incrementar el valor agregado de su producción. Esta lección es sumamente importante, puesto a que se evidenció que en Colombia existía una estrecha correlación entre la inversión en actividades de ciencia, tecnología e innovación y en el incremento de la sofisticación de la estructura exportadora, lo que evidencia una oportunidad certera para generar crecimiento industrial.

La cuarta lección hace referencia, a la variable de inversión en tecnología, generadora de industrialización por la sofisticación de la estructura exportadora, en donde la política ordenaba la escogencia de determinados bienes de capital para obtener tecnología extranjera en concordancia con la estrategia de crear el espacio adecuado para el crecimiento industrial. En el caso colombiano, la variable de política comercial fue generadora de desindustrialización, pues el comercio se enfocó en bienes primarios, debido a que no había una consolidación competitiva del sector secundario, lo que se evidenció en la variable contextual de la estructura exportadora y en la enorme participación de bienes tradicionales en las exportaciones. Las importaciones se basaron en la satisfacción de la demanda interna, por lo que la mayoría son bienes de consumo finales y en menor medida bienes de capital. La falta de diversificación y sofisticación de la estructura exportadora genera una alta dependencia del comportamiento del mercado mundial, haciendo que la economía no sea estable por la posibilidad de la fluctuación de precios, situación que en el caso de los bienes primarios es muy común.

De esta forma, la lección que se puede aprender es la importancia de la sofisticación de la canasta exportadora, siendo definitivamente una manera para quitar la dependencia hacia el comportamiento de los precios internacionales, siendo el cuarto factor que Prebisch identifica, la mayor amplitud de los ciclos económicos, en donde no hay mecanismos que frenen las caídas en los precios de los bienes y por lo tanto hay mayor afectación; la sofisticación es una herramienta para evitar la asimetría en los términos de intercambio.

Asimismo, la experiencia coreana también enseña una manera de conseguir progreso tecnológico por medio de un alto contenido de bienes de capital en las importaciones, como una herramienta de transferencia tecnológica. No obstante, con el fin de quitar la dependencia a la transferencia extranjera, Corea implementó una política de asimilación y mejoramiento de las tecnologías adquiridas, por medio de la ingeniería inversa y la manufactura de equipo original. La lección para Colombia a partir de la observación del modelo coreano, es que siempre se intentó quitar la dependencia hacia factores externos, tanto a nivel de sofisticar la canasta exportadora para tener menor fluctuación en el mercado, como también a quitar la dependencia hacia la tecnología extranjera, pues el crecimiento coreano no se dio a partir de la innovación extranjera sino de la innovación local. Sobre este punto en específico, Ocampo en concordancia con el pensamiento clásico de la CEPAL, hace un análisis respecto a las asimetrías productivas y tecnológicas, en donde los países en desarrollo son receptores de tecnologías que se generan en el centro y tanto la consolidación industrial como la transformación productiva es basada en esa asimetría tecnológica (Ocampo J. A., 2013). De esta manera, para combatir esa asimetría tecnológica es necesario, según Ocampo, acumular capacidades productivas y tecnológicas propias. Es así que la experiencia coreana es un ejemplo claro de cómo se superaron las asimetrías tecnológicas, en cuanto a que Corea pasó de ser periferia tecnológica a volverse centro creador de tecnología, todo gracias a la fuerte inversión en desarrollo de capital humano que le permitiera acumular la capacidad tecnológica. Es por esta razón que esta lección va relacionada también con la lección número tres, respecto a la necesidad de inversión en actividades de ciencia, tecnología e innovación, cuya inversión es una condición necesaria para realmente generar una transformación en la estructura productiva.

La quinta lección, se extrae a partir de la observación de la variable generadora de política industrial, en donde prevalecía la idea de generar encadenamientos productivos. Es decir, se promovía la producción del sector primario en tanto

apalancaba al sector secundario, por lo que el sector primario se volvía fuente de insumos del sector secundario, y posteriormente la producción del sector secundario era la que se exportaba. Según Ocampo, esto es positivo en la medida que el apalancamiento de un sector con otro permite la transmisión del desarrollo tecnológico y la misma diversificación de la estructura exportadora³³.

No obstante, en el caso colombiano la variable de política comercial es generadora de desindustrialización porque precisamente evita el encadenamiento productivo. Esto se evidencia con el Plan Vallejo, debido a las exenciones a los insumos de los productos para exportar evitan la oferta interna de esos insumos. Esta estrategia, bajo la concepción de Hirschman, desincentiva la posibilidad de generar encadenamientos productivos entre los sectores, beneficiando la oferta extranjera de bienes primarios e intermedios y yendo en contravía de la idea de Ocampo de competitividad del sector exportador, al precisamente no depender de industrias, insumos y servicios locales. Lo anterior, genera desindustrialización porque sólo beneficia a los exportadores y a los importadores; mientras que los productores nacionales que usan insumos locales y que promueven un encadenamiento, son los principales afectados, generando un desplazamiento de la actividad interna y por lo tanto promoviendo la desindustrialización.

Es así, que la lección principal está encaminada a la consolidación de una política industrial que coordine las diferentes metas de política comercial, que tenga como pilar fundamental el encadenamiento intersectorial, con el fin de constituir un desarrollo que genere externalidades positivas entre los sectores y que contribuya a la misma diversificación exportadora. En esa medida, la meta principal de las dos políticas estaría guiada a fomentar eslabonamientos, en donde crezca la demanda de bienes locales en concordancia con la producción de bienes que se van a exportar, todo con el fin de lograr la competitividad exportadora.

³³ “Los encadenamientos productivos constituyen, en cierto sentido, el mercado interno generado por las exportaciones. En este caso, se puede argumentar que la competitividad de un sector exportador y su capacidad de estabilizarse en un territorio determinado, dependen de las industrias locales que le proveen insumos y servicios” (Ocampo J. A., 2011, pág. 28).

La sexta lección está relacionada con la quinta lección, pues advierte la importancia de las cadenas productivas, no obstante lo que es necesario resaltar es cómo se dio en Corea la intervención gubernamental vía la política industrial para que estas cadenas se dieran de manera más rápida y efectiva. Por medio de la Junta para la Planificación Económica, se institucionalizó la formación de las cadenas productivas con el programa intersectorial cuyo objetivo principal era de buscar la conexión entre la oferta de bienes primarios y la demanda del sector secundario, con el establecimiento de jefes de productos básicos para desarrollar programas específicos de cada producto y coordinar con la industria apropiada para esos productos. La consolidación de esta institucionalidad no solo sirvió como herramienta de coordinación, sino que además fue usada como herramienta de asistencia y arbitraje, lo que es positivo en conjunto con el establecimiento de metas claras, puesto que se volvió un organismo de control que garantizó el cumplimiento de metas. Igualmente, la flexibilidad de la organización sectorial permitía la entrada o salida de sectores en respuesta al desempeño que tenían, y aunque en ciertos casos se tenía un criterio de selección en el que se le daba prioridad a ciertos sectores, estos criterios estaban en concordancia con las metas de productividad.

Es así que la lección destacable, no es sólo la necesidad de que el mismo Estado cree una interconectividad sectorial que permita el encadenamiento, sino que el hecho de institucionalizar jefes por productos para que creen programas específicos, da herramientas de arbitraje y asistencia intersectorial, volviéndose en instituciones que velan por desempeño y por cumplimiento de metas, lo que incrementa la efectividad de las maniobras estatales. Bajo la misma línea del cumplimiento, otra enseñanza que se desprende es esta lección es la flexibilidad de la organización institucional que permita la entrada o salida de sectores de acuerdo al desempeño. Esta lección es importante para Colombia, en el sentido de que los programas le han apostado a los diversos sectores sin ningún criterio de cumplimiento, y por ende los sectores tradicionales son los que se han

beneficiado de apoyos estatales esporádicos y por tanto están presentes dentro de la canasta exportadora, sin que esto implique que realmente sean competitivos. Es por esto que la flexibilidad en este caso es muy importante, en concordancia con el informe del Consejo Privado de Competitividad, pues se argumenta que “un objetivo de política sí debe ser abandonar aquellas apuestas que no funcionan lo más rápido posible, tan pronto se identifique que no van para ningún lado; es decir, fracasar lo más barato y rápido posible” (Consejo Privado de Competitividad, 2011).

La séptima lección, tiene que ver con la variable mixta de la organización burocrática en Corea, en contraposición con la variable mixta del caso de Colombia de la dispersión institucional. En el caso de Corea se persiguió el objetivo de centralización de planificación y ejecución de políticas, guiado por principios fueron determinantes en la efectividad. Si bien, la lección no está encaminada a replicar el sistema de institucionalidad coreano en Colombia, la existencia de una dispersión institucional fuerte en la que existen múltiples programas, y la ausencia de una política industrial de Estado articulada, evidencia la necesidad de mirar algunos de los principios fundamentales del caso coreano que precisamente contribuyeron en la articulación de programas, tales como el involucramiento profundo del ejecutivo en la economía, en donde se desatacan reuniones constantes con el ejecutivo evidenciando una comunicación continua; y la implementación de oficinas de plan y control para monitorear la ejecución de los proyectos. De esta manera, con el fin de obtener una articulación en la que se necesita la participación de ministerios, entes regionales y departamentales, y otros organismos estatales, la lección que Colombia puede aprender del caso coreano es la necesidad del involucramiento del ejecutivo que sea funcional en ejercer un liderazgo para articular la multiplicidad de actores, y que sea medio de comunicación entre los distintos entes. A partir de la efectividad que tenga el ejecutivo en el liderazgo, podrá coordinar de manera más certera los proyectos y definitivamente facilitará el cumplimiento de las metas. Asimismo, la creación de

oficinas de plan y control servirán como herramientas facilitadoras de rendición de cuentas en materia de política industrial, lo que terminará por dar mayor validez y legitimidad a las metas y proyectos implementados.

Bibliografía:

Arango, G. M. De la Industrialización Sustitutiva a la Apertura: reflejo de profundas mutaciones en la Economía Colombiana.

Armenta, A. J. (2008 йил 2-Октябрь). *Eslabonamientos productivos y Cambio Estructural en Colombia* . Retrieved 2015 йил 7-Junio from http://www.usta.edu.co/otras_pag/revistas/r_cife/cife13/RC13_5.pdf

Banco Mundial. (2015). *Quality of Port Infraestructure* . Data from the World Economic Forum's Executive Opinion Survey.

Bértola, L., & Gerchunoff, P. (2011). *Institucionalidad y Desarrollo económico en América Latina* . Santiago de Chile : CEPAL; Naciones Unidas .

Bielschowsky, R. (2009). Sesenta años de la cepal: Estructuralismo y Neoestructuralismo. *Revista CEPAL* , 173-194.

Bogotá, D.C. (2012). *Competitividad en Bogotá: debilidades y fortalezas*. Bogotá: Dirección de Economía y Finanzas Distritales.

Cárdenas, M. (2013). *Introducción a la Economía Colombiana* . Bogotá: Alfaomega .

CEPAL. (2011). Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas. *Revista CEPAL 104* , 7-35.

CEPAL, & IDRC. (2012 йил 6-Diciembre). Prebisch y los términos de intercambio. CEPAL.

Chang, H.-J. (2002). *Kicking away the Ladder*. Londres : Wimbledon Publishing Company.

Chung, S. (2013). The Korean Innovation Story . *Issues in Science and Technology* .

Consejo Privado de Competitividad. (23 de Octubre de 2012). *Informe Nacional de Competitividad 2012-2013, Ruta a la prosperidad colectiva* . Recuperado el 25 de Mayo de 2015, de <http://www.compitem.com.co/site/wp-content/uploads/2012/11/INC-2012-2013.pdf>

DNP. (2015). *Datos de Exportaciones, Tasa de participación Tradicionales y no tradicionales* . Bogotá: DNP.

DNP. (2013). *Evolución de la Industria en Colombia*. Bogotá: Dirección de Estudios Económicos .

DNP. (2015). *Indicadores Ciencia y Tecnología* . Bogotá: DNP.

Garay, L. J. (2014). ESQUEMA DE REFERENCIA PARA EL CAMBIO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL Y COMERCIAL EN COLOMBIA. En L. J. Garay, *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*. Bogotá: Banco de la República.

Graham, E. M. (2003). *Reforming Korea's Industrial Conglomerates* . Institute for International Economics .

Haggard, S., Kim, B.-K., & Moon, C.-i. (1991). *The Transition to Export-led Growth in South Korea: 1954-1966*. Journal of Asian Studies .

Hoyos, S. P., & Perez, A. A. (Junio de 2011). *Análisis de las Exportaciones No Tradicionales de los Departamentos de Colombia 2000-2010*. Recuperado el 26 de Mayo de 2015, de Universidad del Rosario:
<http://www.urosario.edu.co/competitividad/documentos/InformeExportacionesNoTradicionalesRegionales-2000.pdf>

Kang, D. C. (2002). Bad Loans to Good Friends: Money Politics and the Developmental State in South Korea . *International Organization Foundation* , 177-207 .

Kim, L. (1993). National System in Industrial Innovation: Dynamics and Capability Building in Korea. In R. R. Nelson, *National Innovation Systems, A comparative Analysis* (pp. 357-383). New York : Oxfrd University Press.

King, B. L. (1975). Japanese Colonialism and Korean Economic Development 1910-1945. *Asian Studies Journal of Critical Perspectives on Asia* , 1-21.

Manriquez, J. L. (2010). *Historia Mínima de Corea*. México D. F: 2010.

Martinez, A. (2011). La Industrialización en Colombia . En A. Martinez, & J. A. Ocampo, *Hacia una Política Industrial de Nueva Generación para Colombia* (págs. 57-64). Bogotá : Coalición para la promoción de la Industria Colombiana .

Masi, J. R. (s.f.). *La Política Exterior de Estados Unidos frente a la Región Asia Pacífico*. Recuperado el 18 de Enero de 2015, de Estados Unidos en Asia. Del Anticomunismo al Desafío Económico.:
http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/R10/R10-EDIM.html

McGuire, J. W. (1994). Development Policy and its Determinants in East Asia and Latin America . *Cambridge University Press* , 205-242.

Ocampo, J. A. (2011). Crecimiento Económico, Cambio Estructural y Políticas de Desarrollo Productivo. En A. M. Ortiz, & J. A. Ocampo, *Hacia una Política Industrial de Nueva Generación para Colombia* (págs. 15-36). Bogotá: Coalición para la Promoción de la Industria Colombiana .

Ocampo, J. A. (2013 йил 2-Diciembre). Las asimetrías del mundo en desarrollo según la CEPAL. *Prebisch y los desafíos del desarrollo del S. XXI* . CEPAL.

Ocampo, J. A. (2011). *Macroeconomía para el Desarrollo: Políticas Anticíclicas*. Santiago de Chile: Revista CEPAL 104.

Ortiz, C. H. (2014). Política y Crecimiento Económico en Colombia 1906-2009. *Revista de Economía Institucional, Vol 16 No 31* , 195-222.

Pérez, M. C., & Vélez, Y. M. (2009 йил 13-Enero). *La teoría desarrollista de Raúl Prebisch y la política de industrialización en América Latina*. Retrieved 2015 йил 9-Abril from http://www.isri.cu/publicaciones/articulos/2011/boletin_0511.pdf

Roca, A. M. (2008 йил Septiembre). *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional* . Retrieved 2015 йил 10-Junio from Albert Hirschman y los desequilibrios económicos regionales: de la economía política, pasando por la antropología y la historia: http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/DTSER-106.pdf

Studwell, J. (2013). *How Asia Works: Success and Failure in the World's most Dynamic Region* . Nueva York : Grove Press.

Umaña, I. D., & Salgado, L. A. (2009). Las Instituciones del Estado y los grandes conglomerados industriales como determinantes del cambio estructural en Corea del Sur y Colombia. *Revista de Economía del Caribe No 5* , 34-102.

Uribe, J. D. (s.f.). *Flujos de Capital en Colombia* . Recuperado el 10 de Marzo de 2015, de Publicación Banco de la República : <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra025.pdf>

Wan, M. (2007). *The Political Economy Of East Asia: Striving For Wealth and Power* . Washington : CQ press.

Anexos:

Anexo 1:

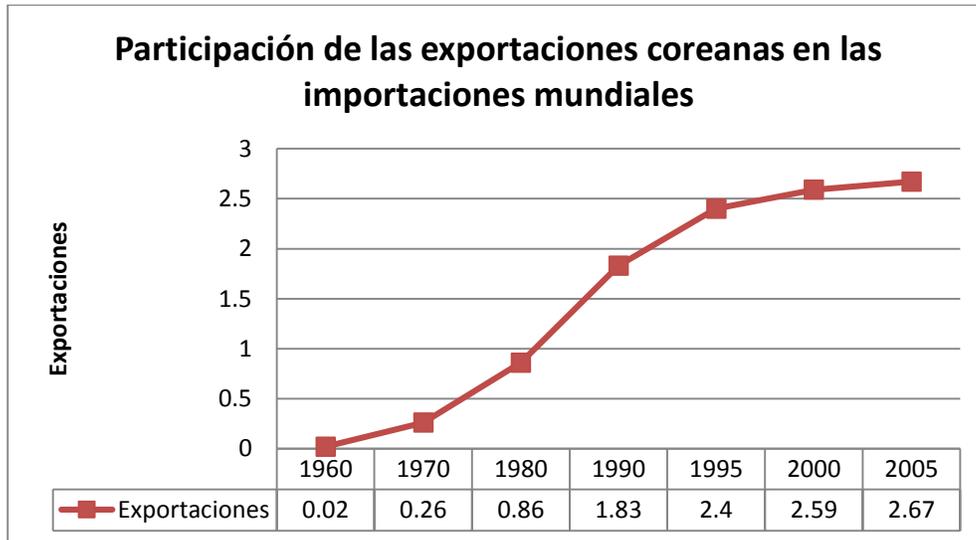


Gráfico de la autora, datos (Wan, 2007)

Anexo 2:

CAPABILITY BUILDING IN KOREA

Foreign Technology Transfer to Korea (US\$ Million)

Source	62-66	67-71	72-76	77-81	82-86	Total
1. Direct foreign investment (DFI)						
Japan	8.3	89.7	627.1	300.9	875.2	1,901.2
United States	25.0	95.3	135.0	235.7	581.6	1,072.6
All others	12.1	33.6	117.3	184.0	309.7	658.7
Total	45.4	218.6	879.4	720.6	1,766.5	3,632.5
2. Foreign licensing (FL)						
Japan	—	5.0	58.7	139.8	323.7	527.2
United States	0.6	7.8	21.3	159.2	602.7	791.6
All others	0.2	3.5	16.6	152.4	258.5	431.1
Total	0.8	16.3	96.5	451.4	1,184.9	1,749.9
3. Technical consultancy						
Japan	—	12.1	7.7	20.8	89.2	129.8
United States	—	3.1	6.0	16.7	159.1	184.9
All others	—	1.6	4.8	17.2	84.0	107.6
Total	—	16.8	18.5	54.7	332.3	422.3
4. Capital goods imports						
Japan	148	1,292	4,423	14,269	20,986	41,118
United States	75	472	1,973	6,219	12,394	21,133
All others	93	777	2,445	7,490	53,338	64,143
Total	316	2,541	8,841	27,978	86,718	126,394

Source: Ministry of Finance on DFI and FL; Ministry of Science and Technology for technical consultancy data; and Korean Society for Advancement of Machinery Industry for capital goods data.

(Kim, 1993)

Anexo 3:

Indicators of Human Resource Development in Korea

	1953	1960	1970	1980	1987
Literacy rate (%)	22.0	72.1	89.4	"	"
Enrollment as percentage of corresponding age group					
Elementary school (ages 6-11)	59.6	86.2	102.8	101.0	100.2
Middle School (ages 12-14)	21.1	33.3	53.3	94.6	98.8
High School (ages 15-17)	12.4	19.9	29.3	68.5	82.8
College/university	3.1	6.4	9.3	14.9	25.5
Graduates of vocational training centers (1000)	NA	NA	31.6	104.5	50.9
Number of graduates from tertiary schools (per 10,000 population)	NA	10 ^b	11	27	54
Number of scientists and engineers ^c	4,157	16,436	65,687	174,832	361,330

^aIlliteracy rate after the mid-1970s was so insignificant that the government ceased to collect data on it.

^bFor 1965.

^cCumulative number of science and engineering graduates since 1945.

Source: Ministry of Education and McGinn et al. (1980).

(Kim, 1993)

Anexo 4:

Major R&D Indicators in Korea (Billion Won)

	1971	1976	1981	1987
R&D expenditures	10.67	60.90	293.13	1,878.0
Funds from government	7.29	39.18	121.73	383.0
Funds from private sources	3.38	21.72	171.40	1,495.0
Government vs. private	68:32	64:36	42:58	20:80
Manufacturing	NA	16.70	111.77	1,114.7
R&D/sales	NA	0.36	0.67	1.83
Gross national products	3,376	13,881	45,126	97,532
R&D/GNP	0.32	0.44	0.65	1.93
Number of researchers (total) ^a	5,320	11,661	20,718	52,783
Government/public institutions	2,477	3,592	5,065	9,184
Universities	1,918	4,811	8,488	17,495
Private sector	925	3,258	7,165	26,104
R&D exp/researcher (W. 1000)	4,306	5,223	14,149	35,580
Researcher/1000 population	0.08	0.33	0.54	1.27
Number of corporate R&D laboratories	1	12	65	455

^aThe figures do not include research assistants, technicians, and other supporting personnel.

Source: MOST, Science and Technology Annals, various years.

(Kim, 1993)

Anexo 5:

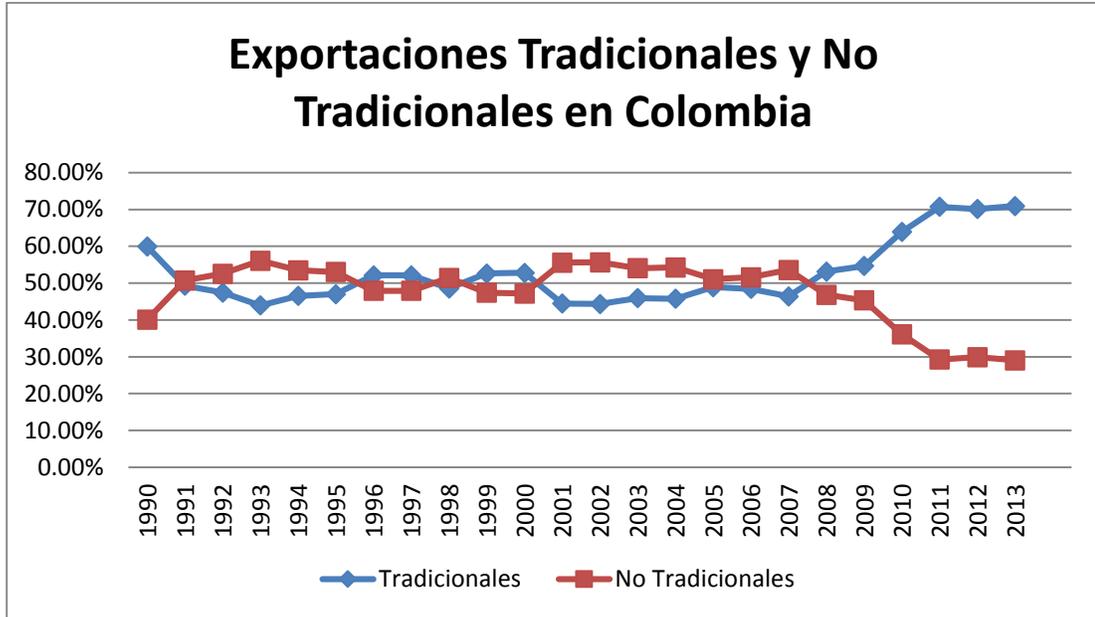


Gráfico de la autora, según cifras del DNP, Marzo 2015.

Anexo 6:

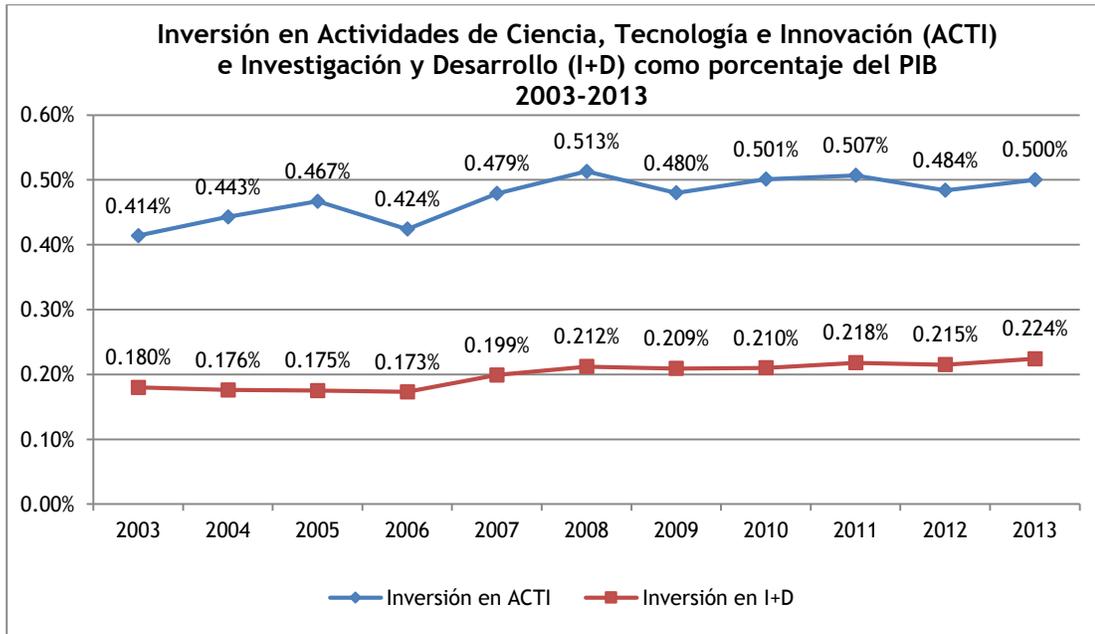


Gráfico del DNP, Indicadores de Ciencia y Tecnología

Anexo 7:

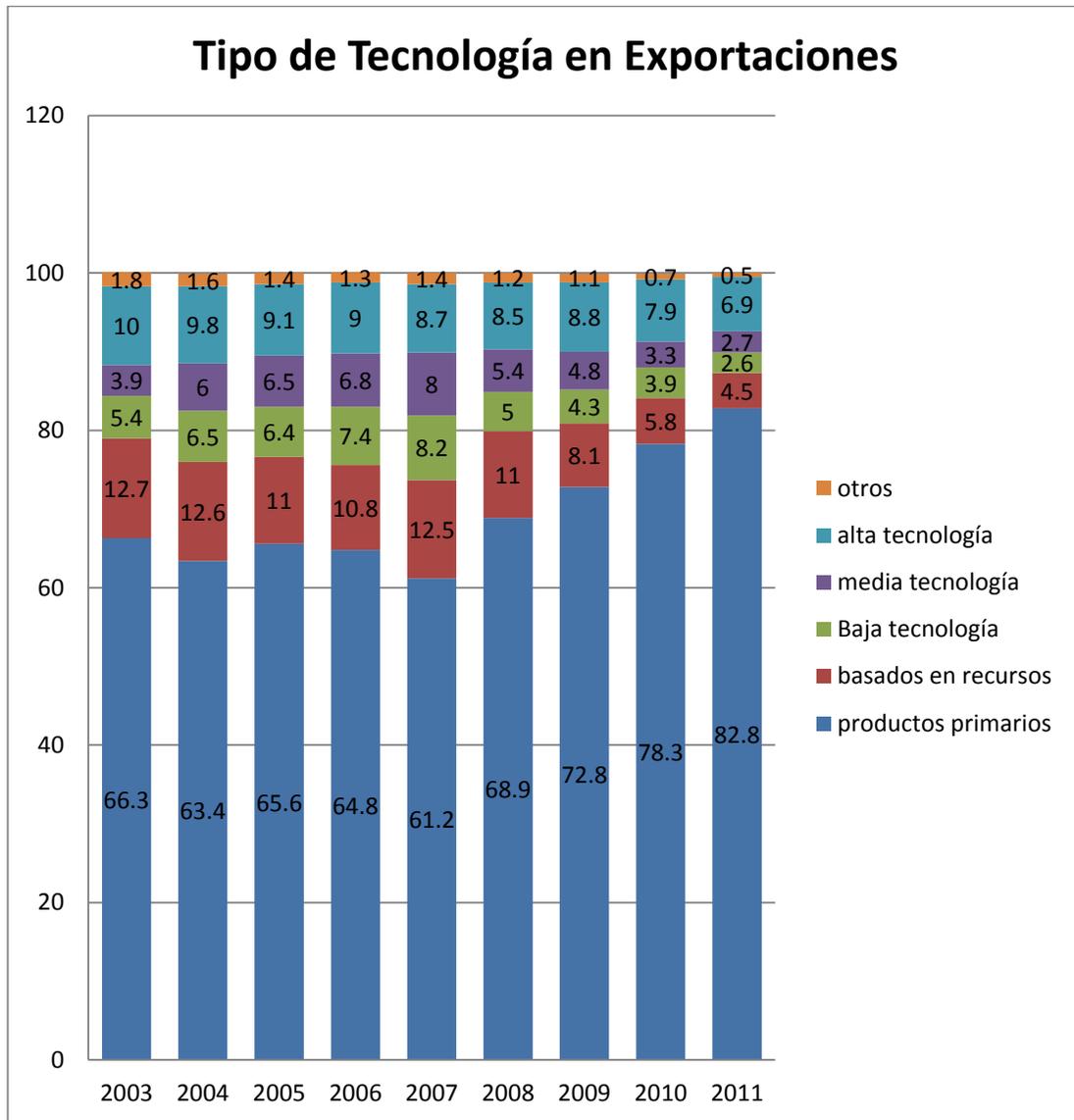
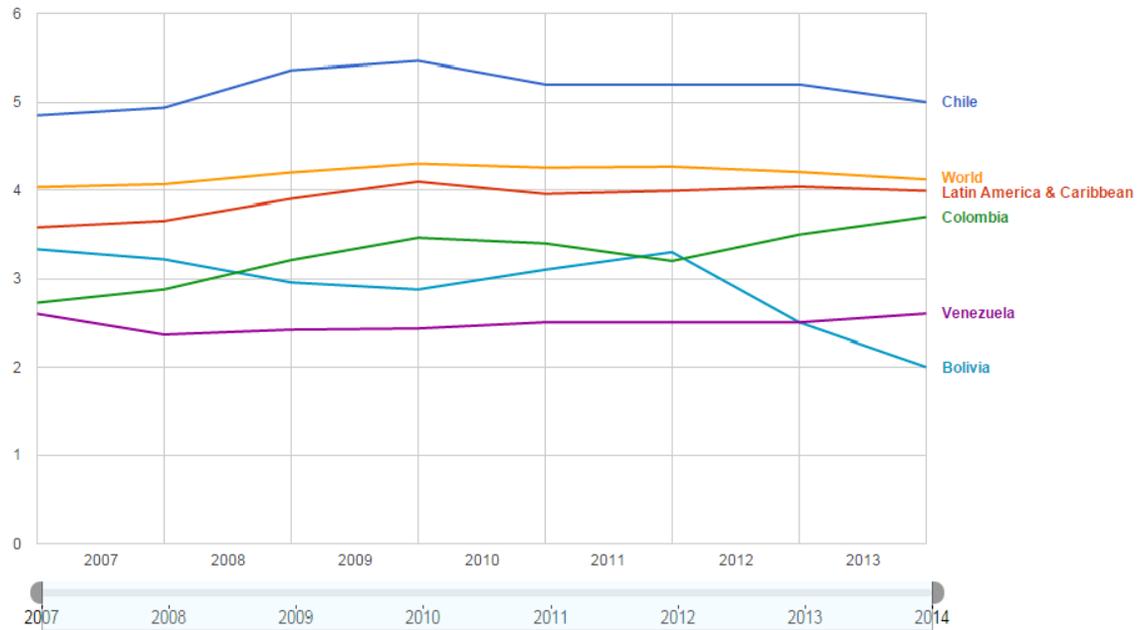


Gráfico Consejo Privado de Competitividad, Informe Nacional de Competitividad 2012-2013

Anexo 8:



Data from World Bank Last updated: Mar 19, 2015

©2014 Google - [Help](#) - [Terms of Service](#) - [Privacy](#) - [Disclaimer](#) - [Discuss](#)

Calidad de infraestructura Portuaria (1=extremadamente subdesarrollada, 7= bien desarrollada)