

Colección
Gestión,
Emprendimiento
e Innovación

Entorno económico,
competitividad
sistemática y políticas
industriales de Colombia
en un marco comparativo

Autor
Jaime Orlando López de Mesa



© **Universidad EAN**
Carrera 11 No. 78-47
Bogotá D.C., Colombia
2011

CONSEJO SUPERIOR

Cecilia Crissien de Perico

Presidenta

Carlos Mauricio Álvarez Cabrera
Primer Vicepresidente y Consejero

Egresado

Roque González Garzón
Segundo Vicepresidente

Consejeros

Hildebrando Perico Afanador
Presidente Honorario y Consejero Fundador

Carlos Alfonso Crissien Aldana
Consejero Fundador

Rector

Jorge Enrique Silva Duarte
Vicerrector de Formación

José David Marín Enriquez
Vicerrector de Investigación

Carlos Largacha Martínez

Carlos Evelio Ramírez Cardona

Consejero Fundador

Álvaro Otto Rubio Salas

Consejero Vitalicio

Martha Lucía Ramírez
Consejera-Empresaria de la Mediana y Gran Empresa

Omar Alonso Patiño Castro
Consejero Representante de los Docentes

Jennifer Marcela Flórez Blanco
Consejera Representante de los Estudiantes

DIRECTIVAS

Vicerrector de Planeación

Ruben Darío Gómez Saldaña

Vicerrectora de Extensión y

Proyección Social

María del Carmen Sanabria Carmona

Vicerrector Financiero y de Recursos Físicos

Juan Enrique Castañeda Mateus

Prohibida la reproducción
parcial o total de esta obra sin autorización de la
Universidad EAN

La edición de este texto estuvo a cargo de la Vicerrectoría
de Investigación
Grupo Gestión del conocimiento

Revisión de estilo

Rocio Santofimio

Diagramación

Alcira Casa Borja

López de Mesa, Jaime Orlando

Entorno económico, competitividad sistemática y políticas industriales de Colombia en un marco comparativo [Recurso electrónico] / Jaime Orlando López de Mesa. -- Bogotá : Universidad EAN, 2011. -- (Colección Emprendimiento)

52 p.

ISBN: 978-958-8153-78-0

1. Desarrollo económico 2. Entorno sistémico 3. Colombia 4. Chile 5. Corea del Sur

338.9 CDD

Contenido

Introducción.....	4
1. Entorno sistémico y modelos de desarrollo.....	7
2. La ISI desde la perspectiva analítica del entorno sistémico.....	12
Bibliografía.....	48

Introducción

“Entorno económico, competitividad sistémica y políticas industriales de Colombia en un marco comparativo”

Los avances en el conocimiento de los procesos de desarrollo económico han permitido identificar los elementos que conforman, en diferentes niveles, los espacios en los que la organización interactúa con el medio que la rodea. Su supervivencia, su competitividad, dependerá de esa relación, de la capacidad de la sociedad en su conjunto de proveer instrumentos para que los actores puedan desarrollar sus capacidades en el proceso productivo.

De la simple perspectiva de un entorno lineal se ha evolucionado a una visión compleja del mismo, en el que existen diversos horizontes, con variados instrumentos y márgenes de influencia en el desarrollo y en la creación de ventajas competitivas.

Se trata del entorno sistémico conformado por varios subtipos de entorno, los cuales, al conformar un todo, estructuran el medio económico de una sociedad. Es una propuesta que en los últimos años se ha constituido en una herramienta analítica, novedosa, en cuanto permite ver con otro lente los problemas del desarrollo y de la competitividad, ahora con su carácter sistémico. De allí surge la necesidad de elaborar políticas conducentes a crear las condiciones

para desarrollar la competitividad sistémica del aparato productivo de dicha sociedad. Esta visión sistémica del entorno, dicese relación con los niveles en los que actúan los múltiples agentes del proceso económico, provee los elementos fundamentales para integrar los componentes económicos, que de otra forma aparecen dispersos, y permite delinear políticas y estrategias para desarrollar potencialidades y minimizar debilidades.

Es así que el estudio de las políticas industriales y de sus resultados desde esta óptica, constituye un aporte al conocimiento, dado que hasta el presente no se ha aplicado al estudio comparativo del desarrollo industrial de Colombia.

¿Cuáles son los elementos, desde los diferentes niveles del entorno, que explican el rápido ascenso hacia el desarrollo de algunos países? ¿Cuáles son los componentes del entorno que han impedido mejores resultados en otros? ¿Cuáles lecciones dejan experiencias exitosas de política industrial analizadas desde la óptica del entorno sistémico?

Con base en el método comparativo y recurriendo a la teorías del entorno sistémico, en este ensayo se dan algunos pasos para tratar de resolver estos interrogantes. Para el logro de este objetivo se hará la comparación entre Colombia, Chile y Corea del Sur, en adelante, simplemente Corea.

Se han escogido a Chile y Corea para contrastarlos con Colombia por diversas razones: Chile se ha erigido en un referente para América Latina debido a sus logros en el crecimiento económico, y en particular para Colombia en donde en diversas áreas se ha constituido en el arquetipo de políticas exitosas. Corea porque, al igual que Chile, ha logrado milagros en su aparato productivo, porque a mediados del siglo pasado presentaba pocas diferencias en su nivel de desarrollo con los países de América Latina, y hoy es uno de los tigres asiáticos con mayor nivel de desarrollo y porque es considerado un ejemplo en políticas industriales y de ciencia y tecnología.

En últimas, con base en la concepción compleja del entorno, este proyecto se propone identificar las políticas industriales diseñadas en

Colombia y evaluarlas críticamente desde una perspectiva comparada con base en los casos de Chile y Corea. Se trata, entonces, de una investigación histórico-teórica sobre la política industrial, y práctica sobre los efectos en el desarrollo industrial, evaluados con base en el método comparativo.

Esta tarea se aborda con una revisión de la teoría del entorno sistémico. A continuación se elabora un balance del modelo de Importación por Sustitución de Importaciones, en adelante ISI, como un componente para comprender los cambios generados con la puesta en marcha del nuevo modelo de desarrollo, que en Colombia se identifica desde comienzos de los años noventa del siglo pasado, el cual se analiza en la siguiente sección.

Finalmente se comparan en forma integral la política industrial de Colombia, Chile y Corea. Se cierra el documento con unas breves conclusiones en dos niveles. Las referentes al potencial de aplicar el marco analítico del entorno sistémico al estudio del desarrollo; y las dedicadas en este ensayo al examen al desarrollo industrial comparado.



Entorno sistémico y modelos de desarrollo

La idea de construir un concepto de entorno sistémico surge de la propuesta teórica de Klaus Esser, Wolfgang Hillebrand, Dirk Messner y Jörg Meyer-Stamer, elaborada en 1994 en el seno del Instituto Alemán de Desarrollo, tendiente a construir una perspectiva alterna a la visión de competitividad centrada en la organización y su quehacer interno, buscando integrar los diferentes componentes, o el medio en el que la organización, o en general, una economía se desempeña. Como ellos lo señalan:

El concepto de competitividad sistémica constituye un marco de referencia para los países tanto industrializados como en desarrollo. Hay dos elementos que lo distinguen de otros conceptos dirigidos a determinar los factores de la competitividad industrial:

- La diferenciación entre cuatro niveles analíticos distintos (meta, macro, meso y micro), siendo en el nivel meta donde se examinan factores tales como la capacidad de una sociedad para la integración y la estrategia, mientras que en el nivel meso se estudia la formación de un entorno capaz de fomentar, complementar y multiplicar los esfuerzos al nivel de la empresa.

- La vinculación de elementos pertenecientes a la economía industrial, a la teoría de la innovación y a la sociología industrial con los argumentos del reciente debate sobre gestión económica desarrollado en el plano de las ciencias políticas en torno a las *policy-networks*.

Por supuesto esto no es suficiente, para construir el entorno sistémico, hace falta tener en cuenta otros componentes.

Definimos “el entorno como un conjunto complejo de múltiples redes, a través de las cuales interactúan en forma sistémica las circunstancias, los actores e instituciones que conforman el contexto mediato e inmediato de una organización o institución específica, la cual se interrelaciona con otros actores e instituciones, en el curso del desarrollo de sus actividades, en una sociedad y momentos dados”¹.

Se definió el contexto mediático como aquel que afecta en forma indirecta a la organización, conformado por las circunstancias, actores e instituciones, localizadas en la sociedad donde la organización se ubica o en aquellas con las cuales se interrelaciona. El contexto inmediato es aquel que afecta en forma directa a la organización².

Las circunstancias pueden ser de carácter social, económico o político, que se presentan en el medio en el que la organización se encuentre. De otra parte están los actores que pueden ser los agentes individuales o los agentes colectivos. Y finalmente están las instituciones, entendidas como los acuerdos formales o informales de carácter social y cultural, el mercado, la libre empresa, la democracia, la justicia, la equidad, las libertades individuales y colectivas, los derechos de propiedad, el Estado o uno de sus componentes como el Banco Central Independiente, etc., generalmente aceptados que

¹ López de Mesa C. (2007) p. 70

² *Ibíd.*

orientan las decisiones de los actores dando sentido ordenado a las interacciones entre ellos constituyendo reglas de comportamiento que a la vez operan como restricciones o limitaciones a dichas actuaciones³.

En dicho documento se definían diversos tipos de entorno: el turbulento, el estable y el estancado. El primero de ellos, “caracterizado por interrelaciones muy complejas con procesos temporales con gran dinámica en los que no parecen que existan directrices ni liderazgos claros que le den sentido a la acción de los actores que hacen parte de él. Un entorno estable está caracterizado por una dinámica orientada por normas, implícitas o explícitas, que manteniendo su dinámica conserva a la vez un cierto orden. Un entorno estancado en el que la dinámica social, económica o política es muy lenta y afecta negativamente a la organización”⁴.

Además se identificaron, con base en la teoría de la competitividad sistémica, los diversos niveles de entorno: metaentorno, macroentorno, mesoentorno y microentorno.

- El metaentorno, constituido por el proyecto de sociedad en el que la organización se domicilia, realiza sus actividades y cumple sus funciones. Son los objetivos de gran alcance de una sociedad, tales como la lucha contra la pobreza y las desigualdades, el perfeccionamiento de la democracia y de las instituciones jurídicas, así como la libertad de expresión, de asociación y de movilidad.
- El macroentorno, formado por el conjunto de políticas públicas, las políticas macroeconómicas, las educativas y las de ciencia y tecnología. Igualmente la infraestructura física, la de información y de comunicación, y las políticas relacionadas con esta, hacen parte de este nivel.

³ Ibid, p. 72.

⁴ Ibid, p. 71.

- En el mesoentorno, compuesto por el espacio inmediato a la organización, se ubican los elementos sectoriales y de cadenas productivas que emergen en el proceso productivo y en el de intercambio. Las relaciones gremiales, los *stakeholders*, la asociatividad empresarial, el desarrollo de capacidades laborales a nivel sectorial, las políticas de ciencia y tecnología focalizadas en áreas estratégicas, la existencia de *clusters* y parques tecnológicos, así como las políticas dirigidas a zonas francas, competitividad empresarial, son algunos ejemplos. Como lo señalan Esser y sus compañeros: “en el nivel meso se estudia la formación de un entorno capaz de fomentar, complementar y multiplicar los esfuerzos a nivel de la empresa”⁵.
- En el nivel del microentorno, se encuentran los espacios interiores de las organizaciones, en el que se desarrollan las estrategias que la dirección, en cada caso, ha diseñado, en busca de las ventajas competitivas, tales como sistemas integrados de calidad, mejoras continuas, incrementos en la productividad, estrategias de diversificación de la producción, etc.

Finalmente, otro componente del entorno sistémico es el de la responsabilidad social de la organización, en el que esta asume un rol importante en la creación de ventajas en el orden social, la competitividad social; aspecto clave de la competitividad sistémica. La competitividad sistémica sumada a la competitividad social constituye una estrategia integrada de competitividad en una sociedad dada.

Con este marco teórico, en particular el macroentorno y el mesoentorno, abordaremos el análisis comparado del proceso de desarrollo industrial de Colombia, Chile y Corea, teniendo en cuenta el marco nacional e internacional. Iniciaremos con una revisión del viejo modelo cepalino, con el fin de comprender el *path dependence*, es decir, la senda histórica de desarrollo que asumieron, en el caso latinoamericano, los

⁵ Esser, *et. al.*, (1996), p. 39

países que aplicaron el modelo de industrialización por sustitución de importaciones -ISI-, y la influencia que este tuvo en las instituciones y políticas industriales, que habrán de influir de una u otra forma en el nuevo modelo denominado neoliberal o apertura económica.



La ISI desde la perspectiva analítica del entorno sistémico

La ISI constituyó una estrategia de desarrollo industrial aplicada en diferentes países y regiones del mundo. En cada una de estas adquirió características propias derivadas de la cultura, de las estructuras económica, política y social, así como de las instituciones resultantes de ellas. En el caso de América Latina algunos aspectos de su herencia aun gravitan sobre el aparato industrial. En la región, el balance de la ISI muestra algunos éxitos, pero en última instancia parece que predominan, al menos en los estudios de importantes analistas, la idea de que a la postre propició problemas estructurales en el aparato industrial.

La ISI desempeñó un papel fundamental desde la década de los cuarenta hasta mediados de los ochenta en la mayoría de países de América Latina. Emergió como el modelo que siguió esta región en la búsqueda del desarrollo. Sus orígenes se encuentran “en la experiencia regional de reintegración a la economía mundial en el decenio de 1940”⁶, con base en tres justificaciones: “primero, la restricción externa

⁶ Fitzgerald (1998) p. 2.

al crecimiento se atribuía a la caída de la relación de precios del intercambio para los productos primarios y a las barreras de acceso al mercado para las manufacturas, que necesitaban una fuente interna de crecimiento”⁷. Segundo: la necesidad de aumentar rápidamente el empleo, en particular la fuerza de trabajo subempleada en la agricultura campesina. Y tercero: ese modelo liderado por el Estado se percibió como la única forma de generar progreso tecnológico. Esto fue posible en el marco de la crisis de los años treinta, de la Segunda Guerra Mundial y posteriormente, de la fundación de las Naciones Unidas y sus organismos regionales como en el caso de la Cepal. Fue Prebisch quien diseñó dicha estrategia. Es decir se asocia como una reacción ante choques externos, que busca modificar la estructura interna del aparato productivo y contrarrestar la asimetría en las relaciones externas, dado que sostenía que las barreras de acceso al mercado manufacturero sumado al deterioro de los términos de intercambio de los productos primarios constituían restricciones estructurales al crecimiento e impedían superar el subdesarrollo.

Además la creciente urbanización ofrecía mano de obra desempleada que requería ser absorbida; papel que se le asignaba al proceso de industrialización mediante las políticas dirigistas del Estado, de protección y promoción en las áreas de comercio, tributación y crédito. En su primera fase el modelo implicaba la sustitución de bienes de consumo masivo no duraderos con protección de aranceles, y a la vez, importando bienes de consumo duradero y bienes de capital, que encontraban su fuente de financiación en el mercado interno protegido, en políticas crediticias subvencionando la inversión y en estrategias de tecnología. Una segunda etapa implicaba la sustitución de bienes de consumo duraderos, bienes de capital y otros insumos con mayor valor agregado.

⁷ Ibid.



El modelo ISI en América Latina

Los componentes centrales de esta estrategia planteaban una conducción deliberada del proceso de industrialización, fundamentada en la idea del deterioro de los términos de intercambio para los países de América Latina, diseñando criterios de asignación de recursos, que bajo la égida de la protección del mercado interno, propiciara el desarrollo industrial, para satisfacer la demanda interna, la cual emerge como el motor del modelo y que en forma encadenada generaría un proceso de arrastre de otros sectores. Esto implicaba una fuerte planificación del desarrollo que incluía reforma agraria y reforma fiscal. La piedra filosofal fue la teoría estructuralista del desarrollo, que plantea la relación centro-periferia, que para el caso latinoamericano, el centro es Estados Unidos.

Aplicando una visión de corte keynesiano se buscó sustituir la importación de productos básicos mediante la propia producción industrial. Esto se lograba con subsidios al sector industrial, con la creación de empresas públicas que proveyeran los servicios básicos a dicho sector y con políticas específicas de importación de bienes de capital.

Se buscó financiamiento externo y asistencia técnica que tenían por objeto sostener el modelo, “fue mucho más que un conjunto perfectamente coherente de conductas, conceptos y prácticas que involucra a empresas, trabajadores, gobierno, bancos, consumidores, políticos, etc., y gradualmente fue cristalizando en instituciones que se reforzaban mutuamente”⁸.

⁸ Pérez (1996), p. 347.

La aplicación de la ISI generó avances en la consolidación del incipiente aparato industrial y promovió la creación de nuevas industrias en sectores productores de bienes que se importaban. Si bien en un comienzo la ISI mostró resultados satisfactorios, al cabo del tiempo esta estrategia se agotó generando problemas estructurales en el sector industrial de América Latina. Algunos autores destacan algunas de sus bondades, otros sostienen que tan solo significó una forma nefasta de intervencionismo estatal.

2.1.1 Críticas teóricas

Por parte de los neoclásicos: la ISI “omite los principios básicos de las ventajas comparativas”⁹, lo que significa una oposición al libre comercio. Además, el éxito de la protección requiere una acción conjunta de los países de la periferia para ejercer poder monopolístico relativo como exportadores. Pero es más, un efecto positivo de largo plazo generado por las políticas de proteccionismo implicaba una acción concertada de los países de la periferia, de manera que pudiesen ejercer una acción conjunta como exportadores; es decir, exigía un proceso de integración latinoamericana que no se dio.

Además desde la perspectiva del desequilibrio sectorial se plantea que el énfasis de las políticas sobre la industria desfavorece a la agricultura, lo cual a la postre limita las exportaciones y el crecimiento del PIB, generando poco empleo. La protección genera algo de empleo pero estimula la migración interna y el desempleo urbano. También propicia una “desventaja contra las exportaciones de uso intensivo de trabajo (como los textiles) debido a la presencia de bienes de capital baratos importados”¹⁰.

Por su parte desde el ángulo de la economía institucional se sostiene que la intervención estatal favorece el rentismo, el cual se convierte

⁹ Fitzgerald (1998), p. 1-2.

¹⁰ Fajnzilber (1983), p. 246.

en factor determinante de las opciones tecnológicas, incrementando el costo del proceso industrializador y a la larga, lo hace insostenible. Simultáneamente este modelo tiende a incrementar el gasto público, generando un incremento sostenido del déficit fiscal combinado con bajas tasas de acumulación de capital, lo que a la postre conduce a desequilibrios macroeconómicos.

Y por su parte, los neoliberales afirman que la elevada protección y la intervención estatal generan el mal mayor: la ineficiencia de la estructura productiva, precios internos mucho más altos que en el mercado internacional, e incapacidad para arrastrar, como ha ocurrido en los países desarrollados, la elevación de la productividad del sector agrícola.

2.1.2 Evaluación de sus resultados

► A nivel macroentorno

Se subraya el crecimiento económico con transformación productiva y social como sus méritos; sus falencias sobre liderazgo interno, baja creatividad, “el carácter trunco y distorsionado de la estructura productiva, la cada vez más frágil vinculación con el exterior que conducen a inequidades sociales”¹¹.

Con una estructura incapaz de exportar en forma competitiva debido a que el modelo se orientó a sustituir importaciones, en su fase concentración industrial en bienes de consumo, aunque abrió nuevas oportunidades para manufacturas; supuestos equivocados como el del crecimiento de las plantas de producción en la medida en que alcanzaban las etapas más altas de la producción; altos costos de producción de las industrias protegidas; inflación con sobrevaluación de la moneda y controles de cambio, fueron acicate, aparte de la protección, para crear industria pero frenaron el proceso exportador¹².

¹¹ Fitzgerald (1998), p. 242.

¹² Hirschman (1968), p.117.

A lo que suma el hecho de que las políticas cambiarias condujeron a un tipo de cambio sobrevaluado que generó desventajas a las exportaciones intensivas en mano de obra.

► A nivel del mesoentorno

Legado actitudinal e ideológico es el mayor obstáculo: prácticas poco competitivas; la ISI fue solución para superar atrasos en usos de métodos de producción en masa, establecieron una considerable planta industrial y redes de infraestructura, se acumularon capacidades gerenciales y calificó la mano de obra¹³, pero impulsó una dependencia hacia el Estado por parte de las empresas para maximizar su rentabilidad; igualmente generó pasividad tecnológica con baja productividad y calidad; bajo valor social del espíritu empresarial; nulas asociaciones industriales orientadas a la asesoría técnica; sindicatos poco preparados, personal calificado insuficiente, pocas fuentes de información sobre servicios técnicos, en general dejó ‘un legado de confrontación y segregación’ entre productores y proveedores¹⁴.

Al concentrar los esfuerzos en el sector industrial, el modelo produce desequilibrios sectoriales, en detrimento del sector primario, con lo cual favorece el crecimiento de los precios de los alimentos y el incremento de los costos laborales en dicho sector, lo que a la postre coadyuva a frenar el proceso de industrialización puesto que fractura la necesaria complementariedad entre el mercado agrícola y el mercado industrial.

Otro aspecto del mesoentorno es que el modelo favoreció la creación de plantas subsidiarias de empresas multinacionales, germinando así un nuevo tipo de dependencia e impidiendo el desarrollo industrial nacional, objetivo central del modelo.

¹³ Pérez (1996), p. 21.

¹⁴ Pérez (1996, 2001).

En una interesante evaluación de la ISI, Carlota Pérez elaboró desde la perspectiva de la producción en masa, es decir, desde el ámbito del microentorno lo que ella denomina las peculiaridades de la producción en masa bajo este modelo. Y relaciona dicho entorno con el mesoentorno en un marco comparativo entre los países desarrollados y los de América Latina.

Sobresalen entre sus análisis elementos tales como que las fuentes de rentabilidad en los países desarrollados son de carácter interno y dependen de la empresa, mientras que el excesivo intervencionismo estatal en América Latina hace que dichas fuentes sean externas y dependan del Estado.

Desarrolla algunos aspectos que denomina relaciones con el entorno, en los que se destacan el papel del consumidor, la de infraestructura y la asociatividad empresarial. Igualmente, al nivel de la tecnología muestra como mientras que en los países desarrollados la investigación y el desarrollo tecnológico es fuente de ganancias y competitividad; para la empresa en el caso de América Latina y en el modelo ISI fue un asunto secundario. Estos hallazgos se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 1
Peculiaridades de la producción en masa
bajo el modelo latinoamericano de sustitución de importaciones

ÁREA	ASPECTO	PRODUCCIÓN EN MASA EN PAÍSES DESARROLLADOS	SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES EN AMÉRICA LATINA
RENTABILIDAD	Fuentes de rentabilidad.	Internas (dependen de la empresa).	Externas (dependen del Estado).
INVERSIÓN	Decisión de inversión.	Ventajas reconocidas/Facilidad. (riesgo asumido por inversionista).	Sustitución de mercado de importación existente (riesgo reducido por protección).
	Política de inversión.	Modular/Expansiva.	Por bloques/Diversificadora o de integración vertical.
	Barreras a la entrada.	Creadas por los productos existentes (economías de escala o acceso a la tecnología).	Superadas o erigidas por las políticas y acciones del Estado.
	Barreras a la salida.	Bajas (dependiendo de tipo de competencia en cada mercado).	Altas (conservación de empleos y capacidad instalada, aun no siendo rentable).
TECNOLOGÍA	Adquisición.	Selección cuidadosa Aprendizaje activo.	Compra con poca información.
	Modo de uso.	Estandarizadora en productos. Optimizadora en procesos y costos.	Recepción pasiva Imitativa en productos Adaptativa en procesos Poco dominio de costos.
	Investigación y desarrollo.	Fuente de ganancias y competitividad.	Asunto irrelevante (de lujo).
RELACIONES CON EL ENTORNO	Relaciones con proveedores. Contratos estatales.	Negociaciones directas entre los actores mismos. Apoyo (a veces subsidiado) al desarrollo y al crecimiento.	Indirectas/ Baja mediación y regulación del Estado. Subsidio a las ganancias.
	Consumidor Infraestructura.	Exigente. Externalidad importante.	Resignado. Problema ineludible compensado con subsidios.
	Educación del personal.	Asunto social / Asume mercado de trabajo para todos los niveles.	Asunto del gobierno/descuido del nivel de técnico medio.
	Asociaciones industriales.	Organismos de apoyo.	Intermediarios con el gobierno.

Finalmente y a manera de síntesis señalemos los principales logros y deficiencias del modelo ISI de acuerdo con cuatro importantes autores:

- Fitzgerald, rescata la buena dinámica industrial del modelo en su primera fase, generando empleo urbano y crecimiento económico con cierta transformación social. Hirschman por su parte resalta que el modelo le permite al hacedor de políticas actuar en forma integral según la disponibilidad de insumos y recursos.
- Fajnzilber, anota que el modelo fue útil en un proceso de urbanización muy dinámico, que permitió una modificación de la estructura sectorial, y, en su primera etapa presentó un alto crecimiento de la productividad. Pérez subraya, que si bien eso es cierto, para ella el principal logro de la ISI fue la introducción en las empresas de métodos de producción en masa, sumado al crecimiento de la planta industrial y la generación de redes de infraestructura.

Estos mismos autores analizan algunas deficiencias del modelo. Fitzgerald se concentra en “el carácter trunco distorsionado de la estructura productiva, la cada vez más frágil vinculación con el exterior que conducen a inequidades sociales”¹⁵.

Los principales componentes de estos estudios se sintetizan en la siguiente tabla:

¹⁵ Fitzgerald (1998), p. 8.

Tabla 2
Balance de la ISI

AUTOR	LOGROS	DEFICIENCIAS
Fitzgerald 1998.	Buena dinámica industrial en la primera fase. Aportó –al inicio- empleo urbano. Crecimiento económico con transformación productiva y social.	Pobre liderazgo interno. Baja creatividad. “El carácter trunco y distorsionado de la estructura productiva, la cada vez más frágil vinculación con el exterior” que conducen a inequidades sociales. Asimetrías de liderazgo industrial a favor de la ET.
Hirschman 1968.	Permite al hacedor de políticas proceder en serie. En etapas diferenciadas teniendo en cuenta la disponibilidad de insumos y maquinaria importados. Introducción de la industrialización sin necesidad de cambios sociales y políticos.	Estructura incapaz de exportar en forma competitiva. Supuestos equivocados. Altos costos de producción de las industrias protegidas. Falta de adiestramiento. Ausencia de innovaciones tecnológicas. Clima poco favorable a la I. Falta de poder político de los nuevos empresarios: obstáculos políticos e institucionales a la X, no sólo económicos. Inflación con sobrevaluación de la moneda y controles de cambio.
Fajnzilber 1983.	Industrialización dinámica con urbanización. Modificación de la estructura sectorial. Crecimiento elevado de la productividad, en la primera etapa, asociado a los sectores de mayor crecimiento.	Elevada tasa de crecimiento demográfico y alta concentración del Y. Perversa relación industria – agricultura. Precariedad del empresariado. ET definen el perfil de crecimiento industrial. Poca vocación industrial: ausencia de liderazgo endógeno. Elevada protección e indiscriminada trunca en sus componentes de bienes de capital. Fragilidad externa: déficit comercial industrial. Imposición de los industriales sobre la agricultura. Competitividad decreciente del sector industrial.
Pérez 1996; 2001.	Solución para superar atrasos en usos de métodos de producción en masa. Se estableció una considerable planta industrial. Se crearon redes de infraestructura. Se acumularon capacidades gerenciales. Se calificó mano de obra.	Legado actitudinal e ideológico es el mayor obstáculo: prácticas poco competitivas. Dependencia hacia el Estado por parte de las empresas para maximizar su rentabilidad. Pasividad tecnológica con baja productividad y calidad. Bajo valor social del espíritu empresarial, Nulas asociaciones industriales orientadas a la asesoría técnica. Sindicatos poco preparados. Personal calificado insuficiente Pocas fuentes de información sobre servicios técnicos. ‘Un legado de confrontación y segregación’ entre productores y proveedores.

2.1.3 Factores explicativos de la crisis de la ISI en América Latina

Algunos autores señalan, por ejemplo Hirschman, que se creó un sector vinculado al exterior de talante rentista y no propiamente capitalista, lo que limitó el proceso de acumulación de capital. Problemas de orden macroeconómico como los cambiarios, la inflación y el déficit fiscal, que derivaron en problemas de la balanza de pagos, la cual se profundizó con la crisis de la deuda en los ochenta, condujeron a que los gobiernos se concentrarán en las políticas de estabilización y dejaran de lado el proceso de industrialización; incluso pusieron en marcha estrategias que constriñeron dicho proceso, especialmente con políticas anti inflacionarias de corte conservador, que al contraer la masa monetaria, cohibieron la demanda agregada, y con ello al proceso productivo.

Otro factor señalado, es la excesiva y perenne protección, sin contraprestación; es decir sin exigirle nada a cambio a los empresarios, los cuales fundamentaron su proceso de rentabilidad en el crecimiento de los precios, aprovechando su posición dominante en el mercado, derivada de la protección y no de incrementos en la productividad o de mejoras tecnológicas.

Algunos como Fajnzilber acotan que un factor relevante para la crisis del modelo fue la incapacidad de formar empresarios innovadores de corte schumpiteriano capaces de crear y jalonar transformaciones productivas con base en la innovación y desarrollo tecnológico.

Hay que tener también en cuenta, que algunos aspectos coyunturales de carácter crítico, obstaculizaron el avance del modelo. Por ejemplo, Brasil y Colombia enfrentaron síntomas de enfermedad holandesa a mediados de los setenta, derivada del rápido incremento de los precios del café, y debieron centrar sus esfuerzos en controlarla.

Otro aspecto de dicha crisis, es el pobre desarrollo del mercado interno que plantó límites estructurales al modelo: bajos ingresos, poca diversificación de la demanda y pobre capacidad para enfrentar al sector externo, con lo cual se tenían pocas posibilidades de competir sistemáticamente en mercados del exterior.

Los términos del intercambio constituyeron otro elemento importante de la crisis, su deterioro se hizo más ostensible con el advenimiento de la revolución informática, que no sólo impactó múltiples procesos productivos sino que apalancó una creciente diversificación de productos con alto valor agregado, provenientes de los países del centro y en contraste con la producción de América Latina centrada en productos con bajo valor agregado y cuyos precios, al depender de la oferta y de la demanda mundiales, son volátiles y generan un proceso de industrialización derivados independiente de esos cambios.



El modelo ISI en Colombia

Siguiendo a Bejarano: “el proceso de industrialización colombiano y los patrones de acumulación sobre los cuales ha descansado transcurren de un modo más o menos similar al del resto de los países de América Latina”¹⁶. Es decir sigue la ruta que hemos trazado en la sección anterior en cuanto al modelo de desarrollo propuesto desde las instancias de la Cepal, por supuesto con las características específicas que le inyectan la cultura, las instituciones y la historia del país.

El modelo de industrialización sustitutiva en Colombia ha sido objeto de innumerables estudios, en los que no siempre hay concordancia sobre algunos aspectos centrales. Por ejemplo, de acuerdo con Bejarano el proceso presenta dos etapas: una sustitutiva de importaciones que se configura con claridad en la década de los cincuenta y conservará sus características hasta 1967. La otra etapa, que es una continuación de la anterior se inicia con el estatuto cambiario de 1967 y la reforma constitucional de 1968, es un período en el cual se conserva la estructura sustitutiva pero amplía el espectro del modelo a la exportación de manufacturas, “lo que le permitirá modificar, al menos en parte, las condiciones de acumulación desarrolladas desde 1950”¹⁷.

¹⁶ Bejarano (1985), p. 221.

¹⁷ Ibid.

Por su parte Misas considera que la industrialización sustitutiva presenta cuatro etapas. La primera que termina en 1931 en la que el Estado generaba protección y subsidios a empresarios en determinadas áreas, pero no existía un conjunto de políticas de industrialización. La segunda etapa va de 1931 a 1945 en la que se generan elevados niveles de protección derivados de la destrucción de los circuitos comerciales producidos por la crisis de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial. Se trata de una protección de facto que no obedece a una política proteccionista deliberada.

La tercera etapa, según Misas, va de 1945 a 1967 y es propiamente el período de la ISI. Y el cuarto período va de 1967 hasta 1990 en el que se mantienen los niveles de protección de la sustitución de importaciones al igual que sus mecanismos, pero se genera un proceso de promoción de exportaciones que llegaría hasta 1990 cuando se inicia la apertura económica¹⁸.

Como se observa el devenir de las políticas industriales conservó la idea de sustitución de importaciones pero tratando de ubicar una dinámica con miras a la inserción exterior.

En conjunto la elevada protección, los instrumentos de asignación de divisas y las estrategias de financiación de la acumulación de capital van a conformar las particularidades de la estructura productiva. El crecimiento de dicha estructura se verá obstaculizado en un período más avanzado del modelo por el tamaño del mercado interno, que por ser de menor escala no permitía la creación de grandes plantas, lo que contribuyó a un proceso de oligopolización de la industria en sectores con cierto valor agregado como la química, el papel, el caucho, las fibras sintéticas o el automotriz. Esta monopolización “se acentúa notoriamente a partir de la sustitución de bienes intermedios y de capital, ya que, como es obvio, la adopción de tecnología en estos sectores se iniciaban en el punto más alto de la curva de progreso tecnológico, al tiempo que la productividad era mucho mayor en las empresas que acusaban mayor tamaño”¹⁹.

¹⁸ Misas (2002), p. 72.

¹⁹ Bejarano (1985), p. 224.

► El macroentorno en la ISI

Para el caso colombiano el macroentorno en el período del modelo ISI se caracterizó por la transformación del Banco Central en Banco de Fomento. Se reguló la tasa de interés con largos períodos de control de cambios, créditos y subsidiados y un débil mercado de capitales.

La política por excelencia de carácter macroeconómico dirigida específicamente, desde el macroentorno al proceso de industrialización y acumulación de capital, fue el decreto 444 de 1967 o estatuto cambiario de 1967, en el que se establece una estrategia que *crowling-peg* o minidevaluaciones, calculadas y planificadas con antelación para disminuir el riesgo cambiario y generar seguridad a la inversión.

En dicho estatuto también se crearon algunas instituciones que serán el eje motor de la segunda etapa de la ISI, por ejemplo, el Fondo de Promoción de Exportaciones, y los fondos de crédito para la producción industrial dirigida a las exportaciones, administrado a través del Instituto de Fomento Industrial.

Se creó un verdadero sistema de banca de fomento especializada del que hicieron parte los bancos: Ganadero, Cafetero, Popular, la Corporación Financiera Popular, el BCH, entre otros. En el ámbito comercial se establecieron fuertes aranceles como política activa de protección a la naciente industria.

► El mesoentorno en la ISI

Se presentan procesos de monopolización en diversos sectores de la industria con alguna diferenciación de productos pero con muy baja innovación tecnológica. La estrategia de integración vertical fue usual para generar barrera a la competencia, se establecen empresas transnacionales que dominaron algunas actividades económicas.

El salario se indexó con base en la inflación pasada, en un marco de alta informalidad y con baja cobertura de la protección social. Sin embargo se presentan algunas características del fordismo como por

ejemplo, alguna participación de los asalariados en los incrementos de productividad.

Característica de este modelo es la alta participación del Estado en el mesoentorno. Por una parte, una política industrial que presentó ciertas políticas de selectividad, por ejemplo, la producción de manufacturas no tradicionales, al igual que una fuerte política agrícola tendiente a establecer y legitimar la agricultura comercial en el campo.

Se estableció en algunos de los sectores más dinámicos, particularmente la minería y el petróleo, la inversión extranjera directa, lo que no impidió, que el país siguiera especializado en la producción de bienes primarios.

Finalmente, siguiendo a Misas, podemos señalar que el régimen de acumulación de este período se caracterizó por concentrarse en la industria, con acumulación extensiva y algunos cambios en las normas de consumo y producción.

2.2.1 La evaluación de la ISI

Dependiendo del criterio con el que se analice la ISI se derivarán las diversas posibilidades de su evaluación. Como se observa a continuación, y desde diferentes indicadores, el modelo produjo resultados positivos hasta la década de 1970, pero empezó a presentar dificultades estructurales desde mediados de dicho decenio; es decir, desde los problemas de enfermedad holandesa derivados de la bonanza cafetera y del boom marimbero durante la administración de López Michelsen, como se observa en la siguiente tabla, en la que el mayor crecimiento del PIB industrial se produce en el período 1958-1967.

Tabla 3
Fuentes de crecimiento industrial
Tasas anuales de crecimiento

PERÍODOS	PIB INDUSTRIAL (%)	CAPITAL INDUSTRIAL (%)	EMPLEO (%)	PRODUCTIVIDAD MULTIFACTORIAL (%)
1954-1958	5.76	11.24	6.49	
1958-1967	5.82	6.63	2.20	2.54
1967-1974	7.97	7.18	6.07	1.50
1974-1979	4.58	5.98	2.48	1.04
1979-1985	1.16	5.03	-2.01	0.70
1985-1990	4.77	3.76	1.66	2.18
1990-1993	2.85	4.95	1.22	-0.01
1991-1993	3.88	5.69	1.36	0.58
1956-1993	4.83	5.93	2.19	1.44

Fuente. Planeación Nacional.

De otra parte, el PIB real creció en mayor proporción en el período 1958-1973, que es también cuando la productividad multifactorial presenta su mejor desempeño, no obstante, que fue en el período 74-79 en el que el capital tuvo su mayor aumento.

Tabla 4
Fuentes de crecimiento económico
Tasas anuales de crecimiento

PERÍODOS	PIB REAL	EMPLEO	CAPITAL	PRODUCTIVIDAD MULTIFACTORIAL
1958-1973	5.55	2.59	4.34	0.97
1974-1979	5.13	3.99	5.33	0.21
1980-1989	3.40	3.33	4.88	-0.28
1990-1994	4.18	2.58	3.91	0.41
1958-1994	4.69	3.03	4.56	0.43

Fuentes. Cálculos DNP - Umacro.

Una característica de la última etapa de la ISI fue el crecimiento constante de la inflación, tal y como se observa a continuación:

Tabla 5
Desempleo, salarios e inflación

Año	DESEMPLEO	CRECIMIENTO SALARIOS INDUSTRIALES	INFLACIÓN
1981	8.10	30.6	27.5
1982	9.00	29.1	24.6
1983	11.50	26.6	19.9
1984	13.40	23.6	16.2
1985	14.00	21.0	24.0
1986	13.80	23.9	19.0
1987	11.80	22.7	23.3
1988	11.20	27.1	28.0
1989	9.90	28.3	25.9
1990	10.30	29.5	29.1
1991	10.00	38.9	30.5
1992	10.20	30.4	27.1
1993	9.80	29.9	22.5

Fuente. DANE.

Entre 1975 y 1980 la participación de la industria en el PIB se mantuvo constante, a partir de entonces empezó a decaer en forma continuada. Por su parte la agricultura desde ese entonces conservó su caída en dicha participación. Esto denota, sumado a los demás factores que hemos señalado, lo que algunos autores han denominado el agotamiento del modelo y que se irá a constituir en el argumento central de quienes defenderán al inicio de la década de los noventa un cambio estructural del modelo de desarrollo, anotando que el modelo ISI había fracasado y no había logrado cumplir sus objetivos. Por supuesto, dicha evaluación tiene una fuerte carga de subjetividad, y si bien el modelo presentó problemas, ello no se debió únicamente a sus deficiencias internas sino a los cambios operados a nivel internacional,

tales como el advenimiento de la informática, las nuevas tecnologías, los nuevos materiales, etc.

Tabla 6
Participación de la industria y la agricultura en el PIB en términos corrientes

AÑO	INDUSTRIA	AGRICULTURA
1975	23.2	23.9
1980	23.2	23.2
1985	21.3	21.4
1990	20.4	16.1
1993	18.5	14.0
1994	18.0	13.0

Fuente. Cuentas nacionales.



El modelo ISI en Chile

En Chile el modelo ISI igualmente empezó en los años cuarenta. Pero fue durante los años cincuenta en que se consolidó con “elevados aranceles y elevada dispersión arancelaria, con picos arancelarios, con controles de cambio, tipos de cambio múltiples, licencias de importación, monopolios de importación y depósito previo a la importación, fueron algunos de los mecanismos utilizados en la política comercial”²⁰.

²⁰ Turmo y Mosslares (2007), p. 51.

Se introdujeron políticas de liberalización comercial en 1956, 1959 y 1968 a través de los cuales se pusieron en práctica políticas tales como la eliminación del depósito previo y la reducción de aranceles sobre bienes de capital. “Sin embargo, en 1970 se produjo una vuelta atrás, lo que supuso el abandono del pacto andino y el freno al tímido proceso de liberalización económica”²¹.

Para 1970 el grado de apertura de las exportaciones chilenas era muy similar al de 1950, inferior al 20% del PIB, que contrasta con un 108% del PIB cincuenta años antes. La crisis petrolera internacional afectó severamente a Chile, reduciendo fuertemente sus exportaciones, al igual que la inversión extranjera directa, a lo que se sumó la entrada en escena de nuevas tecnologías que sustituyeron parcialmente al cobre, principal producto chileno, en algunas de sus aplicaciones industriales.

Algunos autores como Eyzaguirre, Marcel, Rodríguez y Tokman, señalan que con base en la idea de industrias nacientes se construyó la ISI en Chile, y que si bien al principio generó un cierto crecimiento, lo hizo a tasas bajas que no permitieron avanzar por la senda del desarrollo. Esto es característico de “la estrategia de desarrollo hacia adentro” que va de 1934 a 1973²². En dicho período el PIB por habitante creció a un promedio de 2,1%.

Un segundo modelo, según dichos autores, la “estrategia de crecimiento hacia afuera iniciado en 1974 puede estructurarse en tres etapas. La primera va hasta 1985 que es un período de ajuste de la economía chilena y de reestructuración institucional que buscaba sentar las bases para aprovechar las ventajas comparativas del país, fundamentado casi exclusivamente en la participación del sector privado. Sin embargo, “esta etapa no generó un crecimiento

²¹ *Ibíd.*

²² Eyzaguirre, *et al.*(2005), p. 7.

alto y sostenido debido, fundamentalmente a un muy inadecuado manejo macroeconómico y a una regulación insuficiente del mercado financiero. Estas deficiencias produjeron la exacerbación de las crisis internacionales de 1975 y 1980, con caídas en el producto doméstico de más del 13% y 15% respectivamente”²³.

► El macroentorno

Se liberó el mercado financiero, se eliminaron los controles de precios, así como los subsidios. Paralelamente se liberalizó en forma unilateral el sector externo.

Una característica del período que va de 1974 a 1982 es que se minimizó el papel del Estado a tal nivel que no se atacaron las fallas del mercado, así por ejemplo, no se regularon los monopolios en los servicios públicos privatizados y no se generó una red de protección social, puesto que se suponía que el crecimiento económico daría cuenta de ello.

La política macroeconómica chilena en este período se caracterizó por una fuerte ortodoxia que buscaba dominar la inflación, disminuir el déficit fiscal y la masa monetaria. En efecto, la inflación constituyó un problema serio en la economía chilena que llegó a un punto crítico en 1973, que como se observa en la siguiente tabla alcanzó a superar el 500%. Hay que observar que a pesar de las severas restricciones de carácter monetario impuestas, sólo se alcanzó una inflación de un dígito en 1994.

²³ *Ibíd.*, p. 8.

Tabla 7
Inflación entre 1933 - 2000

1933. 4%	1966. 17%	1999. 2.3%
1934. 4%	1967. 22%	2000. 4.5%
1935. -1%	1968. 28%	2001. 3.5% (p)
1936. 12%	1969. 29%	
1937. 10%	1970. 35%	
1938. 2%	1971. 22%	
1939. 8%	1972. 163%	
1940. 9%	1973. 508%	
1941. 23%	1974. 376%	
1942. 26%	1975. 341%	
1943. 8%	1976. 174%	
1944. 15%	1977. 64%	
1945. 8%	1978. 30%	
1946. 30%	1979. 39%	
1947. 23%	1980. 31%	
1948. 17%	1981. 10%	
1949. 21%	1982. 21%	
1950. 17%	1983. 23%	
1951. 23%	1984. 23%	
1952. 12%	1985. 26%	
1953. 56%	1986. 17%	
1954. 71%	1987. 22%	
1955. 84%	1988. 13%	
1956. 38%	1989. 21%	
1957. 17%	1990. 27%	
1958. 33%	1991. 19%	
1959. 33%	1992. 13%	
1960. 6%	1993. 12%	
1961. 10%	1994. 8.9%	
1962. 28%	1995. 7.5%	
1963. 45%	1996. 6.5%	
1964. 39%	1997. 6%	
1965. 26%	1998. 4.7%	

Fuente. INE.

► El mesoentorno

Dado que la política de estado mínimo imperó durante el período posterior a 1974, es común encontrar que la estrategia fue la de alimentar el proceso empresarial mediante políticas conducentes a favorecer la creación de empresas, la formación de mano de obra para la industria y un manejo cambiario que aliviara la incertidumbre de la inversión.

El elemento más importante al nivel del mesoentorno en este período, es que Chile resolvió explotar sus ventajas comparativas, basado en sus recursos naturales del cobre, las reservas forestales, la riqueza pesquera, el sector vinícola y el frutícola entre otros.

Se trata de una política deliberada dirigida a desarrollar ventajas competitivas con base en ventajas comparativas. Esto implicó la creación de normas específicas de carácter sectorial tales como el estatuto forestal y el régimen pesquero. También se crearon recursos para el financiamiento de dichos sectores, sumados a una estrategia comercial fundamentada en acuerdos bilaterales que le han permitido a Chile progresivamente abrir amplios mercados.

En efecto como se observa en la siguiente tabla, el número de productos de exportación chilenos pasó de 500 en 1975 a 5303 en el 2005. De exportar a sesenta países en 1975 llegó a 165 en 2003. El correlato de este proceso es el incremento del número de empresas de 200 en 1975 a 8750 en el 2005.

Tabla 8
Productos, mercados y empresas
exportadoras de Chile

AÑO	No. PRODUCTOS	No. PAÍSES	No. EMPRESAS
1975	500	60	200
1991	3278	122	5349
1995	3670	157	5817
2003	5232	165	8292
2005	5303	---	8750

Fuente. Pro Chile (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales).

No obstante, estos avances, dos componentes empañan sus resultados. De una parte, el crecimiento de la pobreza derivado del aumento del desempleo como producto de las políticas monetaristas restrictivas, aplicadas durante el régimen de Pinochet. Así, en 1976 el desempleo era ya del 21,9% y llegó a ser del 26% en 1986. Ello sumado a la caída de los salarios reales, que teniendo como año base 1970 = 100, para 1975 ya habían bajado a 62, subieron a 96 en el 81 y bajaron a 84.7 en 1987²⁴.

El otro componente es la concentración de la riqueza. En 1984 el 40% más pobre de la población percibía tan solo el 9% del ingreso total, al tiempo que el 20% más rico recibió el 61%. Esta concentración no solamente se refiere a la concentración del ingreso, como lo señala

²⁴ Petras (1991), p. 153

Petras, “la propiedad de los activos de las empresas privadas, del capital y de las reservas financieras de las instituciones y el acceso al crédito externo fueron todos en creciente medida concentrados durante el período. Por ejemplo, seis conglomerados controlaban a fines de 1978 el 54% de los activos de las 250 empresas privadas más grandes del país”²⁵.



El modelo coreano

Corea es considerado un caso especial de industrialización tardía. La característica central es, similar a la ISI, que “el Estado interviene en forma deliberada para distorsionar los precios, con el fin de estimular la actividad económica”²⁶.

Sin embargo, a diferencia del caso latinoamericano, que como señalamos, se trató de una política estatal que subsidió a las empresas y las protegió, pero no les exigió nada a cambio; en Corea, como en otros países de industrialización tardía, por el contrario “a cambio de los subsidios, el Estado ha impuesto estándares de desempeño a las firmas privadas, los subsidios no han sido concebidos como concesiones, sino que han sido otorgados bajo el principio de reciprocidad. Al contar con empresas más disciplinadas, los subsidios y la protección han sido menores y más efectivos que en otras partes”²⁶.

Un segundo componente del modelo coreano es, que más allá del nivel estatal, los grupos empresariales diversificados juegan un papel definitivo y tienden a ser grandes, por ejemplo, en 1986 la revista *Fortune* en su listado de las quinientas firmas internacionales privadas más grandes del mundo, excluyendo las petroleras, incluyó

²⁵ Ibid., p. 154.

²⁶ Amsden (1992), p. 25.

²⁷ Ibid., p. 26.

a diez de Corea. Se trata de los *Chaebol* que se caracterizan por su gran tamaño y una gran diversificación en productos, “lo que les ha permitido sobrevivir a los obstáculos de la industrialización tardía, penetrar numerosos mercados externos y suplir la necesidad de grandes inversiones de firmas multinacionales en industrias objetivo. A pesar de que Corea ha dependido en gran medida de empréstitos internacionales, casi no ha tenido que recurrir a la inversión externa fuera de los sectores intensivos en mano de obra”²⁷ .

Un tercer factor característico del modelo coreano, es el papel que han desempeñado los ingenieros y gerentes asalariados, que cumplen el papel de garantes de la transferencia de tecnología extranjera, y que en el caso de Corea se han desempeñado excelentemente, como resultado de la intensiva inversión en educación, que en todos los niveles ha invertido el Estado coreano.

Además tres características específicas del modelo coreano relacionadas con este punto son importantes. De un lado, la estrategia de emplear preferentemente ingenieros que administradores. En segundo lugar las empresas coreanas han conservado un férreo control a los gastos general de carácter gerencial, es decir los costos de la alta gerencia son bajos, pero cuentan con una alta calificación y además están ubicados en puestos de producción en la planta. Finalmente la jerarquización no es característica de la estructura organizacional de las empresas coreanas, lo que permite altos niveles de eficiencia entre operarios e ingenieros.

Un cuarto factor radica en el crecimiento del salario real que “en Corea puede sobrepasar el de cualquier revolución industrial previa (seguido muy de cerca por el de Japón) así como el de cualquiera otra contemporáneo. Los altos niveles de incremento de los salarios reales promedio han inducido a los trabajadores a producir, y a los gerentes a adquirir una mayor capacidad tecnológica”²⁹.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*, p. 28.

Como se observa, se trata de la ISI al estilo coreano, cuyas diferencias hunden sus raíces en la historia, en los procesos de conformación del Estado y la ciudadanía, en las características culturales proclives al trabajo. Corea cuenta con la semana laboral más larga del mundo, y con una visión integral de la sociedad que le fija metas a todos sus componentes.

Los resultados de este modelo son especialmente positivos, según se resume en el siguiente cuadro de los indicadores macro básicos para el período que estamos analizando.

Tabla 9
Corea, indicadores macro básicos, 1962 - 1984

AÑO	TASA DEL CRECIMIENTO DEL PNB (%)	CAMBIO EN EL DEFLACTOR DEL PNB	TASA DEL CRECIMIENTO DE EXPORTACIÓN (a)	TASA DEL CRECIMIENTO DE EXPORTACIÓN (b)	TASA DECAMBIO REAL EFECTIVA (c)	RELACION CUENTA CORRIENTE/ PNB	TÉRMINOS DE COMERCIO (c)
1962	2,2	13,5	31,7	31,0	112,0	-2,0	ND
1963	9,1	28,3	61,1	61,6	134,4	-3,7	111,3
1964	9,6	30,0	37,9	37,6	106,3	-0,8	112,5
1965	5,8	6,3	45,8	43,0	91,6	0,3	114,3
1966	12,7	14,2	42,9	38,3	96,1	-2,7	127,7
1967	6,6	15,8	34,0	33,7	107,9	-4,1	132,2
1968	11,3	15,9	45,1	41,5	115,2	-7,4	137,7
1969	13,8	14,6	35,4	30,3	120,1	-7,3	132,6
1970	7,6	15,7	34,0	29,3	124,2	-7,1	133,8
1971	8,8	13,4	28,5	24,3	120,7	-8,7	132,7
1972	5,7	16,4	47,9	41,7	109,4	-3,5	132,1
1973	14,1	13,4	95,9	73,2	92,4	-2,3	125,4
1974	7,7	29,5	37,5	15,7	93,6	-10,9	102,1
1975	6,9	25,8	10,8	1,4	93,5	-9,0	92,1
1976	14,1	20,5	56,2	49,2	103,4	-1,1	105,1
1977	12,7	15,8	28,6	21,1	103,9	0,0	112,4
1978	9,7	21,9	26,5	17,4	101,0	-2,2	117,8
1979	6,5	21,1	15,7	2,8	110,7	-6,4	115,3
1980	-5,2	25,6	17,1	2,6	100,0	-8,7	100,0
1981	6,2	15,9	20,1	10,0	103,1	-6,9	97,9
1982	5,6	7,1	1,0	-1,0	106,9	-3,7	102,2
1983	9,5	3,0	11,1	9,8	100,2	-2,1	103,1
1984	7,6	4,0	13,5	10,9	97,8	-1,7	105,3

(a) PNB, Producto Nacional Bruto; ND, no disponible. En dólares nominales (b) Valor de las exportaciones deflactado por el índice de precios al por mayor de Estados Unidos (c) 1980 = 100.

Fuentes. Banco de Corea y Fondo Monetario Internacional.

Un componente adicional del modelo es que en dicho país se articuló tempranamente una política de ciencia y tecnología, desde los años sesenta³⁰. Política que ha ido evolucionando orientada a los procesos de industrialización y al cambio estructural de la mano de los adelantos científicos. Una fortaleza de esta política es que se estructura en planes quinquenales que son revisados continuamente pero que conservan su estructura de manera que le otorgan seguridad a la inversión.

En síntesis se pueden identificar tres etapas del proceso coreano. En un principio se busca la diversificación en la producción empresarial, es decir, penetrar nuevas industrias respondiendo a las preguntas cuáles, cuándo y con qué inversión. La segunda fase busca la estabilización con políticas macroeconómicas de corto plazo que buscan conservar un alto ritmo de actividad económica, y, finalmente, un conjunto de políticas que busca conservar ese ritmo de crecimiento articulado con los cambios tecnológicos.

► El macroentorno

Corea estableció tempranamente una estrategia que explotó su ventaja de bajos salarios para ganar mercados externos. De esta forma las exportaciones y la inversión se convirtieron en el eje motriz de los planes quinquenales de desarrollo.

Igualmente produjo una liberalización del mercado con un programa que fue motivo de controversias a nivel nacional, cuyo eje central era la idea de aprobación automática, por intermedio de ella, algunos productos de importación dejan de ser restringidos, fue la denominada Ley especial.

En 1987 debido a las presiones de Estados Unidos, Corea hace de nuevo otra liberalización que incluyó 104 artículos pero que en última instancia solo representaban el 6% del crecimiento de las exportaciones coreanas a los Estados Unidos en un período de tres años.

³⁰ OCDE (1985), p. 16.

A cambio, los grandes grupos empresariales lograron espacios en la liberalización financiera: se redujo la regulación de los intermediarios financieros no bancarios. Se desnacionalizaron los bancos comerciales a partir de 1981. Y se restringió la propiedad de los bancos comerciales a nivel nacional para prevenir que la industria bancaria fuera controlada por los grandes grupos empresariales. Sin embargo, este conjunto de normas macroeconómicas, no implicaron una renuncia del gobierno al control administrativo del sistema bancario.

Estas políticas se reflejan en los resultados obtenidos en las exportaciones de Corea. Como se observa en las siguientes tablas:

Tabla 10
Ahorro, inversión y consumo como porcentaje del Producto Nacional Bruto, 1962-1984

AÑO	FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO (1)	AUMENTO DE INVENTARIOS (2)	INVERSIÓN TOTAL (3)=(1)+(2)	AHORRO GENERAL DEL GOBIERNO (4)	AHORRO DE CORPORA- RACIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS (5)	AHORRO FAMILIAR DE INSTITUCIONES PRIVADAS SIN ÁNIMO DE LUCRO (6)	AHORRO TOTAL (7) = (4) + (5)+(6)	DÉFICIT NACIONAL EN CUENTA CORRIENTE (8)	DIFERENCIA ENTRE INVERSIÓN (1) Y AHORRO (4)
1962	13,95	-0,90	13,04	4,63	7,91	-0,97	11,58	1,86	-1,47
1963	13,94	4,43	18,38	4,41	7,76	3,45	15,63	4,05	-2,75
1964	11,56	2,97	14,53	4,61	7,00	3,61	15,22	0,84	0,69
1965	14,60	0,10	14,70	5,83	8,07	0,18	14,09	-0,16	-0,61
1966	19,96	1,66	21,62	5,68	7,72	4,15	17,56	2,72	-4,06
1967	21,25	0,66	21,91	6,83	8,16	1,38	16,36	4,18	-5,55
1968	25,54	1,20	26,74	8,17	8,19	3,06	19,43	7,73	-7,31
1969	26,74	3,29	30,02	7,36	7,97	7,45	22,78	7,73	-7,50
1970	25,60	2,39	27,98	7,62	7,67	3,51	18,80	7,59	-9,18
1971	21,52	3,61	25,13	5,57	7,53	3,17	16,27	8,73	-8,86
1972	20,00	2,22	22,22	3,64	8,72	5,70	18,06	3,48	-4,16
1973	23,38	2,30	25,68	3,99	11,17	8,98	24,14	2,29	-1,54
1974	25,31	6,34	31,65	2,25	11,36	7,04	20,65	10,93	-11,00
1975	25,50	4,53	30,02	3,76	9,81	6,61	20,18	9,05	-9,84
1976	24,09	1,54	25,62	6,05	10,21	8,81	25,07	1,09	-0,55
1977	26,66	1,08	27,75	5,11	10,68	2,30	28,09	-0,03	0,34
1978	30,81	0,38	31,19	6,17	9,94	13,28	29,40	2,17	-1,78
1979	32,77	2,88	35,65	6,74	9,75	12,29	28,78	6,43	-6,87
1980	31,91	-0,66	31,26	5,67	10,29	6,63	22,59	8,67	-8,67
1981	28,85	0,29	29,15	6,12	9,34	6,96	22,42	6,91	-6,73
1982	30,27	-3,27	27,00	6,18	9,69	7,23	23,09	3,77	-3,90
1983	31,84	-4,07	27,77	7,46	10,28	7,89	25,63	2,09	-2,14
1984	30,95	-0,97	29,98	7,64	10,43	9,93	28,00	1,68	-1,98

(a) Valor negativo equivalente a excedente.

Fuentes. Banco de Corea.

Tabla 11
Exportaciones de manufacturas (a) y tasa de cambio, 1960 - 1965

VARIABLE	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Exportaciones (millones de dólares EE.UU.)	4,1	5,7	9,6	38,6	57,7	106,4
Exportaciones manufactureras como porcentaje de las exportaciones totales.	12,5	13,9	17,5	44,5	48,4	60,8
Tasa oficial de cambio (wom/dólar).	62,5	127,5	130	130	214,3	265,4
Tasa efectiva de cambio para exportac. (b)	147,6	150,6	151,5	189,4	281,4	304,6
Ítems individuales como porcentaje de las exportaciones totales de manufacturas:						
Alimentos procesados.	36	21				14
Textiles.	25	29				41
Maderas y enchapados.	7	10				14
Productos de hierro y aceros.	10	21				13
Otros.	22	19				18

(a) Las manufacturas se definen según los códigos 6,7 y 8 de la Clasificación Estándar de Comercio Industrial.

(b) El número de unidades de moneda local pagadas o recibidas por cada dólar en una transacción internacional. Se incluyen los recargos, gravámenes intereses implícitos inevitables en depósitos de garantía y cualquier otro cobro sobre compras de bienes en el exterior, así como descuentos, valor de reposición de derechos de importación y otros incentivos por devengar divisas por venta de productos y servicios en el exterior.

Fuente. Para exportaciones, Junta de Planeación Económica, 1967. Para tasas de cambio, Frank, Kim y Westphal, 1975. Para desglose de productos, Hong, 1975.

► El mesoentorno coreano

En Corea se identifican dos estrategias estatales diferenciadas al sector empresarial. La dirigida a la pequeña empresa, a la que se le protege de las grandes, dejándole la iniciativa para planificar el proceso productivo, pero facilitándole el financiamiento de sus proyectos. En contraste la gran empresa ha tenido que ceder su planificación, en buena medida al Estado, ya que este ha controlado todo el capital, excepto los créditos de corto y mediano plazo.

Otra característica es que generalmente los primeros pasos para incursionar en nuevas ramas de la industria tienen sus orígenes en acciones estatales, tal fue el caso de muchos sectores como el cemento, fertilizantes, fibras sintéticas, el astillero coreano, etc.

En este marco de referencia el papel del Estado a nivel específico de los sectores ha sido notorio como lo testifica el caso de la industria electrónica, que contó desde 1969 con “la Ley de Promoción de la Industria Electrónica para estimular las inversiones en operaciones de ensamblaje de televisores en blanco y negro. En el cuarto plan quinquenal la intención era impulsar esta actividad más allá de la etapa del ensamblaje”³¹.

Caso similar es el de la industria de los semiconductores y los computadores que incluso no contaban con un mercado interno en Corea en 1976, año en el cual el ingreso per cápita era de 459 dólares, similar al de Guatemala.

En síntesis Corea ha contado con una política de industrialización dirigida a los sectores que generan alto valor agregado, conduciendo procesos de aprendizaje tecnológico y de innovación. Estableciendo complejos industriales como en el caso de los semiconductores, creando institutos de investigaciones como el Instituto de Investigación de la Electrónica y las Telecomunicaciones, que inició actividades con un fondo de sesenta millones de dólares.

³¹ Amsden (1992), p. 114.

Como se ha dicho también protegió el mercado interno de la competencia extranjera. Por ejemplo, en 1983 restringió la importación de computadores y sus periféricos en los medios y bajos del mercado. Y simultáneamente restringió la inversión extranjera directa en las industrias seleccionadas, como en el caso mismo de la electrónica, pero favoreció la asociatividad con empresas multinacionales, lo que permitió que el capital nacional se asociara con el extranjero manteniendo su capacidad y autonomía como en el caso de la Hyundai, la Samsung, entre otras.

CONCLUSIONES

Si tiene en cuenta las condiciones históricas que rodearon la puesta en marcha de la ISI, y los problemas de política económica, inflación, sobrevaluación y controles de cambio; se puede afirmar que la ISI cumplió un papel de dinamizador del aparato industrial, introduciendo, al menos en su primera etapa, algunos elementos de diversificación industrial, calificación de la mano de obra y experticia gerencial. No obstante, estos logros fueron opacados en sus etapas posteriores debidos a la estructura naciente que daba cuenta de un patrón de industrialización dependiente del Estado para garantizar su rentabilidad, con bajos niveles de productividad y por ende de competitividad, con deficiencias a nivel mesoeconómico en la formación de redes industriales de cooperación. Todo ello devino en un agotamiento del modelo.

En una perspectiva comparada el estudio de los casos de Chile, Corea y Colombia, permite identificar algunas variables centrales. Por ejemplo, en el caso de Chile y Colombia se encuentra, que si bien su modelo de industrialización por sustitución de importaciones tiene las mismas raíces teóricas, las características históricas en los procesos de conformación del Estado y del aparato industrial determinan diferencias en los procesos.

Por ejemplo, Chile emprendió tempranamente un proceso de liberalización comercial, apalancado en una política monetaria muy ortodoxa que buscó controlar la inflación desde la década de los setenta, mientras que dicha política en Colombia se aplicó casi veinte años después. Quizás esto se explique por el hecho de que la ISI presentó en el caso de Chile muy tempranamente sus insuficiencias.

En el marco de una dictadura como la de Pinochet, se disciplinan las empresas al cumplimiento de ciertas regulaciones; el costo de esta ventaja es una estructura económica que profundiza las desigualdades e incrementa la pobreza.

A diferencia de Colombia, Chile identificó tempranamente, en los años setenta, sectores de desarrollo de ventajas competitivas con base en ventajas comparativas, tal es el caso de la industria vinícola y la de productos del mar.

Con respecto a Corea las diferencias son sustanciales. Allí el papel del Estado ha sido de una fuerte intervención pero, a diferencia de Chile y Colombia, exigió contraprestaciones, en términos de resultados de las empresas. Allá el Estado facilitó el proceso industrializador a cambio de incrementos en la productividad, y de mejoras competitivas medidas en términos de exportaciones. Acá el Estado otorgó subsidios y protección a las empresas, sin exigir nada a cambio, el resultado fue un proceso generalizado de monopolización y oligopolización de los sectores industriales, fuertemente penetrados por empresas multinacionales, que derivaron su incremento en las tasas de ganancia, en el manejo de los precios, aprovechando su posición monopólica, y no en mejoras tecnológicas, dado que su proceso innovador era bastante bajo.

Justamente la existencia de planes quinquenales de ciencia y tecnología desde los años sesenta en Corea marca otra diferencia importante con el caso latinoamericano.

En síntesis las diferencias en las políticas del macroentorno y en el mesoentorno en Corea con respecto a las de Colombia y Chile, permiten comprender la ventaja que el primero de ellos ha logrado en términos de desarrollo industrial y en términos de desarrollo económico.

Bibliografía

Amsden A. (1996). Un enfoque estratégico para el crecimiento económico y la intervención estatal en los países de industrialización tardía, *Pensamiento iberoamericano*, N° 29, Madrid.

Amsden A, (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.

Amsden, A., Yoon-Dae E. (1993). *South Korea's 1980s Financial Reform: Good-bye Financial Repression (Maybe), Hello New Institutional Restraints*. *World Development* 21:379-90.

Cárdenas *et al.* (2003). *Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra.* (comp.) Fondo de Cultura Económica. México.

Chand Ha-J. (2004). *Regulation of Foreign Investment in Historical Perspective. The European Journal of Development Research*, vol. 16, No. 3. Pp. 687-715.

Chand, Ha-J., Kozul-Wright, R. (1994). *Organising Development: Comparing the National Systems of Entrepreneurship in Sweden and South Korea. The Journal of Development Studies*, vol. 30, No. 3. pp. 859-891. Publicado por Frank Cass, London.

Chang, Ha-J., Cheema A, (2002). *Economics of Innov. New Techn.*, vol. 11 (4-5) pp. 369-398. Routledge.

Chaudhuri S. (1996). *Government and Economic Development in South Korea, 1961-79. Social Scientist*, vol. 24, Nos. 11-12.

Chung Young-l. (2007). *South Korea in the Fast Lane: Economic Development and Capital Formation. Oxford Scholarship Online*.

De Moura Ferrera J., *et al* (1990). *Coréia do Sul e Taiwan: Notas sobre a política industrial*. Revista de Economía Política, Vol. 10, No. 2.

Esser K., *et al.* (1996). Competitividad Sistémica. Competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas. Instituto Alemán de Desarrollo. Berlin 1994.

Esser K., *et al.* (1996). Competitividad sistémica: Nuevo desafío a Las empresas y a la política. Revista de la CEPAL, Santiago, No. 59, pág. 39 – 52.

Fajnzilber F. (1983). La industrialización trunca de América Latina, México, Nueva Imagen.

Fitzgerald V. (1998). La CEPAL y la teoría de la industrialización, revista de la CEPAL, Número extraordinario, octubre.

Furtado C. (1967). Teoría y política del desarrollo económico, Siglo Veintiuno, México.

Garcia J. (2006) Inserción exterior, transformación y desarrollo en la periferia, Cuadernos de economía, vol. XXV, No. 44, Bogotá. pp. 57-99.

Gonzalez N. (2001). Las ideas motrices de tres procesos de industrialización, revista de la CEPAL, N° 75, diciembre.

Hahm D. , O. Plein Ch. (1995). *Institutions and Technological Development in Korea. The Role of the Presidency. Comparative Politics.*, vol 28, No. 1 pp.55-76. University of New York.

Hikino T. *et al.* (1995). La industrialización tardía en perspectiva histórica. Desarrollo económico, vol 35, No. 137. Pp. 3-34, publicado por el Instituto de Desarrollo Económico y Social.

Hirschman A. (1968) La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América latina, en El Trimestre Económico, 1971.

Hopenhayn B. (1982). Algunas notas sobre el capitalismo periférico, de Raúl Prebisch. *Desarrollo económico*, vol 22, No. 86, pp. 287-294.

Jwa S. , C. H. (1997 -1998) *Korea's Currency Crisis: Causes and Implications*, Korea Journal vol. 38, No 2, Summer.

Jwa, S. , Yi. (1999). *Korean Financial Crisis: Evaluations and Lessons, presented in Australia and Korea into the New Millenium: Political, Economic and Business Relations organized by Australian Center for Korean Studies*, Griffith University, Aug.

Katz J. (2005). *Changements structurels et productivité dans l'industrie latino-américaine, 1970-1996*, revista de la CEPAL, número especial, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Kay C., Guadarrama A. (1993). Estudios del desarrollo, neoliberalismo y teorías latinoamericanas. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 55, No. 3. Pp 31-48. México.

Keri, (1998). *Policies for Corporate Restructuring: Review and Problems*”, *Policy Report 98-03*, Korea Economic Research Institute.

Kimura M. (1986). *Financial Aspect of Korea`s Economic Growth under Japanese Rule. Modern Asian Studies*, vol. 20, No. 4, pp. 793-820. Cambridge University Press.

Lee J., (1999). *Corporate Restructuring in Korea: Experience and Lessons, presented in a Policy 30 Workshop organized by Korea Money and Finance Association*.

Lee Y., (1999). *Implications of the Financial Crisis on Industrial Development in Korea*, *KIET Occasional Paper 031*, Korea Institute for Industrial Economics and Trade.

Mah S. (2007). *Industrial Policy and Economic Development: Korea´s Experience*. *Journal of Economic Issues*, vol. XLI, No. 1

Moon H. (1990). *Masurement of Total Factor Productivity: 27 Industries in Manufacturing*, Korea Productivity Center.

Park J. (2007). *Small Business: Place in the South Korean State-Society Relations*. Asian Journal of Political Science vol 15, No. 2, pp. 195-218.

Park Ch. (1985). *Korea's Experience with Debt Management*, en G. Smith y J. Cuddington (eds.): *International Debt and the Developing countries*. Baltimore, Johns Hopkins Univ. Press, pp. 289-328.

Pérez C. (1996). La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones, Comercio exterior, Vol. 46, N° 5, mayo.

Pérez C. (2001), Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil, revista de la CEPAL, n° 75, diciembre, Santiago de Chile.

Pérez C. (1992). La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones. Publicado en comercio exterior, vol. 46, No. 5, México. pp. 347-363.

Rodrik D. (1995). Las reformas a la política comercial e industrial en los países en desarrollo: una revisión de las teorías y datos recientes. Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales, vol. 35, No. 138. Buenos Aires.

Rodrik D. (2005). Políticas de diversificación económica. Revista de la Cepal No. 87.

Rodrik D., Wolfson, L. (1995) Las reformas a la política comercial e industrial en los países en desarrollo: una revisión de las teorías y datos recientes. Desarrollo económico, vol. 35, No. 138, pp. 179-225
Santiso J.(2000). La mirada de Hirschman sobre el desarrollo o el arte de los trasposos y las autosubversiones. Revista de la Cepal No. 70.

Saxe J. (1998). Ciclos industrializadores y desindustrializadores. Una lectura sobre Hamilton. Nueva Sociedad No. 158. pp. 120-138.

Sohn C., et al. (1998). *Korea's Trade and Industrial Policies: 1948-1998*, KIEP Working Paper 98-05, Korea Institute for International Economic Policy.

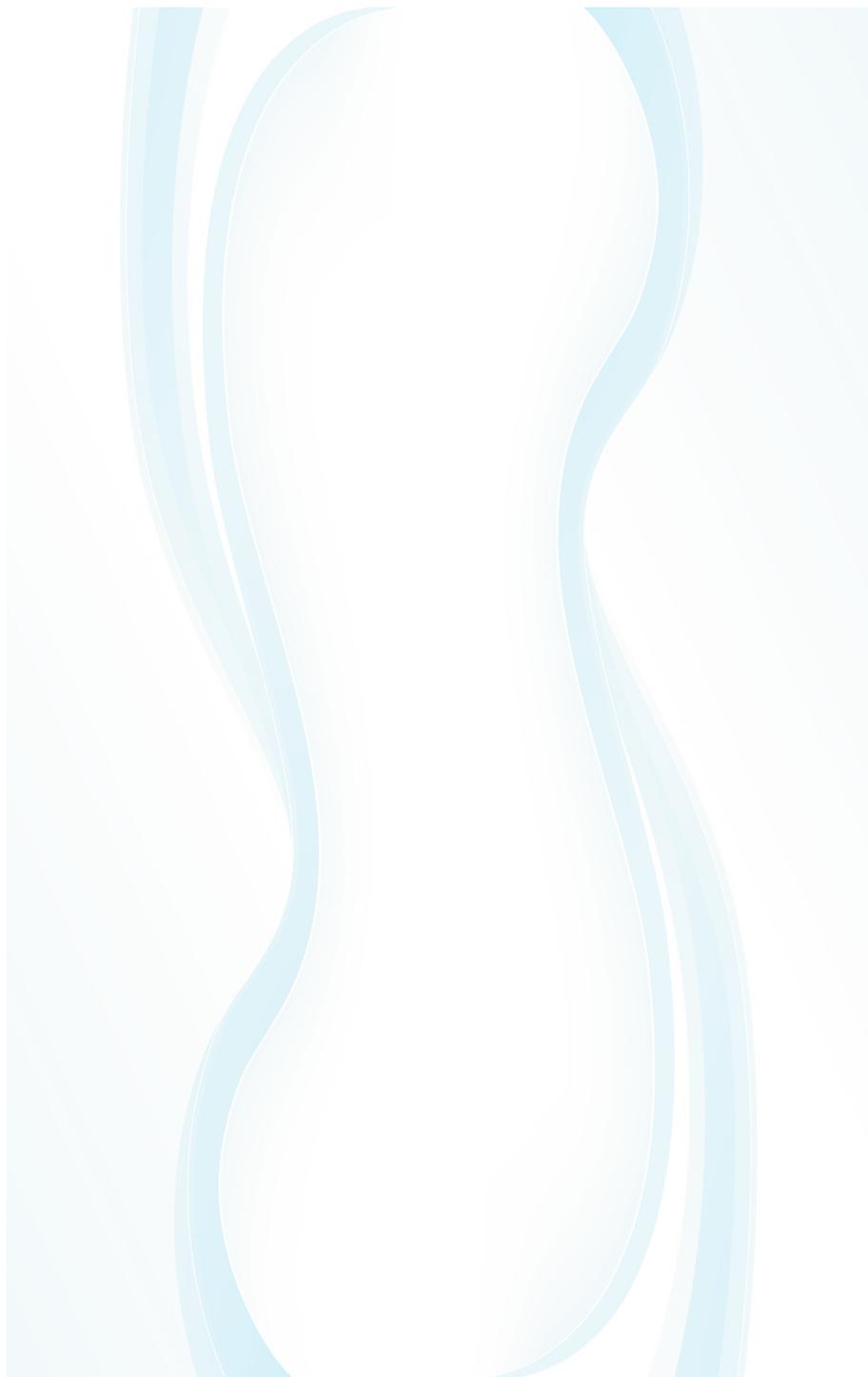
Stiglitz J., Wolfson L. (1997). Algunas enseñanzas del milagro del Este asiático. Desarrollo económico, vol. 37. No. 147. Pp. 323-349. Instituto de Desarrollo económico y social.

Yoo I. (1999). *The Role of Korean Government in Crisis*, presentado en la *Conference on Economic Crisis and the Role of Government*, Korea Public Finance Association.

Yoo J. (1991). *Effects of Heavy and Chemical Industrialization Policy in 1970's on Capital Efficiency and Export competitiveness*, *Research on Korea Development* vol. 13, No 1, Korea Development Institut,

Yoo J. (1989). *The Government in Korean Economic Growth*, KDI Working Paper No. 8904, Korea Development Institute.

Yoo J. (1990). *The Industrial Policy of the 1970s and the Evolution of the Manufacturing Sector in Korea*. Seoul, Korea Development Institute, Working Paper N9 9017, oct.





Misión

"Contribuir a la formación integral de la persona y estimular su aptitud emprendedora, de tal forma que su acción coadyuve al desarrollo económico y social de los pueblos".

Visión

"Ser líder en la formación de profesionales, reconocidos por su espíritu empresarial".

Carrera 11 No. 78-47 Bogota D.C.
Telefono: 5936464 Ext. 1469 - 1455
Bogotá D.C. - Colombia - Sur América