

# Colombia, Corea del Sur y Malasia

## Sus políticas industriales

### 1970-2012



Lowest possible base  
high level of habit  
industry and other  
Noedernind, 2011

3.

Ricardo Avellaneda / Mauricio Nieto / Willington Ortiz / Carmenza Orjuela



Catalogación en la fuente: Biblioteca Universidad EAN

Colombia, Corea del Sur y Malasia: sus políticas industriales 1970-2012 [Recurso electrónico] /Carmenza Orjuela Camargo... [et al.]. Bogotá: Universidad EAN, 2016  
158 p.

**978-958-756-429-7**

1. Modelos económicos 2. Política Industrial 3. Desarrollo Económico y Social  
II. Orjuela Camargo, Carmenza

**338.9 CDD23**



**Edición**

Dirección Gestión del Conocimiento

**Revisor estilo**  
Stella Correa

**Diagramación**  
John Fredy García A.

**Diseño y finalización**  
María Eugenia Mila E.

Universidad EAN, Carrera 11 No. 78-47 Bogotá D.C., Colombia, 2015

**ISBN: 978-958-756-429-7**

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

# Contenido

---

Introducción.....	5
<b>PARTE I. DATOS Y HECHOS.....</b>	<b>15</b>
Capítulo 1. El análisis de las brechas.....	17
1.1 Aspectos generales de los modelos económicos	17
1.2 La demanda agregada y los procesos de desarrollo.	36
1.3 Las brechas en el desarrollo social.....	47
<b>PARTE II. SOBRE LA NATURALEZA Y CAUSAS           DE LA BRECHAS.....</b>	<b>59</b>
Capítulo 2. Las políticas sectoriales aplicadas.....	61
2.1 Los procesos de desarrollo de los países analizados.	61
2.2 Las políticas industriales y los procesos de industrialización.....	84
2.3 Declaraciones de los planes de desarrollo en Colombia en cuanto a la industrialización.....	121
Epílogo.....	143
Referencias bibliográficas.....	149

# Agradecimientos

---

El equipo de investigación agradece especialmente a la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad EAN por generar un espacio estimulante para el desarrollo del proyecto y aportar los recursos necesarios. A los economistas Paula Bula y Mauricio Soler por sus importantes comentarios y sugerencias a la versión final de este documento, que sin duda aportaron en forma significativa para la calidad del texto.

# Introducción

---

Corea del Sur<sup>1</sup> y Malasia pueden ser considerados los *Primus Inter Pares* para las economías emergentes. Si bien los estudios de economía comparada aceptan el supuesto según el cual ningún modelo de desarrollo aplicado en una economía exitosa es replicable en otra economía diferente a la estudiada, es claro también que como lo señala el Equipo Editorial del Banco Interamericano de Desarrollo (BID),

[...] un país que en medio siglo pasa de ser pobre a rico, de agrario a tecnológico y de rural a urbano tiene algo que decir. Y todos tenemos mucho que escuchar. El caso de Corea del Sur es asombroso por la rapidez de su modernización. Para América Latina y el Caribe es especialmente intrigante, porque hace cincuenta años Corea era una economía menos industrializada que nuestra región y hoy la aventaja en todos los aspectos del desarrollo humano y económico. (Banco Interamericano de desarrollo BID - Consejo Editorial, 2014).

Una similar situación, en cuanto al desarrollo, puede encontrarse en Malasia, país que se eligió al lado de Corea del Sur para este estudio, pues es la economía que al igual que Colombia se encuentra situada en la zona intertropical del mundo –entre el Trópico de Cáncer y el Trópico de Capricornio, equidistantes del Ecuador–, es decir, que comparte similares «ventajas comparativas» y que siendo de inferior desarrollo hace 40 años, en la actualidad al igual que Corea, presenta indicadores de desarrollo económico y social superiores a todos los demás países ubicados en el trópico. Sobre esta economía Stiglitz (2007) señaló que:

---

<sup>1</sup> En adelante en este documento, siempre que se haga referencia a Corea será a Corea del Sur, a no ser que se indique lo contrario.

[...] después de más de 400 años de colonialismo, Malasia se independizó, en 1963, mediante una lucha pacífica, no violenta. Si bien Malasia no recibió la atención que obtuvo Mahatma Gandhi en India, lo que ha logrado desde entonces es impresionante. [Al igual que Corea del Sur], Malasia tiene mucho que enseñarle al mundo sobre modelos económicos de desarrollo y sobre cómo construir una sociedad multirracial, multiétnica y multicultural, vibrante. Las cifras dicen mucho. En la época de su independencia (1963), Malasia era uno de los países más pobres del mundo. Su PIB (en términos de paridad de poder adquisitivo) era comparable al de Haití, Honduras o Egipto [y sin duda inferior al de Colombia] y un 5% inferior al de Ghana. Hoy en día, los ingresos de Malasia son 7.8 veces los de Ghana, más de 5 veces el de Honduras y más de 2,5 veces de Egipto. En las tablas de crecimiento global de Malasia está en el nivel superior, junto con China, Taiwán, Corea del Sur y Tailandia. (Stiglitz, 2007).

El carácter de ciudad-estado de Singapur (USD\$ 62.400 de PIB por habitante en PPA) y su origen Malasio, lo hacen una economía *sui generis* y por lo tanto no fue considerada de interés para el estudio. Recuérdese que “en 1963, Malasia se consolidó como la Federación Malaya, de la cual formaron parte Singapur, Sarawak y Borneo del Norte (ahora Sabah)... La participación de Singapur resultó infructuosa y en menos de dos años, el 9 de agosto de 1965, dejó Malasia para convertirse en una nación democrática independiente y soberana” (Our History, 2014). Otros países intertropicales tienen productos internos brutos por habitante (PPA), como Vietnam (USD\$ 4.000), Laos (USD\$ 3.100), Camboya (USD\$ 2.600), Indonesia (USD\$ 5.200), Papua Nueva Guinea (USD\$ 2.900), Sri Lanka (USD\$ 6.500) y Filipinas (USD\$ 4.700), no presentan los exitosos indicadores de desarrollo económico y social, de Malasia (USD\$ 17.500). (Central Intelligence Agency - CIA, 2014).

En cuanto a la orientación teórica y las hipótesis que guían la elaboración de este libro, en forma similar a Acemoglu y Robinson (2012) que se plantearon la ya famosa pregunta: «¿Por qué fracasan los países?» el presente estudio se planteó una pregunta similar pero desde una perspectiva positiva: ¿Por qué son tan exitosos estos dos países de Asia? y ¿cuáles decisiones de política económica se aplicaron para alcanzar ese éxito?

De esta forma, la pregunta central propuesta fue:

¿Cuáles fueron las decisiones de política que explican las diferencias de desarrollo entre Colombia y las dos naciones exitosas seleccionadas para este estudio de economía comparada?

Este estudio toma en cuenta los aportes recientes que están haciendo autores como Stiglitz, Krugman, Piketty, Ocampo y, por supuesto, Acemoglu y Robinson entre otros autores estudiosos de la teoría del desarrollo, los cuales se irán referenciando a lo largo del texto cuando sea necesario.

En particular, Acemoglu y Robinson (2012) en el caso de la península de Corea, consideran que este es un buen ejemplo para contradecir las hipótesis que buscan explicar las diferencias del desarrollo económico y el por qué unos países son pobres y otros ricos, a partir de variables tales como la ubicación geográfica (hipótesis de las ventajas comparativas), fenómenos culturales (la disciplina Asiática), las razas, el ADN o también «la hipótesis de la ignorancia que afirma que la desigualdad del mundo existe por qué nosotros o nuestros gobernantes, no sabemos cómo hacer que un país pobre se vuelva rico» (Acemoglu & Robinson, 2012, p. 84). Una variante actual de esta hipótesis es aquella que señala que la pobreza de algunos países no es más que el resultado acumulado de

decisiones equivocadas de las élites, tomadas en su mayor parte por gobernantes bien intencionados pero mal informados.

Esa hipótesis de la ignorancia se ha ampliado para afirmar adicionalmente que:

[...] los países pobres lo son por qué tienen muchas fallas de mercado y por qué los economistas y los diseñadores de políticas no saben cómo eliminarlos y han hecho caso de consejos equivocados en el pasado. Los países ricos, son ricos porque han aplicado mejores políticas y han eliminado con éxito esas fallas del mercado» (Acemoglu & Robinson , 2012, p. 84).

De ser cierta esta hipótesis de la ignorancia, la pobreza de numerosos países del África, Asia y América Latina, se explicaría porque sus líderes tienden a tener ideas equivocadas o mal informadas sobre el desarrollo económico, mientras que los europeos están mucho mejor informados y asesorados, o finalmente «son más inteligentes» (Acemoglu & Robinson, 2012, p. 85).

Vale la pena señalar que mientras Corea del Sur y Malasia ocupan, respectivamente, las posiciones 46 y 53 en el índice de Transparencia Internacional (Transparencia Internacional , 2013), Colombia está en el puesto 94, compartiéndolo con los países africanos de Benin y Djibouti, y muy lejos de Dinamarca (1) y Nueva Zelanda (1), las economías menos corruptas. Como era de esperarse, Corea del Norte ocupa el puesto 177 como una de las naciones con mayor nivel de corrupción, y por lo tanto, menor desarrollo en el mundo.

Siguiendo los planteamientos de Robert Solow (Rodríguez, 2005) sobre la transcendencia del conocimiento en los procesos de desarrollo, se ha concluido que como

complemento a la lucha contra la corrupción y la cooptación, el impulso a la educación y al nivel superior de este último elemento competitivo que es el avance de la ciencia, la investigación y el desarrollo tecnológico, son condiciones necesarias para el desarrollo económico, pues ese es el único camino para desarrollar ventajas competitivas en el sentido de Porter (2001) y generar inclusión y movilidad social, pero también para agregar valor a los productos y a los procesos, posicionar las marcas de origen local y por lo tanto diferenciar los productos en el contexto global.

En cuanto a la riqueza en recursos del sector primario y de acuerdo con Stiglitz

[...] el primer reto al que se enfrenta cualquier país rico en [estos] recursos, [caso de Malasia y Colombia], es garantizar que el público obtenga la mayor parte posible de lo que valen los recursos que yacen bajo su tierra. Esto es mucho más difícil de lo que podría parecer. Incluso en países con democracias estables y sólidas, se da una lucha actual por parte de las compañías petroleras, de gas y mineras por apropiarse de la mayor cantidad de riqueza posible. En este caso sin embargo se hace dentro del imperio de la ley, a menudo a través de la financiación de las campañas electorales (Stiglitz, 2006).

Un elemento adicional que es claramente una condición necesaria para el desarrollo, más aún en países como Colombia cuyos aparatos productivos se encuentran alejados de los puertos marítimos de exportación, es el desarrollo de la infraestructura de las comunicaciones, férreas, viales y de aeropuertos.

En síntesis, en el contexto de la reciente teoría sobre el desarrollo económico, se considera que las diferencias de logros entre países como Corea del Sur, Malasia y Colombia no pueden explicarse, por factores tales como la raza, las costumbres, los imaginarios colectivos, el ADN o la ignorancia en el sentido de que las policy makers no sepan orientar las naciones, sino por el inadecuado funcionamiento de las instituciones, por su cooptación, por la corrupción, fenómeno que conduce a la inadecuada asignación de los recursos escasos y a que no se apliquen las hace tiempo conocidas políticas de desarrollo que se sabe conducen a la modernización, a una mayor competitividad y a la eliminación de la pobreza.

Desde luego, la dependencia de los desarrollos tecnológicos y las políticas internacionales impulsadas por los países de mayor avance en este campo, así como las que promueven las agencias de financiación y comercio –Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional (OMC) y su alineamiento en acuerdos internacionales como el Consenso de Washington– son un complemento para la explicación del avance o el atraso de una nación frente a las más exitosas. Como se mostrará más adelante, en buena medida Corea del Sur basó su rápido desarrollo en la autonomía tecnológica y de marca, de sus corporaciones y a la independencia de las agencias supranacionales de financiación y comercio.

En la medida en que el *mainframe* de la teoría económica ha ido aceptando que existen significativas fallas en la asignación de recursos cuando esta se realiza exclusivamente por el mercado, se ha comenzado a aceptar también la necesidad de diseñar políticas sectoriales y en particular políticas industriales con agregación de valor, posicionamiento de marca y diferenciación de los productos. En la actualidad han comenzado a aparecer diferentes opiniones expresadas en estudios y artículos, en ese sentido.

El presente estudio de economía comparada, se realizó con ese enfoque y espera contribuir al diseño de una política industrial de nueva generación, Sobre esta política industrial de Nueva Generación, existe ya una primera elaboración realizada por Ramírez, Marta Lucia, Martínez Astrid y Ocampo José Antonio (2011), Titulada: Hacia una política industrial de nueva generación para Colombia. (Martínez & Ocampo, 2011). En este trabajo se señala que:

[...] en economía como en muchas otras ciencias y ramas del saber, comúnmente se utiliza la comparación como un ejercicio que procura presentar las similitudes y diferencias entre una variable o conjunto de variables, [en este caso un conjunto de tres países] con el fin de establecer [e identificar las políticas utilizadas] y los avances, retrocesos, o estancamientos en los hechos económicos ocurridos en una fecha determinada.

Si bien, como ya se señaló, es claro que los modelos de desarrollo no son replicables, también es claro que el aprendizaje que se puede realizar alrededor de buenas prácticas y políticas adecuadas, aplicadas por países exitosos, es fundamental.

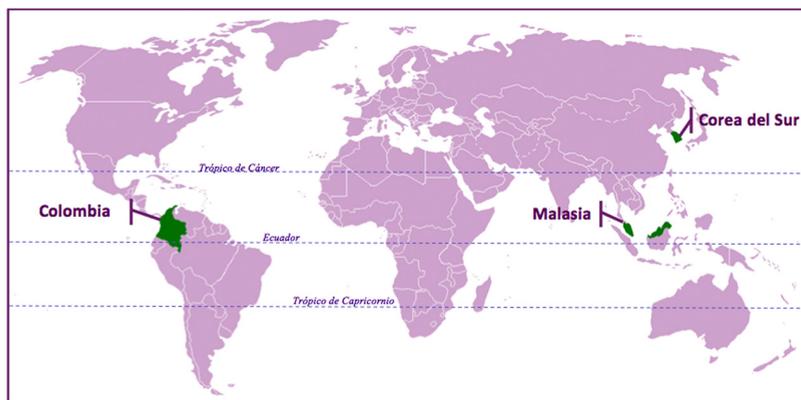
Como método de análisis, los ejercicios de economía comparada al identificar las decisiones macroeconómicas, sectoriales y de desarrollo económico y social de diferentes países resulta muy útil, este tipo de reflexiones son ilustrativas y pedagógicas sobre las posibles rutas a seguir. Si bien como ya se señaló los modelos de desarrollo no son transferibles mecánicamente, sí ilustran sobre el diseño de políticas para el desarrollo económico y social. Como proceso de producción de conocimiento, siguiendo la metodología propuesta por Shedroff (Abarca, 2010), el presente estudio utiliza la estadística descriptiva, ordenando, clasificando y graficando datos de fuentes secundarias a la vez que construye tablas y analiza una parte importante de la bibliografía existente, sobre el objeto de estudio definido.

Así, los siguientes capítulos de este libro buscan identificar los elementos positivos de las políticas aplicadas por Corea del Sur y Malasia en contraste con Colombia, aportando al argumento según el cual el mayor éxito económico y social de estos países en estudio, se explica en buena medida por la fijación del objetivo central de la eliminación de la pobreza y la elevación de la calidad de vida, aplicando para ello planes –direccionamientos estratégicos–, políticas y herramientas sectoriales que impulsen y garanticen los procesos de agregación de valor en conocimiento, posicionamiento de marcas y diferenciación de productos modernizando y especializando la agricultura y promoviendo el desarrollo industrial exportador también en forma selectiva, para la creación de industrias y empleos urbanos, que las simples fuerzas del mercado no puede generar. La selectividad exige lógicamente la realización de análisis, estudios y planes, sobre cuáles son los productos con mayores probabilidades de éxito en el mercado internacional. Los estudios realizados por McKinsey & Company para el Ministerio de Comercio, industria y Turismo de Colombia son una primera aproximación a la selectividad necesaria para el diseño de políticas de promoción y fomento industrial.

Cabe señalar que la orientación de este libro, por su enfoque metodológico de economía comparada, hace énfasis en las políticas industriales que condujeron a resultados exitosos en los países analizados, lo cual no quiere decir que en estos procesos las economías no hayan enfrentado serios obstáculos de carácter político y social. Se trata de encontrar los lineamientos de aquellas políticas industriales, que si bien no son directamente replicables son orientadoras de rutas que se pueden seguir.

A continuación, en un primer capítulo, se presentan las estadísticas, datos y hechos que describen y orientan las reflexiones y análisis que se efectuarán en los siguientes capítulos. Posteriormente, en el segundo capítulo, se presentan los procesos de desarrollo económico y social de las tres economías objeto de estudio, en particular las políticas de industrialización que se aplicaron en cada uno, contrastándolas para posteriormente, en un último numeral, presentar las reflexiones y conclusiones que se desprenden del análisis realizado.

**Figura 1. Mapamundi Colombia, Malasia y Corea del Sur**



**Fuente. Elaborado por los autores, a partir de Enciclopedia Wikia, (2014).**



# Parte I

---

## Datos y hechos

---

*La economía política, considerada como una rama de los conocimientos del legislador y del hombre de Estado, se propone como objetivo enriquecer tanto al pueblo como al soberano.*

Adam Smith (1776)



# Capítulo 1.

## El análisis de las brechas

---

### 1.1 Aspectos generales de los modelos económicos

Se puede afirmar sin temor a equivocarse que en estos últimos años la economía colombiana arrancó desde la perspectiva económica y social, es decir que ha realizado un punto de inflexión donde sus principales indicadores han comenzado a mostrar importantes mejoras. Sin embargo, es necesario también entender que en el año 2013 a Colombia se la compara dentro de las economías emergentes en el Grupo de las CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica), el colombiano promedio cuenta con un ingreso de US\$ 11.100 anuales<sup>2</sup> y una probabilidad del 29,3 % de encontrarse bajo la línea de pobreza, el departamento Nacional de Planeación-DNP y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística- DANE Colombia, entregaron los resultados de pobreza monetaria durante el año móvil julio 2013-junio-2014, donde el porcentaje de personas en situación de pobreza a nivel nacional fue de 29,3 %; en las cabeceras, de 25,6 %; y en el resto de 41,6 %”. En cuanto a la pobreza multidimensional, el porcentaje de personas pobres por dominio en 2013, fue de 24,8 % a nivel nacional, en las cabeceras municipales 18,5 % y en el resto del país 45,9 %, donde se comprueba que la pobreza urbana se está solucionando en tanto que la rural se mantiene como un problema central (DANE, 2013).

---

<sup>2</sup> Medido como el PIB per cápita ajustado según la paridad de poder adquisitivo. (Central Intelligence Agency - CIA, 2014).

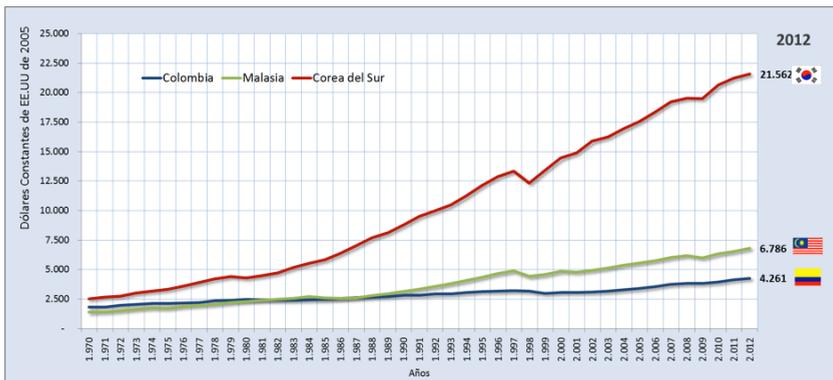
Si además está en el rango de edad que corresponde a la fuerza laboral, tiene una probabilidad del 9,7 % de estar desempleado. En comparación con los dos países más exitosos del sudeste asiático, un malasio cuenta con un ingreso promedio de US\$17.500, una probabilidad de 3,8 % de encontrarse bajo la línea de pobreza y en caso de hacer parte de la fuerza laboral, un 3,1 % de encontrarse desempleado. Por su parte, un surcoreano promedio gozaba para este mismo año 2013, de un ingreso medio de US\$ 33.200, (tres veces más que el colombiano) y una probabilidad de solo el 3,2 % de encontrarse desempleado y de 15 % de encontrarse bajo la línea de pobreza.

Dichas cifras, no solo en estos sino en casi todos los indicadores económicos y sociales, ilustran las profundas diferencias que se generaron desde los años setenta, entre las economías colombiana, coreana y malasia, economías que en esa década presentaban una posición relativa muy similar en cuanto al PIB total y per cápita, a su diversificación productiva y exportadora y a otros indicadores de desarrollo social y económico.

En efecto, en 1970 las tres economías tenían posiciones muy cercanas dentro del grupo de países de bajos ingresos, según el valor del PIB per cápita; Corea con US\$ 2.510 –dólares americanos de 2005– superaba en solo US\$ 700 el valor para Colombia –US\$ 1.818–; en la actualidad, cuatro décadas después esa diferencia aumentó a US\$ 22.100 lo que equivale a un incremento del 406 % de la brecha entre los dos países. En cuanto a Malasia, en 1970, Colombia superaba su PIB per cápita en un 31 % en tanto que en el año 2012, Malasia supera a Colombia en casi un 60 %.

A continuación se ilustra la evolución del producto por habitante de cada una de estas economías entre los años 1970 y 2012 y las brechas que se generaron (Figura 1.1). Como se observa, partiendo de una posición muy cercana, de manera sistemática los tres países se fueron alejando, principalmente Corea del Sur, por lo que se observa una tendencia relativamente plana en la economía colombiana. En las últimas cuatro décadas, el valor del PIB per cápita de Corea del Sur se multiplicó 8,6 veces; el de Malasia 4,9 veces; y el de Colombia tan solo 2.3 veces (Figura 1.2).

**Figura 1.1 Evolución PIB per cápita: Colombia, Corea y Malasia, 1970 a 2012**



Fuente. Elaborado por los autores, a partir del Banco Mundial, (2014).

**Figura 1.2 Crecimiento PIB per cápita: Colombia, Corea y Malasia, 1970 a 2012**

	Año 1.970	Factor de Crecimiento (Veces)	Año 2.012
 Colombia	\$1.818	2,3	\$4.261
 Malasia	\$1.383	4,9	\$6.786
 Corea del Sur	\$2.510	8,6	\$21.562

Fuente. Elaborado por los autores, a partir del Banco Mundial, (2014).

Desde una perspectiva teórica, la escuela estructuralista demostró hace años que el impulso de la producción de una nación hacia la fabricación de bienes con tecnologías cada vez más complejas, cuya producción demanda ingeniería y conocimiento, es una de las mejores herramientas para resolver la pobreza, constituyendo además uno de los indicadores utilizados para evidenciar el nivel de desarrollo. Al aceptar dicha tesis, Corea y Malasia decidieron desde los años setenta, impulsar su desarrollo económico y social aplicar políticas de promoción industrial que impulsaban la fabricación de este tipo de bienes complejos. Por el contrario –a pesar de que un poco más tarde, en los años ochenta, empresarios, ingenieros y economistas nacionales y extranjeros hicieron recomendaciones explícitas para aplicar políticas industriales similares a las ya implantadas en Corea y Malasia– Colombia decidió, como casi todos los países de América Latina, no impulsar este tipo de estrategias de industrialización (Federación Colombiana de Industrias Metalúrgicas –Fedemetal–, Cámara de Comercio de Bogotá, 1987) (Flórez, 1988) (Nieto, 1988). Este conjunto de recomendaciones, muy similares a las que se pusieron en marcha en Corea y Malasia no fueron acogidas por los *policy makers*, aunque fueron realizadas justo antes del Consenso de Washington, acuerdo este que orientó los modelos de desarrollo de casi toda América Latina, a partir de los años noventa.

En este contexto teórico y tomando como punto de partida el análisis de los aparatos productivos de los tres países, agrupados por ahora en cuatro grandes sectores: industrias extractivas –minero-energética–, manufacturas, servicios; y agricultura, se evidencian importantes diferencias en las estructuras productivas. Un poco más adelante (Tabla 1.1), se ilustran las participaciones porcentuales de estos cuatro grandes sectores en cada una de las economías, incluyendo

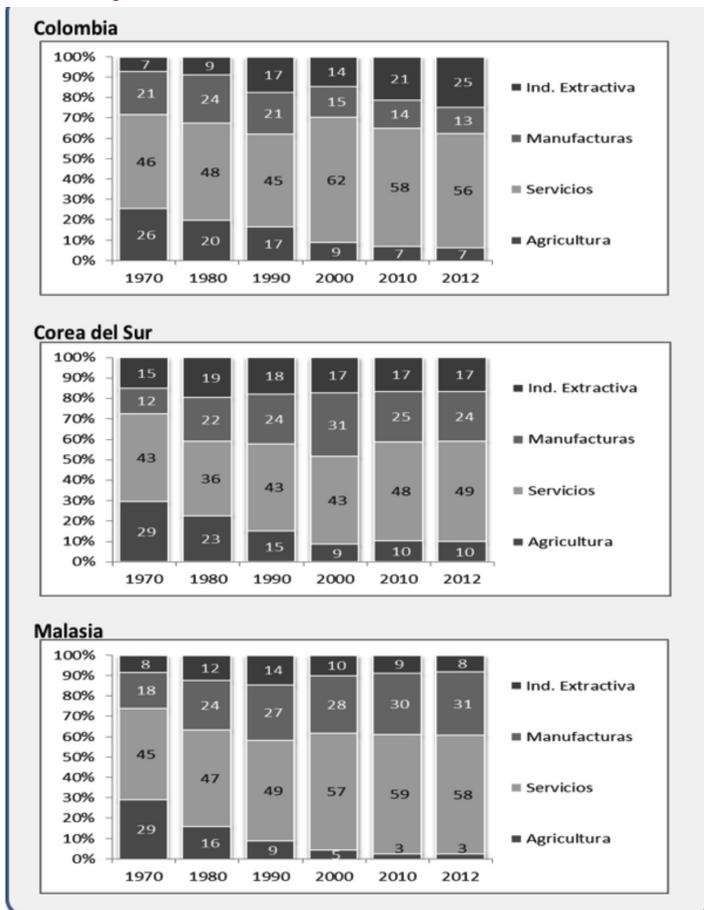
observaciones para el primer año de cada década, iniciando en el año de 1970 y terminado con la observación del año de 2012.

En el año de 1970 Colombia contaba con una estructura productiva más especializada en bienes manufactureros que los dos países asiáticos, explicando este sector una quinta parte de la producción nacional (21 %), en tanto que la participación de este mismo sector en Malasia solo llegaba al 12 % y la de Corea del Sur al 18 %.

El cambio estructural de los dos países asiáticos, pero en particular el de Corea, país que hoy es uno de los de mayor desarrollo económico y social en el mundo, hicieron énfasis en la producción manufacturera hasta alcanzar proporciones superiores al 30 % del total del PIB. Malasia habiendo pasado por una proporción del 31 % (2000) decidió realizar políticas explícitas hacia otros sectores moderno de servicios como el almacenamiento y transporte de mercancías aprovechando el cruce de caminos del Asia en el que se encuentra, si bien continua especializándose y realizando importantes esfuerzos en la especialización manufacturera. Corea mantiene en la actualidad una elevada proporción del sector manufacturero del 31 % del total del PIB y un liderazgo mundial en diferentes sectores de alta tecnología.

Colombia, economía que tenía la misma proporción de la manufactura que Corea al iniciar la década del 80, (24 %) a partir de esta década –a instancias del Consenso de Washigton– decidió abandonar las políticas activas de promoción industrial y de ese 24 % de participación fue descendiendo hasta llegar hoy a una participación que es la mitad de la de Malasia y un tercio de la de Corea del Sur. A este proceso de interrupción del desarrollo manufacturero se le ha denominado de «desindustrialización» y de «hipertrofia del sector servicios».

**Tabla 1.1 Evolución de la estructura productiva: Colombia, Corea y Malasia, 1970 -2012**



**Fuente.** Elaborado por los autores, a partir de estadísticas del Banco Mundial, (2014).

Al observar los cambios que sucedieron a lo largo del periodo de análisis en la estructura productiva de las tres economías, se obtiene una primera aproximación a las causas que terminaron por situar a cada país en un lugar muy diferente en la escala de la industrialización y del bienestar económico general.

Como se mostró anteriormente, las estructuras de la producción de los tres países seleccionados en 1970, es decir hace 44 años, eran prácticamente iguales.

Más aún, el proceso de desarrollo manufacturero de Colombia estaba superando a los de Corea y Malasia, con una participación del 21 %, resultado está de más de 50 años de desarrollo industrial, de un fuerte proceso sustitutivo de importaciones –similar al de Corea y Malasia–, del desarrollo del mercado interno y de la expansión de las exportaciones de bienes agrícolas y de consumo manufacturados. En realidad, los dos países asiáticos tenían en los 70 procesos de urbanización y de desarrollo agrícola inferiores al colombiano y el sector de los servicios ocupaba en los tres países porcentajes cercanos al 45% con elevadas dosis de informalidad y bajas productividades y remuneraciones.

A partir de esta situación de similar desarrollo en las tres economías, como se mostrará más adelante, Corea y Malasia aplicaron políticas selectivas y muy activas de desarrollo manufacturero y urbanización no solo aceptando sino promoviendo la migración campo-ciudad para el abastecimiento del rápido crecimiento de esa rama industrial y de los servicios modernos que comenzó a demandar, llegando a las especializaciones observadas con anterioridad (Tabla 1.1).

Por el contrario, Colombia lenta pero sistemáticamente, fue abandonando las políticas activas de desarrollo industrial y frente al agotamiento del modelo cepalino de sustitución de importaciones, escogió la ruta recomendada por el Consenso de Washington. Como lo señala el Premio Nobel, Joseph Stiglitz, «el Este asiático demostró el éxito de una trayectoria significativamente distinta a la del Consenso de Washington,

con un papel para el Estado mucho más amplio que el papel minimalista que permitía el fundamentalismo de mercado» (Stiglitz, 2006).

Los diez puntos enunciados por Williamson (1989) que terminan por constituir el corpus del Consenso de Washington y aquellas prácticas altamente recomendadas por el grupo de entidades globales —FMI, BM, OMC— y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, fueron aplicadas con todo entusiasmo por los países en vías de desarrollo, si bien es necesario señalar que el entusiasmo de los países asiáticos fue muy inferior al de América Latina, llegando en varios casos a disentir del Consenso.

Los puntos del Consenso que sirvieron de marco conceptual para la alineación de las políticas de las economías del mundo al mainstream de la doctrina económica neoliberal que se impuso a partir de los años ochenta y noventa, se concentraban en:

- Disciplina fiscal, enfocándose en evitar grandes déficits fiscales con relación al PBI, lo cual implica reducir y dirigir el gasto público evitando subsidios —especialmente subsidios indiscriminados— y hacia una mayor inversión en los puntos claves para el desarrollo, servicios favorables para los pobres, como la educación primaria, la atención primaria de salud e infraestructura.
- Inflación objetivo y reformas tributarias, fijando la lucha contra la inflación como objetivo central de la política monetaria y ampliando la base tributaria; así mismo, adoptando tipos impositivos marginales moderados y tasas de interés que sean determinadas por el mercado y positivas —pero moderadas— en términos reales.

- Comercio internacional, tipos de cambio competitivos con liberación del comercio: liberación de las importaciones, con un particular énfasis en la eliminación de las restricciones cuantitativas –aranceles, licencias, etc.–; cualquier protección comercial deberá tener aranceles bajos y relativamente uniformes; abolición de regulaciones que impidan acceso al mercado o restrinjan la competencia, excepto las que estén justificadas por razones de seguridad, protección del medio ambiente y al consumidor, eliminación de las barreras a la inversión extranjera directa.
- Sobre la propiedad estatal, privatización de las empresas estatales y desregulación de los servicios y entidades financieras dando seguridad jurídica para los derechos de propiedad.

A diferencia de América Latina, los países del Sudeste asiático no suspendieron sus procesos de industrialización. Corea y Malasia, al igual que Taiwán, Singapur, Hong Kong, etc. se alejaron de la desregulación, de la falta de planeación, del «fundamentalismo de mercado» que implicó el Consenso y continuaron aplicando, aunque con algunos ajustes, sus planes y políticas de promoción y fomento industrial, que los llevaron a ser lo que hoy son.

En cuanto a la baja participación de la agricultura dentro de los procesos de desarrollo económico con modernización y urbanización, esta no es más que el resultado del mayor crecimiento relativo de los demás sectores. La agricultura tiene limitaciones intrínsecas para su continua expansión, lo cual se comprueba al analizar las estructuras de los países hoy desarrollados, en ninguno de los cuales la agricultura representa más de un 5 % del total de la producción. En efecto, y como

en todos los países desarrollados, la participación del sector agrícola descendió sistemáticamente en las tres economías durante las cuatro décadas que siguieron a la de 1970, aún en Malasia país que tiene un elevado desarrollo agroindustrial basado en la Palma Africana y el Caucho de origen local. En este país la agricultura participa con un 10 %, en Corea con un 3 % y en Colombia con un 7 %.

Por su parte, el sector servicios terminó explicando alrededor del 50 % de la producción de las tres economías, pero es necesario señalar que en el caso colombiano la participación de la informalidad con bajas productividades y bajos salarios, como lo indican los respectivos índices de pobreza, es muy significativa.

Es así como se ilustra la especialización actual de Corea con una participación de la manufactura del 31 % (2012), de Malasia con un 24,9 % (Tabla 1.1). Por el contrario, Colombia fue reduciendo la participación del sector manufacturero a favor de las industrias extractivas, , antes de que el sector llegara a los niveles de país industrializado, asumiendo dentro de la globalización un rol de país exportador de materias primas, en forma similar al que le fue asignado por España en el siglo XVI. El rápido crecimiento del sector servicios de Colombia, que a diferencia de Corea y Malasia no fue el resultado de demandas industriales urbanas fue generando en su hipertrofia, los tristemente célebres cinturones de miseria urbanos. Uno de los desfases más significativos que produjo el abandono de las políticas industriales en Colombia, se dio entre algunas carreras académicas que por ejemplo llegaron a formar ingenieros de telecomunicaciones especializados en telemática, o ingenieros electrónicos con capacidad para diseñar chips al igual que los Coreanos, pero que dado el citado abandono de la fabricación de bienes complejos, no encontraron ningún empleo que requiriera ese tipo de conocimiento (INEGI, 2008).

Existe así en las economías asiáticas, un *trade-off* con cambios en la estructura de la producción a favor de los sectores de mayor conocimiento y valor agregado y con rápidos desarrollos urbanos que absorben mano de obra. Por el contrario en Colombia el cambio estructural se da de las ramas que exigen ingeniería, conocimiento y valor agregado hacia los sectores extractivos minero petroleros, de menor sofisticación y sin inclusión, en el sentido de Acemoglu y Robinson. Para estos autores, entre otras explicaciones, los países fracasan por que no logran desarrollar «las instituciones económicas inclusivas, como las de Corea del Sur o las de Estados Unidos, que posibilitan y fomentan la participación de la gran mayoría de las personas en actividades económicas que aprovechan mejor su talento y sus habilidades y permiten que cada individuo pueda elegir lo que desea». Los modelos de inclusión, implican igualdad de oportunidades para la población que migra del campo a la ciudad, en las cuales la educación intensiva, en todos los niveles de la escuela primaria hasta los doctorados juega un papel central (Acemoglu & Robinson, 2012).

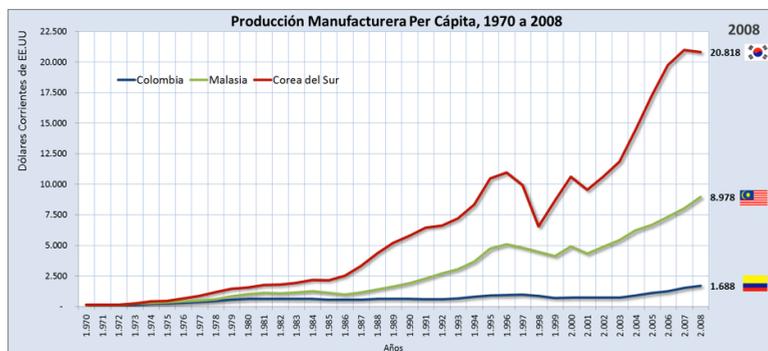
Más adelante se presenta la evolución de la producción específicamente manufacturera en las tres economías entre los años 1970 y 2008, tomando como medida de comparación la producción per cápita en dólares corrientes estadounidenses (Figura 1.3). Es notable el contraste entre la alta dinámica de crecimiento de Corea y Malasia por una parte y la parsimoniosa evolución de la industria colombiana por la otra. La brecha *-gap-* que se fue generando entre estos países, a los cuales Colombia superaba en varios indicadores de desarrollo, y Colombia es muy significativa, al punto que Colombia pasó de ser el de mayor avance relativo de las tres economías en el año de 1970, en industrialización al señalado proceso de desindustrialización y a la generación de tan solo

una fracción del valor de la producción industrial en dólares de estas dos economías ya en el año 2008. En efecto, en 2008 el valor en dólares de la producción manufacturera de Colombia representaba tan solo el 8 % de la industria coreana y el 19 % de la malasia.

En términos más específicos, se presenta la evolución de la estructura de la producción industrial en las tres economías, discriminando entre: (a) industria básica metales básicos, químicos y productos químicos, (b) industria intermedia –coque, refinación de petróleo, combustibles nucleares, productos metálicos–, (c) industria de consumo –artículos de cuero, alimentos y bebidas, muebles, textiles, productos de tabaco, productos de madera, etc.–; (d) Industria de maquinaria y equipo (mecánica, eléctrica, electrónica y de automóviles) (Tabla 1.2).

Una revisión más desagregada de la producción industrial de cada país permite evidenciar las importantes diferencias que generaron las brechas industriales entre la manufactura colombiana y las dos asiáticas.

**Figura 1.3 Producción manufacturera per cápita: Colombia, Corea y Malasia, 1970 a 2008**



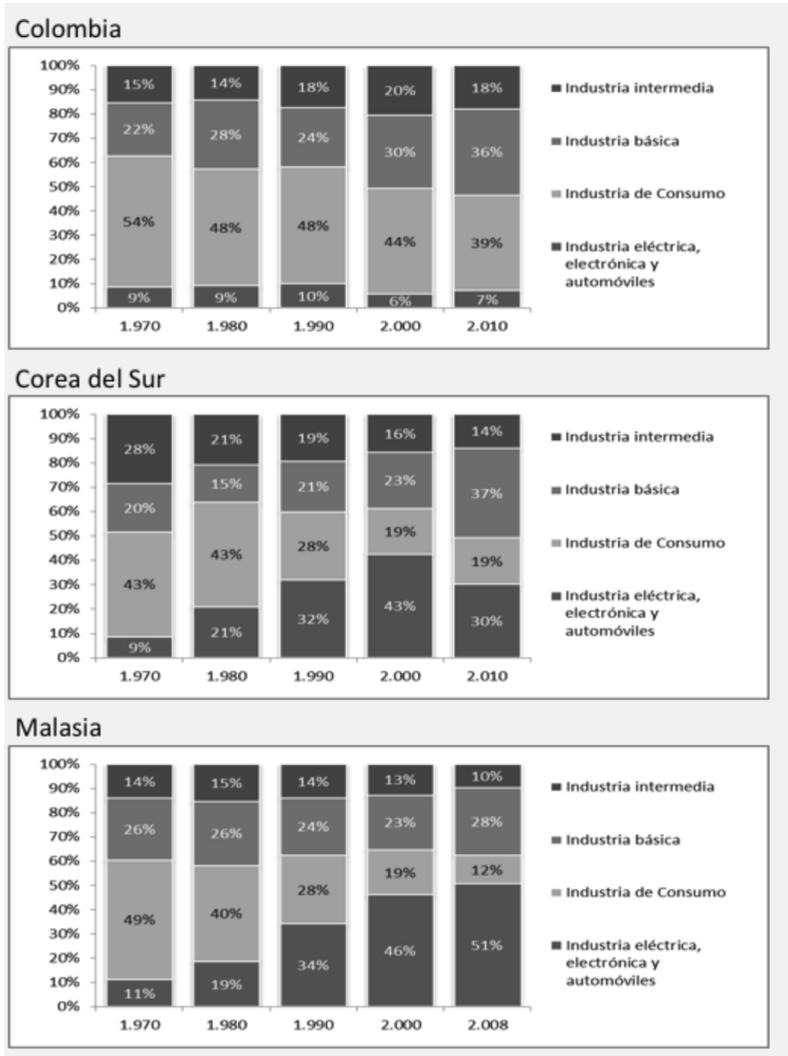
**Fuente.** Cálculo elaborado por los autores, a partir de las estadísticas de Naciones Unidas, 2012.

En forma más desagregada, se muestra la participación y su evolución, para los principales subsectores industriales de las tres economías, iniciando en el año de 1970 y hasta 2010, ordenados según el subsector de mayor participación porcentual (Tabla 1.3). En la actualidad, 40 años después de 1970, la estructura productiva colombiana apenas si sufrió algunas modificaciones importantes: a) Mantuvo su especialización en las industrias de alimentos y bebidas para abastecimiento de la canasta familiar urbana y rural, con exportaciones de muy escaso valor en dólares y volumen. b) Prácticamente desapareció el que fuera uno de sus sectores líderes: el textil reduciendo la participación de esta rama del 15 % del PIB manufacturero a tan solo el 2 %, 3) Generó una pequeña especialización en el sector químico pasando este sector del 11 % (1970) al 14% (2010) y –gracias a la inversión estatal, lo que es paradójico para el modelo neoliberal- en el sector de derivados del petróleo, del 3 % (1970) a un 15 % en el año 2010. Por lo demás, la vocación industrial del país no presentó mayores cambios. El 50 % de la industria se mantuvo

representado por los mismos sectores: alimentos y bebidas continúo aportando casi una tercera parte de la producción a lo largo de todo el periodo, seguida de los químicos y productos químicos que como se señaló aumentó levemente su participación en tanto que la industria de productos no metálicos se mantuvo alrededor del 7 %, durante el periodo de análisis.

El lento o casi nulo, cambio de la estructura industrial colombiana contrasta con la dinámica transformación productiva que tuvo lugar en Malasia y Corea del Sur. En estas dos últimas economías, el sector industrial líder en 1970 era también, como en Colombia, el de alimentos y bebidas, así como otros productos basados en la explotación de los recursos naturales –productos de caucho y plástico, tabaco, productos de madera, etc.–, los cuales se fueron industrializando y disminuyendo su participación para darle paso a sectores de mayor complejidad y mayor valor agregado en conocimiento, los bienes de capital, con productos como la industria de máquinas herramientas, la eléctrica, la electrónica y la industria automotriz en el caso de Corea del Sur.

**Tabla 1.2 Evolución de la estructura del valor agregado industrial: Colombia, Corea y Malasia, 1970 - 2010**



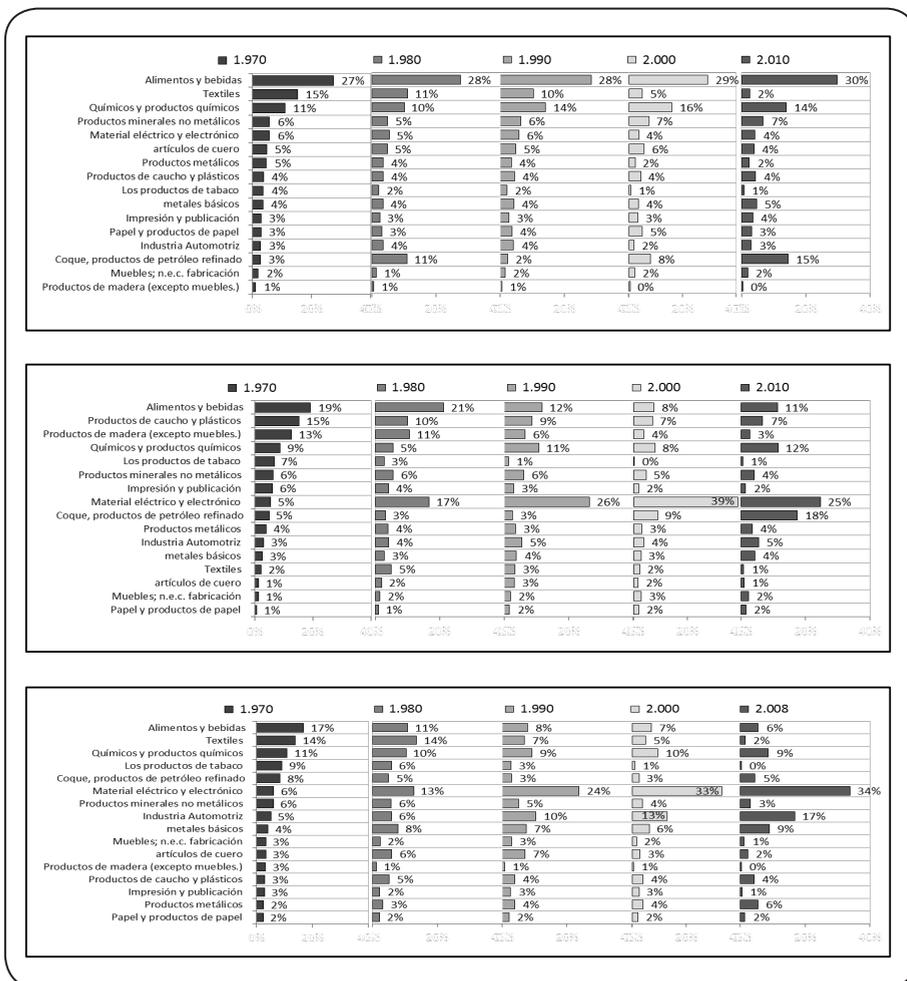
Nota. Industria de consumo: artículos de cuero, alimentos y bebidas, muebles, textiles, productos de tabaco, productos de madera –exc. muebles), otras industrias manufactureras. Industria básica: metales básicos, químicos y productos químicos, industria intermedia: coque, refinación de petróleo, combustibles nucleares y productos metálicos.

**Fuente. Elaborado por los autores, a partir de las estadísticas de las Naciones Unidas, (s.f).**

La información hasta aquí presentada refuerza la tesis de que la transformación de la estructura productiva manufacturera hacia bienes complejos rinde sus frutos; claramente existe una elevada correlación –en este caso causal– en la elevación de la participación del valor agregado industrial complejo dentro del total de la manufactura y un mayor ingreso y bienestar del país. Observe la evolución de la industria mecánica, eléctrica, electrónica y automotriz, que son las ramas productivas de mayor complejidad y valor agregado en conocimiento, frente a las de consumo con menores requerimientos de ingeniería.

Corea del Sur multiplicó por cuatro la participación de los sectores de bienes de capital, pasando de un 11 % en el año 1970 a un excelente 51 % del valor agregado industrial en el año 2008; por su parte, Malasia hizo un proceso similar, multiplicando en un número casi igual de veces la participación de dicho segmento industrial de tecnologías complejas, en tanto que en Colombia, este subsector industrial que incluye el la maquila automotriz, pasó de un modesto 9 % en el año de 1970 a una participación mucho menor del 7 % en el año 2010, avanzando como un cangrejo industrial en reversa del desarrollo hacia la complejidad. Cuando se recuerda que no solo no avanza hacia bienes complejos sino que además aún los sectores industriales de bienes de consumo están perdiendo participación dentro del PIB total se puede entender por qué en Colombia se puede hablar de un proceso de desindustrialización.

**Tabla 1.3 Participación porcentual de los principales subsectores productivos: Colombia, Corea y Malasia, 1970, 1980, 200 y 2010**



**Fuente. Elaborado por los autores, a partir de las estadísticas de las Naciones Unidas, (s.f).**

La transformación productiva que tuvo lugar en las dos economías asiáticas estuvo acompañada por una alta tasa de ahorro nacional, con promedios del 32% del valor del PIB en Corea del Sur y del 31 % del PIB en Malasia para el periodo de

1976 a 2012 (el promedio para Colombia fue de 18 % para igual periodo). Esta mayor frugalidad de las dos economías en el consumo de bienes en el mercado interno fue compensada por la creciente demanda internacional de sus productos exportados, resultado a su vez de una oferta industrial cada vez más sofisticada.

Si bien las tres economías aplicaron inicialmente modelos de corte cepalino, con énfasis en la industrialización basada en sustitución de importaciones, Corea del Sur y Malasia le dieron continuidad a esos procesos de desarrollo manufacturero, con enfoques urbanizadores explícitos y con un énfasis claramente exportador, lo cual implicó un fuerte desarrollo institucional y educativo para la Investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.

Luchar contra la pobreza utilizando la herramienta de la industrialización urbana, dar continuidad a esa industria basada en su etapa naciente en el mercado interno con estrategias explícitas y muy bien diseñadas de exportación, para finalizar en ramas de tecnología de punta, fue la ruta que Colombia truncó desde finales de la década de los años ochenta y que hoy resulta prioritario retomar, entendiendo que cada día que pasa se va haciendo más difícil un ambicioso proceso selectivo de agregación de valor en conocimiento hacia la agroindustria y la manufactura, **recordando siempre, con Corea del Sur y Malasia, que el problema de la pobreza agraria no tiene solución endógena agrícola.**

En conclusión, desde el lado de la oferta, la producción manufacturera es la dimensión que caracteriza las principales diferencias entre las dos economías asiáticas por una parte y la economía colombiana por la otra. Corea del Sur y Malasia no

sólo incrementaron rápidamente el valor del PIB manufacturero sino que además lo hicieron sobre la base de los sectores de mayor valor agregado: maquinaria y equipos, mecánicos, eléctricos, electrónicos y el sector automotor. La financiación de los dos procesos –en particular el de Corea– se efectuó a partir de altos niveles de ahorro nacional.

La transición de las tecnologías suaves a las tecnologías duras resulta ser un requisito indispensable para el aumento de las exportaciones, pues son precisamente estos mercados los que presentan mayor dinámica y elasticidades ingreso elevadas.

Desde la perspectiva de la demanda, Corea y Malasia, ante la frugalidad interna necesaria para la inversión y el ahorro, la demanda agregada final:

$$**DAF = Demanda Interna + Demanda externa**$$

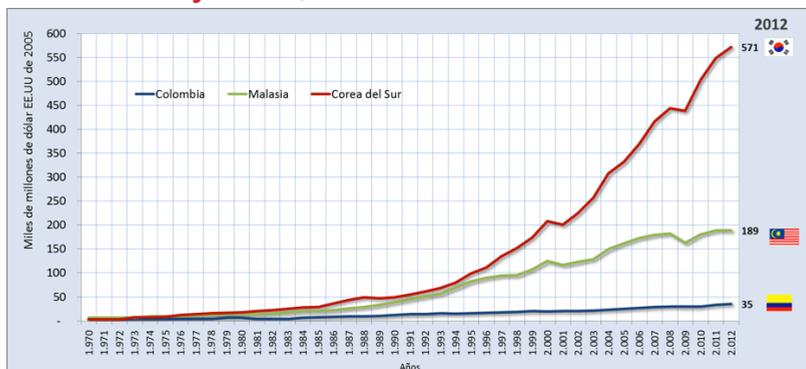
La cual se complementó en la única forma posible –ya que tenían la limitación del lento crecimiento del mercado interno– con las exportaciones. De ahí se desprendió el foco exportador de Corea y Malasia, logrando mejorar rápidamente sus niveles de vida pasando gracias a una muy dinámica demanda externa, de la frugalidad temporal a la abundancia con ingresos per cápita y condiciones de vida, muy elevados.

## 1.2 La demanda agregada y los procesos de desarrollo

Por las razones anotadas anteriormente, desde muy temprano en su proceso de desarrollo el destino principal de la producción manufacturera coreana y malasia, fueron las exportaciones. Si bien –como en la mayor parte de los indicadores económicos y sociales– en 1970 las tres economías se encontraban muy próximas en cuanto al valor de sus exportaciones, en la actualidad, Malasia exporta al mundo cinco veces el valor de las exportaciones colombianas y Corea 16 veces más. A continuación se ilustran las brechas exportadoras que se generaron entre los tres países en el periodo 1970-2012 (Figura 1.4).

Se observa allí que en el año 1970, las exportaciones de Colombia presentaban una posición intermedia en cuanto al valor per cápita con US\$177 (de 2005), duplicando con creces el valor exportado de Corea del sur (US\$ 84) en ese año. Para el año 2012, el GAP entre las exportaciones de estas dos economías simplemente se encuentran en extremos opuestos siendo las de Corea, 16 veces mayores a las colombianas y las de Malasia 5,4 veces.

**Figura 1.4 Valor de las exportaciones de bienes y servicios: Colombia, Corea y Malasia, 1970 a 2012**



**Fuente. Elaborado por los autores, a partir de datos del Banco Mundial, (2014).**

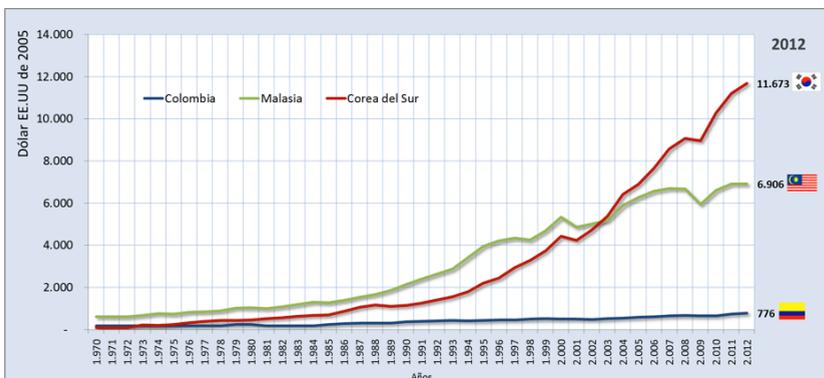
Cuando se mide este indicador de las exportaciones en términos per cápita y como proporción del PIB total, que son mejores indicadores de la brecha pues toman en cuenta el tamaño relativo de las economías, las diferencias se mantienen o aumentan; Corea exporta por habitante 15 veces más que Colombia, en tanto que Malasia lo hace en 8,9 veces más y al ponderar por el PIB total en 2012, Malasia aparece como la economía más extrovertida, exportando un 87 % de su PIB total, en tanto que Corea lo hace en un 57 % y Colombia en tan solo 18 %.

Debe anotarse que Corea del Sur presenta una tendencia hacia la extroversión de pendiente más positiva durante las últimas décadas, con una mayor proporción creciente de las exportaciones sobre el PIB total, en particular a partir de los años noventa. Por su parte, Colombia muestra una pendiente prácticamente asintótica, paralela al eje X, durante los 42 años analizados pues esta economía al mantener su oferta exportadora en mercados agrícolas o manufactureros de

tecnologías blandas y por lo tanto altamente competidos y con elasticidades ingreso bajas y precio altos, no puede basar su crecimiento en otra variable diferente al magro mercado interno, el cual mantiene la línea de pobreza en cerca del 30 % del total de la población. Con esta estrategia exportadora las exportaciones colombianas solo pueden crecer muy poco como proporción de su PIB total.

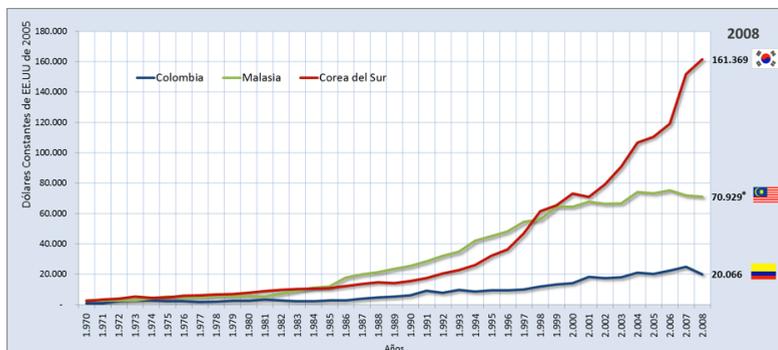
Por el contrario, conscientes de que la demanda agregada final es el secreto del crecimiento, las economías asiáticas realizaron significativos esfuerzos exportadores como su estrategia permanente de crecimiento. Así, los valores alcanzados por las exportaciones representan tradicionalmente una proporción importante y creciente del valor del PIB de estas dos economías, y en el caso de Malasia el valor del comercio exterior (X+M) ha llegado a superar en varias ocasiones el 100 % del valor de su producción interna (PIB) (Figura 1.5; Figura 1.6).

**Figura 1.5 Valor de las exportaciones de bienes y servicios per cápita: Colombia, Corea del Sur y Malasia, 1970 a 2012**



**Fuente.** Elaborado por los autores, a partir de datos del Banco Mundial, (2014).

**Figura 1.6 Valor de las exportaciones manufactureras por trabajador empleado en la industria: Colombia, Corea y Malasia, 1970 a 2008**



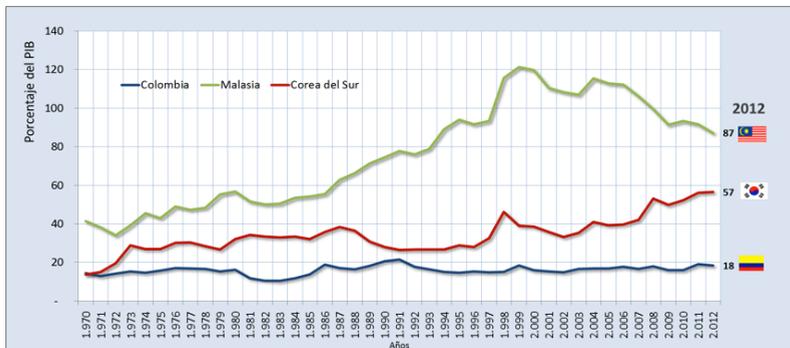
**Nota:** Malasia 2008, valor proyectado por los autores.

**Fuente.** Elaborado por los autores, a partir de datos del Banco Mundial, (2014).

Quando se analiza el indicador de productividad exportadora manufacturera de los tres países, las diferencias se acentúan. Se observa que en las exportaciones manufactureras por trabajador empleado en la industria, existe un liderazgo absoluto de la industria coreana que duplica la productividad exportadora de Malasia y es ocho veces la productividad manufacturera exportadora Colombiana.

Normalmente el flujo del comercio internacional es dinámico en ambos sentidos, siendo las importaciones un componente muy importante del proceso de internacionalización de las economías. Las diferencias encontradas para estos países en la variable exportaciones se mantienen en los valores (ponderados per cápita) de las importaciones. Esta variable mantiene el mismo orden por país al encontrado para las exportaciones, liderada por Corea del sur con US\$ 8.190 para el año 2008, seguido por Malasia con US\$ 5.606 y a varios miles de dólares de distancia Colombia, con US\$ 921.

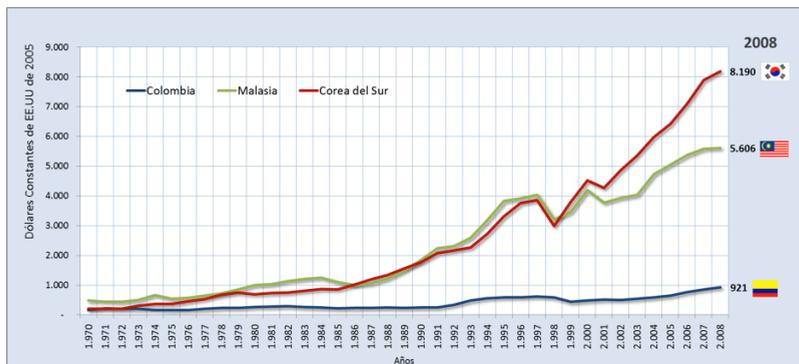
**Figura 1.7 Exportaciones de bienes y servicios como proporción del PIB: Colombia, Corea y Malasia, 1970 a 2012**



Nota: las exportaciones de bienes y servicios representan el valor de todos los bienes y demás servicios de mercado prestados al resto del mundo. Incluyen el valor de las mercaderías, fletes, seguros, transporte, viajes, regalías, tarifas de licencia y otros servicios tales como los relativos a las comunicaciones, la construcción, los servicios financieros, los informativos, los empresariales, los personales y los del Gobierno. Excluyen la remuneración de los empleados y los ingresos por inversiones (anteriormente denominados servicios de los factores), como también los pagos de transferencias. El coeficiente entre este valor y el total del PIB puede superar el valor de 1 toda vez que un país puede exportar bienes y servicios superiores a los producidos internamente.

**Fuente.** Elaborado por los autores, a partir de datos del Banco Mundial, (2014).

**Figura 1.8 Importaciones totales per cápita: Colombia, Corea y Malasia, 1970 a 2008**



**Fuente.** Elaborado por los autores, a partir de datos del Banco Mundial, (2014).

Como se muestra más adelante (Figura 1.9), las diferencias no cambian sustancialmente al considerar únicamente las importaciones manufactureras per cápita para las tres economías; en una posición superior se ubican las dos economías asiáticas, en tanto que Colombia se ubica en una posición considerablemente inferior, que se corresponde con el valor de las exportaciones en la balanza comercial.

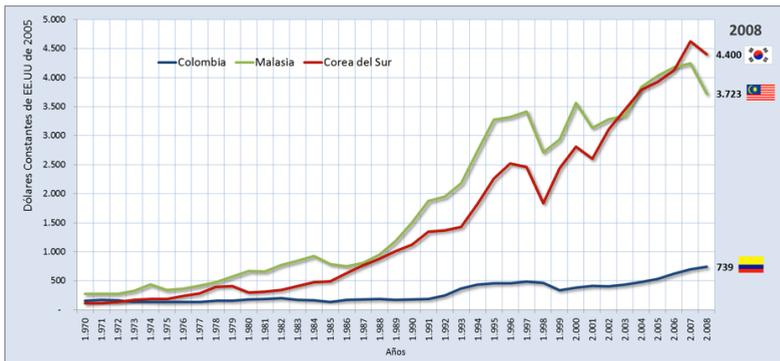
Con todo, los flujos de comercio internacional de las tres economías exhiben historias muy diferentes a lo largo del tiempo (Figura 1.9). Corea del Sur inicia los años setenta con el mayor déficit comercial de las tres economías, en tanto que Colombia y en mayor escala Malasia, disfrutaban con mayor frecuencia de superávits comerciales, al menos hasta la crisis de los 80, donde las tres economías enfrentaron un cuatrienio de déficit comercial, que luego dio paso a un periodo de superávit en las tres economías por casi una década y que luego se vería interrumpido por la crisis de inicios de los noventa, para el caso de las dos economías asiáticas, registrando importantes déficits comerciales. Para el año de 1993, época de la apertura comercial impulsada por el Consenso de Washington, Colombia entra en una carrera deficitaria y se mantiene así –con algunas variaciones– por el resto del periodo hasta el año 2012; entre tanto, las dos economías asiáticas experimentan un fuerte salto exportador en el año de 1997, generando importantes superávits comerciales hasta finales del año 2012.

Por último, la vocación altamente exportadora de las economías malasia y coreana se reconfirma al analizar los indicadores de apertura de estas economías, medidos como el valor del intercambio comercial (exportaciones más importaciones) sobre el valor del PIB:

$$\text{Índice de Apertura} = (X+M/PIB)$$

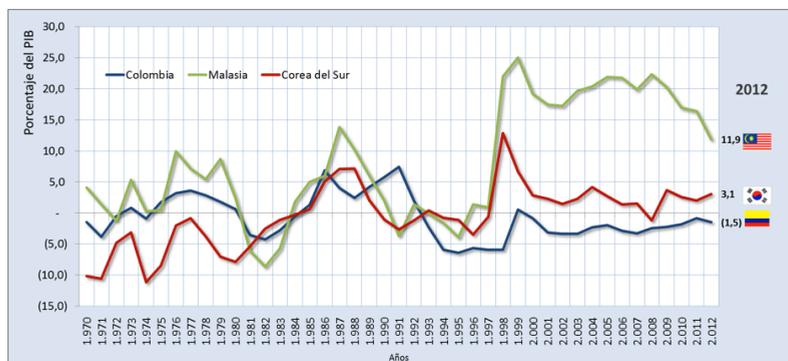
Las dos economías asiáticas apalancaron su crecimiento en una estrategia de apertura comercial basada, como ya se ha demostrado, en un crecimiento constante de las exportaciones, en tanto que Colombia soportó su crecimiento en las variables locales de la demanda agregada interna—consumo de los hogares, inversión estatal y extranjera minero-petrolera y gastos del Gobierno—. Como se verá más adelante, la Inversión Extranjera Directa no jugó en este último país un papel relevante hasta el inicio de la reciente bonanza minero-petrolera (Figura 1.10).

**Figura 1.9 Valor de las importaciones manufactureras per cápita: Colombia, Corea y Malasia, 1970 a 2008**



**Fuente.** Elaborado por los autores, a partir de datos del Banco Mundial, (2014).

**Figura 1.10 Balanza comercial de bienes y servicios: Colombia, Corea y Malasia, 1970 a 2012**



**Fuente.** Elaborado por los autores, a partir de datos del Banco Mundial, (2014).

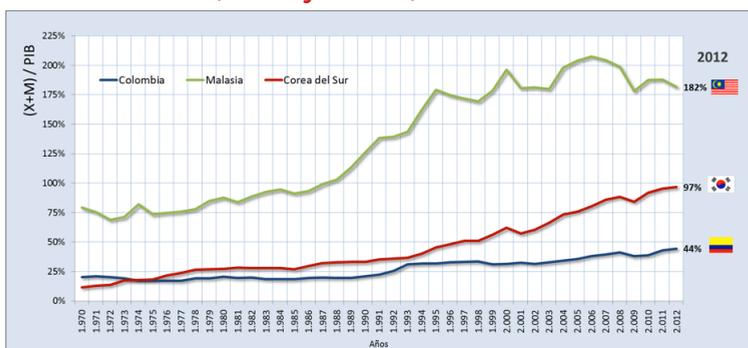
En todo caso, la importante distancia que toma Malasia de Corea del Sur respecto a este indicador de apertura comercial, se explica principalmente por el mayor desarrollo del mercado interno coreano, país que elevó sus ingresos per-cápita y la capacidad adquisitiva de la población de manera muy significativa, mayor que Malasia y muy superior a Colombia.

Un indicador adicional sobre la dinámica exportadora coreana, es el intercambio comercial por habitante –exportaciones más importaciones sobre población total– en el cual se observa, una dinámica mucho más acelerada en el caso coreano, superando los valores de Malasia hacia el año 2001. De nuevo, la trayectoria seguida por la economía colombiana traza un comportamiento llano, de una naturaleza muy diferente a la alta dinámica comercial de estas economías industriales, mostrando un nivel de integración al mercado mundial extremadamente bajo. La pendiente positiva de los años recientes en Colombia, se debe a las exportaciones de los productos mineros y petroleros, cuyos pronósticos de precios y

de producción son negativos y que llevarán rápidamente a esta economía a enfrentar una condición muy preocupante.

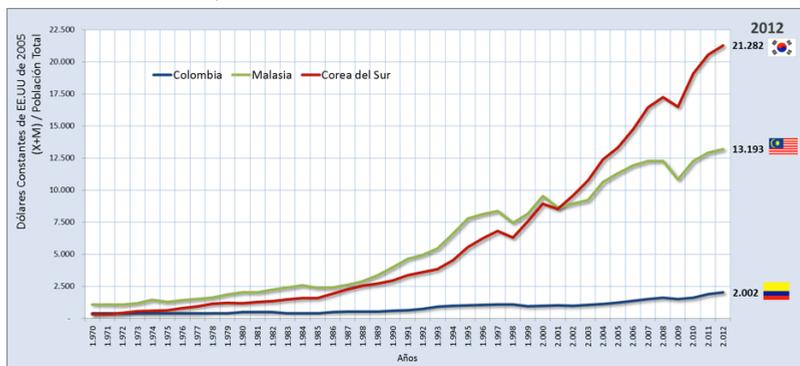
Como lo señaló Michael Porter hace varios años, un país que basa su desarrollo en ventajas comparativas como los recursos naturales no renovables y no en las ventajas competitivas, que si se pueden aumentar y desarrollar, no tiene futuro. Corea del Sur y Malasia, entendieron a Porter antes de que él lo dijera y se concentraron en el desarrollo de las Ventajas Competitivas. (Porter, 2001).

**Figura 1.11 Índice de apertura media según el intercambio comercial: Colombia, Corea y Malasia, 1970 a 2012**



**Fuente. Elaborado por los autores, a partir de datos del Banco Mundial, (2014).**

**Figura 1.12 Intercambio comercial por habitante: Colombia, Corea y Malasia, 1970 a 2012**



**Fuente. Elaborado por los autores, a partir de datos del Banco Mundial, (2014). (Exportaciones más importaciones sobre población total).**

En síntesis, los indicadores de comercio exterior para Corea, Malasia y Colombia, corroboran la tesis de que si una economía logra la conjunción positiva de rápido crecimiento en la demanda externa y en la interna, la pobreza se reducirá y el nivel de vida aumentará rápidamente. Y es necesario hacer esta afirmación tautológica, pues ella parece no ser entendida en su exacta dimensión por algunos líderes colombianos.

La demanda externa –exportaciones– aumenta si y solo si, la economía y sus empresarios logran agregar valor en conocimiento a sus productos, posicionar las marcas y lograr diferenciaciones importantes. Estas condiciones sustentadas en serios procesos de I+D+i<sup>3</sup>, son las que permiten ofrecer y vender productos en los mercados dinámicos con elasticidad ingreso elevada y elasticidad precio baja y por lo tanto aumentar realmente las exportaciones, garantizando la dinámica de la demanda externa. Si a la vez, el mercado interno se va

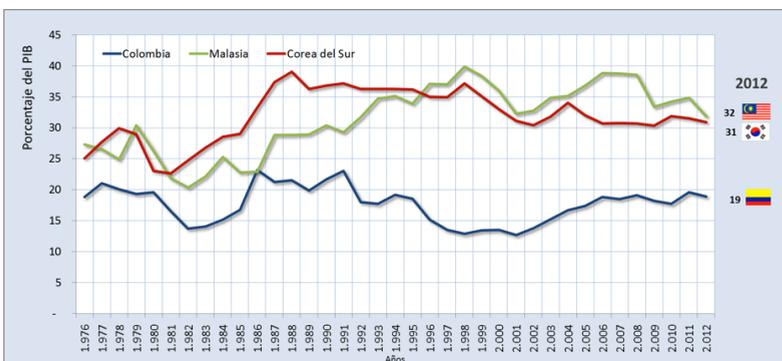
<sup>3</sup> I+D+i: Investigación, Desarrollo e Innovación.

fortaleciendo rápidamente (demanda interna), con crecimiento rápido de los salarios y de los ingresos de las familias y con la disminución de la informalidad, la economía logra aumentar su nivel de vida con una estabilidad política importante.

Como para un país como Colombia la exportación de bienes sustentada en salarios bajos ya no es una posibilidad cierta, pues hay muchos países más pobres que le compiten, queda tan solo la posibilidad de exportar bienes de tecnologías intermedias, los cuales no se hacen competitivos por el componente de bajos salarios.

La investigación realizada por los autores de este libro sobre las compañías colombianas que perduran y sobresalen en la actividad exportadora de productos manufacturados no tradicionales, encontró que en todas ellas los salarios que se pagan están bien por encima del salario mínimo legal vigente. (Avellaneda, Nieto, Ortiz, y Orjuela, 2012).

**Figura 1.13 Ahorro bruto: Colombia, Corea y Malasia, 1976 a 2012**



**Fuente.** Elaborado por los autores, a partir de datos de las Naciones Unidas, (2012).

### 1.3 Las brechas en el desarrollo social

#### 1.3.1 La brecha en educación

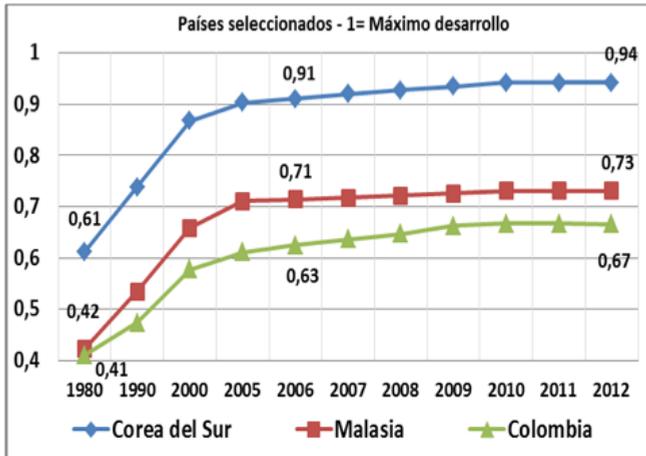
El componente de Educación del índice de Desarrollo Humano (IDH) mantiene los mismos rankings establecidos para los indicadores económicos de los tres países, quedando en el primer lugar del desarrollo de la educación, Corea del Sur con un valor cercano al máximo desarrollo (1) de 0,94, seguido por Malasia (0,73) y finalmente Colombia (0,67). Estas clasificaciones de los tres países son el resultado de las políticas educativas aplicadas y la particular importancia que en cada país se le da a esta variable como uno de los elementos determinante del desarrollo industrial (Figura 1.14).

El gasto estatal en educación, es en todos los países que alcanzaron un elevado desarrollo económico y social, la herramienta de mayor impacto. Así, en forma consistente con los niveles de desarrollo alcanzados por las tres economías en estudio, las inversiones que ellos han realizado mantienen las mismas proporciones en las que Corea del Sur realiza la mayor inversión, Malasia una segunda y Colombia el tercer nivel.

En Corea del Sur, después de mantener durante el siglo XIX el modelo imperial japonés con algunos tintes de la cultura China, el sistema educativo se conformó como un sistema cerrado, reservado solo para las élites y diseñado básicamente para formar una servidumbre leal. Se llegó a prohibir a principios del siglo XX, la enseñanza de la historia coreana y el dictar clases en el idioma nativo, estableciendo la obligación de educar solamente en el idioma japonés. A partir de la mitad del siglo XX con la Ley de la Educación de 1949, se crea la obligación y gratuidad para la educación primaria, se crean escuelas

normales con la posibilidad de educar en la lengua coreana, se dan algunos pasos para impulsar la educación secundaria y la universitaria y se inician campañas para luchar contra el analfabetismo en adultos (Figura 1.14).

**Figura 1.14 Índice de Desarrollo Humano (IDH), educación**



Fuente. IDH PNUD, (2013).

Sin embargo, este proceso que apenas comenzaba fue brutalmente interrumpido el 25 de junio de 1950 por la invasión del ejército de Corea del Norte, seguida de los ejércitos chinos que condujeron al país al caos de la guerra de Corea.

En diciembre de 1968, la Carta Nacional para la Educación (National Chart of Education) definió las grandes orientaciones que seguiría la educación coreana con numerosas reformas al sistema tradicional principalmente aboliendo los exámenes de admisión hasta ese momento altamente selectivos, por no decir excluyentes, y dirigiendo la educación en coherencia con las metas de los planes de industrialización manufacturera y las demandas de mano de obra del proceso liderado por los

*chaebols*<sup>4</sup>. A partir de 1970 se realiza un gran esfuerzo para alcanzar rápidamente coberturas del 100 % en la escuela primaria alcanzando cuatro millones de alumnos en cerca de 5.544 escuelas. (Gauthier, 2002).

En los años noventa, Corea del Sur decidió convertir la educación en una de las estrategias fundamentales para su desarrollo, aumentando de manera muy rápida su inversión en el mejoramiento del capital humano. Como se indica más adelante (Figura 1.15), esta economía multiplicó por más de 10 veces su gasto en educación total, pasando de menos de USD\$ 2.000 millones en 1990 a más de USD\$ 48.000 millones en 2013. La coherencia del modelo Coreano es elevada pues paralelamente a la decisión de alcanzar un desarrollo manufacturero exportador, se le asigna a la educación y a la ciencia y la tecnología los papeles de sustento básico de la estrategia general de lucha contra la pobreza. Como se verá más adelante, los procesos de investigación y desarrollo científico y tecnológico recogen los frutos de los procesos de masificación y elevación de la calidad de la educación en los niveles primario, básico y superior.

Por su parte, Malasia también decidió desde los inicios de la década del 90, elevar significativamente el gasto en educación como proporción de su PIB. En efecto, este país comenzó a invertir una cifra elevada en la educación multiplicando por 4 dicha inversión, pasando de menos de USD\$ 1.000 millones en 1990 a USD\$ 13.000 millones en 2013.

---

<sup>4</sup> *Chaebols* es el término Coreano utilizado para definir los conglomerados industriales tales como Samsung, LG, Hyundai, Kia, Lotte, SK Group, etc.

En términos de la inversión en educación como porcentajes del PIB los dos países asiáticos tienen proporciones superiores a la colombiana que en 2009 invertía tan solo en 4,7 %, mientras que en el caso de Corea del Sur esta inversión es superior (5 %) y en Malasia del 6 %. Se puede afirmar que estas diferencias de inversión y su correlación con el desarrollo económico, si son, en este caso, relaciones de causalidad.

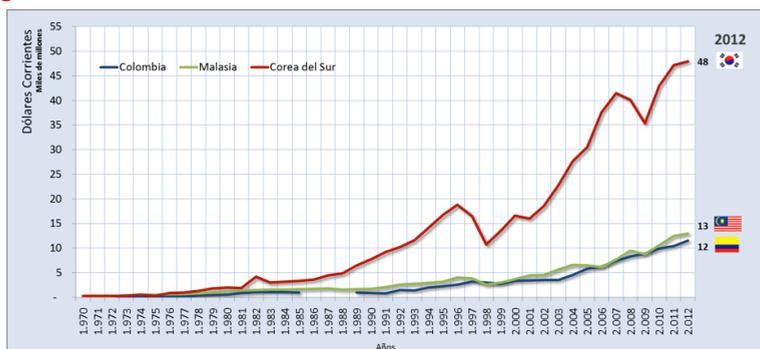
En Malasia, las divisiones étnicas marcan notoriamente el desarrollo económico y social malasio. Desde la educación primaria existen escuelas públicas –financiadas y operadas por el Gobierno– una parte de las cuales son específicamente para niños malasios de origen chino y las escuelas Tamil, que aceptan los niños de origen Indio cuyas familias viven en Malasia.

Después de recibir la educación primaria en las escuelas de tipo nacional, algunos estudiantes pueden optar por estudiar en las escuelas secundarias independientes de origen chino, similares a los sistemas de escuela secundaria existente en China continental y en Taiwán. Todos los estudiantes de las escuelas secundarias chinas deben rendir pruebas estandarizadas de aprobación en los dos niveles de secundaria. Las calificaciones obtenidas por los estudiantes en estas pruebas son reconocidas como la calificación de entrada en muchas instituciones educativas de tercer nivel no solo en Malasia, sino también en países como Singapur, Taiwán, Australia, China y algunos países europeos, así como en las universidades privadas de Malasia.

Todos los estudiantes pueden solicitar la admisión en el nivel final de secundaria, que es de uno o dos años, siendo este un programa educativo gestionado por el Ministerio de Educación, pero para la admisión final se aplica una cuota basada en la raza, con un 90 % de los cupos reservados para los

Bumiputeras (palabra que significa hijos de la Tierra, nativos malasios) y el otro 10 % para los no-Bumiputeras –indios, chinos y otras etnias–.

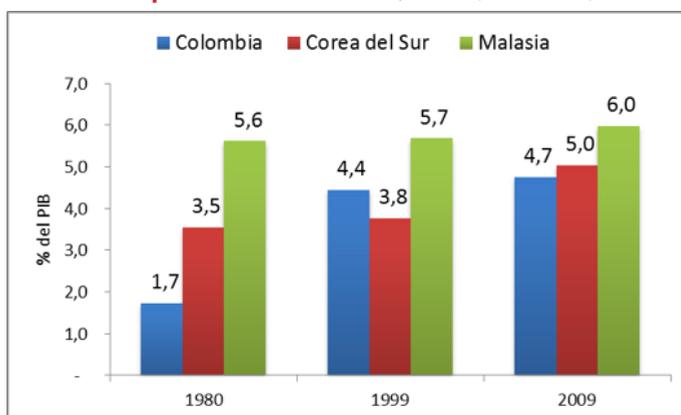
**Figura 1.15 Gasto en educación (US\$ actuales)**



Nota. El término gastos en educación se refiere a los gastos operativos corrientes en educación, que incluye sueldos y salarios, y excluyen inversiones de capital en edificios y equipos.

**Fuente. Elaborado por los autores, a partir de datos del Banco Mundial, (2014).**

**Figura 1.16 Gasto público en educación, total (% del PIB)**



**Fuente. Elaborado por los autores, a partir de datos del Banco Mundial, (2014).**

Cifras ilustrativas de los resultados alcanzados de las políticas de educación y ciencia y tecnología es el número de investigadores por cada millón de habitantes que para el año 2011, de acuerdo con el Banco Mundial, era así:

Corea:	5.928 investigadores/millón de hab.
Malasia:	1.643 investigadores/millón de hab.
Colombia:	184 investigadores/millón de hab.

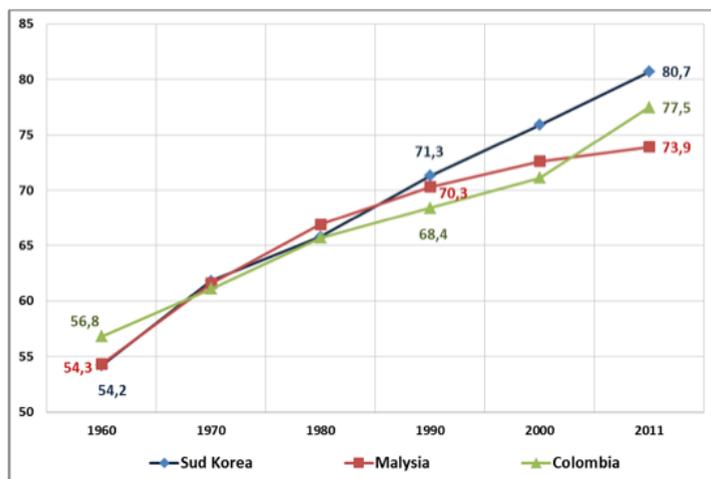
Estas cifras reflejan la importante brecha existente en cuanto al capital humano de primer nivel entre las dos economías asiáticas y Colombia, que es condición sine qua non para la creación de ventajas dinámicas, el desarrollo industrial y la diferenciación de productos en el mercado internacional.

### 1.3.2 La Esperanza de Vida al Nacer (EVN)

Para la organización internacional, World Life Expectancy, la EVN en el sentido estadístico es una probabilidad y “desde una perspectiva global, es el número promedio de años que un niño recién nacido podría vivir, si las condiciones de vida en el momento de su nacimiento siguen siendo las mismas durante toda su vida”. Si las condiciones de vida mejoran la probabilidad de vivir más años lógicamente aumenta.

La Esperanza de Vida al Nacer (EVN), constituye uno de los mejores indicadores del desarrollo social de las economías, pues la probabilidad de vivir un determinado número de años refleja sin duda las condiciones generales de vida tales como el acceso a los servicios de salud, el consumo de proteínas, la morbilidad y la mortalidad, las condiciones de las viviendas y otros aspectos generales que aumentan o disminuyen la probabilidad de vivir un determinado número de años (Figura 1.17).

**Figura 1.17 Esperanza de Vida al Nacer: Colombia, Corea y Malasia 1960 - 2011**



Fuente. Elaborado por los autores, a partir de datos del PNUD, (2014).

### 1.3.3 El Índice de Desarrollo Humano (IDH)

El Índice de Desarrollo Humano (IDH), es un indicador propuesto por el PNUD para medir el nivel de desarrollo humano de un territorio y se basa en tres indicadores específicos:

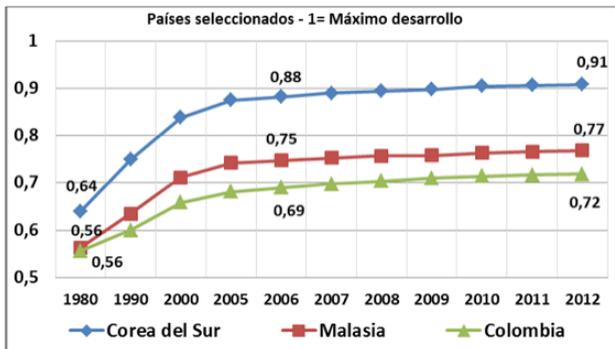
- Longevidad promedio, medida en función de la esperanza de vida al nacer.
- Nivel educacional, medido en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos –ponderación, dos tercios– y la tasa bruta de matrícula combinada de primaria, secundaria y superior –ponderación, un tercio–.
- Nivel de vida, medido por el PIB real per cápita (PPA en dólares).

Para el cálculo del IDH, el PNUD ha establecido valores mínimos y máximos para cada uno de los indicadores:

- Esperanza de vida al nacer: 25 y 85 años.
- Alfabetización de adultos: 0 % y 100 %
- Tasa bruta de matrícula combinada: 0 % y 100 %
- PIN real per cápita (PPA en dólares): 100 dólares y 40.000 dólares.

Para cada componente del IDH se obtiene un índice, aplicando la Formula general (Figura 1.18). Se trata de un promedio simple del índice de esperanza de vida, el índice de nivel educativo y el índice del PIB real per cápita (PPA en dólares) ajustado. Es decir se calcula dividiendo por tres, la suma de los índices parciales. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD, 2014).

**Figura 1.18 Índice de Desarrollo Humano –IDH Total–**



**Fuente. United Nations Development Programme - UNDP - Human Development Reports, (2013).**

En 2013, en el indicador del desarrollo humano de las Naciones Unidas, Corea clasificó en la posición 15, Malasia en la 62 y Colombia en la 98, dentro del ranking establecido para los 187 países del mundo en los cuales se construye dicho índice.

### 1.3.4 Análisis de regresión de las variables del crecimiento, la competitividad y el desarrollo social

Los indicadores del crecimiento, la competitividad y del desarrollo social de las economías fueron analizados en un proyecto específico de este grupo de investigación, testeando la hipótesis de que un crecimiento de la competitividad y de los procesos de industrialización, se acompaña de elevadas y rápidas mejoras en las variables del desarrollo social y aún más, que las mejoras de los niveles de vida, conducen a un círculo virtuoso del desarrollo económico y social, en el cual las mejoras de los ingresos y de la calidad de vida se traducen en un aumento de la productividad por las condiciones de nutrición, salud y otras y constituyen adicionalmente un estímulo a la demanda agregada final interna y por lo tanto de crecimiento del PIB<sup>5</sup>. Como lo corroboran una vez más los casos de Corea y Malasia, las expansiones del mercado interno sobre la base de la mejora de los ingresos de las familias, contribuyeron significativamente al crecimiento económico y estuvieron lejos de constituir un obstáculo al proceso.

En la investigación citada, a partir de una ecuación básica que correlacionó datos para 135 países del mundo, entre el PIB por habitante como variable dependiente y el Índice de Competitividad Global (ICG) del *World Economic Forum*, las condiciones generales de vida con el citado Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD y con el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, se obtuvieron

---

<sup>5</sup> Los resultados de esta etapa de la investigación de economía comparada que adelanta el grupo de entorno económico fueron publicados por la *Université du Québec à Chicoutimi* en Nieto Mauricio, 2012. *Review Organisations & Territoires*, 2013. *Éléments préliminaires pour construire des modèles alternatifs de croissance économique pour les pays émergents*. UQAC, Quebec, Canada. (Nieto, 2012).

resultados estadísticamente significativos con la aceptación de la hipótesis de que el crecimiento económico coincide rápidamente al desarrollo social y que no es condición necesaria el mantenimiento de bajos salarios –como lo recomendaban Lewis y Kuznets–.

La ecuación:

$$\text{PIBph} = f \{ \text{Competitividad de la economía,} \\ \text{condiciones generales de vida de la población,} \\ \text{funcionamiento de las instituciones} \},$$

Se construyó con una base de datos recolectados para un análisis de corte transversal –*cross-section*– con observaciones de 2010 para 193 países registrados con reconocimiento internacional y perteneciente a las Naciones Unidas. De estos 193 estados, se obtuvieron datos sobre PIBph y Esperanza de Vida al Nacer para 189 naciones, sobre competitividad con sus variables desagregadas para 133 países, sobre el funcionamiento de las instituciones (IPCo) para 173 países y sobre educación para 169 países. Se pudo establecer así, una muestra altamente representativa de nivel mundial, con 193 países reconocidos por Naciones Unidas, para las variables del modelo de forma que se pudieran realizar las correlaciones simples así como los análisis de regresión multivariable. Dentro del grupo de 133 países seleccionados con indicadores de competitividad y de 169 con los indicadores de desarrollo social y de percepción de la corrupción, clasificaron 17 países latinoamericanos. Para los análisis que utilizan la información sobre competitividad en la búsqueda de los impactos por Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO), la muestra se limitó a 133 observaciones puesto que el Índice de Competencia Global (ICG) en la actualidad sólo se registra para este número de economías.

Con esta información, se hicieron dos tipos de análisis diferentes encaminados a encontrar esta la relación entre las variables.

- En primer lugar, se realizaron las estadísticas des-criptivas básicas y el análisis de correlación que finalizó demostrando –como era de esperarse– dada la reflexión realizada, una relación muy fuerte entre el PIBph, la competi-tividad, las variables del Desarrollo Humano y el índice de la corrupción.
- En segundo lugar, se realizó el ejercicio de MCO, para encontrar el impacto promedio de cada indicador sobre el PIB per cápita.

El enfoque de MCO permitió encontrar estimadores que miden el impacto promedio de cada variable sobre el PIB por habitante. Se estimó el modelo citado, así:

$$\text{PIBph} = f(\text{IGC}, \text{EVN}, \text{EDU}, \text{IPC}_o).$$
$$\text{PIBph} = \alpha + \beta_0 \text{IGC} + \beta_1 \text{EVN} + \beta_2 \text{EDU} + \beta_3 \text{IPC}_o$$

Dónde:

PIBph: Producto Interno Bruto por habitante,

IGC: Índice Global de Competitividad

EVN: Esperanza de Vida al Nacer

EDU: Índice de Educación de Naciones Unidas

IPC<sub>o</sub>: Índice de percepción de la corrupción

β<sub>i</sub>: Los respectivos coeficientes.

Se utilizó un modelo doblemente logarítmico que representa las elasticidades pertinentes, quedando la ecuación de la siguiente manera:

$$\text{Log(PIBph)} = \text{Log}(\alpha) + \beta_0 \text{Log(IGC)} - \beta_1 \text{Log (EVN)} + \beta_2 \text{Log(EDU)} + \beta_3 \text{Log(IPCo)}$$

Y los coeficientes encontrados con estadísticos,  $R^2$  y probabilidades, significativas:

$$\text{Log(PIBph)} = -5,639 + 2,159 \text{ IGC} + 2,184 \text{ EVN} + 0,557 \text{ EDU} + 1,586 \text{ IPCo}$$

Sobre la base conceptual y teórica expuesta a través de la investigación realizada en ese momento, el Modelo utilizó como variables explicativas los cuatro índices ICG, EVN, EDU e IPCo, mientras que en una segunda instancia se excluyó el Índice de Competitividad Global –ICG-, lo cual permitió ampliar el tamaño de la muestra de las economías a 169 países y testear exclusivamente el poder explicativo de las variables de desarrollo humano y la institucional.

El análisis detallado de los dos países analizados Corea del Sur y Malasia –países que fueron incluidos en la base de datos original- corroboran los resultados generales de la primera etapa de la investigación en su análisis de *cross-section*, pues tanto Corea del Sur como Malasia alcanzaron desde muy temprano en su proceso de industrialización y crecimiento del PIB por habitante, elevadas mejoras en sus indicadores de desarrollo social.

# Parte II

---

## Sobre la naturaleza y causas de las brechas

---

*«No existe un país subdesarrollado condenado por la escasez de sus recursos. Muchas naciones ricas lo fueron. El mundo se divide entre países bien gestionados o pobremente gestionados»*

–Peter Druker–



# Capítulo 2.

## Las políticas sectoriales aplicadas

---

«La globalización —en forma de crecimiento basado en las exportaciones— contribuyó a sacar a los países del Este Asiático de la pobreza.... Estos países gestionaron la globalización: fue su capacidad para sacar partido de la misma, sin que ésta se aprovechara de ellos, lo que explica su éxito».

—Joseph Stiglitz (2006)—

### 2.1 Los procesos de desarrollo de los países analizados

Como se señaló desde la Introducción de este libro, el cambio en la estructura de la producción de una economía, en que los sectores y productos complejos que contienen los mayores valores agregados en conocimiento ganan participación porcentual dentro del conjunto, son un claro indicador de su nivel de desarrollo.

Igualmente, se debe recalcar que los sectores de mayor dinamismo en el comercio internacional son aquellos cuyos bienes se fabrican con tecnologías más complejas, pues las elasticidades ingreso de este tipo de productos son elevadas y sus elasticidades precio bajas, es decir que la demanda de estos bienes complejos responde positivamente y de manera más que proporcional a aumentos en el ingreso promedio de las economías y presentan disminuciones en la demanda menos que proporcionales ante aumentos unilaterales en sus precios. Al ser complejos y por lo tanto menos competidos que

los bienes producidos por el gran número de países atrasados que existen en el mundo, la demanda de este tipo de productos no presenta caídas muy fuertes ante aumentos de sus precios, dependiendo claro está del grado de competencia en que se encuentre el mercado del determinado bien.

Los productos agrícolas que producen la mayor parte de los países intertropicales, es decir los más de 140 países de América Latina, Asia, África y Oceanía, entre los cuales se encuentran Malasia y Colombia, tienen este tipo de elasticidades ingreso menores a la unidad en los mercados internacionales, particularmente, en los de los países desarrollados y en los emergentes, pues en ellos a medida que aumenta el ingreso promedio, los habitantes van sustituyendo el consumo de bienes perecederos de origen agrícola, por el de bienes durables o semidurables, como autos, electrodomésticos, muebles, motos, vajillas o calzado y en etapas superiores de desarrollo, por electrónica sofisticada y servicios culturales y de entretenimiento como el arte y el turismo.

Llama la atención en este punto de los focos de negociación de Colombia en su TLC con Corea, que [...]después de cuatro rondas y tres mini rondas de negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) ....., Colombia no se siente satisfecha con las ofertas del país asiático para abrir su mercado de alimentos, que es uno de los intereses ofensivos colombianos. El tema agropecuario en la negociación «ha sido muy difícil», reconoció el jefe del equipo colombiano, Santiago Pardo, particularmente en carnes y lácteos (Portafolio, 2011).

Basta con observar el mapamundi para ver que la oferta de productos tropicales agrícolas de Colombia, país que se encuentra a más de 16 mil kilómetros de distancia de Corea del

Sur, difícilmente competirá en productos agrícolas estándar de tecnología blanda, con países de similar o aún mayor desarrollo agrícola y geográficamente muy próximos a Corea del Sur, tales como Filipinas —1,7 mil kilómetros—, Malasia —4 mil kilómetros—, Vietnam —3 mil kilómetros—, Tailandia —4 mil kilómetros— o Brunei, Laos, Camboya, la parte sur de China, India, Sri Lanka y otra gran cantidad de países del Asia y África, que compiten con ventaja geográfica y aún tecnológica, en los mismos productos que Colombia intentará a exportar desde esos 16 mil kilómetros de distancia.

Consecuentemente, para competir con mayor dinámica en los diferentes mercados con los que se han firmado los TLC, como con Corea del Sur, Colombia tendría que producir bienes manufacturados o agroindustriales con mayor valor agregado en conocimiento y mayor complejidad, pues como lo señalan Hausmann, Hwang y Rodrik (citado por Ocampo, 2011), la [...] calidad o contenido tecnológico de las exportaciones es un determinante fundamental del crecimiento de los países. Los países especializados en exportaciones con alto contenido tecnológico tienden a crecer más rápidamente, seguidos por aquellos en que predominan exportaciones de media y baja tecnología, en tanto que los países con estructuras exportadoras basadas en recursos naturales tienden a crecer más lentamente. Adicionalmente, los productos manufacturados de mercados dinámicos no sufren las volatilidades de los precios de las materias primas.

Las bonanzas como las minero-petroleras son de corto alcance pues además de ser recursos no renovables, con explotaciones que pueden causar graves daños ecológicos, sólo sobreviven mientras duran los excesos de demanda — China e India— o existen restricciones en la oferta —OPEP

o regulación de la producción de petróleo en EE.UU.—. Estas distorsiones del mercado, generan coyunturales períodos de elevados precios de las materias primas, los cuales no perduran. Además, al ser bienes no renovables los productos minero petroleros comprometen el futuro de las nuevas generaciones, pues generalmente se agotan rápidamente.

Cabe señalar también, que las especializaciones industriales de maquila como las que existieron en el Norte de México, con exportaciones de alto componente importado y sin desarrollos tecnológicos internos de los sectores vinculados, al no generar demandas derivadas locales significativas, sin encadenamientos adelante ni atrás, tampoco incentivan los procesos de investigación y divulgación de conocimiento ni los vectores de arrastre tecnológico, siendo por lo tanto sectores que en síntesis, en el mediano plazo, al igual que los recursos no renovables, tampoco promueven el desarrollo económico sostenible. Precisamente, los productos maquilados de elevados componentes importados no fueron las especializaciones de los casos exitosos en estudio: Corea del Sur y Malasia.

### 2.1.1 El proceso de desarrollo en Corea del Sur

La península de Corea fue una nación independiente durante gran parte de su larga historia hasta 1905, año en el cual fue ocupada por Japón, tras la guerra ruso-japonesa.

En 1910, Japón anexó formalmente toda la península Coreana y solo acabó su ocupación en 1945 al finalizar la segunda guerra mundial, con ocasión de su rendición ante los Estados Unidos. Posteriormente, en el contexto de la guerra fría que se instauró al finalizar este segundo conflicto mundial,

en 1950 estalla la guerra de Corea, en la cual la Unión Soviética y los Estados Unidos intentan consolidar un solo país alineado a uno de los dos bandos. En esta guerra, Corea del Sur es apoyada por EE.UU. y la ONU, mientras Corea del Norte recibe asistencia de las dos grandes potencias comunistas, la Unión Soviética y la China. (Blogs Corea del Sur Puente al Futuro, 2014). Al no haber un triunfo claro de ninguna de las partes en conflicto, las dos potencias apoyaron la división de la península en dos países separados por el paralelo 38, quedando al norte una Corea comunista gobernada por Kim Il-Sung, dictador apoyado por la Unión Soviética y al sur una Corea capitalista, gobernada por Rhee Syngman, político educado en la Universidad George Washington, en Harvard y en Princeton.

En el proceso de la postguerra se observa un desarrollo muy lento con los dos países arrasados, pero en Corea del Sur a comienzos de la década del 60, aparece un hijo de campesinos pobres, que jugará un papel trascendental en el desarrollo de este país en las siguientes décadas (1960 y 1970): el General Park Chung Hee.

El General Park, hizo sus primeros estudios en la Academia Militar Coreana, pero donde realmente se forjó su espíritu favorable a la modernización del país, fue en la Escuela Militar Japonesa de Manchukuo (Manchuria), a la que ingresó en 1939 y donde obtuvo el grado de segundo teniente del Ejército japonés en 1944. (Biografías y Vidas. La Enciclopedia Biográfica en línea, 2014).

En 1957 fue nombrado miembro del Estado Mayor del Ejército. El 16 de mayo de 1961 encabezó un sangriento golpe de Estado que derrocó al segundo presidente de la República de Corea del Sur: Yun Bo-seon político demócrata,

graduado en Inglaterra, en la University of Edinburgh (B.A., M.A.), poniendo así fin a la Segunda República. Organizó una Junta Militar, a la que denominó Consejo Supremo para la Reconstrucción Nacional, que asumió todos los poderes ejecutivos y legislativos. Park fue nombrado Presidente de la República en 1963, tras la dimisión de Yun Bo-seon y estableció un duro régimen militar que tenía a su persona como eje de su funcionamiento, proclamándose primer presidente de la Tercera República (Biografías y Vidas, 2014).

Existe consenso en la bibliografía sobre Corea del Sur, acerca del hecho de que el General Park impulsó durante los 17 años de su Gobierno (1963-1979), la modernización del país y un buen crecimiento económico y social, hasta el año de su asesinato (1979). En este periodo Corea del Sur pasó de ser uno de los países más pobres del mundo a ser una nación relativamente desarrollada. (Blogs Corea del Sur Puente al Futuro, 2014).

En particular, desde 1970 los países asiáticos analizados, realizaron cuantiosísimas inversiones en infraestructura de puertos, carreteras telecomunicaciones y aeropuertos, inversiones que se diferencian sustantivamente de la política aplicadas por Colombia en este campo. Mientras que entre 1970 y 1990, Corea del Sur y Malasia, construyeron una gran red de carreteras con: 68,4 y 13,0 de metros de vías pavimentadas por cada 100 habitantes respectivamente. Colombia para el año 2012 continuaba analizando y discutiendo la necesidad y la factibilidad de construir dobles calzadas de carreteras pavimentadas que conecten las ciudades del centro del país con los puertos. Sobre los ferrocarriles solo se realizan proyectos marginales auspiciados por las multinacionales exportadoras y tan solo existen discusiones marginales sobre la navegabilidad del Magdalena.

Varios presidentes de corte autoritario, ejercen el poder en Corea desde 1979 hasta 1987, año en el cual se producen las primeras elecciones democráticas del país, elecciones en las cuales se elige como presidente a Roh Tae-Woo, instaurándose la Sexta República que continua hasta la actualidad con la presidencia de Park Geun-hye, hija del General Park.

En 1997, como resultado de la apertura a la libre circulación de capitales financieros de los años ochenta y noventa, durante algún tiempo números recursos llegaron al Este Asiático captando tasas de interés atractivas, pero entonces cambiaron las tasas de retorno de estos capitales y estos desaparecieron yendo a otras regiones, en la misma forma en que habían aparecido. (Stiglitz, 2006). Esta repentina fuga de capitales «golondrina» unida a una importante deuda de los chaebols impulsó una gran crisis económica y financiera en el Este Asiático, la cual afectó gravemente a Corea del Sur. Como lo señaló el Professor Keun S. Lee consultor del *Merrill Lynch Center for the study of international financial services and markets*, (Lee, 1998).

[...]el plan de rescate del FMI era un humillante golpe (humiliating blow) para la gente de Corea del Sur que habían logrado un milagro económico con una tasa promedio de crecimiento de su PIB del 8,2 % anual durante tres décadas....., así, 11 chaebols colapsaron y 10 más, de los 50 chaebols, existentes estuvieron en riesgo de quiebra. Las quiebras costaron a Corea \$ 100 mil millones de dólares, uno de los ejemplos fue el del mercado automotor con la quiebra de KIA, que colapsó con \$ 10,7 mil millones de dólares de deuda y 60 mil empleos en peligro (jeopardy) (Lee, 1998).

En esta época, Corea del Sur continúa experimentando elevados ritmos de crecimiento con la aplicación de innovadoras políticas de desarrollo que se analizarán en este libro más adelante.

Hoy en día, todos los indicadores demuestran que Corea del Sur está creciendo a un buen ritmo, continúa exportando cifras muy significativas, eliminó la pobreza y tiene un desempleo por debajo 3 %, y sus finanzas públicas presentan muy buenos indicadores.

Por su parte, en Corea del Norte Kim Il-Sung, el dictador que gobernó el país desde 1948 al finalizar la 2da. Guerra mundial hasta su muerte en 1994. En este año asume el poder su hijo Kim Jong-Il, el llamado líder supremo, nombrado además presidente eterno. La tercera generación de líderes comunistas llega así al poder y a su muerte en 2011, su hijo Kim Jong-un, nieto a su vez de Kim Il-Sung, hereda el trono y gobierna hasta el presente. La evidente cooptación del estado en Corea del Norte que financia y permite las extravagancias y excesos de esta familia de dictadores, es conocida a nivel mundial y explica el atraso muy significativo de esta nación, en particular al compararla con Corea del Sur, país de idénticas ventajas comparativas e igual ADN en su raza.

Es muy importante señalar que -como se evidenciará en los siguientes numerales- el desarrollo económico alcanzado por Corea del Sur en los años setenta, era en ese momento muy similar al de Malasia y el de estos dos países inferior, en casi todos los indicadores económicos y sociales, al de Colombia. En la actualidad, Corea y Malasia superan en todos los indicadores a Colombia, en proporciones muy significativas.

### 2.1.2 El proceso de desarrollo en Malasia

“Antes de entrar en la Segunda Guerra Mundial, Japón ambicionaba Malasia por su destacado poder estratégico entre el Océano Indico y el Golfo de Siam, además de por sus elevados recursos de caucho y estaño que tanto necesitaban los nipones. Coincidiendo con el ataque a los Estados Unidos en Pearl Harbor, la colonia británica de Malasia fue asaltada por sorpresa”.

Este país se independiza de la Gran Bretaña en 1957, diez años después de sucedida la independencia de la India (1947) y en 1963 en unión de Borneo, Sarawak y Singapur, se consolida como nación definitivamente independiente llamándose: la Federación de Malasia. Como herencia de la época colonial británica y de la ocupación japonesa durante la Segunda Guerra Mundial y teniendo en cuenta su disponibilidad de tierra agrícola, bosques y recursos minero-energéticos, la economía de Malasia se orientó hacia la exportación de materias primas básicas especialmente el caucho y el estaño que desde la época colonial se exportaba al Japón y a Inglaterra (Eurasia, 1945).

El nivel de industrialización de la Federación Malaya, en aquella época, era mínimo, pues promover procesos de industrialización que compitieran con las industrias ya establecidas en Inglaterra, no era del interés de la metrópoli, como aparentemente no es de interés de los países hoy desarrollados, el que aparezcan en el mercado mundial, otras Coreas del Sur.

En efecto, durante la primera mitad del siglo XX, Malasia, al igual que Corea y Colombia, inició su desarrollo industrial por la producción de bienes de consumo de tecnologías blandas, y que en el caso de este país presentó un crecimiento lento, al punto que al finalizar la década de los 70, la manufactura –como ya se

señaló- tan solo había llegado a representar el 12 % del PIB total malasio. En realidad, el proceso sustitutivo malasio no tuvo la dinámica de los procesos coreano y colombiano, economías que para el año 1970, habían alcanzado participaciones de la manufactura dentro del PIB total, superiores a la de esa economía (Corea del Sur 18 % y Colombia 21%).

A diferencia de las políticas aplicadas por los gobiernos de la época en Corea del Sur y Colombia, el gobierno de Malasia si promovió fuertemente la inversión extranjera directa, la cual incluía no solo los recursos financieros y tecnológicos sino además los recursos humanos con ejecutivos de primer nivel. El incipiente desarrollo industrial malasio en los 60, fue el resultado entonces de una política de sustitución de importaciones que buscaba asimilar y aún promover la transición de la economía hacia el desarrollo urbano, implantando el instrumental proteccionista común en la época, no solamente con elevados aranceles, sino también con medidas administrativas.

Entre los elementos de política económica que identifican a Malasia, está el hecho de que –desde el inicio– el objetivo central y explícito de su proceso de industrialización era el de generar empleo urbano para la población rural, que para 1970 representaba el 68% del total y al igual que Corea y Colombia, estaba en una elevada proporción en línea de pobreza. Para ello Malasia impulsó políticas de selectividad eligiendo solo algunos productos como objeto de promoción y fomento. La preocupación de una excesiva migración campo-ciudad, fue compartida por los tres países; sin embargo, Corea y Malasia decidieron resolverla de manera exógena al campo, aceptando y aun promoviendo la migración y diseñando innovadoras políticas de promoción industrial –agroindustriales y manufactureras urbanas– para incorporar y emplear así, a la población migrante

de los campos en proceso de modernización. Por el contrario – con la excepción de las recomendaciones del profesor Lauchin Currie en la misión del BIRF de 1951 (Currie Lauchlin, 1951) –, Colombia empezó a hablar de cordones de miseria, tecnologías apropiadas –intensivas en mano de obra para disminuir el aumento de la relación capital/trabajo en el campo– y de frenos a la migración con intentos transversales –no selectivos– de desarrollo agrícola. Algunos de estos instrumentos transversales se siguen tratando de aplicar en Colombia, aún hoy en el siglo XXI. Es importante señalar que la misión del Banco Mundial de 1951 —BIRF en la época— señalaba que «la urgencia de alcanzar la autosuficiencia (agrícola) a todo costo es de carácter emocional en algunos sectores». Y explicaba que era natural ese deseo durante la guerra cuando era muy difícil la obtención de estos productos en el mercado mundial, pero mantener esas políticas en momentos en que el país puede beneficiarse de la importación de productos agrícolas en los que Colombia no es competitivo, carece de sentido. Este y muchas otras recomendaciones hechas numerosas veces, por expertos nacionales e internacionales que no fueron tenidas en cuenta por las autoridades económicas del país, demuestran que se han cometido errores estratégicos, no por desinformación o ignorancia, sino por otros factores políticos y de intereses específico, de ciertos grupos (Currie, 1951).

El éxito del desarrollo de Malasia ha sido el resultado de unas políticas favorables a la industrialización con un fuerte foco exportador, que son interpretadas y adecuadamente promovidas por el Malaysian Investment Development Authority - MIDA (2013).

Pero es que industrialización urbana competitiva quería decir, en esa época y siempre, fábricas que sustituyen perma-

nementemente trabajo por capital, –relación capital/trabajo urbano en permanente aumento– y que por lo tanto la manufactura solo puede tener un saldo neto de generación de empleo positivo, a condición de que el proceso de desarrollo industrial sea muy dinámico y la demanda por mano de obra sea mayor que la expulsada por la modernización del campo al aumentar su competitividad, mecanizándose.

Para comprender la naturaleza de algunas de las decisiones económicas que se tomaron en Malasia, hay que tener en cuenta la composición étnica y religiosa de su población.

Para comprender la naturaleza de algunas de las decisiones económicas que se tomaron en Malasia, hay que tener en cuenta la composición étnica y religiosa de su población. El 50% es malayo (BUMIPUTERA) y musulmán, grupo poblacional que tiene el control político y de la administración pública, pero con una participación menos que proporcional en la riqueza nacional. La etnia china y budista representa el 22 % de la población con una participación más que proporcional en la riqueza y en el sector empresarial y profesional, pero prácticamente –por el fuerte fenómeno cultural y religioso— esta etnia no adquiere poder político ni representación en la administración pública. El resto de la población en forma minoritaria, es de indios y de nativos no malasios.

Desde el punto de vista empresarial durante la década de los 60, las normas legales restringieron el rol económico de los no malasios, inclusive en la creación de empresas y en su capitalización, al igual que en permisos y licencias. Esta variable también se tenía en cuenta para la inversión extranjera directa y sobre quién podía ser el socio nacional.

Malasia al igual que Corea del Sur, para 1970 ya había decidido que la eliminación de la pobreza era prioritaria, que esta meta solo se lograría mediante la creación de empleos urbanos y que la industrialización con enfoque exportador, era la opción fundamental para alcanzarla.

Por el contrario, hasta hoy, Colombia se considera a sí misma una potencia por naturaleza y tiene grandes esperanzas en la producción y exportación de productos agrícolas tropicales que considera como de elevada demanda –sin razón técnica ninguna– en el mercado mundial. No es claro entre los economistas que impulsan la especialización agrícola, que la elasticidad ingreso de la demanda por bienes agrícolas es inferior a la unidad y que por el contrario la elasticidad precio de estos mismos bienes es superior a la unidad. Así, cuando el ingreso de los Estados Unidos, de Japón y de Europa aumentó por décadas durante el siglo XX, la demanda por los bienes agrícolas (tipo café, banano), no aumentó en la misma proporción, pero además como estos bienes son producidos por cientos de países de la zona intertropical, cualquier aumento unilateral del precio conduce de inmediato a una caída más que proporcional en su demanda.

### 2.1.3 El proceso de desarrollo en Colombia

Colombia se independizó de España a principios del siglo XIX (1810) y durante todo este siglo estuvo expandiendo su mercado interior, alrededor del cultivo del café y la explotación del oro, productos primarios de exportación. A pesar del relativo éxito en las exportaciones de estos productos, pues durante el siglo XVIII el oro fue el principal producto de exportación de Colombia y en el siglo XIX esa situación no varió mucho. (Kalmanovitz, López, 2006, p.81), se ha concluido que el país,

en ese siglo, «contabilizó seis décadas perdidas y solo cuatro de crecimiento positivo, siendo los periodos de 1800-1809 y 1850-1886 los de expansión económica. En el resto del siglo hubo contracción del PIB por habitante». (Kalmanovitz et al., 2010).

A pesar del lento crecimiento del siglo XIX, en Colombia se fue consolidando el mercado interno alrededor del cultivo del café y de algunas explotaciones mineras, las cuales hicieron elevar el PIB por habitante durante todo el siglo, pasando a partir de la mitad del siglo (1850) de cerca de 24 pesos plata a 34 pesos plata por habitante a finales del siglo XIX. Un comportamiento positivo similar se observa a partir de 1850 y hasta 1910, en el índice de exportaciones, el cual aumentó de un valor de 60, (1803=100) a 160 a finales del siglo XIX y en valor Pesos Oro, de cerca de seis mil a 18 mil en 1898. (Kalmanovitz et al., 2010). De esta forma, principalmente en la segunda mitad del siglo XIX, se fue consolidando un mercado interno y un proceso de urbanización, que dieron pie a la creación, a comienzos del Siglo XX, de las primeras industrias del país.

En efecto, entre los numerosos emprendimientos efectuados a principios del siglo XX, pueden destacarse el del inmigrante Leo Siegfried Koop quien funda Bavaria Koop's Deutsche Bierbraverel en 1889, —Bavaria famosa desde 1889—, el de Manuel Carvajal Valencia y sus hijos, Alberto y Hernando que crean en 1904 la Imprenta Comercial que pasará a llamarse dos años después Carvajal & Cía. En 1908, el 19 de septiembre se inaugura oficialmente Coltejer y unos años después en Medellín, el 12 de abril de 1920, la Compañía Nacional de Chocolates, que actualmente hace parte del Grupo Nutresa, uno de los grupos de alimentos más importantes de América Latina.

Debido al cierre temporal de importaciones de confites y galletas en 1916 se fundó en Medellín la Fábrica Nacional de Galletas y Confites, que cambió su nombre en 1925 por Fábrica de Galletas y Confites Noel (Semana, 1980). Estas industrias, al lado de Alpina (empresa de sector lácteo) que se fundó en 1945, continúan siendo hoy, las más importantes del país y se mantienen en los primeros lugares dentro de la estructura de la producción y de las exportaciones. Así, Colombia a diferencia de Corea del Sur y Malasia, se mantuvo persistentemente en la exportación de bienes de consumo, (alimentos y bebidas).

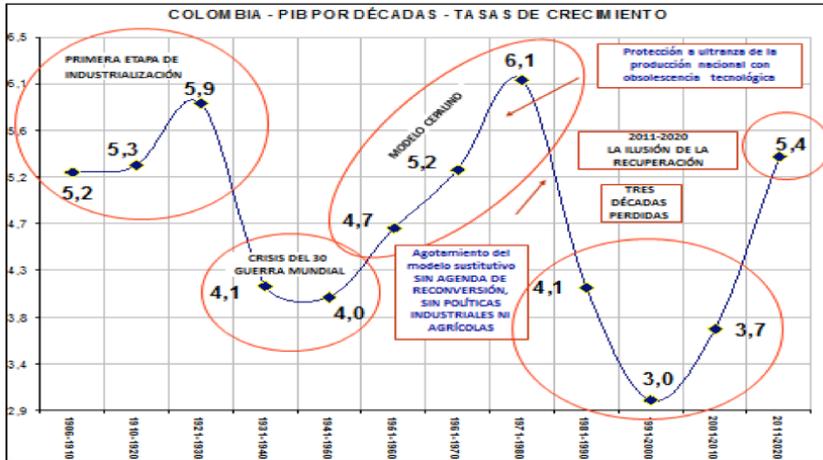
Durante las dos décadas que continúan a esta etapa, –1931-1940 y 1941-1950– el mundo atraviesa dos situaciones depresivas: la gran crisis de 1930 y las dos guerras mundiales, que si bien aumentaron la demanda agregada final en los países involucrados, además de generar expectativas negativas sobre el crecimiento económico, disminuyeron las compras de bienes importados de la periferia. Por estas razones, el crecimiento de América latina en general y el de Colombia en particular, disminuyó a tasas promedio de década a niveles de 4,1 % y 4,0% durante 1931-1940 y 1941-1950, respectivamente.

En Colombia la industrialización sustitutiva, al igual que en Corea y Malasia, fue la respuesta al proceso de urbanización y de consolidación de un mercado interno para los bienes de consumo, lo que le permitió aumentar su PIB a tasas promedio de décadas significativas: 1906-1910, 5,2%, 1911-1920, 5,3 % y 1921-1930, 5,9 %. A estos primeros 30 años del Siglo XX, se les puede denominar como la primera etapa de la industrialización del país, consolidando la fabricación de bienes de consumo y de algunos bienes intermedios, principalmente los agroquímicos e insumos para la construcción (Ortiz, Uribe y Vivas, 2009). Estos datos son corroborados por Ortiz et al (2007) al afirmar

que «la senda del desarrollo económico de Colombia en los últimos ochenta años exhibe a grandes rasgos dos etapas claramente diferenciadas. De 1932 a 1979 el país experimenta un proceso de industrialización acompañado con una leve aceleración tendencial del producto interno bruto –entre 1935 y 1979 la tasa de crecimiento económico de largo plazo aumenta de 3 a 6 %–; posteriormente y hasta la actualidad, el país sufre un proceso de desindustrialización acompañado con una desaceleración económica –la tasa de crecimiento de largo plazo cae desde 1980 y hacia 2005 se estima en 2.2 %–. Con base en [estos datos] se puede afirmar que el crecimiento económico y la transformación industrial han ido de la mano a lo largo de la senda del desarrollo nacional. Se ha argumentado que la relación es causal y va de transformación industrial a crecimiento». (Ortiz, Uribe, & Vivas, 2009).

Durante el auge mundial de la postguerra, en la llamada Época de oro (1945-1975) se favoreció el crecimiento de la región latinoamericana que aumentó sus exportaciones de productos agrícolas y mineros, a la par que desarrollaba procesos muy parecidos a los que iniciaron también en esta época Corea del Sur y Malasia: procesos de sustitución de importaciones que en los países asiáticos fueron considerados como una herramienta para acabar con la pobreza, al igual se puede señalar que fue la inspiración de las políticas cepalinas de la época. Sin embargo, a diferencia de Corea del Sur y Malasia, «la preocupación de Prebisch y de la Cepal por la distribución del ingreso, la reforma del sistema fiscal, la educación y la concentración de la propiedad sobre la tierra a menudo no encontró eco en las políticas efectivamente adoptadas en la región. Estos temas quedaron como asignaturas pendientes» (Bárcena y Prado, 2013).

**Figura 2.1 PIB por décadas, tasas de crecimiento: Colombia**



**Fuente.** Elaboración propia de los autores a partir de datos del Banco de la Republica , (2014).

El surgimiento del proceso de industrialización avanzó sobre la base de la estrategia sustitutiva, pero a la vez con una protección a ultranza que fue generando zonas de confort, que como ha sido analizado numerosas veces en el país, condujeron a niveles elevados de obsolescencia tecnológica. Para la década del 80, la sustitución de importaciones se había agotado en Colombia pero el país en lugar de diseñar desde el inicio –como Corea del Sur y Malasia–, decididas estrategias exportadoras, estuvo esperando inexplicablemente, un crecimiento suficiente del mercado interno.

Si bien en el Gobierno de Carlos Lleras –presidente de Colombia entre 1966 y 1970– se intentó aplicar políticas similares a las que ya se venían aplicando desde años atrás en los países asiático –reforma agraria, sustitución selectiva, agresividad exportadora, etc.–, finalmente no se logró implantarla y hoy en el siglo XXI, en Colombia se empieza a hablar de la necesidad de

realizar reformas y estrategias de industrialización, implantadas en Malasia y Corea del Sur, hace más de 30 años.

Como se ilustró en el numeral sobre la información estadística de los tres países, Corea del Sur y Malasia a diferencia de Colombia, cambiaron y continúan cambiando sus estructuras productivas y exportadoras hacia bienes de valor agregado en conocimiento y hacia productos de mayor complejidad tecnológica, que los bienes de consumo o los mineros petroleros, que están ocupando los lugares de privilegio en las políticas económicas colombianas.

En resumen se puede afirmar que, tanto en Malasia como en Corea del Sur, los procesos sustitutos tuvieron diferencias fundamentales con el de Colombia, que en síntesis se puede resumir así:

- En Corea y Malasia los procesos sustitutos de importaciones fueron diseñados para acabar con la pobreza en beneficio de la colectividad y no generaron zonas de confort y elevados márgenes de utilidad que en el caso colombiano no se basaban en la competitividad internacional de una industria fuertemente exportadora como la de estos países asiáticos.
- La sustitución de importaciones en Malasia y Corea del Sur, se acompañaron de políticas de industrialización y agregación de valor en conocimiento desde muy temprano y se aplicaron de manera selectiva a ramas, empresas y productos específicos, generando especializaciones competitivas hacia tecnologías cada vez más complejas y duras, que posteriormente fueron avanzando y hoy continúan haciéndolo, con la orientación y el apoyo decidido del Estado, apoyo el cual se convirtió en la variable crítica del proceso de industrialización.

En Colombia, por el contrario, las políticas sustitutivas que se aplicaron eran de corte transversal, indiscriminadas, que aunque favorecieron la fabricación local de la mayor parte de los bienes de consumo y de algunos intermedios poco complejos, generaron las citadas zonas de confort que condujeron a la obsolescencia tecnológica y a la falta de competitividad que esta industria mantiene hasta hoy y cuya supervivencia exige el mantenimiento de aranceles elevados. Como ha sido tradición en Colombia la planeación económica para la industria se ha circunscrito a ser una planeación indicativa cuyo resultados dependen de la iniciativa y de la buena voluntad del sector privado.

En la actualidad, como resultado de las políticas diseñadas y puestas en marcha por los estados, Corea del Sur y Malasia son exportadores de bienes tecnológicamente complejos, mientras Colombia continúa como a principios del siglo XX, exportando una pequeña cantidad de bienes de consumo de tecnologías blandas y suaves y más recientemente productos minero petroleros.

- En Colombia está tomando nuevamente fuerza el planteamiento simplista y repetido por años, de que la disminución de los aranceles para los sectores productivos, impulsaría su rápido desarrollo. Este argumento condujo al traslado masivo de la casi totalidad de los productos importados, a la categoría de «libre importación», pasando entre enero y diciembre de 1990, del 38 %, al 97 %, a esta última condición. Así en tan solo 12 meses la producción local se enfrentó a un cambio radical del régimen de comercio exterior, no planeado y sin ningún soporte en actividades paralelas y programadas de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en productos y procesos, para incrementar la

exportación, esto en forma muy diferente a las estrategias que aplicaron todos los países hoy desarrollados, incluidos Corea del Sur y Malasia (Garay, 1998).

- Los análisis sobre las políticas industriales de Corea del Sur y Malasia, demuestran que en estas economías las políticas de eliminación de la pobreza no tuvieron el enfoque simplista que se aplicó en la década del noventa en casi toda América Latina, según el cual la apertura comercial, la desregulación, la privatización y la movilidad de capitales conducirían automáticamente al desarrollo, sino que sistemática y rigurosamente aplicaron políticas sectoriales deliberadas y selectivas sectoriales. Adicionalmente se realizaron fuertes inversiones del Gobierno en estrecha coordinación con el sector privado para la creación de empresas seleccionadas de talla mundial.
- Para satisfacer las necesidades del crecimiento de la industria, Corea del Sur y Malasia otorgaron un lugar estratégico a la educación y en consecuencia realizaron inversiones muy significativas en este sector tanto en la cobertura como en la calidad y contenidos de la formación. Se impulsaron proyectos educativos en todos los niveles desde la escuela primaria hasta los doctorados teniendo clara la relación entre la educación y los desarrollos científicos, tecnológicos e innovadores. Sobre este último punto, basta señalar por ahora, que Corea del Sur invierte en I+D+i el 4,04 % de su PIB, Malasia el 1,07 % y Colombia el 0,17%<sup>6</sup>. Teniendo en

<sup>6</sup> La definición del Banco Mundial sobre Gastos de I&D, es: «Expenditures for research and development are current and capital expenditures (both public and private) on creative work undertaken systematically to increase knowledge, including knowledge of humanity, culture, and society, and the use of knowledge for new applications. R&D covers basic research, applied research, and experimental development» (The World Bank, 2014).

cuenta que el PIB de Corea del Sur es de \$1.2 billones de dólares (CIA, 2013) el de Malasia de \$312.4 mil millones (CIA, 2013) y el de Colombia de \$369.2 mil millones (CIA, 2013) queda claro que Corea del Sur gasta \$ 48,4 mil millones de dólares en I+D+i, Malasia \$ 3,3 mil millones de dólares y Colombia \$ 0,62 mil millones de dólares anuales, es decir que Corea del Sur gasta 78 veces lo que gasta Colombia en dólares para la I+D+i. La importancia relativa otorgada a las inversiones en I+D+i, se correlaciona directamente con el nivel de desarrollo de las economías analizadas (en los siguientes numerales se sustentarán y precisarán las afirmaciones generales hechas en esta introducción). Este país cuenta con una importante red institucional de centros de I+D+i desde la década del setenta.

Corea del Sur:	\$ 48,4 mil millones de dólares
Malasia:	\$ 3,3 mil millones de dólares
Colombia:	\$ 0,62 mil millones de dólares

Nuevamente en contraste, Colombia, en forma también pionera, similar a la creación del Instituto de Fomento Industrial -IFI- en 1940, creó a mediados de la década del 50, mucho antes que se crearan las instituciones de ciencia, investigación y desarrollo tecnológico de Corea del Sur y Malasia, el Instituto de Investigaciones Tecnológicas -IIT-, Instituto que, al igual que el SIRIM – Standar and Industrial Research Institute de Malasia y el KIST - Korea Institute Of Science and Technology de Corea del Sur, tenían «como principal finalidad la investigación aplicada y la asistencia a la industria. Contaba con instalaciones de laboratorios y biblioteca técnica que lo capacitaba para prestar servicios a la industria». (PNUD, 1976). Este instituto tampoco fue planeado como promotor de ambiciosos proyectos industriales de exportación ni recibió el apoyo gubernamental necesario.

- En cuanto a las estrategias de desarrollo científico-tecnológico y de innovación hay una clara diferencia entre Corea del Sur y Malasia. Corea del Sur, se propuso tener el máximo de autonomía en la innovación y desarrollo de sus productos para no depender del conocimiento de las firmas multinacionales externas. Malasia, dada su política de promoción de inversión extranjera directa inicialmente diseñó un sistema de investigación y desarrollo (I+D) para innovaciones incrementales acordadas con las casas matrices, para obtener por esa vía el conocimiento y desarrollo tecnológico de punta para los sectores agroindustriales de la palma africana y el caucho.

Sobre Colombia y a título de ejemplo vale la pena mencionar que en la década del 80 una alianza estratégica similar a las que impulsaron los gobiernos de Corea del Sur y Malasia, entre el Estado (Planeación Nacional e Incomex), una Agencia Internacional (Naciones Unidas-ONUDI) y el Sector privado representado por la asociación de empresarios metalmeccánicos (Fedemetal) impulsó con varias acciones la fabricación local de algunos bienes de capital.

Entre las recomendaciones efectuadas en 1987, por el Programa Bienes de Capital (ONUDI, Incomex, Planeación Nacional, Fedemetal) que buscaban darle continuidad de manera eficiente la sustitución de importaciones con un enfoque exportador, similar a lo efectuado por Corea del Sur y Malasia, estaban textualmente:

- a) Modificar la estructura del comercio internacional y del aparato productivo, haciéndolo avanzar hacia procesos y productos de tecnología cada vez más compleja.

- b) Disminuir la dependencia del exterior, sobretodo en términos cualitativos, del dominio tecnológico de algunos procesos de producción, de productos (que eran) de punta para el conocimiento y la industria nacional.
- c) Generar empleos, principalmente para la mano de obra calificada, que durante los últimos 15 años ha estado produciendo –como era su deber dicho sea de paso– el aparato educativo nacional. Recuérdese que (en 1987) 1/3 del desempleo contaba con título bachiller o universitario, constituyéndose así en lo que se ha denominado el «desempleo ilustrado» (Nieto, 1988, p. 106).

Este lujo que aún hoy se da Colombia de mantener desempleada o exportar a otros países, una proporción muy importante de su recurso humano calificado «desempleo ilustrado», únicamente se puede explicar en el escaso desarrollo de las industrias del tercer nivel, es decir las de maquinaria y equipo, mecánico, eléctrico y electrónico, sectores estos que fueron desarrollado muy exitosamente y durante las últimas tres décadas, por Malasia y Corea del Sur.

Paradójicamente, en 1990 los programas, recomendaciones y acciones de promoción y coordinación industrial para los bienes complejos de capital, que en forma similar a los tigres asiáticos, estaba desarrollando en Colombia la alianza estratégica –empresas, Gobierno, entidades internacionales y academia— fueron clausuradas –con argumentos muy frágiles– abandonando totalmente, en el contexto del Consenso de Washington, toda acción de promoción y desarrollo industrial. Se perdieron así tres décadas de posibles políticas industriales y la posibilidad de avanzar selectivamente en ramas industriales complejas de buenas elasticidades de demanda, como sí lo hicieron Corea del Sur y Malasia.

Se analizarán a continuación, las políticas industriales aplicadas en los tres países y las modificaciones que estas políticas introdujeron en sus respectivas estructuras productivas.

### **2.2 Las políticas industriales y los procesos de industrialización**

Es claro que hacia 1970, tanto Corea del Sur como Malasia, habían decidido que sus políticas de industrialización se orientarían fundamentalmente a la exportación. En Corea del Sur se orienta hacia aquellas industrias que no podían estar en función de recursos naturales propios, pues éstos no existían; en Malasia al disponer de recursos naturales propios, tales como el petróleo, gas y tierra agrícola apta para la producción competitiva de caucho y palma africana, deciden profundizar en la tecnología de esos sectores agregando valor en conocimiento.

Al inicio de su industrialización para la exportación, ambos países también deciden tener un desarrollo industrial selectivo, en donde la decisión de los sectores a promover es tomada por el Gobierno, así como el diseño de los instrumentos de apoyo para lograr el cumplimiento de los planes. Esta decisión de generar un proceso de industrialización liderado por el Gobierno (*government-led*) lo que constituye la antítesis de lo que acontecía en Colombia y en casi toda la América Latina, en donde se le da prioridad a lo que las fuerzas del mercado (la «mano invisible») generen espontáneamente, por sí mismas, dentro de un marco de instrumentos que apoyan superficialmente al empresario una vez éste haya tomado la decisión de crear una empresa manufacturera, en el sector que él quiera y en una elevada proporción con productos orientados al consumo interno.

Corea del Sur y Malasia a diferencia de Colombia, diseñaron políticas con una alta intervención gubernamental promotora del proceso de industrialización, con un enfoque selectivo. Estas políticas estuvieron vigentes en los dos países asiáticos hasta la crisis llamada por los economistas coreanos «la crisis del FMI», pues se concluyó que el programa de ajuste impuesto agravó la recesión sucedida a finales de la década de los noventa a partir de la cual, bajo la orientación del Fondo, se eliminaron algunos de los elementos de promoción y fomento.

A continuación se resumen las políticas industriales diseñadas y aplicadas en los tres países en estudio.

### 2.2.1 Corea del Sur

La decisión estratégica de Corea del Sur de industrializarse sobre la base de la demanda externa, ha sido un éxito de talla mundial. Ningún otro país en vías de desarrollo ni aún los emergentes, ha logrado en un periodo de solo 50 años pasar de una significativa pobreza a ser un país de elevado nivel de vida, con productos industriales de reconocimiento mundial. Para lograr esta trayectoria tan exitosa, Corea aplicó una serie de políticas de promoción y fomento para su industria, que se describen a continuación.

Corea del Sur no logró su sobresaliente desarrollo industrial con un sistema de planeación indicativa para el sector privado, sino mediante un arreglo institucional, que incluía acuerdos con las organizaciones privadas especiales (Chaebols), cuyos resultados se evaluaban por parte del gobierno central y a partir de esas evaluaciones se generaban propuestas de ajustes.

Desde el inicio de la implantación de las políticas de desarrollo, tanto en Corea del Sur como en Malasia, la eliminación de la pobreza se convirtió en el foco central para la orientación de las políticas agrarias e industriales. Muy rápidamente estos dos países tomaron conciencia de que el sector agrícola no podía generar soluciones endógenas para este problema y por esa razón los dos países decidieron impulsar políticas de sustitución de importaciones con miras a promover el desarrollo industrial urbano.

A diferencia de Colombia, país que también en los años sesenta a ochenta, promovió la sustitución de importaciones con el fin de impulsar la producción agrícola y su proceso de industrialización, Corea del Sur y Malasia entendieron que la migración campo-ciudad era un elemento lógico de la modernización y aumentos de la productividad agrícola y por lo tanto de la eliminación de la pobreza en el área rural.

Así, Corea impulsó un proceso de sustitución de importaciones, iniciando por los bienes de consumo de tecnología liviana, con poca complejidad en sus procesos de producción e intensivos en mano de obra de baja calificación.

Puesto que la disponibilidad de recursos del sector primario propio, incluyendo la tierra arable y los minerales no era abundante, en esos años Corea decidió centrar su crecimiento económico en productos industriales, con valores agregados en conocimiento y de mayor complejidad tecnológica que los agrícolas o mineros.

En el contexto del proceso de urbanización del país en lo que el BID caracterizó como un proceso extremadamente rápido, Corea del Sur pasó de tener un 21 % de su población en el área

urbana a un 83 % entre 1950 y el 2010. (BID, 2014). Gracias a esa rápida urbanización, Corea del Sur contó con una demanda importante para el sector industrial que fue desarrollando capacidad para proveer insumos y productos con destino a la construcción fabricando localmente bienes antes importados, tales como varillas de acero, cemento, equipos y piezas para las redes de distribución de energía, pinturas, muebles de madera y otros materiales utilizados intensivamente por la construcción. Paralelamente, fue desarrollando desde los 50 la refinación de petróleo produciendo la gasolina para el parque automotor importado para el transporte interno de bienes.

A partir de esa década, el país fue calificando una fuerza laboral con buena educación básica y altamente disciplinada a la par que fue constituyendo una moderna infraestructura física y un sector público eficiente con una tecnocracia competente.

Hasta el inicio de la década de los sesenta, el proceso de recuperación económica de Corea del Sur, requerido por la destrucción generada por la guerra con la que después sería la Corea del Norte, fue apoyado fundamentalmente por la asistencia técnica y económica de los gobiernos de los Estados Unidos y el Japón. Esta situación de dependencia del exterior, fue considerada por el gobierno surcoreano como no sostenible ni deseable, pues entre otras cosas limitaba los grados de libertad para la toma de decisiones estratégicas en materia de desarrollo económico y social.

Así, Corea del Sur tomó la decisión estratégica, hoy ampliamente reconocida como muy exitosa, de generar un elevado nivel de autonomía y suficiencia en cuanto al posicionamiento de marcas propias (Hyundai, Samsung, LG, etc.) y en cuanto al desarrollo tecnológico, implantando técnicas de agregación de

valor en conocimiento a sus productos, tanto en los procesos industriales como en la diferenciación de los bienes finales. De otra parte, en los Estados Unidos la opinión pública comenzó a generar un rechazo político para la continuidad de los programas de ayuda económica a Corea del Sur, programas que se consideraba estaban financiando sin retribución alguna los contribuyentes norteamericanos. Se empezó a considerar además, que el nivel de desarrollo alcanzado por Corea del Sur no justificaba continuar con el apoyo financiero.

Desde el punto de vista político el gobierno de Corea del Sur, consideró también conveniente obtener independencia de los consejos y recomendaciones de carácter económico que le brindaban sus, hasta ese momento patrocinadores estadounidenses, si bien consideraron necesario continuar manteniendo la alianza política y militar necesaria para protegerse de la amenaza permanente de Corea del Norte y de la China, comunistas.

En la medida que el país lograba un crecimiento económico razonable, se evidenciaba su carencia de ciertas materias primas básicas como el petróleo, refinado localmente pero importado como materia prima en su totalidad. Igualmente su incipiente proceso de industrialización focalizado básicamente en el mercado interno, no permitía acelerar la eliminación de la pobreza y la inequidad, localizada fundamentalmente en el sector rural, que tenía el 60 % de la población total.

Por todo lo anterior el gobierno de Corea del Sur, a mediados de la década de los 60, resolvió tomar una serie de decisiones estratégicas de gran importancia para su desarrollo económico y social, que en detalle fueron:

### 2.2.1.1 Selectividad y elevada intervención estatal

Al igual que Malasia y a diferencia de Colombia, desde aquella época Corea del Sur entendió que «ningún país se ha desarrollado sin industrializarse y ningún país se ha industrializado sin una política industrial activa» (Chica, 2013) y por lo tanto decidió elegir algunos productos líderes y aplicar una política selectiva de promoción y fomento para la industria con una muy amplia intervención estatal.

Este país decidió iniciar en forma prioritaria y de manera explícita, un ambicioso proceso industrialización el cual se orientó en forma muy fuerte y agresiva hacia el mercado externo, pero manteniendo una protección selectiva para algunos productos que abastecerían el mercado interno. En ese momento el PIB manufacturero tan solo representaba el 18% del PIB total coreano.

Se decidió igualmente que –al igual que en su política agrícola– la política industrial no sería transversal y se concentraría en tan solo algunos productos de manera selectiva.

La política industrial tendría una elevada intervención gubernamental, con planes de desarrollo económico y con instrumentos de promoción y fomento, crediticios y de financiación, y con proyectos de ciencia y tecnología diseñados en alianza con los empresarios, todo ello igualmente selectivo, en cuanto a sectores y productos.

Entre 1970 y 1980 la política del Gobierno fue inyectar dinero directamente al sector privado. Empezamos con industria liviana, después avanzada y luego la industria química pesada, por ejemplo, la manufactura de acero, carros y maquinaria.

Nos hicimos fuertes en la construcción de barcos, plantas petroquímicas y equipos electrónicos de alta tecnología. El Gobierno apoyaba continuamente a la industria porque atraía más inversión de capital. También ayudó a conseguir préstamos para estos conglomerados (Hung, 2009).

Esta gran decisión estratégica de poner en marcha una ambiciosa política de desarrollo industrial selectivo tuvo los siguientes elementos estratégicos, todos ellos en el contexto de la estrategia de autonomía y suficiencia.

### **2.2.1.2 Grandes corporaciones industriales. Los Chaebols**

Desde un momento muy temprano en su proceso de industrialización en bienes de consumo, Corea decide estratégicamente que el mercado objetivo para sus productos es el mundo sin limitarse al mercado interno y adicionalmente, decide que el ejecutor de la industria sería el sector privado, si bien el proceso sería liderado y orientado por el gobierno central en coordinación operativa estrecha con los empresarios.

La herramienta para la ejecución de la política de industrialización la constituyen grandes conglomerados llamados Chaebols. Este es un modelo de organización empresarial basado en grandes conglomerados, en su origen pequeñas empresas de carácter familiar, muy cerrados, con características monopólicas u oligopólicas apoyadas por el gobierno, especializados en un(os) determinado(s) sector(es), que adquieren su propia autonomía y personalidad en la década de los setenta, cuando el Gobierno impulsa esta independencia de forma explícita.

Estos Chaebols son hoy conglomerados gigantes de talla mundial, como Samsung, Hyundai, LG, Hanjin, SK, grandes

corporaciones que jugaron un rol fundamental en el desarrollo surcoreano.

El origen conceptual de estas corporaciones, surge del muy parecido sistema japonés del zaibatsu. La diferencia entre los chaebols y los zaibatsu, radica en que a las organizaciones surcoreanas no se les permitió tener actividades financieras ni bancarias, en tanto que a la japonesa, sí. Dentro de las corporaciones Japonesas que en su origen fueron zaibatsu y en la actualidad continúan activas, vale la pena mencionar algunas de ellas que tienen reconocimiento mundial tales como Mitsubishi, Mitsui, Sumitomo, Marubeni y Fuji. En el Japón, después de la Segunda Guerra Mundial, el zaibatsu toma el nombre de kairetsu y deja de ser una institución tan cerrada.

Una vez que el gobierno de Corea del Sur cuenta con los Chaebols, establece una relación casi contractual, para el desarrollo de los programas de industrialización para la exportación, en donde la unidad de ejecución es el proyecto industrial específico, con sus metas de fabricación por producto individual, su volumen de exportación y los mercados de destino. Todos estos proyectos son consistentes con los planes quinquenales de desarrollo, en donde los resultados cuantitativos de tipo económico no son suficientes sino incluyen la información correspondiente a los empleos generados. Vale la pena recordar, que todas estas decisiones estratégicas se tomaron con el propósito prioritario de disminuir la pobreza, vía el empleo. Cabe aquí anotar que el asistencialismo nunca fue considerado como una opción para eliminar la pobreza.

Así como el *Chaebol* adquiriría compromisos de ejecución, el gobierno adquiriría la obligación de dar los apoyos requeridos, tanto desde el punto de vista normativo, tributario, apoyo

de investigación científica y tecnología, recursos humanos, logística y en especial apoyo crediticio avalado y subsidiado por el gobierno, aplicando tasas preferenciales, de préstamos por la banca estatal.

Esta relación de ejecución de los proyectos entre el *Chaebol* y el Gobierno, tenía un elemento adicional, eminentemente gerencial, el cual consistía en las evaluaciones mensuales de la ejecución, en donde participaba el propio jefe del estado. En caso de que el *Chaebol* no cumpliera con los compromisos, éste podía perder los apoyos gubernamentales. Igualmente si el *Chaebol* indicaba cuellos de botella que afectaban el éxito de la ejecución, el gobierno procedía a solucionarlos.

Este arreglo organizacional gerencial para la ejecución de un plan de desarrollo por parte del sector privado, es considerado como una de las variables determinantes del éxito económico de Corea del Sur.

Todo esto fue posible, debido a la existencia de una elite con liderazgo político y amplia visión de futuro, (cultos y muy informados), con una mentalidad abierta al cambio y a la innovación y promotores de la calidad y la excelencia en todo lo que se hace.

Uno de los principales Chaebols Coreanos: Samsung, inició en 1970 sus actividades fabriles con la producción de televisores en blanco y negro para el mercado doméstico, con las tareas explícitas de sustituir las importaciones de estos bienes en el país y comenzar a exportar rápidamente. Así, en solo ocho años después de su fundación (1978), Samsung llegó a ser el mayor productor mundial en esta modalidad de TV blanco y negro con 4 millones de televisores. En 1977 empezó

a exportar televisores a color y en 1989, solo 12 años después, ya fabricaba 20 millones de unidades. En 1979, consolidó el desarrollo de su cadena productiva hacia la electrónica profesional con la producción masiva de semiconductores y microprocesadores, diversificándose en la década del 80, hacia la línea de aire acondicionado y en 1983, aprovechando su experticia en microprocesadores, hacia la fabricación de computadores personales (PC). En 1987, funda el «Samsung Advanced Institute of Technology for R&D» y en la actualidad (2013), a través de las Samsung Heavy Industries alcanza logros en tecnologías de punta a nivel mundial, lanzando la instalación de gas natural licuado flotante (FLNG) más grande del mundo, el primer Terabyte mSATA SSD, ocupando el puesto octavo en el Interbrand Best Global Brands. Samsung Electronics lanzó el año anterior (2014) el Galaxy S4 en el mercado coreano y en el global y comenzó la producción masiva de los primeros nanómetros 4Gb DRAM móvil de ultra alta velocidad del mundo. (Samsung, 2014).

Hyundai, otro de estos Chaebols, fue fundado por Chung Ju-Yung, quien nació en Corea del Norte en 1915 en una pobre familia campesina y a sus 18 años (en 1933) se instaló en Seúl. Esta famipyme fundada por el hijo de un campesino, con el decidido apoyo gubernamental, se inició en el negocio automotor y fue diversificando su producción hacia los barcos de gran calado e integrando a esas cadenas productivas el eslabón de la materia prima esencial: el acero. Posteriormente, se diversificó hacia la fabricación de material ferroviario, ascensores, compresores, generadores eléctricos, maquinaria agrícola, desarrollando además negocios en el sector financiero, el turismo y el sector inmobiliario (Hyundai, 2014).

Una de las más importantes ramas de producción de este conglomerado, es la refinería de petróleo Hyundai Oilbank que tiene sede en la ciudad de Seosan. La refinería fue establecida en 1964 como Keukdong Refinería Co.Ltd. y más tarde en 1993, fue adquirida por Hyundai. En la actualidad la refinería forma parte de la Hyundai Heavy Industries Group, exportando casi todos los productos derivados del petróleo y no el crudo. La política de exportación de crudo de Ecopetrol es prioritaria para la empresa pues como lo anunció recientemente su Presidente, «Ecopetrol... vendió un millón de barriles de crudo Castilla a la refinadora Hyundai Oilbank de Corea del Sur, la primera venta al país asiático y que es parte de una diversificación de los destinos para sus exportaciones..... Ecopetrol continúa consolidando su participación en el mercado asiático, ya que desde el 2008 viene comercializando el crudo que produce en sus campos a países como China e India, al tiempo que disminuyen los despachos a Estados Unidos”» (Ecopetrol, 2014). Es claro que Colombia mantiene como su política exportar principalmente materias primas sin valor agregado. (La Republica, 2014).

Una tercera corporación coreana: LG, cuyo deseo es «hacer una vida mejor y más feliz para la humanidad», fue fundada en 1958 como Goldstar, habiendo nacido como toda la industria coreana con el mismo enfoque sustitutivo de importaciones. En 1960 empezó a producir los primeros radios, televisores, refrigeradores, lavadoras y aparatos de aire acondicionado de Corea. En 1995 adopta la marca LG Electronics y en ese mismo año entró al mercado norteamericano al adquirir la compañía Zenith de los Estados Unidos. En 1997 fabrica sus primeros teléfonos móviles digitales CDMA del mundo, vendiéndolos a Ameritech y GTE logrando la certificación UL de Estados Unidos. En 1998 desarrolló el primer TV de plasma del mundo de 60 pulgadas. Ya en el 2000 hace su primera exportación

significativa a Verizon Wireless de los Estados Unidos y logra exportaciones de teléfonos móviles a Rusia, Italia e Indonesia, estableciendo un liderazgo mundial en el mercado de CDMA. Produce igualmente, aire acondicionado, hornos microondas y las primeras lavadoras interconectadas a internet. En el 2004 desarrolla los primeros teléfonos satelitales y terrestres-DMB del mundo, pasando a convertirse en el cuarto mayor proveedor del mercado mundial de teléfonos móviles y a partir del 2008 presenta su nueva identidad de marca global: «Diseño elegante y tecnología inteligente, en los productos que se ajustan a la vida de nuestros consumidores».

Llama la atención, principalmente, los cambios en la estructura manufacturera coreana, de sectores de tecnología blanda como alimentos, bebidas, textiles y confecciones, hacia sectores de valor agregado en conocimiento, como los equipos eléctricos y de electrónica profesional. La industria de alimentos y bebidas, que representaba en 1970 un 17 % de la producción manufacturera surcoreana, hoy ha disminuido esa participación al 6 % al igual que el sector textil-confección que del 14 % pasó a tan solo el 2 %. Por el contrario, los equipos eléctricos y la electrónica profesional, que representaban tan solo 6 % de la producción manufacturera en 1970, alcanzaron una dinámica asombrosa pasando a representar el 34 % de la producción total en el 2012.

En síntesis, la política industrial de Corea del Sur tuvo como ejes centrales:

- Liderazgo del Gobierno, *Government-Led*: planeación más allá de lo indicativo, planes específicos y metas concretas, cuantitativas, verificables y evaluadas.

- «Selectividad - ser reconocidos como los mejores en sectores específicos y no mediocres en todo»: alta selectividad en los productos a fabricar y mercados a los cuales exportar, todo ello determinado entre el gobierno central y el sector empresarial.
- La industria como el mejor instrumento para resolver la pobreza y crear empleos urbanos permanentes»: la generación de empleo fue la primera y principal medida de la gestión del gobierno; la industria fue la respuesta para generar nuevos empleos urbanos permanentes para una población urbana en expansión eliminando de esta manera la pobreza rural.
- «De las pelucas a la nanotecnología»: decisión de avanzar permanentemente hacia una canasta de productos de alta complejidad de consumo global –ventajas competitivas dinámicas–, que en la actualidad ha llegado a la estrategia de creación de «fronteras tecnológicas de nivel mundial» (IT, biotecnología, tecnología nuclear, nanotecnología, nuevos materiales, óptica, aeroespaciales y productos químicos refinados).
- «La gerencia como el recurso escaso»: el *Chaebol* como el vehículo fundamental de la instrumentalización de la política industrial, reconociendo que la gerencia es el recurso escaso sin la cual no se puede tener éxito en la ejecución.
- «Educación, Investigación, Desarrollo e Innovación»: alta inversión en formación del recurso humano y en infraestructura institucional para la I+D+i adecuadamente articulada a la evolución y proyección del crecimiento industrial y del liderazgo internacional.

- «Autonomía, tecnologías y marcas»: declarar en forma temprana la decisión de la autonomía tecnológica, lo que implica la generación de marcas propias, que compitan con las más posicionadas del mundo en los diferentes sectores industriales.
- «Creación de ventajas competitivas dinámicas»: desarrollos de ingeniería, formación de capital humano de primer nivel y facilitación para la importación de partes, piezas y componentes requeridos en su proceso de producción y cuya producción en Corea del Sur no resultara competitivo en el contexto internacional.
- «Financiamiento nacional basado en el ahorro interno y créditos locales de la banca»: financiamiento del proceso sobre la base de ahorro interno y créditos externos a la banca coreana. No se le dio prioridad a la inversión extranjera directa.
- «Mentalidad exportadora»: generación de una cultura industrial pro-exportadora desde la base social, incluyendo un reconocimiento nacional explícito al esfuerzo del industrial por exportar sus productos.
- «Economía de mercado y derechos de propiedad»: Parámetros claros sobre los derechos de propiedad y las leyes del mercado.
- «Corea Inc.»: una organización gubernamental eficiente para formular, instrumentar y evaluar las políticas industriales estratégicas, y completa autonomía de la burocracia de los grupos de interés.

### 2.2.2 Malasia

Ante la imposibilidad de alcanzar el objetivo de eliminación de la pobreza, principalmente en el campo, con soluciones exclusivamente agrícolas, en forma similar a Corea del Sur y Japón, hacia los años sesenta el gobierno malasio tomó tres decisiones muy importantes:

- Promover un ambicioso proceso de sustitución de importaciones para industrializar el país y acabar con la pobreza agrícola mediante la creación de empleo urbano.
- Promover la investigación científico-tecnológica para abastecer de mejoras y nuevos productos y procesos a la industria malasia. Para ello se diseñaron y pusieron en marcha diversos centros de Investigación y Desarrollo (I+D+i) y adicionalmente.
- Invertir en la implantación de una moderna infraestructura con una excelente red de ferrocarriles, carretas, puertos y aeropuertos.

En efecto, desde muy temprano en su proceso de desarrollo, Malasia decidió para el nivel urbano, «en los cuarenta años que siguieron a la independencia de Malasia, adoptar dos políticas económicas y dos estrategias de industrialización que jugaron un papel decisivo en el camino del país, hacia su desarrollo» (Okposin et al., 2005, citado por Zakariah, 2012).

Las dos políticas económicas fueron:

- la «Nueva Política Económica» –*New Economic Policy*– y
- la Política Nacional de Desarrollo –*National Development Policy*–.

Estas políticas de desarrollo tuvieron como algunos de sus énfasis la elevada inversión en capacitación del capital humano, expansión sistemática de los vínculos internacionales y de la inversión extranjera en Malasia, saltos cualitativos profundizando los avances alcanzados en la producción de bienes agrícolas hacia productos industriales más complejos y la promoción de cambios culturales hacia la experimentación, la exploración y el descubrimiento industrial (Tengku, 2008).

Complementariamente y en mayor nivel de precisión, las dos estrategias de industrialización fueron:

- La estrategia de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI)
- La Estrategia de Industrialización Export-Oriented (EOI).

Para el desarrollo de estas dos estrategias del proceso de industrialización malasio, se impulsaron cinco fases principales (Malaysian Investment Development Authority (MIDA), 2013) (Zakariah, 2012).

El incipiente proceso de desarrollo, anterior a 1957, año de la independencia de Inglaterra, donde en realidad no existía una política industrial malasia pues el país a instancias de la metrópoli inglesa, solo se concentró en la producción de algunos bienes agrícolas.

A partir de su independencia de Inglaterra en los años sesenta, Malasia impulsó, un desarrollo agrícola en el que el país debía ser selectivo y no transversal y en el que se debía buscar la especialización en productos que tenían ventaja comparativa evidente: el caucho, la palma africana y las maderas finas. Por su

parte Colombia, al aplicar políticas proteccionistas transversales y no selectivas, generó producciones sin profundidad, con ofertas diversificadas en cientos de productos agrícolas que no produjeron especializaciones ni diferenciaciones de producto, y que llevaron al desarrollo de cultivos de productos que exigían subsidios del estado para garantizar su subsistencia –algodón, maíz amarillo, soya, sorgo, arroz, etc.–.

La política industrial malasia tuvo entonces cinco fases post-independencia. El proceso de industrialización de Malasia se inició con la aplicación de políticas sustitutivas con una primera fase denominada:

ISI-Primera fase. ISI-1. Estrategia de sustitución de importaciones para la industrialización, 1957-1967. (First-phase ISI, Import Substitution Industrial -ISI-strategy).

Esta estrategia, fue aplicada durante la década de 1957 a 1967 y como su nombre lo indica tuvo como objetivo diversificar la economía, reducir las importaciones y generar empleo, impulsando la industria urbana, bajo la señalada conclusión de que la pobreza agraria no tiene solución agraria. (Zakariah, 2012). La política de sustitución de importaciones se diferenció de otras como la colombiana, en que seleccionó algunos productos específicos y hacia ellos canalizó los incentivos y apoyos gubernamentales con el fin no solo de abastecer el mercado local sino de ir generando vectores exportadores.

Una segunda fase de las políticas del estado malasio dirigida a la promoción y fomento del sector manufacturero, en esta etapa con metas cada vez más claras de exportación, fue diseñada como la:

### EOI-Primera fase. EOI-1. Estrategia Industrial Orientada a las Exportaciones 1968-1980. (First-phase, EOI, Export Oriented Industrial Strategy).

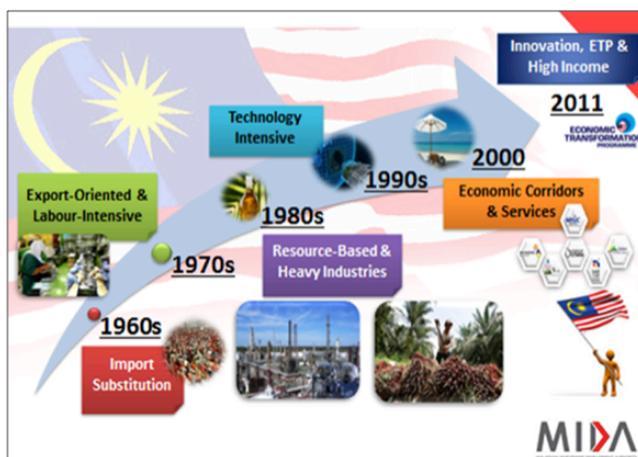
Esta estrategia fue aplicada en el periodo 1968-1980 y uno de sus instrumentos fue la legislación para incentivar la Inversión Extranjera Directa (*Investment incentives Act.* de 1968), política esta última que Colombia y mucho menos Corea del Sur, aplicaron con la intensidad de Malasia. La planeación y coordinación industrial (*Industrial Coordination Act.* 1975) y las Zonas de Libre Comercio (*Free Trade Zone*) fueron desarrolladas, diseñadas y orientadas por el Gobierno central malasio. Con el grado de desarrollo alcanzado en el proceso sustitutivo, se buscó diversificar el sector manufacturero generando encadenamientos atrás y adelante en sectores líderes, generar empleo urbano y lo más importante un énfasis muy claro en los sectores de electrónica y textil-confección, los dos con productos diferenciados para la exportación.

Como en casi todos los desarrollos institucionales, en este caso de la promoción de exportaciones Colombia también aventajó a Malasia y a Corea. Proexpo, fue creado en 1967, antes de la estrategia EOI de Malasia, con el fin de promover las exportaciones, pero se cometió el error que hasta hoy se repite, de enfocar las políticas exportadoras hacia el establecimiento de contactos internacionales, –oficinas comerciales en diferentes países o firma de los TLC– descuidando casi que totalmente las características y calidades de la oferta exportable. Con una inigualable vocación neoliberal, los gobiernos colombianos entendieron desde los setenta, que las políticas para la industrialización eran innecesarias y que la responsabilidad de las mejoras en productos y procesos, la financiación, los centros de investigación (R+D+i) y todas la demás herramientas de

intervención estatal profusamente utilizadas por los gobiernos del sudeste asiático y por Europa y los Estados Unidos, no deberían desarrollarse en la economía colombiana. Era claro para el pensamiento neoclásico colombiano, a partir de los años noventa, que la oferta y la demanda –el mercado– actuando libremente, desarrollarían con apoyos superficiales a los empresarios, la oferta exportable y que la mejor política industrial era no tener política industrial.

Los planes de desarrollo de Malasia fueron explícitos en señalar que a los productos agrícolas se les debía agregar valor en conocimiento, vinculándolos a procesos industriales que desarrollaran ventajas competitivas y por lo tanto garantizaran el éxito en los mercados internacionales. (Ministerio de Agricultura y Agroindustria de Malasia (MOA), 2009). Igual enfoque se aplicó para los productos de origen minero-energético (Figura 2.2).

**Figura 2.2 El camino de Malasia hacia el desarrollo**



Fuente. Malaysian Investment Development Authority - MIDA, (2013).

Uno de los resultados de las exitosas políticas agrarias aplicadas entre los años sesenta y los ochenta en Malasia, fue el de acelerar el proceso de migración campo-ciudad haciendo que se presentara abundante mano de obra para la industria urbana en expansión y de otro lado, «una aguda escasez de mano de obra rural lo que fue conduciendo a un alto empleo de trabajadores inmigrantes en los sectores agropecuario y forestal» (Ministerio de Agricultura y Agroindustria de Malasia (MOA), 2009). Estos flujos de trabajadores inmigrantes se mantenían para el año 2012.

En el siglo XXI las autoridades malasias consideran que el sector agropecuario seguirá siendo estratégicamente importante como proveedor de alimentos y materias primas para el desarrollo industrial basado en recursos agrarios y para ello está impulsando a partir de 2010, la implantación de la llamada Política Nacional Agraria –NAP3–, la cual fue presentada y entró en desarrollo a partir de 2010. De acuerdo con esta política

[...] el énfasis en el desarrollo agrícola se desplazará desde un enfoque basado en los productos básicos a un enfoque basado en producto de valor agregado, preferidos por el mercado potencial, la demanda y los consumidores. Complementando el enfoque basado en el producto, se adoptará un enfoque agroforestal para optimizar el uso de los recursos y maximizar los rendimientos. La riqueza biológica del país será conservada, manejada y sosteniblemente utilizada para el desarrollo de nuevos productos y las industrias futuras como nuevas fuentes de crecimiento para el sector agrícola. La agricultura Malasia, para incrementar su productividad y competitividad busca

profundizar los vínculos con sectores industriales e incursionar en nuevas áreas de frontera tecnológica (Ministerio de Agricultura y Agroindustria de Malasia (MOA), 2009).

En Malasia, a la política de sustitución de importaciones que se complementó con el programa de industrialización exportadora, se le implementó una segunda fase, pues Malasia al igual que Colombia en los años ochenta, había avanzado ampliamente en la producción de bienes de consumo, logrado la exportación de algunos productos agro-industriales y avanzado también en la producción de algunos bienes intermedios, de forma tal que era necesario diseñar la segunda fase de la sustitución de importaciones hacia la producción de bienes industriales más complejos. A esta fase, se le denominó:

### **ISI-Segunda fase. ISI-2. Política sustitutiva de importaciones para la industrialización 1981-1990 (Second-phase ISI, Import Substitution Industrial -ISI- strategy).**

Esta tercera política (ISI-2), aplicada desde 1981 hasta hoy, es una política de estado para la promoción y el fomento de la fabricación de bienes de capital (Industrial Heavy Policy, 1981). Los objetivos de esta fase fueron los de continuar generando encadenamientos industriales (cadenas productivas), hasta algunos bienes de capital y explícitamente «reducir las importaciones de bienes intermedios y bienes de capital» (Zakariah, 2012). En la medida en que la industria se desarrolla dirige sus esfuerzos hacia bienes de mayor complejidad. De fabricar bienes agrícolas perecederos con elevada población rural, el proceso de desarrollo inicia su urbanización y la industrialización a partir de la fabricación de

productos agroindustriales, luego bienes de consumo durables y semidurables, bienes intermedios químicos y agroquímicos y derivados del petróleo para avanzar hacia los bienes complejos de maquinaria mecánica, eléctrica y electrónica. Corea del Sur y Malasia, al igual que Inglaterra, Estados Unidos, Francia, Alemania, Japón, etc. etc. todos los países desarrollados atravesaron estos procesos haciéndose cada vez más selectivos en la agregación de valor en conocimiento.

En esta segunda fase –ISI-2–, además de profundizar en el proceso sustitutivo, el Gobierno diseñó la política de formación de recursos humanos necesaria para la fabricación maquinaria y equipo, en general bienes de capital. Cabe señalar que, nuevamente en este caso de la fabricación de Bienes de Capital, Colombia entre 1985 y 1990, adelantó con la coordinación de Planeación Nacional, el INCOMEX y FEDEMETAL y con la asesoría de la ONUDI, el Programa para el Desarrollo de la Industria de Bienes de Capital en Colombia, con una política muy similar a la aplicada por Corea y Malasia. Este programa se abandonó en 1990, a raíz de aplicación generalizada de las políticas auspiciadas por el Consenso de Washington.

EOI-Segunda fase. EOI-2. Política de promoción de exportaciones en fase 2, complementaria a la sustitutiva de importaciones (Second-phase EOI Export Orient Industrial Strategy).

La orientación del proceso de industrialización hacia los mercados de exportación, se efectuó en esta segunda fase EOI-2, desarrollada entre 1986 y 2005; se espera prolongar esta política hasta el 2020.

La orientación exportadora se está aplicando de manera complementaria a la sustitución de importaciones, profundizando en la promoción de aquellos productos que en el mercado interno han demostrado precios, calidad, oportunidad y diferenciaciones tales, que con certeza son competitivos en los mercados internacionales. Así, abastecimiento del mercado interno, profundización tecnológica y foco exportador a partir de los bienes destacados en los procesos sustitutivos, es la ruta de industrialización seguida por Malasia.

El objetivo general propuesto para la EOI-2 es el incremento de los encadenamientos *-linkages-* manufactureros y su competitividad, impulsando los desarrollos tecnológicos y la profundización exportadora de la industria de punta tales como la de circuitos electrónicos integrados, procesadores y controladores pero también aquellos que utilizan los recursos naturales y minero-petroleros existentes en Malasia – Caucho, látex, aceites de palma, destilados y derivados del petróleo y muebles y acabados e industria de maderas finas– (Trade Map, 2014).

En el desarrollo basado en sus recursos naturales, Malasia se ha posicionado como el segundo mayor exportador de gas natural licuado a nivel mundial encontrándose estratégicamente ubicado en medio de importantes rutas de comercio marítimo de energía. Según el Journal Aceite & Gas (OGJ), Malasia posee reservas probadas de petróleo de 4 mil millones de barriles (2013), la quinta mayor reserva probada en Asia y el Pacífico después de China, India, Vietnam e Indonesia. El país cuenta con seis plantas de refinación, tres de las cuales son operadas por la compañía nacional de gas Petroliam Nasional Bhd (PETRONAS), dos por Shell y una por ExxonMobil. PETRONAS fue inaugurada en 1974 y hoy es

una empresa petrolera líder multinacional. Busca producir y ofrecer excelentes productos para satisfacer las crecientes necesidades de energía de la sociedad, mientras juega el papel de guardián de las reservas nacionales de Malasia (Petroleum Nasional Berhad PETRONAS, 2014).

De acuerdo con Okposin et al., 2005 (Zakariah, 2012), la clave para el éxito de las estrategias de ISI y EOI fue la política de Malasia Incorporated, introducida en 1983 y que ponía énfasis en las relaciones entre el sector público y el privado tanto nacional como internacional.

En Malasia, la alianza estratégica resultante entre los sectores público y privado, ayudó a la reingeniería del entorno empresarial en los años ochenta y noventa. Con estas políticas y con la alianza público-privado

Malasia se convierte en el primer país tropical en tomar la decisión estratégica de agregar valor en conocimiento e industrializar sus productos básicos para la exportación, mediante exitosas alianzas empresa-Gobierno-universidad.

[...] se desarrolló una estrategia para introducir un mejoramiento continuo y llevar la economía del país a mayores y mejores niveles competitivos. La estrategia se basaba en la Visión 2020 (promulgada en 1990), que promovía las 'industrias basadas en conocimiento', con el fin de agregar valor a productos con potencial exportador.

Para el sector de hidrocarburos, el Gobierno resolvió que la industrialización en este sector se haría en forma directa y creó en 1974 la empresa estatal *Petroliam Nasional Berhad* – PETRONAS- compañía de petróleo y gas de Malasia, que desde su inicio ha crecido como una compañía con una ambiciosa visión internacional, que desarrolla en forma integral proyectos de petróleo y gas, trabaja en 35 países, tiene 103 subsidiarias con el 100% de su propiedad y más de 70 proyectos conjuntos con otras empresas nacionales e internacionales. Recientemente, la corporación anunció su plan de invertir cerca de USD\$ 33 mil millones para construir un complejo de gas licuado natural (GLN) en la provincia canadiense de British Columbia. Petronas es considerada una de las empresas mejor manejadas en Asia, la doceava más rentable del mundo y fue la encargada de construir los edificios Petronas, las torres gemelas más altas del mundo, que constituyen un motivo de orgullo para todos los malasios. Las utilidades de esta compañía representaban para el 2012 el 45 % del presupuesto nacional de Malasia. Desde el punto de vista de la participación en el total del sector industrial, PETRONAS ocupa el segundo lugar de importancia con un 18% para el 2010 (Petroliam Nasional Berhad PETRONAS, 2014).

En contraste, Colombia creó mucho antes, en 1951, su compañía nacional de petróleos, ECOPETROL,

[...] empresa estatal que surgió a partir de la reversión al Estado Colombiano de la llamada Concesión De Mares. La naciente empresa asumió los activos revertidos de la Tropical Oil Company que en 1921 inició la actividad petrolera en Colombia... en el valle medio del Río Magdalena. Ecopetrol emprendió actividades en la cadena del petróleo como una Empresa Industrial y Comercial del Estado, encargada de administrar el recurso hidrocarburífero de la nación, y creció en

la medida en que otras concesiones revirtieron e incorporó su operación”.

En 1961 asumió el manejo directo de la refinería de Barran-cabermejaytrece años después compró la Refinería de Cartagena, construida por Intercol en 1956 (Ecopetrol S.A., 2014). Si bien en 1970, cuatro años antes de que Malasia creara PETRONAS, Ecopetrol con su amplia trayectoria no había alcanzado en ese año ni la proyección internacional, ni la capacidad de refinación y por lo tanto tampoco el nivel de exportaciones de derivados de estos dos países (Ecopetrol S.A., 2014).

La quinta fase y estrategia muy importante del proceso de industrialización malasio, es la denominada:

### **2.2.3 Economía del conocimiento - *Knowledge Economy***

Finalmente, a partir de 1990, cuando Colombia abandonó toda iniciativa de industrialización, Malasia empezó a desarrollar la estrategia denominada Economía del conocimiento –*Knowledge economy*–.

Para impulsar esta estrategia, el gobierno malasio dio alta prioridad a las empresas orientadas a las exportaciones intensivas en conocimiento, con el fin de transformar la producción del país en la dirección de industrias de alta tecnología y conocimiento. La alianza y estrecha coordinación entre los sectores privado y público, como herramientas para el desarrollo industrial en la fase de bienes complejos, en un país como Malasia que ha avanzado en la sustitución de importaciones de los bienes de consumo y de algunos intermedios de tecnologías suaves y puede pasar a la fabricación de bienes complejos, resultó ser una herramienta invaluable.

Para los demás sectores industriales, al iniciar la década de los setentas el gobierno malasio había efectuado ciertas inversiones directas, especialmente en el campo de la industria pesada, pero sin mucho éxito. Al finalizar la década de 70, se crea la Autoridad Malasia para el Desarrollo Industrial *Malaysian Industrial Development Authority* por su sigla en inglés: MIDA, hoy conocida como la Autoridad Malasia para la Inversión en el Desarrollo. Esta institución tiene como función primordial entre otras, lograr que los planes de desarrollo industrial se cumplan, pues es el responsable del diseño, puesta en marcha y cumplimiento de los planes sectoriales. Aunque los planes son indicativos para el sector privado, la gestión y cercanía del MIDA a las empresas, es fundamental para la identificación y puesta en marcha de proyectos específicos que los empresarios por si solos tendrían mayores dificultades en sacar adelante. MIDA esta empoderada, dentro del marco gubernamental y de la normatividad general, para negociar en forma directa con los inversionistas nacionales y extranjeros los proyectos específicos, la I&D requerida así como los beneficios arancelarios y tributarios –*tax incentives*–. Representa y coordina a todas las agencias del Gobierno hacia una inversión específica.

En forma pionera, Colombia creó en 1940 –30 años antes que Malasia– el Instituto de Fomento Industrial (IFI), institución similar al MIDA y a algunas de las instituciones surcoreanas de promoción y fomento industrial. En Corea del Sur y Malasia, estas instituciones participaron durante las últimas décadas y continúan haciéndolo hoy en día, en el diseño y puesta en marcha tanto de planes y políticas sectoriales manufactureras y de servicios como de ambiciosos proyectos específicos.

Sin embargo, a pesar de que como en casi todos los demás aspectos relacionados con el desarrollo industrial, Colombia

tenía una ventaja importante frente a Corea del Sur y Malasia, en este como en muchos casos que se señalarán más adelante, se concluyó que el IFI tenía deficiencias en su funcionamiento y se tuvo la convicción de que el mercado es el mejor promotor del desarrollo (Garay, 1998).

Nunca se consideró otorgar funciones al IFI similares a las de una verdadera institución de fomento industrial, del tipo de las de Corea o Malasia y con consideraciones inspiradas en el modelo neoliberal que señalaba la imposibilidad de que Colombia se industrializara y después de alejarlo totalmente de ambiciosos macro-proyectos manufactureros y orientarlo por un tiempo hacia el microcrédito (1994), en 2003 se tomó la decisión final de liquidarlo —Decreto 2590 de 2003— sin nunca contemplar la posibilidad de un proceso de reingeniería y de mejoramiento continuo.

Teniendo en cuenta que el proceso de industrialización malasio, basado en las exportaciones y en la inversión extranjera directa —incluyendo joint ventures—, se puede concluir que contrariamente a lo sucedido en Colombia, el arreglo institucional basado en MIDA demostró y sigue demostrando, ser muy eficiente.

En este propósito Malasio de ingresar a la economía del conocimiento, la industria de la información —*IT industry*—, es decir la utilización de los computadores y las telecomunicaciones para almacenar, procesar, transmitir y manipular información y datos, es de la mayor importancia y esta economía se encuentra desarrollándola en forma prioritaria.

En síntesis la política industrial de Malasia tuvo como ejes centrales:

- **«Liderazgo del Gobierno, *Government-Led*»:** planeación más allá de lo indicativo, planes específicos y metas concretas, cuantitativas, verificables y evaluadas.
- **«Selectividad - ser reconocidos como los mejores en sectores específicos y no mediocres en todo»:** alta selectividad en los productos a fabricar y mercados a los cuales exportar, todo ello determinado entre el Gobierno central y el sector empresarial.
- **«La industria como el mejor instrumento para resolver la pobreza y crear empleos urbanos permanentes»:** la generación de empleo fue la primera y principal medida de la gestión del Gobierno; la industria fue la respuesta para generar nuevos empleos urbanos permanentes para una población urbana en expansión eliminando de esta manera la pobreza rural.
- **«De productos primarios sin procesamiento a productos para el consumidor final con marca propia»:** basado en sus propias materias primas, Malasia desarrolla industrias con valor agregado en conocimiento.
- **«La gerencia como el recurso escaso»:** este problema lo resuelve a través de su política de inversión extranjera y políticas complementarias para favorecer la migración de ejecutivos extranjeros de alto nivel, como estrategia adicional a la formación de gerentes locales.
- **«Educación, Investigación, Desarrollo e Innovación»:** alta inversión en formación del recurso humano y en infraestructura institucional para la I+D+i adecuadamente

articulada a la evolución y proyección del crecimiento industrial y del liderazgo internacional.

- **«Dependencia Tecnológica Ligada a la Inversión Extranjera Directa»:** para el caso de la oferta industrial no dependiente de sus productos primarios básicos, Malasia acepta y promueve la transferencia de tecnología y capacidad a través de la promoción de la inversión extranjera directa y la incorporación en cadenas productivas globales.
- **«Creación de ventajas competitivas dinámicas»:** desarrollos de ingeniería, formación de capital humano y facilidades para la atracción de talento humano de primer nivel. Facilidades para la importación de partes, piezas y componentes requeridos en su proceso de producción, y cuya fabricación en Malasia no resultara competitiva, dado el contexto internacional.
- **«Financiamiento internacional vía inversión extranjera directa»:** financiamiento del proceso sobre la base de la inversión extranjera directa y en menor medida el ahorro nacional.
- **«Mentalidad exportadora»:** generación de una cultura industrial pro-exportadora desde la base social, incluyendo un reconocimiento nacional explícito al esfuerzo del industrial por exportar sus productos.
- **«Economía de mercado y derechos de propiedad»:** parámetros claros sobre los derechos de propiedad y las leyes del mercado.
- **«Malaysia Inc.»:** una organización gubernamental eficiente para formular, instrumentar y evaluar las políticas industriales estratégicas, y completa autonomía de la burocracia estatal de los grupos de interés privados.

### 2.2.4 Colombia

En forma similar a Corea del Sur y Malasia, la política de industrialización en Colombia en el periodo comprendido entre 1950 y 1980, se caracterizó, por ser en lo fundamental, en proceso de sustitución de importaciones. En Colombia, a diferencia de Corea y Malasia, la política se caracterizó por su carácter transversal que no promovía ninguna especialización en productos. Como se recordará, Corea del Sur decidió estratégicamente, contar con marcas y productos propios, lo cual significó en términos de la política industrial, una selectividad extrema a la inversión extranjera. Colombia, no impuso restricciones significativas y al contrario desde los noventa, estimuló con amplitud, la inversión extranjera en todos los sectores y complementariamente no promovió las exportaciones, con excepción de las dirigidas a los mercados protegidos del Área Andina. Por consiguiente, durante este periodo, el portafolio de instrumentos de protección es perfectamente consistente con la política de protección a ultranza que condujo a la obsolescencia tecnológica en amplias ramas de la producción nacional.

Los planes de desarrollo económico, en cuanto al sector industrial se refiere, no han sido específicos, es decir que nunca existió una política industrial ambiciosa y seria y si bien los planes son obligatorios para el sector público carecen de políticas de promoción y fomento a no ser tímidamente indicativos, para el sector privado.

Durante los años setenta y ochenta, como se indicó al analizar la política surcoreana, el gobierno colombiano contaba con una institución para promover proyectos industriales específicos, incluyendo inversión directa del Gobierno, el Instituto de

Fomento Industrial (IFI). A esta institución se le debe la promoción, entre otras, de la industria automotriz, la producción de llantas, química y de fertilizantes. El IFI fue liquidado en el año de 2003 —decreto 2590 de 2003— (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2003) y no fue reemplazado. Su eliminación no generó ninguna protesta por parte del sector privado, ni del sector laboral. El país también contaba con una red de corporaciones financieras regionales, cuyo objetivo principal era la promoción y financiamiento de proyectos industriales a nivel regional. Era la banca de inversión para la industria.

La política colombiana de industrialización basada exclusivamente en las fuerzas del mercado, y con un mercado interno protegido, durante el periodo estudiado no requirió de ningún arreglo institucional especial. La industrialización no ha sido considerada como variable prioritaria y determinante del crecimiento económico, ni como herramienta básica para la erradicación de la pobreza, vía la creación de empleo permanente.

Los emprendedores colombianos o extranjeros por su propia iniciativa, pueden acceder a los incentivos financieros, tributarios y de comercio exterior. Ninguna agencia gubernamental tiene metas específicas de promoción industrial.

El Gobierno, vía Proexport, facilita la información necesaria, para aquellos empresarios que quieran invertir en Colombia, en el sector industrial.

La CEPAL, institución que se creó en 1948, tuvo una fuerte incidencia sobre las políticas económicas de Latinoamérica durante los 40 años que antecedieron al Consenso de Washington, firmado en 1989. Las recomendaciones de la

CEPAL con su énfasis sustitutivo, se aplicaron durante las décadas del 60 al 80, década esta última en la que el modelo dio síntomas claros de agotamiento. Es a partir de finales de los 80 que el «Consenso de Washington» (1989) con los puntos resumidos más atrás, comienza a orientar las políticas del continente en el sentido de la apertura comercial, la reducción del estado, la desregulación y la liberalización del comercio y de los flujos de capital. (Garay, 1998) (Bidaurratzaga, 2012).

Con esta breve y convincente bitácora, Colombia a diferencia de Corea del Sur y Malasia, abandonó toda política activa de industrialización y de desarrollo agrícola, dejó de lado las alternativas de profundización y especialización selectiva de la producción que varios empresarios, gremios y economistas recomendaron en los ochenta, lo que la llevó a disminuir sus tasas de crecimiento promedio de década, a niveles que han llevado a calificar el periodo 1981-2010, como el de tres décadas de muy lento crecimiento promedio para Colombia.

Para complicar aún más el débil proceso de industrialización y de desarrollo agrícola colombianos, la producción y las exportaciones de estos sectores se vieron negativamente afectadas a partir de 2003 por las exportaciones minero petroleras y por otros ingresos del sector externo que hicieron que el acumulado de divisas —2003-2012— llegadas al país aumentaran de manera acelerada, alcanzando las siguientes cifras: USD\$ 377 mil millones de exportaciones de bienes y servicios, por rentas de los factores, USD\$ 16,6 mil millones y por transferencias USD\$ 50,2 mil millones, para un total de USD\$ 443,8 mil millones. A estas cifras se les debe sumar el endeudamiento del Gobierno Central que para 2012 alcanzó la cifra de USD\$ 31 mil millones (Nieto, 2013). Al final del periodo 2002 a 2012 el saldo total del flujo de divisas en el país

se tradujo en un incremento sustantivo de reservas brutas de USD\$ 26,6 mil millones.

Estos abundantes ingresos de divisas, cambiaron desde 2003 la tendencia devaluacionista que había experimentado el peso colombiano desde los inicios del siglo XX y hasta 2003, año en el cual la tasa de cambio alcanzó la cifra récord de COP \$ 2.951,9 por dólar. De allí en adelante, se inició el conocido proceso de revaluación que hizo que el peso colombiano volviera a los COP \$ 1.712,3 por dólar en 2013, afectando los sectores exportadores dentro de la llamada «enfermedad holandesa» (Nieto, 2013).

Las muy importantes fuentes de divisas, diferentes a las exportaciones (inversión extranjera, remesas de las familias residentes en el exterior y el endeudamiento externo privado y público), que hoy son muy importantes, eran marginales desde principios del siglo XX hasta la década de los ochenta, época en la cual la principal fuente de divisas se centraba en las exportaciones y sobretodo en las ventas externas de café. Incluso el desarrollo industrial en sus etapas iniciales estuvo muy ligado al desenvolvimiento del sector cafetero, especialmente en la zona occidental del país, lográndose un avance notable durante la segunda y tercera décadas del siglo.

Las ideas expuestas por la CEPAL de modelo mixto que incluía la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones, fueron aplicadas de manera limitada sin los énfasis exportadores de países como Corea del Sur y Malasia. En ese sentido, el proceso de industrialización colombiano no tuvo los cimientos institucionales para la investigación y desarrollo, para la agregación de valor en conocimiento y diferenciación de productos en los mercados internacionales que sí tuvieron

Corea del Sur y Malasia y en general del sudeste asiático. Se entendió que a través del mercado interno se lograría situar a Colombia en la ruta del desarrollo industrial.

En Colombia, la promoción de un ambicioso proceso de industrialización nunca ha sido elemento prioritario de los planes de desarrollo económico, por consiguiente –con contadísimas excepciones- no se estructuró una red institucional que promoviera y apoyara decididamente, este sector productivo que fuera más allá de proveer alguna información.

- **«Liderazgo del Gobierno. No Government-Led»:** el Gobierno priorizó como estrategia de industrialización la sustitución de importaciones mediante instrumentos arancelarios y administrativos hasta finales de los años ochenta. A partir de allí adecuó su estrategia industrial a la libertad del mercado, la apertura comercial y la inversión extranjera directa. No se ha logrado crear un sistema institucional gubernamental para promover, instrumentar y evaluar las políticas industriales y estratégicas.
- **«Colombia no ha sido selectiva»:** «Colombia tiene carencia de conocimiento y sabe hacer muy pocas cosas» (Hausmann, 2014).
- **«Educación Técnica y Superior, Investigación, Desarrollo e Innovación»:** insuficiente inversión en I+D+i; educación desarticulada con la demanda del sector industrial. Los esfuerzos de entidades como el SENA, COLCIENCIAS y la academia, no han alcanzado los niveles requeridos por una política industrial ambiciosa con enfoque industrial exportador

- **«No se consideró la industria como el mejor instrumento para resolver la pobreza y crear empleos urbanos permanentes»:** la generación de empleo industrial no fue la primera ni la principal medida de la gestión del Gobierno; la industria no fue la respuesta para generar nuevos empleos urbanos permanentes como el mejor instrumento para eliminar la pobreza rural.
- Colombia dio prioridad a la exportación de productos de origen primario, sin valor agregado, en especial de origen minero-petrolero.
- **«La gerencia como el recurso escaso»:** Colombia no ha incluido esta variable como parte de una estrategia para la industrialización.
- **«Dependencia Tecnológica Ligada a la Inversión Extranjera Directa»:** Colombia acepta sin restricciones a partir de la década de los noventa la transferencia de tecnología a través de la promoción de la Inversión Extranjera Directa y el uso de licencias. Colombia no ha sido proactiva para incorporarse a cadenas productivas globales o para generar productos y marcas propias.
- **«Creación de ventajas competitivas dinámicas»:** Colombia no sobresale internacionalmente como creadora de ventajas competitivas dinámicas.
- **«Financiamiento internacional vía inversión extranjera directa»:** financiamiento sobre la base de la inversión extranjera directa supeditados al desarrollo tecnológico de las marcas definidas en matrices externas.

- **«Mentalidad exportadora»:** Colombia no ha generado en forma amplia una cultura industrial ni gubernamental pro-exportadora.
- **«Economía de mercado y derechos de propiedad»:** parámetros claros sobre los derechos de propiedad y las leyes del mercado.

En Colombia son muy débiles los acuerdos de instrumentalización entre las entidades públicas, las empresas industriales y la academia.

## 2.3 Declaraciones de los planes de desarrollo en Colombia en cuanto a la industrialización

Teniendo en cuenta que los planes de desarrollo promueven las bases y los lineamientos de las políticas públicas formuladas por el Presidente de la República a través de su equipo de Gobierno, se llevó a cabo la tarea de revisar y analizar cada uno de los Planes de Desarrollo de Colombia desde el año 1970 hasta el 2014, con el objeto de identificar los temas promovidos por el Gobierno referentes a la Política Industrial.

La metodología aplicada consistió en analizar las declaraciones de cada uno de los Planes de Desarrollo a través de los once periodos de Gobierno, y además identificar el recuento de palabras claves como: Política industrial, industria e industria manufacturera.

### **Plan Nacional de Desarrollo 1970 – 1974**

**Titolado: Las Cuatro Estrategias**

**Presidente: Misael Pastrana**

Este plan de desarrollo cuenta con un capítulo específico para abordar el tema de la Industria del país. Dentro de éste las políticas propuestas están orientadas a un Sistema de incentivos dirigido a los empresarios, específicamente en temas de producción, comercio exterior y facilidades para la importación de bienes de capital.

El objeto declarado en el plan en este capítulo es mejorar la situación que enfrentaban los empresarios. Las siguientes son las medidas que propone el Plan de Gobierno como alternativas complementarias.

- Es necesario modificar la estructura temporal del crédito en especial, aumentar la disponibilidad de crédito para capital de trabajo.
- Es importante dar un mayor énfasis a financiar las exportaciones de la industria.
- Hay que aumentar el grado de competencia en los mercados internos para incrementar la eficiencia industrial del país y canalizar, en esta forma, la inversión hacia sectores socialmente más rentables.
- Es necesario hacer más atractiva la producción para exportar. Esto se podría lograr de varias maneras: a) Reduciendo gradualmente la sobre evaluación real del tipo de cambio, b) Organizando y financiando consorcios de productores para que, de esta forma, se puedan reunir cantidades exportables y se pueda mantener al pequeño productor nacional en contacto con los últimos estilos, modas y tendencias de los mercados mundiales. c) Organizando y financiando grandes fábricas que se dediquen a la exportación. d.) Reduciendo los depósitos previos para las industrias de exportación que no usan plan Vallejo. (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 1970).

El plan de desarrollo propone fortalecer la industrialización tanto en el mercado interno como para el de exportación, en específico propone:

Desarrollar un cuerpo industrial internamente dinámico, es necesario su integración vertical. Debe emprenderse entonces la fabricación de nuevos bienes intermedios, ojalá orientada a la utilización de nuestros recursos naturales, y deben darse

pasos firmes para desarrollar la producción de bienes de capital (herramientas, maquinaria y equipo) para ganar independencia en la materialización de la inversión y asegurar una pronta concreción de las iniciativas. (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 1970).

Otro de los incentivos estaba enfocado en la Política de importación de Bienes de Capital donde el Gobierno propuso crear el comité asesor de licencias globales que tenía por objeto aprobar solicitudes de importación de bienes de capital articulados a los objetivos de política industrial del mismo plan de desarrollo.

### **Plan Nacional de desarrollo 1974 – 1978**

**Titulado: Para Cerrar la Brecha**

**Presidente: Alfonso López**

La política industrial de este plan de desarrollo se centra en un mejoramiento de la calidad de vida de la población, para ello esta política se enfoca en promover la producción agrícola y la producción de alimentos procesados a costos menores o iguales que en el mercado internacional. Se establecieron beneficios para la descentralización, como subsidios a la pequeña y mediana industria, líneas de crédito especiales con tasas de interés bajas y a largo plazo de amortización, al mismo tiempo que otorgar ayuda financiera y técnica al sector dentro del plan de alimentación y nutrición.

Así mismo el Gobierno ofrecía a las pequeñas y medianas empresas industriales apoyo en los servicios de información, extensión, investigación, desarrollo y asistencia técnica.

La descentralización industrial es otro de los puntos priorizados dentro de este plan de desarrollo, el cual buscaba un desarrollo industrial más equitativo a nivel nacional incluyendo la integración de ciudades intermedias. Para esto presentan el siguiente plan de acción:

No permitir la localización de nuevas industrias extranjeras en la ciudad de Bogotá, Medellín, Cali y sus áreas de influencia y 2. Buscar el desarrollo industrial mediante el traslado de industrias o localización de nuevas industrias, en centros de desarrollo intermedio que ofrezcan condiciones adecuadas para una conveniente ubicación industrial. (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 1974).

Con el objeto de fortalecer su política exportadora crearon programas de infraestructura física, transporte, energía, acueducto y alcantarillado, educación, salud y agricultura.

Para ampliar las exportaciones el plan se enfocó en ampliar mercados por medio de acuerdos internacionales y paralelamente aumentaba los recursos de crédito para el sector exportador.

Adicionalmente, el Gobierno impulsa los consorcios de exportación, apoyando la producción y comercialización en común, fortaleciéndolos como un instrumento eficaz para ingresar a mercados internacionales.

### **Plan Nacional de desarrollo 1978 – 1982**

**Titulado: Plan de Integración social**

**Presidente: Julio César Turbay**

El documento está conformado por 13 capítulos; el primero, describe los aspectos generales del plan, seguido por las políticas económicas y macroeconómicas y por último las políticas y programas sectoriales.

En el capítulo VIII del plan, señala la política de producción la cual es impulsada con el objetivo de elevar el bienestar de la población conformada por los siguientes elementos:

Mantenimiento de condiciones generales propicias para el desenvolvimiento de la actividad productiva. -Construcción de infraestructura energética y de transporte y comunicaciones que permita atender los requerimientos de servicios esenciales para la expansión de la producción y genere, al mismo tiempo, las «economías externas» atribuibles a la ampliación del mercado. - Acciones a nivel sectorial para resolver problemas específicos o aprovechar oportunidades particulares de desarrollo. (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 1978).

Estrategia industrial: frente al tema del sector industrial el documento presenta una estrategia enfocada en aumentar la solidez de la estructura económica y laboral del país con el fin de reforzar un proceso de desarrollo acelerado y auto sostenido.

Los objetivos propuestos para impulsar la Política Industrial eran:

Mantener un alto ritmo de expansión industrial como un medio para impulsar la producción y el empleo en toda la economía. Abastecer, en forma razonable eficientemente la demanda doméstica de bienes de consumo y los requerimientos de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital. Acelerar y reforzar el proceso de descentralización industrial. Aumentar y diversificar las exportaciones de productos industriales (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 1978).

El enfoque del Gobierno era ofrecer un adecuado espacio para la inversión y para el desarrollo productivo privado, manteniendo la estabilidad de los precios y de políticas cambiarias, fiscales y monetarias, mejorando la infraestructura de transporte, comunicaciones y energía, esto permitiría la descentralización industrial, además de apoyar el desarrollo de la pequeña y mediana empresa.

### **Plan Nacional de desarrollo 1982 – 1986**

**Titulado: Cambio con equidad**

**Presidente: Belisario Betancur**

El documento se divide en cuatro partes que son: políticas de producción, política comercial, política social, y por último, el financiamiento del Plan.

En la parte de Política Comercial titulada Fortalecimiento de las exportaciones y guerra al contrabando se describen las siguientes estrategias para el mercado interno y externo, donde el Gobierno presenta una política enfocada en una

intensa promoción de las exportaciones junto con una política de protección selectiva a la producción nacional.

Las estrategias de política de comercio exterior son: Habrá una agresiva acción de promoción de exportaciones unida a una protección selectiva a la producción nacional. Se reestructurarán los estímulos fiscales a las exportaciones; se fortalecerá el Fondo Nacional de Garantías para que financie a un mayor número de pequeñas empresas especialmente con miras a la exportación. Las Zonas Francas serán convertidas en centros de exportación. PROEXPORT financiará la exportación de servicios de ingeniería, construcción y arquitectura. Se le dará una mayor flexibilidad al CAT para que pueda ser reajustado en cualquier momento del año. Se construirá un puerto en Urabá y otro en Puerto Carreño. Se desarrollará un proyecto agro-industrial en Arauca orientado a lograr exportaciones hacia el Pacto Andino y hacia el Caribe. Se regularizará el transporte hacia el Caribe y Centroamérica y se fortalecerá la integración física con los países del Pacto Andino. Se establecerá un sistema de información sobre transportes, rutas, tarifas, itinerarios, fletes y servicios complementarios. En el Pacto Andino, Colombia buscará: definición de un orden de prioridades de acción; concreción de un mercado ampliado subregional; que el tratamiento preferencial en favor de los países de menor desarrollo relativo no sea obstáculo para que la integración pueda avanzar (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 1982).

Para lograr estos objetivos el plan propone un plan de acción donde adopta medidas como: Control al contrabando;

el desarrollo tecnológico promovido por el SENA quien implementaría programas específicos para la tecnificación del comercio; regulación del comercio; fuentes de capitalización; y un esquema institucional por el cual se crea la Comisión de Concertación para el comercio interno liderada por el ministro de Desarrollo.

### **Plan Nacional de desarrollo 1986 – 1990**

**Titulado: Plan de economía social**

**Presidente: Virgilio Barco**

El plan de gobierno se estructura mediante los siguientes programas: Programa sectorial para el desarrollo social y el crecimiento económico, política macroeconómica, política de infraestructura, servicios básicos y minería, política para el desarrollo territorial políticas de modernización de la administración pública.

Dentro del capítulo de programas sectoriales para el crecimiento económico se describe el diagnóstico del sector industrial el cual manifiesta la importancia de la industria manufacturera ya que contribuye con la generación de empleo (16.7 %) y al Producto Interno Bruto (17 %).

Así mismo, presenta una política industrial donde menciona que «el desarrollo del país está íntimamente asociado al crecimiento industrial por su impacto sobre la demanda agregada interna, la formación del capital humano, la generación de ahorro e inversión y la renovación tecnológica». Las medidas de la política estaban orientadas a: expandir la capacidad productiva; modificar la estructura de producción; renovar la tecnología; fomentar el desarrollo de la pequeña y mediana industria y racionalizar la intervención estatal.

En este sentido los objetivos de política de comercio exterior presentados eran:

Disminuir la vulnerabilidad de la economía a las fluctuaciones que se originan en los mercados internacionales y convertir al sector externo en un elemento dinamizador de la producción y el empleo; Racionalizar el régimen de protección de forma tal que permita el pleno aprovechamiento de las ventajas comparativas actuales y potenciales de la economía colombiana; Garantizar el abastecimiento de las materias primas y bienes de capital de origen externo, necesarios para la producción de bienes exportables y básico de consumo interno (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 1986).

Las acciones específicas para promover la oferta exportadora se presentaban por medio de incentivos directos como: libertad de comercio, mejoras en la información de comercialización disponible, mejoras en el transporte y manejo de carga internacional, además de una política específica de importaciones y negociaciones internacionales.

### **Plan Nacional de desarrollo 1990 – 1994**

**Titulado: La revolución pacífica**

**Presidente: César Gaviria**

El plan está dividido en los siguientes siete capítulos: el desarrollo económico del país, las reformas estructurales, las estrategias del plan, ajuste institucional y descentralización, el plan de inversiones públicas, la consistencia macroeconómica del plan y por último el impacto global del plan.

El plan no cuenta con una declaración específica hacia la política industrial. Propone estrategias de carácter transversal sobre todo en los temas de estructura física –plan vial de la apertura, red férrea y adecuación de tierras 1991-2000– y ciencia y tecnología (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 1990).

Sin embargo, el plan describe un programa de desarrollo tecnológico industrial y de calidad, tiene por objetivo mejorar los procesos de producción e innovación de la industria manufacturera colombiana para poder participar en los mercados internos y externos. Para esto el plan propone tres estrategias: La primera consiste en el mejoramiento de calidad de los insumos y productos para ello la normalización y certificación de calidad, la segunda consiste en la protección de la propiedad intelectual y por último la modernización de los procesos productivos mediante el apoyo de instituciones públicas y del sector privado como soporte a la modernización de la industria manufacturera mediante la prestación de servicios tecnológicos (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 1990).

### **Plan Nacional de desarrollo 1994 – 1998**

**Titulado: El salto social**

**Presidente: Ernesto Samper**

El plan de desarrollo está dividido en diez capítulos. En el capítulo seis, titulado *Competitividad para la internacionalización*, se encuentra la Política de Modernización Industrial y dice:

En el caso Colombiano, la industrialización fue un poderoso motor de desarrollo económico entre la

década del treinta y mediado de los años setenta. Desde entonces, el sector industrial ha mostrado un anquilosamiento estructural, que se ha reflejado en el estancamiento del coeficiente de industrialización. Como resultado de ello, la industria manufacturera se caracteriza todavía por el predominio de ramas productivas maduras con tecnologías estandarizadas. El escaso desarrollo que han tenido las rama productoras de bienes de capital se ha centrado en los bienes menos intensivos en tecnología. La estructura exportadora industrial aunque denominada por sectores intensivos en recursos naturales y mano de obra no calificada, tiene también algunas industrias estandarizadas intensivas en capital (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 1994).

La propuesta consiste en enfocarse en los mercados internacionales, el aumento de la demanda interna y la agregación de tecnología en los procesos de producción. Involucra también acciones estratégicas para el desarrollo industrial y una política de promoción de la competencia. Su herramienta básica de promoción eran los acuerdos sectoriales de competitividad.

Programas:

- Fomento integral de los centros de productividad y desarrollo tecnológico.
- Difusión y fortalecimiento de diseño industrial.
- Servicios de información tecnológica.
- Normalización, metrología y control de calidad.
- Plan de sistematización manufacturero.
- Propiedad intelectual.

- Desarrollo y fortalecimiento de recursos humanos.
- Protección ambiental.

### **Plan Nacional de desarrollo 1998 – 2002**

**Titulado: Cambio para construir la paz**

**Presidente: Andrés Pastrana**

Este Plan de desarrollo está conformado por dos tomos; el primero presenta la visión para el siglo XXI donde su objetivo principal es:

Los problemas de Colombia en materia económica, social y política hacen necesario el diseño de una acción inmediata y ambiciosa que ubique de nuevo al país sobre una senda de crecimiento sostenible con cohesión social. Este es, de hecho, el principal objetivo del Cambio para construir la paz (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 1998).

Le siguen cuatro estrategias que son: hacia un estado participativo; los compromisos fundamentales de la sociedad: reconstitución del tejido social; desarrollo y paz: instrumentos y prioridades; las exportaciones como motor del cambio.

En el capítulo titulado: Las exportaciones como motor de crecimiento, hace referencia a la consolidación del modelo de apertura e internacionalización del sector industrial, haciendo énfasis en que este liderará el desarrollo económico y social del país. Donde su objetivo principal es:

Para asegurar el crecimiento de las exportaciones manufactureras y la generación de empleo permanente se requiere profundizar el proceso de

apertura iniciado a principios de la década, a través del incremento de la oferta productiva doméstica y su expansión y permanencia en el mercado internacional. La prioridad número uno será incrementar y diversificar la oferta exportable, no solamente a través del crecimiento de los actuales sectores exportadores sino, también, con nuevos productos, para lo cual será necesario un minucioso análisis de las oportunidades que ofrecen los mercados mundiales, así como un mayor aprovechamiento del potencial del aparato productivo nacional (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 1998).

Las estrategias del Plan son: incrementar la eficiencia de las empresas con el objeto de lograr que sean más competitivas por medio de la generación de prácticas productivas más efectivas; apoyo a las pequeñas y medianas empresas exportadoras, empresas que están por el camino de consolidación y de fortalecimiento exportador, así mismo se pretende garantizar mayor cobertura nacional del crédito otorgado por el -IFI a estas empresas; Proexport y Coinvertir se enfocarán en buscar inversión extranjera directa que se vincule específicamente al sector manufacturero; El fortalecimiento del Recurso Humano por medio del SENA, el cual permitirá que los empleados lleguen al puesto de trabajo bien calificado o que las empresas tengan la posibilidad de capacitar a su personal; Otra de las estrategias es incorporar a las regiones en el contexto internacional en particular las costas colombianas, aprovechando las ventajas de localización; y por último el gobierno propone fortalecer la promoción de la competencia, la política industrial y de desarrollo productivo permite organizar y aumentar la eficiencia de los mercados.

La política de Infraestructura y de productividad regional también está enfocada a la competitividad del país por medio de proyectos estratégicos que beneficien el comercio exterior, entre ellos fortalecer las vías de acceso a los principales puertos tanto marítimos como terrestres fronterizos, entre otros.

### **Plan Nacional de desarrollo 2002 – 2006**

**Titolado: Hacia un Estado comunitario**

**Presidente: Álvaro Uribe Vélez**

El enfoque de este Plan de desarrollo es brindar seguridad democrática, impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, construir equidad social, Incrementar la transparencia y eficiencia del estado, y mejorar el entorno macroeconómico.

El enfoque principal es la seguridad democrática mediante el fortalecimiento de la lucha contra los grupos al margen de la ley. El plan no hace referencia directa al tema industrial, sin embargo menciona la eficiencia de los mercados promoviendo el aparato productivo y el desarrollo de los mercados estimulando la competencia y la defensa del consumidor.

Así mismo, en el capítulo dos titulado Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, señala una política comercial enfocada en la creación de herramientas de impulso a las exportaciones, de apertura y la desregulación de los mercados de capitales y de servicios, además de impulsar la ejecución del Plan estratégico exportador (1999-2009), la inversión extranjera y los acuerdos internacionales que eliminen barreras al acceso. Sin embargo hace énfasis en que «[...]...esta tarea no le corresponde únicamente al Gobierno, las partes interesadas en el sector privado deberán asumir

los retos que suponen unas negociaciones complicadas sobre un temario amplio y ambicioso: servicios, inversiones, compras gubernamentales, derechos de propiedad intelectual y normas para la regulación de la competencia». Igualmente, se promociona el desarrollo de la micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs). (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2002)

### **Plan Nacional de desarrollo 2006 – 2010**

**Titulado: Estado comunitario: desarrollo para todos**

**Presidente: Álvaro Uribe Vélez**

Este plan de desarrollo da continuidad a su periodo de gobierno anterior. El plan de desarrollo está conformado por dos Tomos. En el tomo I en particular se mencionan los siguientes subcapítulos: Estado comunitario: desarrollo para todos, política de defensa y seguridad democrática, reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad crecimiento alto y sostenido: la condición para un desarrollo con equidad una gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible un mejor estado al servicio de los ciudadanos (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2006).

Dentro de los procesos de agenda interna se priorizaron los sectores de las regiones con participación de la comunidad, en todo caso no constituye una política de acción industrial focalizada.

Se establece el sistema nacional de competitividad (SNC) el cual pretende articular bajo un esquema de compromisos y evaluación, seguimiento y rendición de cuentas la estrategia nacional y regional de competitividad y productividad por medio de las comisiones regionales de competitividad.

La política nacional de productividad y competitividad propone estructurar un plan de política pública dirigido a producir más y mejor, orientada hacia una transformación productiva, agrupada en las siguientes líneas estratégicas: (a) desarrollo empresarial, innovación y desarrollo tecnológico; (b) ahorro, inversión y financiamiento; (c) capital físico; (d) capital humano; y (e) instituciones para el desarrollo productivo (Departamento Nacional de Planeación -DNP, 1998).

Igualmente, el plan presenta estrategias de productividad y competitividad para la microempresa y para las pymes, ofreciendo un apoyo integral en facilitar el acceso de las empresas a mercados financieros, facilitar el acceso a servicios no financieros de desarrollo empresarial, fomentar la asociatividad empresarial, facilitar el acceso a las compras estatales, promover y apoyar la cultura del emprendimiento y promover la vinculación de las empresas a mercados nacionales e internacionales.

### **Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014**

**Titulado: Prosperidad para todos (más empleo, menos pobreza y más seguridad)**

**Presidente: Juan Manuel Santos**

Este plan de desarrollo está conformado por 10 capítulos, Inicia haciendo énfasis en los ejes del Plan que son Buen Gobierno, Innovación, relevancia Internacional y sostenibilidad ambiental que se basarán en tres pilares: Crecimiento sostenido, igualdad de oportunidades y consolidar la paz. Adicionalmente es importante mencionar la estrategia de las locomotoras que habría de jalonar el avance y crecer a más de un 10% anual, las cuales se referían al impulso productivo de los sectores:

infraestructura, innovación, vivienda, agricultura y minería.

Se identifica en el documento que no existe un capítulo asignado únicamente para el tema de Política Industrial. Sin embargo, al revisar el documento se menciona que:

El propósito de este Gobierno Nacional fue el de apoyar la actividad empresarial e innovadora de las empresas mediante un conjunto de instrumentos de política industrial moderna, que se integrarán a través de la creación de la banca de desarrollo. El objetivo de esta figura era permitir articular diferentes instrumentos, financieros y no financieros, ya existentes y el diseño de nuevos instrumentos que tengan en cuenta las necesidades de los empresarios y los emprendedores... (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2010).

El documento hace énfasis en el capítulo III sobre:

Las iniciativas de política de desarrollo productivo basadas en innovación estarán orientadas a sectores existentes que tengan potencial de alcanzar un tamaño y eficiencia de clase mundial mediante incrementos de productividad y competitividad; y a sectores nuevos intensivos en conocimiento y que permitan altos niveles de valor agregado y sofisticación (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2010).

Es importante considerar que el Gobierno enfoca los esfuerzos de la Política de Transformación productiva en un grupo de sectores donde se encuentran: (a) *software* y servicios de tecnologías de la información y las comunicaciones; (b) procesos de negocio tercerizados a distancia (BPO&O, por sus siglas en inglés); (c) turismo de salud y bienestar; (d) textil,

confecciones, diseño y modas; (e) industria de la comunicación gráfica; (f) cosméticos y productos de aseo; (g) autopartes y vehículos; (h) energía eléctrica, bienes y servicios conexos; y (i) agropecuarios –chocolatería, confitería y sus materias primas; carne bovina; palma, aceites y vegetales; y Camaronicultura. Con el objeto de generar mayor empleo e impulsar el crecimiento económico y tecnológico del país.

En Colombia, el esfuerzo por innovar y el capital humano altamente calificado está concentrado en las grandes y medianas empresas de la industria manufacturera; el 83 % del gasto en innovación y desarrollo empresarial se concentra en ellas. La mitad del personal ocupado en la industria manufacturera tiene formación secundaria, el 16,2 % primaria, el 9 % formación técnica, el 12,2 % educación profesional y el 0,3 % formación de maestría y doctorado. Lo anterior se debe, en parte, a que la oferta del país en capital humano altamente calificado es limitada. En 2008 Colombia contó con 3,7 doctores por cada millón de habitantes; mientras que este indicador fue de 327 en Estados Unidos. Además, el país sólo cuenta con 33 programas certificados de doctorado y 614 de maestría (MEN, 2010) (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2010).

La única forma de evaluar un plan de desarrollo es mediante sus resultados.

Los números son testarudos, los resultados obtenidos en Colombia no coinciden con los buenos deseos de los planes de desarrollo.

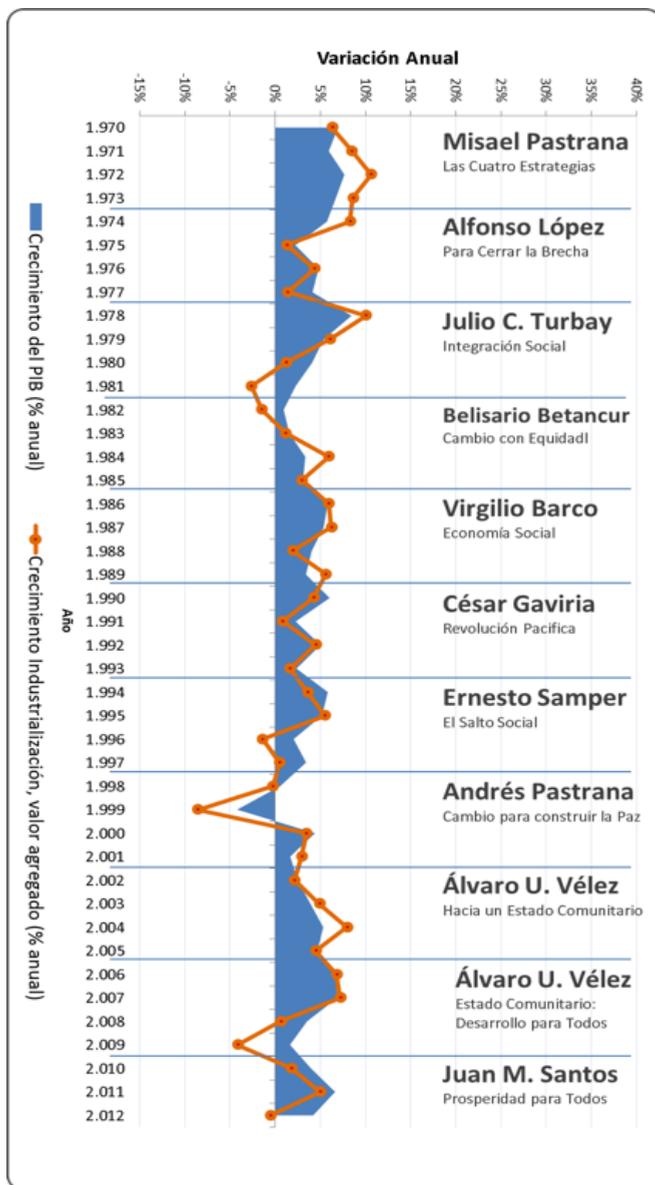
Las autoridades económicas de Corea del Sur y Malasia a diferencia de las de Colombia, ponen su énfasis en la ejecución, control y evaluación permanente del

cumplimiento de los planes, y en especial en las metas. Corea del Sur y Malasia dieron prioridad al cumplimiento de las metas de empleo y eliminación de pobreza sobre las cifras de carácter macroeconómico.

Los resultados de las dos economías asiáticas enseñan al mundo que para alcanzar las metas y deseos de los planes de desarrollo es necesario gerenciar sus procesos con diseño, evaluación y control y verificación de metas, para generar oportunamente los ajustes necesarios. (Government led).

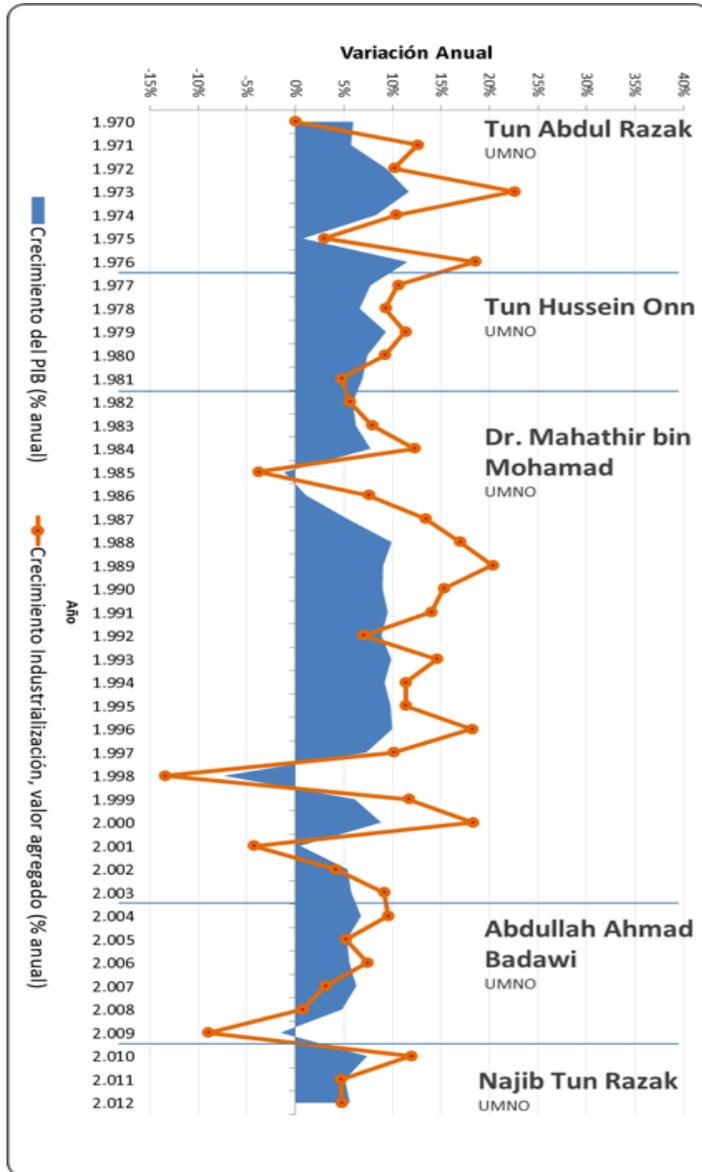
La siguiente información ordena las tasas de crecimiento de la producción nacional como de la industria manufacturera para cada uno de los tres países, entre los años de 1970 y 2012 destacando el periodo de gobierno que tuvo lugar (Figura 2.3; Figura 2.4; Figura 2.5).

Figura 2.3 Colombia, gobiernos según periodo, crecimiento de la producción interna y del valor agregado de la industria manufacturera



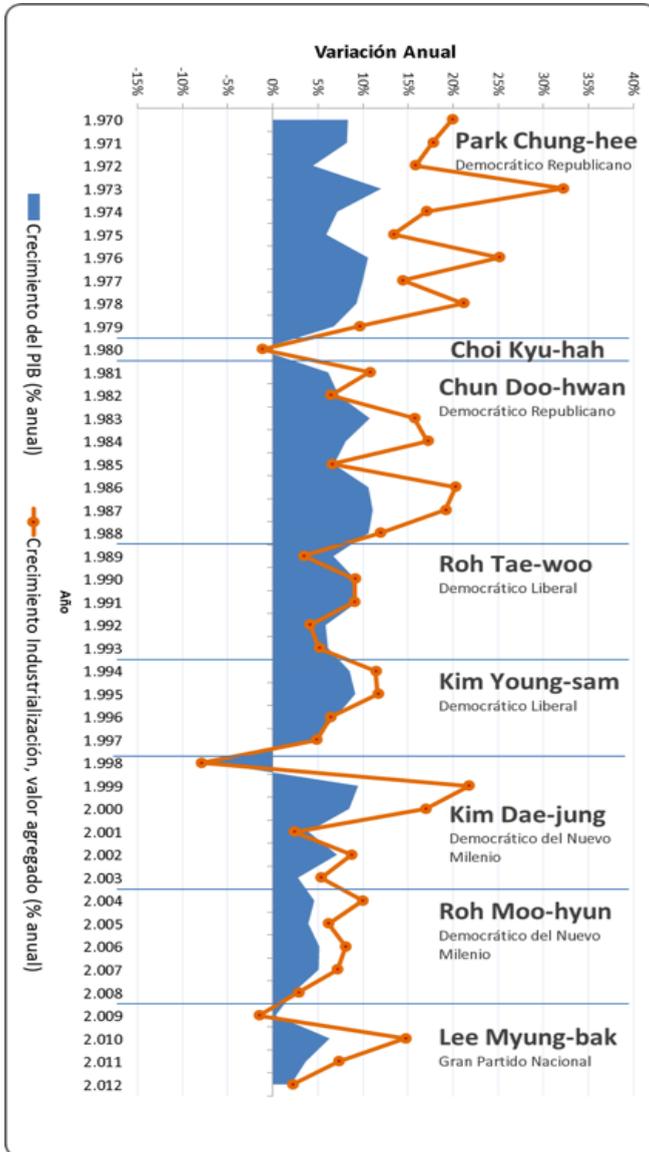
Fuente. Elaborado por los autores a partir de cifras del Banco Mundial, (2014).

**Figura 2.4** Malasia, gobiernos según periodo, crecimiento de la producción interna y del valor agregado de la industria manufacturera



Fuente. Elaborado por los autores a partir de cifras del Banco Mundial, (2014).

Figura 2.5 Corea del Sur, gobiernos según periodo, crecimiento de la producción interna y del valor agregado de la industria manufacturera



Fuente. Elaborado por los autores propia a partir de cifras del Banco Mundial, (2014).

# Epílogo

---

*Locura es hacer lo mismo una vez tras otra y esperar resultados diferentes.*

Albert Einstein

Para esta investigación se planteó la pregunta de si es posible identificar atributos diferenciales en el diseño y gestión de las políticas públicas en favor de la industrialización entre diferentes economías, que permitan establecer con claridad patrones determinantes de los resultados para unos extraordinarios y para otros sin crecimientos importantes. En este sentido, esta investigación parte de una revisión exhaustiva del material bibliográfico y de los bancos de datos de las tres economías bajo estudio: Corea del Sur, Malasia y Colombia, para luego iniciar un análisis comparativo entre sus políticas industriales y los resultados alcanzados.

La metodología de aproximación empleada en este estudio abandonó la tradicional formulación de hipótesis de trabajo iniciales y adoptó un análisis exploratorio basado en los mismos hallazgos obtenidos durante el análisis cuantitativo y cualitativo de las tres economías. Es decir, se buscó abandonar en lo posible preconceptos sobre las economías y su idiosincrasia y buscar que los datos y los hechos aportaran los argumentos a favor de un resultado observado.

El proceso de análisis comparado permitió en efecto identificar atributos específicos de las políticas industriales de cada economía, donde se evidencia su diferencia tanto en

sus orientaciones como en la forma de ponerlas en marcha. También es evidente en el diseño de dichas políticas el rol que se le atribuye a la disponibilidad de factores de producción como la dotación de recursos naturales y geolocalización en el desarrollo de su industria, así como en la naturaleza y las trayectorias tecnológicas que siguieron. En síntesis:

- El desarrollo industrial de los países asiáticos analizados en este estudio, es el resultado de la puesta en marcha de políticas de industrialización orientadas hacia el comercio exterior. Políticas que fueron consideradas por los gobernantes de estos dos países, como la forma más idónea para una rápida generación de empleo de calidad, que a su vez generó una disminución importante de la pobreza.
- Para el caso colombiano las políticas de industrialización se mantuvieron concentradas en la sustitución de importaciones, fundamentalmente de productos de consumo final, que por su propia naturaleza tienen un techo de crecimiento dado por la expansión del mercado interno. Nunca figuró la variable generación masiva de empleo, esta no fue considerada como parte de los objetivos de la política de promoción de la industria.
- El papel del Gobierno es claramente diferente entre los países asiáticos y Colombia. Para los primeros, el Gobierno fue proactivo creando y fomentando instituciones para que los planes de industrialización fueran efectivamente puesto en marcha —Government Led—. Para Colombia, los planes de industrialización han sido de carácter indicativo sin que exista un responsable efectivo sobre su ejecución.

**LUIS ALBERTO MORENO**  
**Aciertos en la política industrial**

Los responsables de diseñar estas políticas deben reevaluar periódicamente sus esfuerzos.

27 de enero de 2015

En una época de pobre crecimiento económico mundial, los países en vías de desarrollo están desempolvando algunas viejas estrategias, en especial el uso de la política industrial para impulsar el desarrollo de sectores específicos y convertirlos en motores de crecimiento y empleo; pero la trayectoria de esas políticas, especialmente en Latinoamérica y el Caribe, está llena de fracasos e historias con moraleja.

En las décadas de 1950 y 1960, muchos países de Latinoamérica y el Caribe abrazaron con entusiasmo la política industrial. Sustituyeron importaciones con productos locales, se centraron en los sectores prioritarios según lo dictaminado por la planificación gubernamental, e implementaron programas de protección comercial selectiva –por ejemplo, mediante aranceles, cuotas y licencias de importación– para acelerar sus transiciones, desde proveedores de materias primas hasta economías manufactureras.

Mientras que los países del este asiático, como Corea del Sur, usaron esas políticas para lograr que ciertas industrias compitieran a escala global, los países latinoamericanos y del Caribe rara vez dieron en la tecla. A pesar de algunos éxitos notables, como el de Embraer, el fabricante de aeronaves brasileño, y el de la piscicultura de salmón en Chile, los gobiernos eligieron mayormente a perdedores, en gran medida porque la presión política, en vez del potencial competitivo de las empresas, gobernó el proceso de selección.

En las décadas de 1980 y 1990, Latinoamérica abandonó esas políticas para adoptar un enfoque más cauto. En vez de respaldar a sectores individuales, algunos países fomentaron la innovación con subsidios y beneficios impositivos transversales, al tiempo que abrían sus economías a la competencia extranjera y abrazaban reformas orientadas hacia el mercado. Pero esos cambios, aunque necesarios, fueron insuficientes para lograr el crecimiento de la productividad y la producción.

Casi dos décadas después, ahora que los gobiernos latinoamericanos exploran nuevamente el potencial de una política industrial activista, evitar los errores del pasado requerirá una profunda comprensión de los fracasos anteriores y una estrategia concreta para guiar los esfuerzos futuros. Un informe reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (del cual soy presidente) está dedicado exactamente a eso.

Más allá de evaluar qué fracasó antes, el informe identifica tres preguntas fundamentales que los responsables del desarrollo de las políticas en cualquier economía emergente deben responder antes de dedicarse a las políticas industriales:

1. ¿Existe una clara falla del mercado que justifique la intervención gubernamental?
2. ¿La política propuesta será eficaz para solucionar esa falla del mercado?
3. ¿Cuenta el país con las instituciones necesarias para llevar adelante esa política? (Moreno, 2015).

Consideremos algunas políticas sectoriales en Costa Rica y Argentina. En Costa Rica, la industria arrocera tomó la ruta tradicional del cabildeo para conseguir protección; aunque no había una falla de mercado que remediar, el Gobierno accedió e introdujo elevados aranceles a la importación y subsidios para los

poderosos productores locales; el resultado fue una caída de la productividad.

Por el contrario, los productores de la provincia argentina de Entre Ríos solicitaron que el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (Inta) ampliara sus investigaciones sobre nuevas variedades de arroz, aceptando incluso pagar un impuesto para incrementar su presupuesto de investigación (y superando así lo que los economistas llaman problemas de coordinación con el sector privado); cuando se introdujo una nueva variedad de arroz, la productividad se disparó.

No sorprende que la intervención argentina haya superado las tres pruebas: había una falta de coordinación en el mercado que fue atendida eficazmente mediante políticas públicas, implementadas por las instituciones adecuadas. En vez de consentir a todo un sector con subsidios o restricciones a las importaciones, el gobierno provincial y el Inta proveyeron un bien público que reforzó la producción de un sector específico. Otros ejemplos exitosos de este enfoque incluyen certificaciones sanitarias de productos agrícolas y programas de capacitación para el sector del software.

Una vez que los gobiernos identifican una oportunidad que supera estas tres pruebas, están en una situación mucho mejor para usar eficazmente medidas como subsidios temporales o incentivos específicos. En la Riviera Maya mexicana, por ejemplo, el apoyo público a las inversiones en alojamiento y transporte ayudó a crear un destino turístico de renombre mundial.

Costa Rica, a pesar de su fracaso en la industria arrocera, también ha tenido algunos éxitos con esas políticas. Cuando la industria de dispositivos médicos encontró obstáculos a la fabricación de productos lucrativos, como válvulas cardíacas, debido a la falta de empresas especializadas en servicios de esterilización, el Gobierno

utilizó incentivos para atraerlas. Gracias a ello, se dispararon las exportaciones de dispositivos médicos más sofisticados y con más valor agregado.

Garantizar la capacidad institucional adecuada es fundamental para evitar que los intereses privados y políticos determinen las políticas, como ocurrió en las décadas de 1950 y 1960. Irlanda, a menudo alabada por sus exitosas decisiones, confió en la competencia técnica de su célebre Agencia de Desarrollo Industrial para salvaguardar la integridad y la eficacia del proceso de selección. Chile, a pesar de poseer instituciones razonablemente fuertes, recurrió a un tercero, el Boston Consulting Group, para garantizar que los sectores más prometedores fueran seleccionados objetivamente.

Impulsar el desarrollo industrial es un desafío complejo. Los responsables de diseñar las políticas deben reevaluar periódicamente sus esfuerzos y abandonar rápidamente los fracasos. Habrá aciertos y yerros, pero si los funcionarios se guían continuamente por las tres preguntas correctas, sus probabilidades de éxito serán mucho mayores. (Moreno, 2015)  
Traducción al español por Leopoldo Gurman.

Luis Alberto Moreno es presidente del Banco Interamericano de Desarrollo.

Copyright: Project Syndicate, 2015.

[www.project-syndicate.org](http://www.project-syndicate.org)

## Referencias bibliográficas

---

- Abarca, F. R. (2010). *Información, conocimiento y universidad*. Recuperado de: [https://www.google.com/webhp?sourceid=chrome-instant&rlz=1C1ARAA\\_esCO502CO516&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=Embudo+d+el+conocimiento+Nathan+Shedroff](https://www.google.com/webhp?sourceid=chrome-instant&rlz=1C1ARAA_esCO502CO516&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=Embudo+d+el+conocimiento+Nathan+Shedroff).
- Acemoglu, D., y Robinson, J. (2012). *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza - Por qué fracasan los países*. (III ed.). (s.c): Grupo Planeta.
- Avellaneda, R. (2011). *Internacionalización, oportunidades y retos para los empresarios colombianos. Tratados de Libre Comercio, Desarrollo y Empresa*. Bogotá: Universidad EAN, pp. 63-80.
- Avellaneda, R., Nieto, M., Ortiz, W., Orjuela, C. (2012). *Cómo logra el éxito en el juego exportador global - Pymes exportadoras que perduran y sobresalen en Colombia*. Bogotá: Universidad EAN.
- Avellaneda, R., Nieto, M., Ortiz, W. y Orjuela, C. (2015). *Informe Final de Investigación - Estudio Comparado de Políticas Industriales de Colombia, Malasia y Corea del Sur 1970-2012*. Bogotá: Universidad EAN.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Washington D. C.: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2014). *Consejos de un alumno aventajado: Corea del Sur y su urbanización inteligente*. Recuperado de: <http://blogs.iadb.org/urbeyorbe/2014/05/13/coreadelsur-urbanizacion/>

Bárcena, A. y Prado, A. (2013). *Pensando América Latina con Raúl Prebisch*. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-218517-2013-04-22.html>

Bidaurratzaga, E. (2012). *Consenso de Washington*. Recuperado de: <http://omal.info/spip.php?article4820>

Biografías y Vidas. (2014). Park Chung Hee. Recuperado de: <http://www.biografiasyvidas.com/biografia/p/park.htm>

Shin, J., y Marcuello, C. (2014). *Historia Moderna de Corea del Sur*. Recuperado de: <http://blogs.globalasia.com/corea-del-sur/historia-moderna-de-corea-del-sur-resumen/>

Central Intelligence Agency (CIA). (2014). *The World Factbook*. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

Chica, R. (2013). *Política industrial: para compensar las fallas del mercado en plena globalización*. Recuperado de: <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/3635-politica-industrial-para-compensar-las-fallas-del-mercado-en-plena-globalizacion.html>

Currie, L. (1951). *Bases de un programa de fomento para Colombia. Misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Gobierno de Colombia*. Bogotá, Colombia: Banco de la República, 2da. Edición.

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE). (2013). *Pobreza monetaria y multidimensional*. Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/cp\\_pobreza\\_13.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_13.pdf)

Departamento Nacional de Planeación - DNP. (1970). *Plan Nacional de Desarrollo - Las Cuatro Estrategias 1970-1974*. (s.c) (s.e).

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1974). *Plan Nacional de desarrollo Para cerrar la Brecha 1974 - 1978* (s.c) (s.e).

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1978). *Plan Nacional de Desarrollo - Plan de Integración Social 1978 -1982*. (s.c) (s.e).

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1982). *Plan Nacional de Desarrollo - Cambio con Equidad - 1982-1986*. (s.c) (s.e).

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1986). *Plan Nacional de Desarrollo - Plan de economía social 1986 - 1990*. (s.c) (s.e).

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1990). *Plan Nacional de Desarrollo - La Revolución Pacífica 1990-1994*. (s.c) (s.e).

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1994). *Plan Nacional de Desarrollo - El Salto Social 1994 - 1998*. (s.c) (s.e).

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1998). *Plan Nacional de Desarrollo - Cambio para construir la Paz 1998-2002*. (s.c) (s.e).

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2002). *Plan Nacional de Desarrollo - Hacia un estado comunitario 2002-2006*. (s.c) (s.e).

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2006). *Plan nacional de Desarrollo - Estado comunitario: desarrollo para todos. 2006-2010*. (s.c) (s.e).

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2010). *Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para todos 2010-2014*. (s.c) (s.e).

Ecopetrol S.A. (2014). *Nuestra historia*. Recuperado de: [http://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/es/ecopetrol-web/nuestra-empresa/quienes-somos/acerca-de/ecopetrol/nuestra-historia!/ut/p/z1/tVTRbolwFP2V-eBj00lp4CNZGJiVIZKX0zBMtmElq1m29evLsYsS8SYsL7d5pzTe07uLaRwDWNjTvkrU7ko2V7XMBU37s\\_zw\\_DEyJn4vHCLPjMZkFJnGMjDh6ge](http://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/es/ecopetrol-web/nuestra-empresa/quienes-somos/acerca-de/ecopetrol/nuestra-historia!/ut/p/z1/tVTRbolwFP2V-eBj00lp4CNZGJiVIZKX0zBMtmElq1m29evLsYsS8SYsL7d5pzTe07uLaRwDWNjTvkrU7ko2V7XMBU37s_zw_DEyJn4vHCLPjMZkFJnGMjDh6ge)

Embassy of Japan in Malaysia. (2014). *Background of the Look East Policy*. Recuperado de: <http://www.my.emb-japan.go.jp/English/JIS/education/LEP.htm>

Eurasia 1945 (s.f). *Invasión de Malasia*. Recuperado de: <http://www.eurasia1945.com/batallas/contienda/invasion-de-malasia/>

Federación Colombiana de Industrias (Fedemetal) y Cámara de Comercio de Bogotá. (1987). *Una política industrial para Colombia*: Cali. (s.e).

Flórez, L. G. (1988). *Apreciación sobre la situación y las perspectivas de las industrias de bienes de capital*. *Desarrollo y Sociedad*. CEDE, *Uniandes*(22).

Garay, L. J. (1998). *Colombia: estructura industrial e internacionalización (1967-1996)*. Recuperado de: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/economia/industriatina/indice.htm>

- Gauthier, P. L. (2002). *L'éducation en Corée du Sud, laboratoire du néo-libéralisme*. Recuperado de: <http://ries.revues.org/1948>
- Hausmann, R. (2014). *Colombia tiene carencia de conocimiento y sabe hacer muy pocas cosas*. Recuperado [www.larepublica.co](http://www.larepublica.co): [http://www.larepublica.co/%E2%80%9Ccolombia-tiene-carencia-de-conocimiento-y-sabe-hacer-muy-pocas-cosas%E2%80%9D\\_156671](http://www.larepublica.co/%E2%80%9Ccolombia-tiene-carencia-de-conocimiento-y-sabe-hacer-muy-pocas-cosas%E2%80%9D_156671)
- Hausmann, R., & Klinger, B. (2007). *The Structure of the Product Space and the Evolution of Comparative Advantage*. Working Papers, Center for International Development at Harvard University, (146).
- Hung, S. Y. (2009). *El éxito económico de Corea del Sur*. Recuperado de: <http://www.encolombia.com/economia/info-economica/exitoeconomicodecorea/>
- Hyundai (2014). *Hyundai – An Overview*. Recuperado de: <http://www.hmmausa.com/?p=316>.
- INEGI. (2008). *Educación para el desempleo*. Recuperado de: <http://iesylacalidadeducativa.blogspot.com/2008/08/educar-para-el-desempleo.html>
- Kalmanovitz, S., López, E., López, E., Brando, C., Jaimes, C. y Vidal, J. (2010). *Nueva historia económica de Colombia*. Bogotá: Ed. Tadeo Lozano, Taurus.
- La República. (2014). *Ecopetrol se abre paso en mercado de Corea del Sur*. Recuperado de: [http://www.larepublica.co/ecopetrol-se-abre-paso-en-mercado-de-corea-del-sur\\_182716](http://www.larepublica.co/ecopetrol-se-abre-paso-en-mercado-de-corea-del-sur_182716)

Lee, K. S. (1998). *Financial Crisis in Korea and IMF: Analysis and Perspectives*. Recuperado de: [http://www.hofstra.edu/pdf/biz\\_MLC\\_Lee1.pdf](http://www.hofstra.edu/pdf/biz_MLC_Lee1.pdf)

Malaysian Investment Development Authority (MIDA). (2013). *Business and investment opportunities in the machinery & equipment, supporting engineering and medical devices sectors in Malaysia*. Recuperado de: [http://www.assind.mn.it/public/files/Presentation%20MIDA%20\\_30%20May-58760.pdf](http://www.assind.mn.it/public/files/Presentation%20MIDA%20_30%20May-58760.pdf)

Martínez, O. A., & Ocampo, J. A. (2011). *Hacia una política industrial de nueva generación*. Recuperado de: <https://jaocampodotnet.files.wordpress.com/2012/03/haciaunapolic3adticaindustrialdenuevageneracic3b3n.pdf>

Ministerio de Agricultura y Agroindustria de Malasia (MOA). (2009). Recuperado de: <http://www.moa.gov.my/web/guest/home>

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2003). Decreto 2590 de 2003. Recuperado de: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:xuOOhyR5uTgj:www.mincit.gov.co/descargar.php%3FidFile%3D1448+&cd=1&hl=es&ct=clnk>

Moreno, L. A. (2015). *Aciertos en la Política Industrial*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/aciertos-en-la-politica-industrial/15158076>

Nieto, M. (1988). Renovación del crecimiento, política industrial y ortodoxia económica: elementos para un análisis crítico. *Desarrollo y Sociedad*, 22, CEDE, Uniandes, septiembre.

- Nieto, M. (2012). Éléments préliminaires pour construire des modèles alternatifs de croissance économique pour les pays émergents. UQAC, Quebec, Canada. *Review Organisations & Territoires, 2013: Université du Quebec à Chicoutimi.*
- Nieto, M. (2013). Historia cambiaria, revaluación y enfermedad holandesa. *Revista Escenarios: empresas y territorios.*
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Ocampo, J. A. (2011). Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva. *Revista Review Cepal.* Recuperado de: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/44072/RVE104Ocampo.pdf>
- Ortiz, C. H., Uribe, J. I. y Vivas, H. (2009). *Transformación industrial, Autonomía tecnológica y Crecimiento Económico: Colombia 1925-2005.* Recuperado de: <http://uniculturas.univalle.edu.co/Pdfs/SISTEMA%20PERMANENCIA/HARVY%20DOCS%20EDUCACION/Articulos%20educacion/Archivos%20de%20economia%20no%20352%20agregados%20y%20crecimiento.pdf>
- PETRONAS. (2014). [www.Petronas.com.my](http://www.Petronas.com.my). Recuperado de: <http://www.petronas.com.my/about-us/Pages/corporate-profile.aspx>
- Portafolio. (21 de febrero de 2011). *Oferta agrícola de Corea en el Tratado de Libre comercio no convence.* Recuperado de: <http://www.portafolio.co/archivo/documento/DR-10088>

Porter, M. E. (2001). *Ventaja Competitiva - Creación y sostenimiento de un desempeño superior*. México, D.F.: Compañía Editorial Continental.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2013). *Índice de desarrollo Humano (IDH)*. Recuperado de: <http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2014). *El Índice de Desarrollo Humano: IDH*. Recuperado de: <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=i1-----&s=a&m=a&e=B&c=02008#.VM6l-WiG8Rp>

Rodríguez, V. J. (2005). *La nueva fase de desarrollo económico y social del capitalismo mundial* (Tesis doctoral, Universidad Nacional Autónoma de México) Recuperado de: <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/jjrv/7b.htm>

Rodrik, D. (2008). *Industrial Policy: Don't Ask Why, Ask How* Massachusetts: *Harvard University*.

Rossentein-Rodan, P. (1943). Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe. *Economic Journal*, 53 (210/211), 202-211.

Sachs, J. D., y Warner, A. M. (1995). Natural resource abundance and economic growth. *NBER Working Paper Series*(5398).

Samsung. (2014). *Fortune Global Top Company, Samsung*. Recuperado de: [http://www.samsung.com/us/aboutsamsung/samsung\\_group/history/](http://www.samsung.com/us/aboutsamsung/samsung_group/history/)

Semana. (1980). *A toda Máquina*. Recuperado de: <http://www.semana.com/imprimir/60157>

- Smith, A. (1776). *La Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*. Recuperado de: [https://www.marxists.org/espanol/smith\\_adam/1776/riqueza/smith-tomo1.pdf](https://www.marxists.org/espanol/smith_adam/1776/riqueza/smith-tomo1.pdf)
- Stiglitz, J. E. (2006). *Cómo hacer que funcione la globalización*. (s.c): Taurus.
- Stiglitz, J. E. (2007). *The malayan miracle*. Recuperado de: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2007/sep/13/themalaysianmiracle>
- Tengku, M. A. (2008). *Malaysia's Experience in Addressing the Challenge of the Knowledge Economy*. Recuperado de: <http://www.sciencedev.net/docs/malaysias%20experience%20in%20addressing%20the%20challenge%20of%20the.ppt>.
- The World Bank. (2014). *Research and development expenditure (% of GDP)*. Recuperado de: <http://data.worldbank.org/indicator/GB.XPD.RSDV.GD.ZS>
- Trade Map. (2014). *Trade map*. Recuperado de: <http://www.trademap.org/>
- Transparencia Internacional. (2013) *Transparencia Internacional*. Recuperado de: <http://www.transparency.org/cpi2013#1>
- United Nations Development Programme (UNDP) Human Development Reports. (2013). *Human Development Index and its components*. Recuperado de: <http://hdr.undp.org/en/content/table-1-human-development-index-and-its-components>
- Williamson, J. (1989). *A qué se refiere Washington por reforma política*. Recuperado de: [http://es.wikipedia.org/wiki/Consenso\\_de\\_Washington](http://es.wikipedia.org/wiki/Consenso_de_Washington)

Yoursingapore. (2014). *Our History*. Recuperado de <http://www.yoursingapore.com/about-singapore/singapore-history.html>

Zakariah, A. B. (2012). *Overview of Malaysian industrialization and the development of the petrochemical industry.malaya*, (Tesis doctoral, Universidad de Malaya).

## Bibliografía

---

- Adelman, I. (2014). *From Aid Dependence To Aid Independence: South Korea*. Recuperado de <http://www.un.org/>: <http://www.un.org/en/ga/second/62/iadelman.pdf>
- (1999a). *The role of Government in Economic Development. Working Paper 890*, Berkeley: Universidad de California, Berkeley.
- (1999b). *Fallacies in Development Theory and Their Implications for Policy*. Working Paper No. 887, Universidad de California.
- Barjot, D. (2011). *El desarrollo económico de Corea del Sur desde 1950*. Recuperado de: <http://framespa.revues.org/899>
- Cantado-Hee, J. (2002). *Los chaebol de Corea del Sur*. (C. Edgar Elgar, Ed.) Recuperado de: <http://www.applet-magic.com/chaebolsp.htm>
- Correa, R. (2014). *Ecuador: el desarrollo como procesos político*. Recuperado de: [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/prebisch15th\\_RCorrea\\_es.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/prebisch15th_RCorrea_es.pdf)
- Cuellar, J. (2012). *El desarrollo industrial en corea del sur (1960-2010). elementos explicativos y de politica. un contrapunto a la experienciacolombiana*. (TrabajodegradodemaestríaenCiencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia) . Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/05E5FA454E36CEFB05257C08005FF9C0/\\$FILE/johnjairocuellarescobar.2012.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/05E5FA454E36CEFB05257C08005FF9C0/$FILE/johnjairocuellarescobar.2012.pdf)

Dziubla, R. W. (1982). *International Trading Companies: Building on the Japanese Model*. Recuperado de: <http://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1123&context=njilb>

Economic Planning Unit - EPU. ( 2012). *First Malaysia Plan, 1966-1970*. Recuperado de: <http://www.epu.gov.my/en/first-malaysia-plan-1966-1970>

El Iberoasiático. (2012). *Chaebols: Conglomerados coreanos*. Recuperado de: <https://iberoasiatico.wordpress.com/2012/11/04/chaebols-conglomerados-coreanos/>

Energy Information administration (EIA). (2014). Recuperado de: <http://www.eia.gov/>

Forbes. (2012). *The World's Biggest Oil Companies*. Recuperado de: <http://www.forbes.com/sites/christopherhelman/2012/07/16/the-worlds-25-biggest-oil-companies/>

Fukagawa, Y. (1996). *"Chaebol"-Led High Growth System in South Korea*. Recuperado de: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Vc6A6oqgxccj:d-arch.ide.go.jp/idedp/SYM/SYM001700\\_006.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Vc6A6oqgxccj:d-arch.ide.go.jp/idedp/SYM/SYM001700_006.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk)

Haseyo, A. (2011). *Government-led Economic Development: Reflections on the Korean Experience*. Recuperado de [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:vHeXzI7hwkAJ:www.npc.gov.np/web/new/uploadedFiles/allFiles/Government-led\\_Economic\\_Development.ppt+&cd=1&hl=es&ct=clnk](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:vHeXzI7hwkAJ:www.npc.gov.np/web/new/uploadedFiles/allFiles/Government-led_Economic_Development.ppt+&cd=1&hl=es&ct=clnk)

Hung, Y.S. (2014). *El éxito económico de Corea del Sur*. Recuperado de: <https://encolombia.com/economia/info-economica/exitoeconomicodecorea/>

- Kim, S. J. (2010). *Korean Industrial Policy*. Roma: (s.e).
- KITECH. (2014). *KITECH will help Korea's SMEs play a pivotal role for the creative economy*. Recuperado de: <http://eng.kitech.re.kr/introduction/page1.php>
- Kongdan, O. (2010). *Korea's Path from Poverty to Philanthropy*. Recuperado de: <http://www.brookings.edu/research/articles/2010/06/14-korea-philanthropy-oh>
- Korea Institute of Industrial Technology (KITECH). (2014). Recuperado de: <http://eng.kitech.re.kr/main/>
- Korea Institute of Public Administration. (2010). Recuperado de: [http://www.koreatimes.co.kr/www/news/biz/2015/01/291\\_69759.html](http://www.koreatimes.co.kr/www/news/biz/2015/01/291_69759.html)
- Korea Institute of Science and Technology. (2014). *About Kist*. Recuperado de: [http://eng.kist.re.kr/kist\\_eng/?sub\\_num=728](http://eng.kist.re.kr/kist_eng/?sub_num=728)
- Lee, K. S. (1998). *The Merrill Lynch Center for the Study of International Financial Services and markets*. Department of marketing & International Business.
- Lim, C. P. (1987). *Changes in the Malaysian*. (J. a. Colin I. Bradford, Ed.) Recuperado de: <http://www.nber.org/chapters/c6931.pdf>
- Matles, A., & Shaw, W. (1990). *South Korea*. Recuperado de: <http://countrystudies.us/south-korea/>
- Matles, S. A., & Shaw, W. (1990). *The Government Role in Economic Development*. Recuperado de: <http://countrystudies.us/south-korea/>

McKinsey & Company. (2010). *South Korea: Finding its place on the world stage*. Recuperado de: [http://www.mckinsey.com/insights/winning\\_in\\_emerging\\_markets/south\\_korea\\_finding\\_its\\_place\\_on\\_the\\_world\\_stage](http://www.mckinsey.com/insights/winning_in_emerging_markets/south_korea_finding_its_place_on_the_world_stage)

Miwa, Y. y Ramseyer, J. M. (2013). Conoce Japón. El mito de los zaibatsu y keiretsu. Recuperado de: <http://conoce-japon.com/economia/el-mito-de-los-saibatsu-y-keiretsu/>

Ocampo, J. A. (2008, julio-diciembre). Hirschman, la industrialización y la teoría del desarrollo. *Desarrollo y Sociedad*, 62, 41-65. Bogotá: Universidad de los Andes.

Park, J. G. (2011). *Economic Development Strategy and Fiscal Management in Korea*. Korea Institute for Development Strategy.

PEMANDU. (2013). *National Transformation Policy TOWARDS VISION 2020*. (s.c) (s.e).

PETRONAS Lubricants International (PLI) . (2014). *Acerca de PLI*. Recuperado de: <http://www.pli-petronas.es/Browse.aspx?sezione=7>

Pinkston, D. A. (2007). *The Evolution of South Korea's Rural Institutions: The Political Economy of Export Promotion and Market Protection*. Recuperado de: <http://journals.rienner.com/doi/abs/10.5555/jeas.2007.7.1.61>

Portafolio.co. (2013). *Petronas abrirá planta de lubricantes en Colombia*. Recuperado de: <http://www.portafolio.co/negocios/petronas-abrira-planta-lubricantes-colombia>

POSCO. (2014). *History of POSCO*. Recuperado de: <http://www.posco.com/homepage/docs/eng3/jsp/s91a0010001i.jsp>

POSTER. (2014). *Pohang University Of Science and Technology*.  
Recuperado de: <http://www.postech.ac.kr/>

Rosenstein-Rodan, P., (1943) Problems of Industrialization of  
Esttern and South-Estern Europe. *Economic Journal* 53.

The evolution of development policy . (2007). *Malaysia*.  
Recuperado de: [http://www.grips.ac.jp/vietnam/VDFTokyo/Doc/TMJ\\_4malaysia\\_2.pdf](http://www.grips.ac.jp/vietnam/VDFTokyo/Doc/TMJ_4malaysia_2.pdf)

The Free Library. (2007). *The evolution of South Korea's rural  
institutions:thepoliticaleconomyofexportpromotionandmarket  
protection*. Recuperado de: <http://www.thefreelibrary.com/>

## Guía de referencia rápida para una buena práctica ambiental en publicaciones.

La acción más pequeña  
es mejor que la intención más grande

La Universidad EAN, comprometida con el desarrollo social, económico y ambiental sostenible, invita a los lectores a:

- **Hacer uso razonable de sus impresiones.**  
Antes de imprimir, piense si es necesario hacerlo. Por ejemplo, lecturas, revisiones y comentarios pueden realizarse en formato digital.
- **Visualizar la impresión de los documentos.**  
Tenga en cuenta los elementos que pueden variar la extensión de sus impresiones como: formato, tamaño de letra y ambas caras de la página.
- **Utilizar papel reciclado.**  
Dependiendo de su uso final, algunos documentos pueden imprimirse en papel reciclado; recuerde que ya es una tendencia actual.
- **Ahorrar energía eléctrica.**  
Emplee fuentes de luz de bajo consumo y revise el buen funcionamiento de equipos eléctricos en el trabajo y el hogar, para evitar el gasto innecesario de la energía.
- **Practicar el consumo responsable.**  
Tenga en cuenta los materiales de origen, la sostenibilidad en la producción y la disposición final que dará a los productos que lleva en sus compras.
- **Reducir, reutilizar y reciclar sus recursos.**  
Recuerde optimizar el uso de los recursos que empleamos diariamente (papel, energía eléctrica, agua, etc.) y genere un sano hábito ecológico.

Mayor información:  
Buenas prácticas ambientales en el contexto editorial  
<http://bit.ly/1Q5wEvG>

**¡Hagamos posible  
la conservación de nuestro  
medio ambiente!**





## 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".

Telefono: 5936464  
El Nogal: Calle 79 # 11- 45  
Bogotá D.C. - Colombia - Sur América  
[www.universidadean.edu.co](http://www.universidadean.edu.co)