

**ENFOQUE CRÍTICO SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN
COLOMBIA**

RAFAEL RICARDO BETTÍN DÍAZ

UNIVERSIDAD EAN

FACULTAD DE POGRADOS

ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA DE PROYECTOS

BOGOTÁ, 2014

**ENFOQUE CRÍTICO SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN
COLOMBIA**

**Informe final de investigación presentado como requisito parcial para optar al
título de especialista en Gerencia de Proyectos**

TUTOR

HUGO ALFONSO VARGAS A.

UNIVERSIDAD EAN

FACULTAD DE POSGRADOS

ESPECIALIZACION EN GERENCIA DE PROYECTOS

BOGOTÁ, 2014

Agradecimientos

A mis papás por el apoyo incondicional que siempre me han brindado, a mi hermana quien siempre ha estado muy orgullosa por los logros que he obtenido y siempre me anima a más y también a Rubén quien me apoyó durante todo este año para que este proyecto fuera realidad.

NOTAS DE ACEPTACIÓN

TUTOR

TABLA DE CONTENIDO

NOTAS DE ACEPTACIÓN	- 4 -
RESUMEN	- 8 -
ABSTRACT	- 9 -
1. INTRODUCCIÓN	- 10 -
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	- 14 -
2.1 Descripción General del Problema	- 14 -
2.2 Necesidad de la Investigación	- 16 -
2.3 Justificación	- 17 -
3. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS	- 22 -
3.1 Objetivos General	- 22 -
3.2 Objetivos Específicos	- 22 -
4. POLÍTICA INDUSTRIAL EN COLOMBIA.	- 23 -
4.1 Marco del Proyecto	- 29 -
4.1.1 Visión	- 29 -
4.1.2 Política de productividad y competitividad	- 29 -
4.1.3 Metodología	- 30 -
4.1.4 Resultados	- 30 -
4.1.5 ¿Qué ha resultado mal?	- 31 -
4.1.6 ¿Qué cabe resaltar?	- 32 -
5. Internacionalización pasiva de la producción industrial y apertura hacia adentro.	- 39 -
5.1 Evolución del desempeño comercial de la industria Manufacturera en los años noventa: La industrialización en un contexto de estabilización y apertura externa.	- 44 -
5.2 Desaceleración del ritmo de crecimiento, desindustrialización y reestructuración regresiva de la producción industrial manufacturera.	- 45 -
5.3 Estancamiento del patrón de especialización e inercia de la diversificación industrial.	- 48 -
5.3.1 La diversificación del Comercio Exterior en la Industria Manufacturera	- 48 -
5.3.2 La diversificación de las Exportaciones e importaciones Industriales	- 50 -
5.3.3 La diversificación de los destinos de las Exportaciones Industriales	- 53 -
6. ANÁLISIS DE RESULTADOS	- 55 -
6.1 Una mirada externa: No existe política industrial en Colombia	- 55 -

7. PROPUESTAS Y MARCO PARA LA BÚSQUEDA DE SOLUCIONES	- 60 -
7.1 Análisis Global: Política Industrial (casos de Estudio)	- 60 -
7.1.1 Caso Malasia – Fases del Desarrollo Industrial	- 60 -
7.1.2 Caso Singapur – Fases del Desarrollo Industrial	- 61 -
7.2 Propuesta para una política industrial en Colombia.	- 62 -
7.2.1 Impulsar una regulación eficiente:	- 66 -
7.2.2 Garantizar un entorno macro-económico estable:	- 66 -
7.2.3 Un proceso eficiente de financiamiento a la producción	- 67 -
7.2.4 Impulsar el aprovechamiento de ventajas comparativas regionales	- 68 -
7.2.5 Política tributaria	- 68 -
7.2.6 Creación de polos de desarrollo regional	- 69 -
7.2.7 Acceso a Mano de Obra Calificada	- 69 -
7.2.8 Acceso a insumos específicos.	- 69 -
7.2.9 Difusión tecnológica	- 70 -
BIBLIOGRAFÍA	- 76 -

TABLA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Brecha de productividad colombia	- 14 -
Ilustración 2: Estados financieros a 31 de diciembre de 2012	- 20 -
Ilustración 3: Análisis porcentual de la muestra	- 20 -
Ilustración 4: Producción bruta industria 1990-2013	- 23 -
Ilustración 5: Evolución de la economía colombiana	- 33 -
Ilustración 6: Pib por sectores económicos	- 33 -
Ilustración 7: Participación del ingreso operacional por sector año 2013	- 35 -
Ilustración 8: participación en el crecimiento de ingresos por sector	- 36 -
Ilustración 9: participación en el crecimiento de activos por sector	- 37 -
Ilustración 10: roe por macro sector 2012-2013	- 38 -
Ilustración 11: Coeficiente de penetración de importaciones y exportaciones	- 42 -

RESUMEN

Este trabajo presenta un análisis crítico a la evolución y desempeño de la estructura industrial manufacturera de Colombia, durante las últimas dos décadas, desde 1990 al 2013. Para tal fin, se analizan las tendencias estructurales que explican la evolución del patrón de crecimiento industrial del país en el largo plazo y se examinan los determinantes del crecimiento desde el enfoque de las fuentes de demanda, según el esquema contable desarrollado por Chenery y Syrquin (1975); el estudio se enfatiza en la década de los noventa, para determinar los efectos del proceso de ajuste estructural y el modelo de liberalización comercial, en la dinámica, transformaciones y perspectivas de crecimiento de la industria frente a las exigencias de competitividad que plantea el escenario de creciente internacionalización de la economía. En particular, se trata de analizar el tipo de estructura industrial que se ha logrado consolidar en el país y sus perspectivas de internacionalización y crecimiento, luego de la reforma comercial y sus relaciones con la eficiencia, la competitividad y el cambio técnico.

ABSTRACT

This paper analyzes the evolution and performance of the manufacturing industrial structure of Colombia, during the last two decades, from 1990 to 2013. To this end, the structural trends that explain the evolution of the pattern of industrial growth in analyzed the long-term determinants of growth are examined from the perspective of the sources of demand , according to the accounting framework developed by Chenery and Syrquin (1975); The study emphasizes the nineties , to determine the effects of the process of structural adjustment and trade liberalization model, the dynamic change and growth prospects of the industry meet the demands posed by the competitive scenario increasing internationalization of the economy. In particular, we try to analyze the type of industrial structure has been consolidated in the country and its prospects for internationalization and growth after trade reform and its relations with the efficiency, competitiveness and technical change.

1. INTRODUCCIÓN

La política industrial no solamente ha resurgido en las últimas décadas, sino que se ha replanteado. Hoy en día se aplica a todos los sectores: agropecuario-minero, manufacturero y de servicios (denominadas por eso también como políticas integradas de desarrollo productivo) y se ha convertido en un factor clave de éxito para el crecimiento y el desarrollo de las economías. (Secretaría de Desarrollo Económico de Bogotá, 2013)

El propósito de este documento es presentar un riguroso repaso de la literatura relevante sobre el crecimiento y evolución de la estructura industrial en Colombia y describir los hallazgos más sobresalientes identificados en este núcleo destacado de investigaciones.

Los estudios que han examinado la estructura y dinámica de la industria manufacturera en Colombia, en relación con la transformación productiva y los impactos del proceso de liberalización comercial, son considerablemente abundantes; sin embargo, es evidente la gran dispersión temática, alrededor de las diferentes líneas de análisis y enfoques de investigación; entre los que se destacan: la estructura industrial y sus transformaciones; el desarrollo industrial y la inserción internacional; la productividad y competitividad industrial a nivel regional y sectorial; la modernización productiva y el cambio técnico en la industria; la dinámica del empleo y la inversión en la industria; las políticas públicas y su relación con el sector industrial y los procesos de reasignación productiva.

El desempeño reciente de la industria nacional se destaca por una senda de deterioro progresivo en su patrón de desarrollo y transformación que se caracteriza por la insuficiencia dinámica y el debilitamiento estructural de la producción, la desaceleración del ritmo de crecimiento del sector, el estancamiento relativo de la diversificación productiva y el agotamiento tecnológico; el tránsito hacia esta trayectoria de deterioro y de frágil transformación del patrón de crecimiento, señala la evidente

reducción de la participación del sector industrial manufacturero en la estructura productiva y profundiza la dependencia tecnológica nacional.

El agotamiento de la industria manufacturera en el largo plazo, hace evidente la existencia de una crisis estructural en el proceso de industrialización, que configura en el país, un proceso de crecimiento industrial postrero, trunco e incompleto, característico de las sociedades y economías más atrasadas. Desde los años setenta la industria colombiana está atrapada en la etapa joven de su desarrollo, carente de diversificación, encadenamiento productivo y escalamiento tecnológico, que impide el avance de la transformación productiva hacia etapas superiores del desarrollo industrial. (García J. , 2005)

Esta dinámica estructural del patrón de desarrollo industrial, es inconsistente en dos direcciones: por un lado, no existen fundamentos sólidos para dinamizar el cambio técnico y estructural que permita impulsar un crecimiento económico moderno y sostenido; y por otra parte, en la medida que se configura el progresivo debilitamiento de la producción industrial y se afianza su tendencia hacia la crisis de industrialización, es más difícil generar capacidades competitivas dinámicas y externalidades productivas que le permitan al aparato productivo, alcanzar una inserción dinámica en los mercados internacionales, que aporte al crecimiento económico.

Más allá de las características del ciclo de desarrollo de la industria manufacturera, de la inestabilidad y de su alta volatilidad, hay factores estructurales que han limitado el crecimiento del sector en el país en las últimas décadas: la vulnerabilidad de la estructura productiva ante las perturbaciones o choques externos asociados con los cambios en el entorno internacional, la velocidad de la apertura, los efectos de las fluctuaciones y turbulencia macroeconómica, el manejo de la política cambiaria, especialmente durante la década de los noventa, factores estructurales a nivel sectorial, y la incapacidad estatal para planear un modelo de desarrollo sectorial de largo plazo, que impulse la transformación productiva y posibilite la consolidación de un aparato industrial competitivo internacionalmente.

Las cifras permiten corroborar el exiguo desempeño del sector; la participación de la industria manufacturera en la estructura del PIB ha disminuido progresivamente desde la década de los 90's, pasando de representar el 4,23% de la producción en 1990 al -1,20 en el 2013.

Estos hechos, muestran que la economía colombiana viene atravesando, una senda de creciente desindustrialización, que inicia a mediados de la década de los setenta, continúa en la década de los ochentas, y se profundiza en medio del proceso de apertura económica. Este proceso se caracteriza en términos globales, por la desaceleración del ritmo de crecimiento de la producción industrial, el detrimento gradual de la participación del valor agregado industrial dentro de la estructura de la producción agregada nacional y en la pérdida sistemática y declive secular del empleo en la industria.

Si bien, la industria colombiana en las primeras etapas de la industrialización, desde los años cuarenta hasta los sesenta, reportó importantes indicadores de crecimiento industrial y presentó una participación significativa en la estructura económica del país (cerca del 23% del PIB), que la lograron situar como uno de los principales sectores que fundamentaban la generación de empleo y el crecimiento económico, (Ramos & Gómez, 2002), ya para finales de la década del setenta, la economía en general y el sector industrial, en particular, sufrieron un deterioro ocasionado principalmente por las fluctuaciones del sector externo: el shock petrolero, los ciclos de los flujos de capitales externos, el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y la crisis de la deuda externa. En los años ochenta, el sector industrial no mostró crecimientos estables, sin embargo, se observa manifestaciones dinámicas de inversión sectorial y subsectorial. Considerando este contexto, desde diferentes aproximaciones se intenta precisar los factores que han impedido que la actividad industrial alcance un crecimiento sostenido a largo plazo, y han aplacado el dinamismo en la transformación del patrón de especialización hacia el estancamiento relativo de la diversificación manufacturera en productos de menor intensidad tecnológica y de capital. El trabajo se propone exponer además, como la insuficiente diversificación industrial y su evolución hacia el estancamiento relativo, en un contexto de liberalización comercial temprana, debilita la competitividad del valor agregado industrial y acentúa el proceso de

desindustrialización prematura en Colombia, sesgando el patrón de crecimiento de largo plazo hacia la tercerización espuria de la economía.

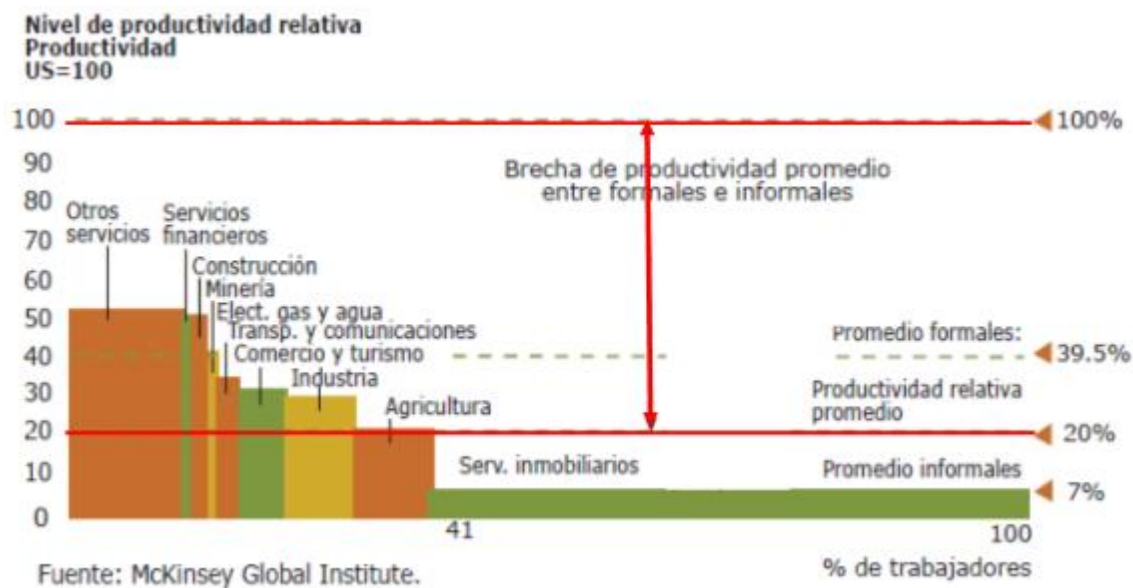
El documento está organizado de tal manera que el lector primero haga un recorrido a través de la historia del país y todos los patrones de cambio en el desarrollo industrial de este, luego se pasa revista a la evolución del ciclo económico industrial en Colombia y se analiza su desempeño durante 1990-2013, destacando los elementos internos y externos del manejo macroeconómico que contribuyeron al bajo y volátil crecimiento del sector industrial, luego se generan una serie de críticas que analizan los momentos de mayor coyuntura que afectaron la industria Colombiana y por último se entrega un compilado de posibles soluciones para la creación de una política industrial que permita una correcta implementación de las herramientas que jalonaran el crecimiento del sector.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1 Descripción General del Problema

Colombia está buscando opciones para insertarse mejor en la economía mundial desde hace más de veinte años, a partir de la primera apertura parcial durante el gobierno Gaviria. El país ha llegado tarde a la globalización y no se ha terminado de preparar convenientemente, pues en el aparato productivo colombiano persiste una brecha de productividad agregada con respecto a Estados Unidos del orden del 80%, tal como se muestra en la Ilustración 1.

Ilustración 1. Brecha de productividad Colombia – USA



Fuente. McKinsey Global Institute

En 2007, Ricardo Hausmann¹ presentó los resultados de un detallado estudio tras aplicar una metodología para medir el grado de preparación y de adaptación de los diferentes sectores del aparato productivo colombiano para aprovechar el cambio del

¹ Hausmann, R. y Klinger, B. "[Achieving Export-led Growth in Colombia](#)". Mayo de 2007.

entorno mundial y las nuevas oportunidades que se estaban revelando. El mensaje era contundente: era preciso iniciar de inmediato un complejo proceso de *transformación productiva*.

Siete años después, a pesar de esfuerzos meritorios pero dispersos, aislados e insuficientes, el aparato productivo colombiano ha dado pasos cortos en el proceso de transformación implementado una serie de programas que han hecho intentos en el jalonnemento del sector industrial. Todo esto no ha sido suficiente en el que parece ser un largo proceso de transformación y hoy resulta más apremiante aún emprenderlo de verdad, dado que los esfuerzos del gobierno no están encaminados a la consolidación estructural del sector industrial brindando programas cada vez más aislados que no tienen una ruta de trabajo adecuado para el correcto enfoque de esta industria.

La entrada en vigencia del TLC con Estados Unidos y del TLC con la Unión Europea — nodos principales de un entramado de tratados en todas direcciones (Chile, Canadá, América Central, Corea del Sur, Turquía, entre otros) — ya están poniendo en evidencia que la inmensa mayoría de empresas colombianas no solo no están listas para exportar exitosamente hacia esos mercados, sino que tampoco se han preparado siquiera para hacer frente a la competencia que los tratados inducirán inevitablemente: esas son las reglas de juego. (Hausmann, 2007)

Otro estudio fundamental publicado por el BID² en 2010 — “La Era de la Productividad” — demuestra que el lento crecimiento crónico de las economías de América Latina frente a las del Sudeste Asiático tiene una causa principal: *la baja productividad*.

“La baja productividad suele ser el resultado no intencionado de una gran cantidad de fallas del mercado y del Estado que distorsionan los incentivos para innovar³, impiden la expansión de las compañías eficientes y promueven la supervivencia y el crecimiento de empresas ineficientes.”

² BID. “[La Era de la Productividad](#)”. 2010. Pág. 5 a 9.

³ Innovación: es la introducción de un nuevo o significativamente mejorado, producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores. (Manual de Oslo).

El desarrollo económico exige irse despojando de *capas de malas políticas y corregir fallas de mercado* que conspiran contra el crecimiento de la productividad.

“Por ello, este libro argumenta que mientras las economías de ingresos altos deben recurrir en mayor medida a promover la innovación⁴ para crecer, América Latina puede explorar vías *adicionales* para el crecimiento”. (Villegas, 2013)

“La baja productividad de la región se debe también a que esta no aprovecha debidamente los recursos de los que dispone. Gran parte del capital y muchos trabajadores podrían ser mucho más productivos si se los emplease con más eficiencia, aun dedicándose a actividades similares dentro del mismo sector económico.” (Villegas, 2013)

En conclusión, el aparato productivo colombiano debe ser objeto de una intervención para acelerar el proceso de transformación productiva con un objetivo central de cerrar la brecha de productividad que ha venido ejerciendo un alto impacto en la economía colombiana y la forma en cómo se desarrollan las empresas particularmente en el sector industrial. Para dar vía a siguientes pasos es necesario analizar el contexto Colombiano sobre el no-desarrollo de este sector conociendo las diferentes estrategias que se han llevado a cabo a lo largo de los años y que aún no han dado luz verde para que nuestras empresas entren en la competitividad regional; analizando más adelante, las diferentes “políticas” que han tenido a lugar a lo largo de la historia en Colombia, como los diferentes periodos de gobierno han de alguna manera afectado el desarrollo de la industria en el país y de igual forma estudiaremos las soluciones esporádicas que se han implementado con el fin de apalancar el aparato productor.

2.2 Necesidad de la Investigación

Los estudios que han examinado la estructura y dinámica de la industria manufacturera en Colombia, en relación con la transformación productiva y los impactos del proceso de liberalización comercial, son considerablemente abundantes; sin embargo, es evidente

la gran dispersión temática, alrededor de las diferentes líneas de análisis y enfoques de investigación; entre los que se destacan: la estructura industrial y sus transformaciones; el desarrollo industrial y la inserción internacional; la productividad y competitividad industrial a nivel regional y sectorial; la modernización productiva y el cambio técnico en la industria; la dinámica del empleo y la inversión en la industria; las políticas públicas y su relación con el sector industrial y los procesos de reasignación productiva⁵.

Todos los estudios anteriores nos entregan una versión general y separada de la situación real de la industrial colombiana, desde la creación de la agenda interna en los años '90. Es por esto que nace la necesidad de realizar un estudio a nivel informativo y crítico que nos permita visualizar el largo recorrido que se ha tenido a través de los años en el desarrollo del sector industrial, teniendo en cuenta las diferentes “políticas”, regulaciones, normas que han hecho de la industria colombiana lo que es hoy.

Antes de iniciar la investigación que dio origen a este informe es necesario preguntarse si existe realmente en Colombia una política industrial. Teniendo en cuenta el punto de vista de los autores antes mencionados en donde se plantea la baja productividad de nuestras empresas ante el sector, misma que puede ser causada por la falta de regulaciones gubernamentales que ayuden a mover de una forma acelerada la fuerza industrial colombiana.

2.3 Justificación

Es evidente que la estrategia de intervención para iniciar un proceso de transformación productiva al interior de la Pyme colombiana debe ser selectiva, debido a que la brecha de productividad se amplía a medida que disminuye el tamaño de las empresas teniendo en cuenta que las grandes empresas del país ya alcanzan estándares internacionales de productividad y no requieren estímulos adicionales.

⁵ Una referencia bibliográfica detallada y muy completa de los estudios sobre el sector industrial en el país, durante el periodo de la liberalización comercial se encuentra en García (2005). *Liberalización y transformación de la industria colombiana*. Universidad Autónoma de Colombia. Cuadernos de investigación del Sistema Universitario de Investigación.

Se debe desestimular la proliferación de muy pequeñas empresas ineficientes que escapan a la vigilancia y al control del Estado, por lo cual reciben subsidios implícitos derivados de la informalidad. El foco de la política pública la cual llamaremos en adelante política de gobierno, debe concentrarse en las pequeñas y medianas empresas manufactureras, agroindustriales y de base tecnológica, susceptibles de adoptar procesos de transformación productiva que lleven efectivamente a cerrar la brecha de productividad, a elevar el tamaño promedio y a reducir la dispersión de los recursos escasos, como el capital financiero y el capital humano. Las economías de América Latina y el Caribe padecen del síndrome del crecimiento lento crónico. Lamentablemente, la región se ha acostumbrado tanto a este achaque económico que ya no considera al crecimiento como su problema más acuciante. Sin embargo, los países de la región pagan muy caro el no asignarle a este problema una mayor prioridad. ¿Cuánto le ha costado a la región la falta de crecimiento? Tomemos, por ejemplo, el caso de Argentina, que en 2006 tenía un ingreso per cápita de US\$12.258 (ajustado en función de la paridad del poder adquisitivo) comparado a los US\$8.585 de Colombia. Si a partir de 1960 hubiese crecido al mismo ritmo que el resto del mundo, con exclusión de América Latina y el Caribe, en 2006 habría tenido un ingreso per cápita similar al del Reino Unido (US\$27.800). Efectuando el mismo cálculo, Colombia, Venezuela y Uruguay habrían alcanzado en 2006 el ingreso per cápita de Israel y de España US\$ 22.000 aproximadamente; esto es casi el triple de su ingreso actual en el caso de Colombia y Venezuela y el doble en el caso de Uruguay. Igualmente, el ingreso per cápita de Bolivia, Honduras, Jamaica, Perú y El Salvador sería más del doble del que declararon en 2006, y el de Nicaragua, más del triple. Incluso se observa que Chile, un país aclamado por su desempeño económico, ha tenido resultados inferiores al resto del mundo cuando se lo evalúa desde una perspectiva de largo plazo. Si desde 1960 hubiese crecido al mismo ritmo que el mundo, sin incluir a América Latina y el Caribe, Chile habría alcanzado el ingreso per cápita de Portugal y Grecia. Brasil, país que ha sufrido relativamente menos cuando se lo mide con este parámetro, de todas maneras disfrutaría de un ingreso per cápita casi 25% más alto que el actual. Solo dos países, Panamá y República Dominicana, han crecido a niveles comparables al promedio mundial (excluida la región de América Latina y el Caribe). (BID, 2010)

Ante estas cifras, no es de sorprender que el ingreso per cápita promedio de esta región haya pasado de casi un cuarto del de Estados Unidos en 1960 a apenas un sexto al día de hoy. En cambio, varios países de Asia oriental, cuyos niveles de renta en 1960 eran muy inferiores a los de América Latina y el Caribe, se están aproximando rápidamente o ya se han unido a las filas de las naciones de ingresos altos. El desafío de la productividad no puede esperar. Millones de personas padecen limitaciones que podrían resolverse si se emplearan mejor los

recursos que existen en la región. Millones de trabajadores están condenados a empleos de baja productividad que no pagan lo suficiente para sacarlos, a ellos y a sus familias, de la pobreza. Hace más de un decenio la región era pionera en el lanzamiento de una nueva generación de programas de lucha contra la pobreza por medio de transferencias de ingresos vinculadas a inversiones en el capital humano de familias pobres. Estos programas han tenido un impacto positivo, pero por sí mismos no pueden alcanzar el objetivo central de ofrecer a los trabajadores pobres una remuneración más alta en virtud de un mayor ingreso en lugar de hacerlo a partir de transferencias del presupuesto nacional. A menos que aumente la productividad, los niños y jóvenes pobres que actualmente se benefician de estos programas serán más sanos y más instruidos que sus padres cuando se incorporen a la fuerza de trabajo, pero seguirán siendo pobres. (Alvaro, 2012), (Hidalgo, Klinger, Brubasi, & Hausmann, 2007)

La baja productividad no es universal: se concentra en algunas empresas. En este estudio se desvelan diferencias drásticas de productividad, incluso dentro de sectores económicos estrechamente definidos. En los distintos países, las empresas menos productivas tienden a ser las más pequeñas, y en toda la región se observa una relación estrecha entre tamaño y productividad. Las pequeñas empresas (en particular las que tienen menos de 10 empleados) constituyen el grueso de la economía en América Latina, mucho más que en economías de ingresos más altos, en tanto escasean las empresas con niveles de empleo y productividad medios y, en algunos casos, elevados. Pero el problema va más allá del gran número de empresas muy pequeñas con baja productividad; Gran parte de la población activa de América Latina y el Caribe trabaja por cuenta propia, a menudo vendiendo sus productos en las calles de las ciudades de la región, en actividades no registradas en los censos económicos. Si se considera a estos trabajadores como empresas unipersonales, porque de hecho lo son, el fenómeno de la pulverización de la actividad económica en millones de empresas minúsculas con baja productividad es aún más significativo.

Para analizar un poco más a fondo el caso colombiano Se ha construido el siguiente cuadro sobre la base de los estados financieros a 31 de diciembre de 2012 de algo más de 4600 empresas recopilados por la Superintendencia de Sociedades: (Ver Ilustración 2)

Ilustración 2. Estados Financieros a 31 de Diciembre de 2012

Rango de ingresos	Número de Empresas	Ingresos	Utilidad antes de Impuestos	Impuesto a la renta	Utilidad Neta
1000+	11	\$ 23.185.720.058,00	\$ 1.180.238.756,00	\$ 258.377.906,00	\$ 921.860.850,00
500 - 1000	41	\$ 28.354.550.193,00	\$ 12.796.898.409,36	\$ 5.099.911.376,00	\$ 7.696.987.033,36
100 - 500	213	\$ 46.090.080.482,00	\$ 2.942.694.210,00	\$ 1.103.123.700,00	\$ 1.839.570.510,00
40 - 100	290	\$ 18.057.439.269,00	\$ 856.137.178,00	\$ 349.745.143,00	\$ 506.392.035,00
20 - 40	384	\$ 10.859.757.265,00	\$ 548.417.579,00	\$ 217.110.042,00	\$ 331.307.537,00
15 - 20	190	\$ 3.271.986.705,00	\$ 135.244.613,00	\$ 73.851.595,00	\$ 61.393.018,00
10 - 15*	340	\$ 4.199.209.465,00	\$ 1.077.312.646,68	\$ 618.818.756,00	\$ 458.493.890,68
5 - 10*	694	\$ 4.906.123.371,00	\$ 447.610.259,34	\$ 266.225.988,00	\$ 181.384.271,34
1 - 5*	1634	\$ 4.297.869.557,00	\$ 134.921.452,17	\$ 82.139.282,00	\$ 52.782.170,17
0 - 1	823	\$ 362.263.779,00	\$ 27.528.806,00	\$ 12.759.840,00	\$ 14.768.966,00
TOTAL	4620	\$ 143.585.000.144,00	\$ 20.147.003.909,55	\$ 8.082.063.628,00	\$ 12.064.940.281,55

Fuente. Supersociedades de Comercio, cálculos del autor

Las empresas han sido clasificadas por el rango de ingresos. La muestra cubre lo esencial del aparato productivo colombiano formal, que está vigilado y obligado a reportar sus estados financieros a la Superintendencia de Sociedades.

El análisis porcentual de la muestra se presenta a continuación: (Ilustración 3)

Ilustración 3. Análisis porcentual de la muestra

Rango de ingresos	Número de Empresas	Ingresos	Utilidad antes de Impuestos	Impuesto a la renta	Utilidad Neta
1000+	0,24%	16,15%	5,86%	3,20%	7,64%
500 - 1000	0,89%	19,75%	63,52%	63,10%	63,80%
100 - 500	4,61%	32,10%	14,61%	13,65%	15,25%
40 - 100	6,28%	12,58%	4,25%	4,33%	4,20%
20 - 40	8,31%	7,56%	2,72%	2,69%	2,75%
15 - 20	4,11%	2,28%	0,67%	0,91%	0,51%
10 - 15*	7,36%	2,92%	5,35%	7,66%	3,80%
5 - 10*	15,02%	3,42%	2,22%	3,29%	1,50%
1 - 5*	35,37%	2,99%	0,67%	1,02%	0,44%
0 - 1	17,81%	0,25%	0,14%	0,16%	0,12%
TOTAL	100%	100%	100%	100,00%	100,00%

Fuente. Supersociedades de Comercio, cálculos del autor

Se observa una gran concentración en los tres primeros escalones, que corresponden a las 265 empresas con ingresos por encima de 100.000 millones de pesos en 2012, es decir apenas el 5,74 por ciento de la muestra concentran el 68% de los ingresos; más del 83% de las utilidades antes de impuestos; contribuyeron con el 80% de los impuestos; poseen el 86% del total de utilidades netas a disposición de las más de 4600 empresas.

Por otra parte, el segmento conformado por las 1224 empresas con ingresos entre 5.000 y 20.000 millones de pesos — que pueden considerarse como el núcleo central de las típicas medianas y pequeñas o pymes — representa el 26% del total, pero solo obtuvo el 8% de los ingresos, contribuyó con el 11,86% de los impuestos y dispone apenas del 5,81% de las utilidades netas.

De otra parte, la evidencia empírica confirma la conclusión central del estudio del BID: a medida que se baja en la escala del tamaño de la empresa resulta dramática la caída en la productividad de las empresas colombianas, medida por indicadores de productividad del capital como se puede observar en las ilustraciones 1 y 2.

Ahora, ¿Por qué existen tantas pequeñas empresas de baja productividad? En algunos países, una buena parte de empresas micro y pequeñas están sujetas a restricciones, tales como un acceso limitado al crédito, para poder crecer y convertirse en empresas medianas o grandes. En otros, el exceso de micro y pequeñas empresas parece estar vinculado con una gran variedad de subsidios implícitos a las empresas más pequeñas, ya que estas evaden el pago de impuestos, las obligaciones de la seguridad social de sus empleados y otras disposiciones normativas con mayor facilidad que las empresas medianas y grandes. Estos subsidios ayudan a que las empresas de baja productividad amplíen su participación en el mercado, a expensas de las empresas más productivas. La productividad como objetivo nacional enfrenta problemas de acción colectiva: todos se beneficiarían a nivel individual si los demás pagarán los impuestos, fueran más productivos, tuvieran que lidiar con más competencia y trabajaran más, siempre que la carga de la responsabilidad no recayera personalmente en ellos. Como en un estadio de fútbol: si todos los espectadores están sentados, la persona que se ponga de pie tendrá una mejor visión del partido. Pero cuando hay muchas personas de pie, nadie puede disfrutar del espectáculo.

3. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

3.1 Objetivos General

Realizar un análisis exploratorio sobre el desarrollo y evolución de la política industrial en Colombia.

3.2 Objetivos Específicos

- Identificar las políticas de desarrollo económico y productivo de Colombia a lo largo de la implementación de una política industrial.
- Identificar la evolución del desempeño de la industria manufacturera y los diferentes enfoques de la política industrial en Colombia.
- Analizar los resultados de la investigación realizada.
- Describir algunos de los aspectos que permitan avizorar soluciones a la problemática identificada.

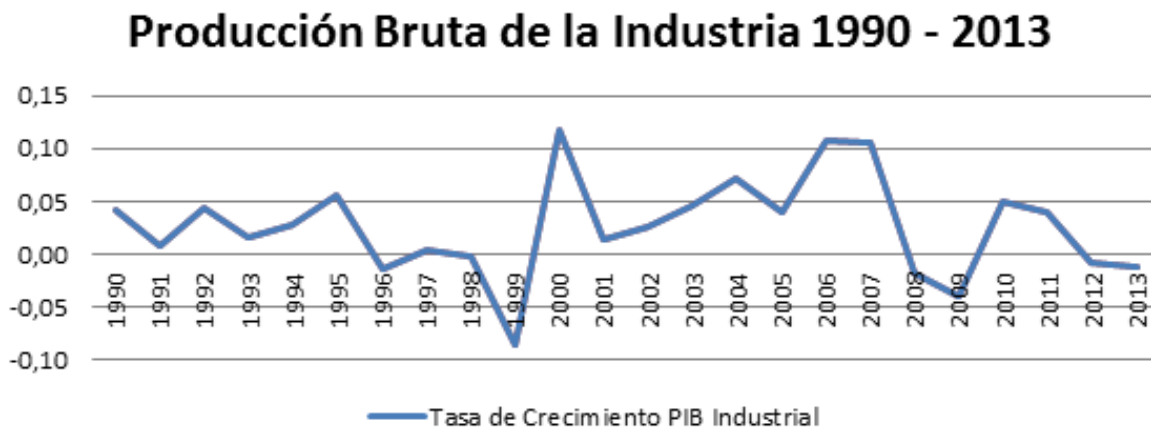
4. POLÍTICA INDUSTRIAL EN COLOMBIA.

1990 una mirada a lo largo del desempeño histórico de la industria manufacturera.

En este capítulo, se analizarán los aspectos que sobresalen del ciclo de crecimiento de la producción industrial manufacturera en Colombia, en una perspectiva a lo largo del desempeño del desarrollo industrial colombiano. Revisaremos un rápido análisis del proceso de industrialización del país desde 1990 hasta 2013, destacando los aspectos coyunturales más importantes en los diferentes escenarios temporales y precisando los factores que contribuyen a explicar el crecimiento lento de la industria.

También discutiremos los elementos macroeconómicos que derivan de las características del contexto internacional y del patrón de inserción externa del país que contribuyeron a crear un marco de desaceleración y bajo crecimiento. Teniendo en cuenta que el bajo crecimiento no obedece solamente a factores macroeconómicos, seguidamente se examinan determinados factores estructurales que pueden ayudar a explicar el escaso dinamismo del sector manufacturero en las últimas décadas.

Ilustración 4. Producción bruta de la industria



En la Ilustración 4, se presenta la dinámica de crecimiento real de la Producción Bruta Industrial durante el periodo comprendido entre los años de 1990-2013. Como se puede apreciar el crecimiento de la actividad manufacturera en largo plazo ha sido muy volátil y se ha comportado de manera inestable, presentando fluctuaciones positivas y negativas en diferentes periodos.

En un marco de largo plazo, la dinámica de crecimiento del producto industrial en Colombia claramente repercute en el comportamiento del producto agregado y ha seguido de cerca la evolución de los ciclos económicos, comportándose con oscilaciones más bruscas en comparación con las fluctuaciones evidenciadas en el ritmo de crecimiento del PIB. En los periodos recesivos se destacan periodos de crisis industrial con fuertes contracciones del valor agregado de la industria; por otra parte, la actividad industrial ha jalando producción agregada en diferentes periodos a lo largo de las últimas tres décadas; incluso, en diferentes periodos, el producto industrial ha superado las tasas de crecimiento del producto total.

Al analizar la evolución del crecimiento de la industria manufacturera en Colombia en las últimas dos décadas, se pueden identificar varios ciclos claramente definidos de diferente duración y amplitud, todos ellos asociados con la volatilidad del producto y las situaciones externas turbulentas. La última parte de los ochenta es de ajuste y moderada recuperación, seguido a comienzos de los noventa por la implementación del programa de apertura y el boom de la economía. Posteriormente, durante la segunda mitad y finales de la década de los noventa la economía entra nuevamente en un ciclo recesivo y de bajo crecimiento, incluso en el año de 1999, la economía experimenta una caída de 4.5%, el peor índice desde que existen estadísticas de las cuentas nacionales. Finalmente, la economía inicia nuevamente un ciclo expansivo desde el año 2002 hasta el tercer trimestre del 2008 cuando la economía comienza a desacelerarse e inicia una nueva fase de contracción de la producción industrial.

La primera etapa de nuestro análisis se ubica a finales de los ochenta y principios de la década de los noventa que estuvo marcada por crecientes desequilibrios macroeconómicos originados en un exceso del crecimiento del gasto público y privado. En el contexto de la apertura comercial, la liberación cambiaria y la liberación financiera

se dieron de manera simultánea originando el ingreso de enormes flujos de capital externo que resulto en el colapso del ahorro interno, en la revaluación de la tasa de cambio real, en un fuerte endeudamiento público y privado y en mayores necesidades de ahorro externo para sostener el exceso de gasto.

Precisamente el segundo ciclo se ubica en el lapso comprendido entre 1992-1996; en este periodo el país experimento un rápido proceso de crecimiento económico e industrial como resultado de la combinación de varios elementos: una fuerte expansión de la demanda interna, acompañado del incremento de los flujos de capital y los aumentos acelerados del endeudamiento privado interno y externo⁶; un deterioro en el ahorro privado; un crecimiento significativo del gasto público; y una orientación de la economía hacia los bienes no transables, con una revaluación de la tasa de cambio. (Cotte, 2003).

La expansión acelerada del gasto público⁷ y los enormes flujos de capital conllevaron a una apreciación de cerca de 30% en la tasa de cambio real, el incremento significativo de la demanda interna y un deterioro acelerado del déficit de cuenta corriente.

Este período marca el inicio de la llamada “apertura económica”, que tuvo como eje central la disminución de los aranceles, que pasaron rápidamente de un promedio de 35,0% a 10,0%. Al mismo tiempo, se liberó la cuenta de capitales, lo que precipitó un flujo de capitales sin precedentes en la forma de inversión extranjera directa, portafolios e inversión de empresas estatales a privatizar. (Ocampo, 2004).

El modelo de liberalización generó efectos negativos en la industria. La reforma comercial, en conjunto con la revaluación real del tipo de cambio, modifican la estructura de precios relativos y determinaron el detrimento de la competitividad del valor agregado nacional. Este escenario produce el deterioro estructural del crecimiento de la producción de los sectores transables en favor de no transables y genera el permanente déficit de la balanza comercial que es explicada por el crecimiento dinámico de las importaciones totales e industriales muy superior al ritmo de crecimiento expuesto por las exportaciones. Ya para finales de 1996, la actividad económica entró en un ciclo de

⁶ El incremento en los niveles de endeudamiento conllevó a un elevado crecimiento de la cartera crediticia, burbuja de los precios activos, alta deuda empresarial, endeudamiento de los hogares para consumo y financiamiento de vivienda y financiamiento del déficit público con deuda interna y externa.

⁷ El gasto público aproximadamente se duplica en la década de los noventa; pasó de representar el 20% del PIB en 1990, a cerca de 28% del PIB en 1995 y el 36% del PIB en 1999.

estancamiento motivado fundamentalmente por la revaluación real del peso y las altas tasas de interés reales, que finalizó en la con la crisis económica a finales de década. El tercer ciclo está determinado por la severa crisis de fin de siglo; concretamente entre 1997 y el 2000 la economía colombiana experimentó un pobre desempeño, alcanzando un crecimiento promedio de -0.4%. La actividad industrial se vio afectada por dicha situación, al punto de que en 1999 registró una tasa de crecimiento negativa del -3.7%, dejando entrever los problemas de ajuste estructural en el proceso de adopción del nuevo modelo de liberalización comercial.

Durante este periodo el país acumuló grandes desequilibrios, derivados del equivocado manejo macroeconómico, que redujo los márgenes de maniobra de las autoridades económicas e incrementó la vulnerabilidad de la economía a los choques externos inesperados. La imposibilidad de financiar un alto déficit de cuenta corriente, por suspensión del flujo de capitales en 1999, obligó a un ostensible ajuste de inversión y del consumo privado, que resultó en una aguda contracción de la demanda agregada. Por su parte, el gasto público que había aumentado considerablemente en años anteriores a la crisis, dificultó llevar a cabo una política fiscal contracíclica. La propiedad raíz exhibía una clara burbuja y, adicionalmente, el sistema financiero se encontraba débil, escaso de capital, con bajas provisiones y enfrentado a grandes pérdidas debido a la crisis hipotecaria. En tales condiciones el choque externo que produjo la crisis asiática y la rusa terminó por generar una contracción de 4.1% del PIB, una crisis financiera y un desempleo que superó el 20% de la Población Económicamente Activa. (Banco de la República, 2009).

Las consecuencias fueron nefastas para la estructura productiva: cierre de empresas, incremento sustancial de las tasas de desempleo, entre otras; lo más importante, es que aún la estructura industrial no había desarrollado ventajas competitivas reales que le permitieran enfrentarse sólidamente a la competencia externa para penetrar con mayor dinamismo en los mercados internacionales. (Garay, Colombia: Estructura industrial e Internacionalización. DNP-COLCIENCIAS., 1998).

Entramos también un cuarto ciclo en la evolución del crecimiento industrial que determina el desempeño reciente de la industria manufacturera (2002-2006); la experiencia de una crisis económica tan severa como la que sufrió el país en la transición de siglo, determinó en los siguientes años un cambio importante en la orientación de la política económica. Esta fase de recuperación y rápido crecimiento estuvo determinada por el favorable escenario internacional caracterizado por el incremento de la demanda externa y en la mejora en los términos de intercambio, la abundante financiación externa, el estímulo monetario derivado de la disminución de las tasas de interés y estabilidad del tipo de cambio, el dinamismo exhibido por las remesas de los trabajadores, la recuperación de la inversión privada y la elevada liquidez de los mercados financieros; en este contexto la economía colombiana inicia un rápido proceso de recuperación económica, alcanzando en el año 2005 una tasa de crecimiento del 5.72%, cuando en el año 2000 la economía había crecido a un nivel del 2.4%; así mismo, durante los años 2006 y 2007 se registraron crecimientos del 6.94% y 7.95%, las mayores tasas de crecimiento en las últimas décadas.

Mientras que para la década de los noventa la industria manufacturera creció a una tasa promedio anual de 1.9%, ya para la primera mitad de la pasada década reporta una tasa de crecimiento promedio anual de 5.92%, muy superior al promedio de registrado durante el periodo de apertura y que actualmente presentó un decrecimiento del 1,2% tal como paso hace 2 décadas. En el año 2001 la industria manufacturera creció en tan sólo en un 1.33%, durante el año 2005, presentó una tasa de crecimiento del 3,94% y el año 2006 creció a una tasa superior al 10.83%, durante este año la industria contribuyó con el 15.5% del PIB, mientras que, en 1990, aportó tan sólo el 18% de la producción. El ciclo expansivo de la economía colombiana y en general de la industria manufacturera, se prolongó durante seis años, alcanzando los mayores picos en el 2007, cuando reportaron tasas de crecimiento de 7,5% y 9.54% respectivamente; sin embargo, en el 2008 se presentó un cambio de tendencia determinado por una caída abrupta en los ritmos de crecimiento de la producción agregada e industrial. La magnitud de la contracción, fue mayor en el sector manufacturero (-1.82%), que en la economía (2.53%).

La desaceleración de la actividad económica durante el 2008, obedeció a los efectos de la política monetaria restrictiva, que desde 2006 se había orientado a moderar el crecimiento excesivo del crédito y de la demanda agregada, con el objetivo de contener las presiones inflacionarias; la apreciación cambiaria durante el primer semestre del año, que afectó negativamente la producción del sector transable de la economía; el impacto de los altos precios de los productos básicos sobre los costos de producción de las empresas y el ingreso disponible de los hogares, la cual afectó la producción total e industrial; y a las restricciones impuestas por algunos socios comerciales. Pero fue la intensificación de la crisis financiera internacional a partir de septiembre de 2008, el factor que acentuó la desaceleración de la actividad económica, a través de la disminución de la demanda externa y el menor flujo de remesas de trabajadores. La crisis económica global golpeó entonces a la industria manufacturera en un momento en el cual la producción ya venía desacelerándose, luego de cuatro años de rápido crecimiento.

Por ultimo tenemos un quito ciclo, en Colombia a partir del año 2008 se estableció el PTP (Programa de transformación Productiva), el cual es una alianza público-privada, creada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MICT), que fomenta la productividad y la competitividad de sectores con elevado potencial exportador, por medio de una coordinación más eficiente entre el sector público y privado. Busca impulsar un cambio en el crecimiento de la economía nacional, apalancando la innovación en sectores tradicionales y no tradicionales, para agregar valor a sus productos y servicios. La ejecución del PTP contribuye al incremento de la productividad y a la generación de procesos de investigación, desarrollo e innovación, necesarios para alcanzar una competitividad sostenible y comparable a la del escenario mundial. (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo [Ministerio de Comercio], 2009)

La transformación productiva incluye estimular la plataforma productiva actual e impulsar el desarrollo de sectores nuevos y emergentes. El proceso consistió de 3 etapas: el Lanzamiento e inscripción de los sectores interesados, la Elaboración de la propuesta de valor y la Identificación de sectores de la primera ola.

Se inscribieron 11 sectores de los cuales 8 presentaron propuesta de valor en conjunto con instituciones de apoyo. La evaluación fue hecha por el Departamento Nacional de Planeación DNP, la Alta Consejería para la Competitividad, el Consejo Privado para la Competitividad, Proexport y Bancoldex. La financiación está a cargo de la Corporación Andina de Fomento CAF, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo MCIT y el sector respectivo.

4.1 Marco del Proyecto

4.1.1 Visión

La visión de la Política de Productividad y Competitividad del país según el (Sistema Nacional de Competitividad e Innovación) es: “En 2032 Colombia será uno de los tres países más competitivos de América Latina y tendrá un elevado nivel de ingreso por persona equivalente al de un país de ingresos medios altos, a través de una economía exportadora de bienes y servicios de alto valor agregado e innovación, con un ambiente de negocios que incentive la inversión local y extranjera, propicie la convergencia regional, mejore las oportunidades de empleo formal, eleve la calidad de la vida y reduzca sustancialmente los niveles de pobreza.” (Ministerio de Comercio, 2009)

4.1.2 Política de productividad y competitividad

- Sectores de clase mundial
- Salto en la productividad y el empleo
- Formalización laboral y empresarial
- Ciencia, tecnología e Innovación
- Estrategias de eliminación de barreras para la competencia y el crecimiento de la inversión. (Ministerio de Comercio, 2009)

4.1.3 Metodología

- Diagnóstico del sector en el mundo
- Punto de Partida y diagnóstico en Colombia
- Elaboración del plan sectorial
- Fase Socialización e Implementación (Ministerio de Comercio, 2009)

4.1.4 Resultados

En una publicación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT, Oficina de Comunicaciones, 2012) se describe que durante la primera Junta Asesora Internacional del Programa de Transformación Productiva celebrada en Cartagena el ministro de Comercio Industria y Turismo, Sergio Díaz-Granados, aseguró que para el 2014 las exportaciones de los sectores de transformación productiva se duplicarán, tomando el caso del sector industrial que en el 2010 tuvo una participación 22,20% en el total de las exportaciones, hay que tener en cuenta que para el 2011 fue de 21,31% y para el 2013 fue de 15,22%, ¿Qué sucederá con estas expectativas después de 2014?

Según (MCIT, Oficina de Comunicaciones, 2014), los sectores actuales en el Programa de transformación productiva son los siguientes dentro de los sectores ya establecidos en la Industria nacional.

- Industria autopartes y vehículos
- Metalmecánico
- Energía eléctrica, bienes y servicios conexos
- Textiles, confecciones, diseño y moda
- Industria editorial y de comunicación gráfica
- Servicios tercerizados de procesos de negocios
- Software & Servicios de TI
- Turismo de Salud
- Cosméticos y artículos de aseo

- Carne bovina
- Chocolatería, confitería y sus materias primas
- Palma, aceites, grasas vegetales y biocombustibles
- Hortofrutícola
- Avícola
- Lácteos
- Cuero, calzado y marroquinería
- Siderúrgico y metalmecánico
- Astillero
- Turismo de naturaleza
- Turismo de bienestar

4.1.5 ¿Qué ha resultado mal?

(a) la agenda interna fue pensada únicamente para el TLC con Estados Unidos y no para competir en todo el mundo ni para desarrollar el país; (b) los cluster no han tenido el impacto para el que fueron pensado; (c) el salto en la productividad no se ha logrado; (d) la estructura de los sectores de talla mundial no corresponden a los objetivos 2032 ya que las orientaciones de política y la metodología para escoger sectores y actividades no coinciden: Hausmann y Klinger en la línea de los objetivos 2032, McKinsey en los negocios de corto plazo; (e) se dieron estímulos generales para importar tecnología, se quitaron por igual sin consideración de las necesidades de sectores y actividades clave; (f) el enfoque de zonas francas generales y de zonas uniempresariales en cualquier sector y una competencia interna desleal con la empresas que no hacen parte de este instrumento; (g) la articulación institucional no se ha logrado; (h) la alta informalidad sigue creciendo y genera serias dudas la propuesta de ajustes al régimen laboral¹² si no están acompañados de una profunda transformación productiva para crear empleo formal a tasas sostenidas para abatir la informalidad; y (i) la herencia en infraestructura ha sido perversa. En Colombia ha primado la “cultura” de los incentivos que ha sido funcional con la idea de no tener

política industrial sobre la cultura del cambio estructural que requiere de una nueva política de desarrollo productivo y de innovación. (Puertas, 2012)

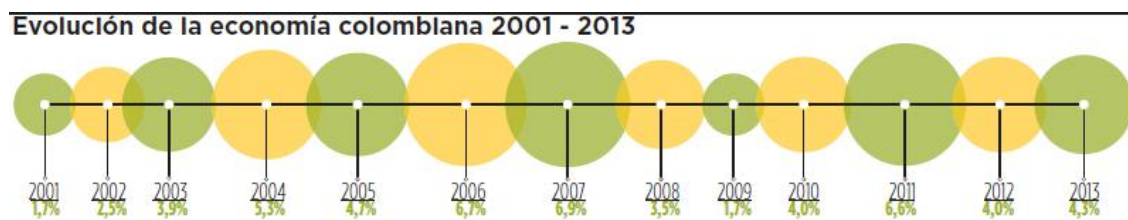
4.1.6 ¿Qué cabe resaltar?

(a) aproximación de Bancoldex en banco de fomento e inversión; (b) avances para abatir barreras mentales e ideológicas hacia un enfoque de política que combine acciones transversales con acciones verticales; (c) fondos para la convergencia regional y para CyT+i; (d) reducción de la pobreza; (e) INNpulsa; (f) se ha reducido el desempleo pero hay que esperar evaluaciones robustas sobre empleo formal y en qué actividades se está generando y cuál el nivel de calificación; (g) la creación del Consejo Privado de Competitividad; (h) avances en la institucionalidad regional vía el fortalecimiento de los Consejos Regionales de Competitividad (CRC en adelante); (i) la Ley de Ordenamiento Territorial (LOOT); (j) la Agenda Nacional de Competitividad que compila acciones de corto, mediano y largo plazo; (k) la nueva imagen de marca país, la cual también debe mostrar imágenes de investigadores excelentes y centros de investigación, y de empresas nacionales y extranjeras innovadoras que desarrollan tecnología en el país. (Puertas, 2012)

3.2 Análisis de los sectores económicos (Servicios, Minero e Hidrocarburos, Manufactura, Construcción, Comercio y Agropecuario) a 2013.

Concluyendo con el quito ciclo, la economía colombiana creció 4,3% en 2013, según lo reveló el DANE, cifra que se ubicó por debajo de la meta fijada por el Gobierno para ese año del 4,5%, sin embargo superó los pronósticos de los analistas nacionales e internacionales que daban un crecimiento promedio del 4,1%.

Ilustración 5. Evolución de la economía Colombiana



Fuente. El heraldo, Economía colombiana creció 4,3% en 2013.

El comportamiento de la construcción con un crecimiento del 9,8% fue uno de los factores que apalancó el aumento del Producto Interno Bruto, PIB, de Colombia en el país, seguido por el sector de servicios sociales, comunales y personales, con 5,3%; y agropecuario, silvicultura, caza y pesca, con 5,2%.

No obstante el crecimiento de la industria manufacturera siguió mostrando desaceleración y registró una caída del 1,2% durante el año pasado.

Ilustración 6. PIB por sectores económicos



Fuente. DANE

“Durante el 2013 todas las actividades económicas presentaron crecimiento menos la industria manufacturera”, señaló el director general del Dane, Mauricio Perfetti.

En lo que se refiere a la demanda, el Dane informó que el consumo final tuvo un crecimiento del 4,7%; la formación bruta de capital del 4,9% y las exportaciones del 5,3%.

Las cifras del Dane revelan que el crecimiento en la demanda final representa el comportamiento de la oferta, el PIB creció en 4,3%, mientras que las importaciones crecieron en 2,1%.

Perfetti destacó que otros países de América Latina crecieron a menor ritmo que Colombia como es el caso de Chile con 4,1%; Brasil con 2,3%; y México con 3,9%; sin embargo Perú estuvo por encima del crecimiento nacional con un 5%.

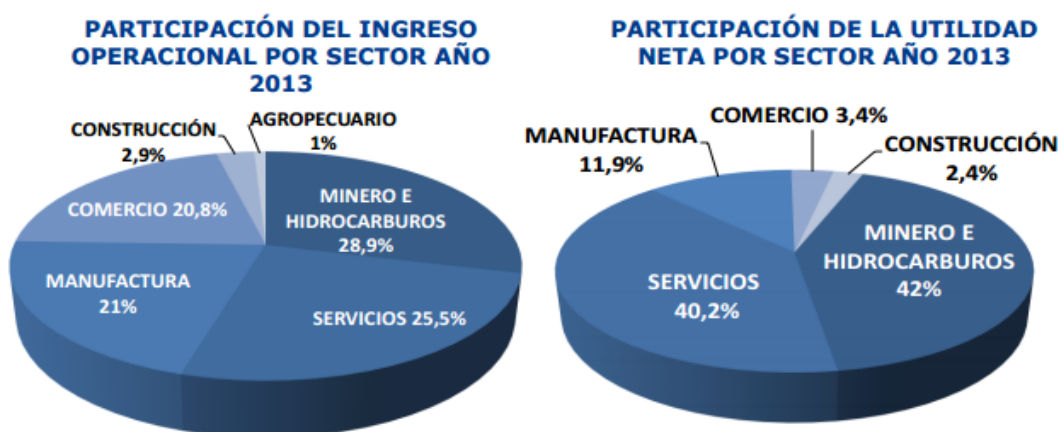
Aunque la cifra de crecimiento de Colombia fue buena (4,3%) y mejor que la de Brasil (2,4%) y México (1,3%), fue inferior a la de Perú (5,2%) y Bolivia (6,4%). América Latina se desaceleró al 2,6%. El crecimiento económico estuvo más jalonado por la demanda interna, y no tanto por los TLC como se exagera a veces. El desempeño agropecuario fue bueno pero jalonado por el café (28,8%). La ganadería se estanca. La minería se desacelera por el carbón. Ayudó la construcción aunque más por las obras civiles, y algo por la vivienda popular, impulsada por el Estado, igual que el crecimiento de servicios sociales. Preocupa por segundo año consecutivo el balance negativo del sector industrial. Luego hay factores preocupantes sobre la sostenibilidad a futuro de este crecimiento económico, con un decaimiento industrial ya que se necesita una tasa superior al 5% para abatir el desempleo. La experiencia enseña que el decaimiento industrial no tarda en irradiarse a otros sectores. (Parada, 2014)

Luego de este panorama analicemos la actuación de los diferentes sectores económicos según la Superintendencia de sociedades.

Para el año 2013 los ingresos operacionales se concentraron en el sector Minero e Hidrocarburos con un 28,9% (25,4% del Sector Hidrocarburos y 3,5% del Sector Minero), Servicios con un 25,5%, y Manufactura con un 21%. En el caso de la utilidad neta, el sector Minero e Hidrocarburos registró una concentración del 42% (39,8% del Sector Hidrocarburos y 2,1% del Sector Minero), Servicios 40,2% y Manufactura sólo el 11,9%.

Esta alta concentración de ingresos operacionales del Sector extractivo se debe gracias a incremento en el valor agregado del petróleo crudo, y gas natural. Debe recordarse durante el 2013 la exploración sísmica presentó un crecimiento del 57% frente al 2012, asociado principalmente a la dinámica registrada costa afuera que creció casi cinco veces frente a 2012, y en diciembre de 2012 se alcanzó una producción de crudo de 1.007 BPDC⁸, que representó un 19,5% más que la producción de 1999 cuando el yacimiento de Cusiana alcanzó su pico de producción (842 BPDC).

Ilustración 7. Participación del Ingreso Operacional y Utilidad por sector año 2013

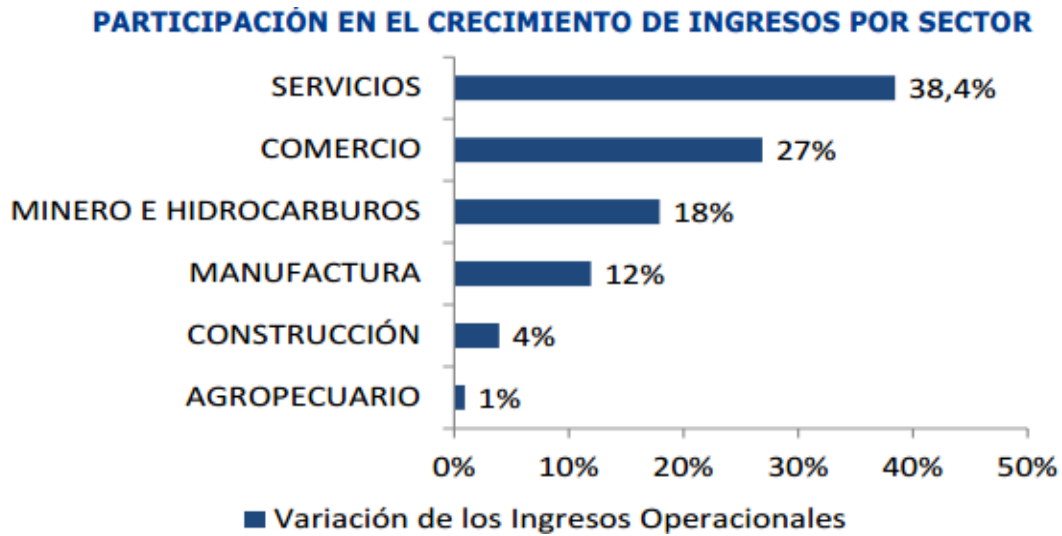


Fuente: Superintendencias y CGN. Cálculos Grupos de Estudios Económicos y Financieros

Adicional a la alta participación del sector Minero e Hidrocarburos, Servicios, y Comercio en los sectores económicos del país, se observa una alta participación en el crecimiento en las ventas y los activos totales de dichos sectores. En las siguientes gráficas se puede observar que, el sector de Servicios fue el de mayor crecimiento en ventas para el año 2013 con una participación del 38,4% en el crecimiento total, seguido por el sector de Comercio con el 27%, y el sector Minero e Hidrocarburos con una participación del 18% (21% Sector Hidrocarburos y -3% Sector Minero).

⁸ Producción de otros derivados del petróleo.

Ilustración 8. Participación en el crecimiento de Ingresos por sector

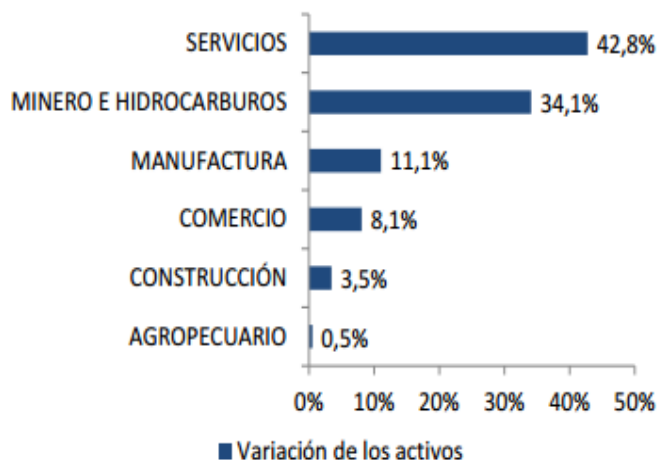


Fuente: Superintendencias y CGN. Cálculos Grupo de Estudios Económicos y Financieros

Sumado a lo anterior, el sector Servicios presentó la mayor participación del crecimiento en activos con un aumento del 42,8%, seguido del sector Minero e Hidrocarburos con una participación del 34,1% (32,4 Sector Hidrocarburos y 1,7 Sector Minero) y el sector manufactura con una participación del 11,1%. El aumento tan significativo en Activos Totales del Sector Minero e Hidrocarburos obedece a la inversión en el proyecto de ampliación y modernización de la Refinería de Cartagena el cual fue aprobado en octubre del 2009 por un valor inicial de 3.8 billones de dólares.

Ilustración 9. Participación en el crecimiento de activos por sector

PARTICIPACIÓN EN EL CRECIMIENTO DE ACTIVOS POR SECTOR

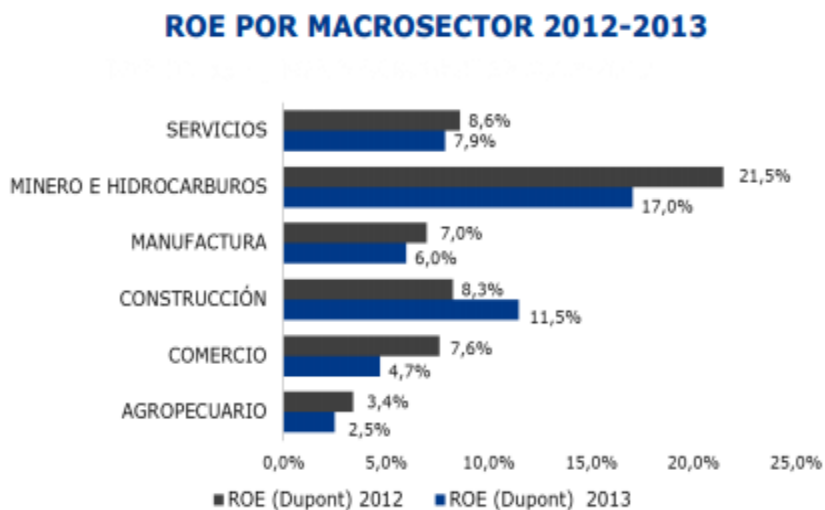


Fuente: Superintendencias y CGN. Cálculos Grupo de Estudios Económicos y Financieros

Posteriormente se presenta el análisis del rendimiento del patrimonio y rendimiento del activo (ROE, por sus siglas en inglés) a través de la fórmula Dupont, la cual se compone de los indicadores de eficiencia del uso de los activos, margen neto y apalancamiento.

Entre el año 2012 y 2013, el indicador de ROE presentó un comportamiento positivo, sin embargo el único sector que presentó crecimiento fue el Constructor pasando del 8,3% al 11,5% explicado principalmente por una mejora significativa en su margen neto. Las principales disminuciones se presentaron en el sector comercio del 38,08% y en el sector agropecuario del 26,35% por un deterioro en el componente de utilidades netas sobre ventas. Es importante anotar que en el sector de minería e hidrocarburos, el mayor efecto se generó por una disminución del 39% de las sociedades que conforman el sector minero es sus utilidades netas impactando así el margen neto.

Ilustración 10. ROE por macro sector 2012-2013



Fuente: Superintendencias y CGN. Cálculos Grupo de Estudios Económicos y Financieros

Con el estado anterior hemos podido observar un panorama y recorrido de más de 20 años en los que es evidente no solo en el sector Manufacturero sino en muchos otros la falta de una política de gobierno que clarifique las rutas a seguir en cada uno de estos sectores económicos, porque al hablar de baja productividad estaría pasando lo mismo en todos los sectores, pero a diferencia de los demás el que muestra un decrecimiento constante es el industrial, el cual es la base de la economía colombiana

3.3 Patrones y tendencias estructurales de la industria colombiana.

Analizar en retrospectiva el desempeño de la industria manufacturera en Colombia nos permite identificar una serie de hechos estilizados o patrones distintivos sobre el desarrollo industrial que dan cuenta de su tendencia y trayectoria de deterioro. Varios de estos patrones se derivan de la debilidad de los factores que determinan el crecimiento del producto industrial y de la gran magnitud de los shocks estructurales externos experimentados en el proceso de internacionalización, dado el agotamiento tecnológico y la baja capacidad de la industria en absorberlos. A continuación se analizan algunas

de estas hipótesis que dan cuenta de la reciente tendencia del desarrollo industrial del país.

5. Internacionalización pasiva de la producción industrial y apertura hacia adentro.

El desempeño comercial de la industria manufacturera y el crecimiento de la producción industrial durante las últimas décadas ha estado determinado fundamentalmente por la evolución del comercio exterior en integración con el funcionamiento de la demanda interna. La liberalización abrupta del comercio, en un contexto de significativas apreciaciones del tipo de cambio, ha tenido como denominador común la fuerte competencia de las importaciones en las diversas ramas de la producción, la insuficiencia de competitividad de las exportaciones de bienes industriales y su baja capacidad de inserción en los mercados externos; estas condiciones han determinado el limitado potencial de crecimiento de la industria en el largo plazo y la marcada reducción de la importancia relativa del sector manufacturero en la estructura productiva nacional. De esta manera se configura un patrón de especialización productiva y comercial con fuerte preponderancia hacia las actividades basadas en la explotación de los recursos naturales. Aún no se da un cambio estructural que permita afirmar que el país dejó de ser un productor de bienes primarios para pasar a ser un productor manufacturero (Velasco, 2006).

Al examinar la evolución del comercio exterior de la industria manufacturera se pueden identificar varios escenarios en los cuales se registra un bajo desempeño de las exportaciones de bienes industriales y donde se debilitan las condiciones del crecimiento por la desviación de la demanda hacia las importaciones, que determinan el progresivo deterioro de los saldos comerciales; en ese sentido, se identifican cinco períodos desde la década de los setentas, en este documento hablaremos de lo sucedido a partir de los noventa:

El periodo de 1986-1992, determina la tercera fase del ciclo del comercio exterior de la industria manufacturera, que señala la rápida recuperación de las exportaciones; esta etapa coincide con la recuperación del crecimiento de la actividad industrial y agregada a pesar de que la economía continuaba bajo la aplicación del esquema de ajuste macroeconómico que no aportaba las condiciones para impulsar desarrollo de la estructura industrial. El desempeño de las exportaciones durante este periodo fue muy significativo, registrando en algunos años incrementos muy superiores en relación con la dinámica de crecimiento mostrada por las importaciones; aunque se puede catalogar este crecimiento como espurio, porque estuvo sustentado principalmente sobre la base de la devaluación real del peso, con el fin de alcanzar una tasa de cambio que aportará mayor inserción a los bienes exportados en los mercados internacionales; y no se fundamenta en un incremento significativo de la productividad, la competitividad productiva y de la diversificación de la oferta exportable (Garay, Colombia: Estructura industrial e Internacionalización. DNP-COLCIENCIAS., 1998). La devaluación real estuvo acompañada de algunos instrumentos de promoción a las exportaciones. La adopción de estas medidas reactivó la producción y mejoró los flujos comerciales de algunos sectores industriales.

Las exportaciones reportaron una tasa de crecimiento promedio anual del 17.39%, destacándose los años de 1987 cuando se registra la mayor tasa de crecimiento de las últimas décadas (28.59%) y durante el año de 1989 cuando se registran un incremento de 21.26% respectivamente. El buen desempeño mostrado por las exportaciones permitió aumentar la disponibilidad de divisas para importar, especialmente durante 1986, cuando el país además, experimentó una corta bonanza cafetera (Chica, 1990). Por su parte, las importaciones presentaron un dinamismo relativamente menor, como consecuencia de la protección arancelaria y la adopción de algunas restricciones que se mantuvieron hasta 1989, como estrategia para reactivar el crecimiento y estabilizar el ambiente macroeconómico luego de los efectos causados por crisis de la deuda. Las importaciones contabilizan un incremento promedio anual a lo largo de este periodo de 10.9%, y se desaceleran rápidamente pasando de una variación del 26.82% en 1986 al 0.60 en el 2009, precisamente, estos son los periodos cuando las exportaciones muestran sus más altos niveles de crecimiento.

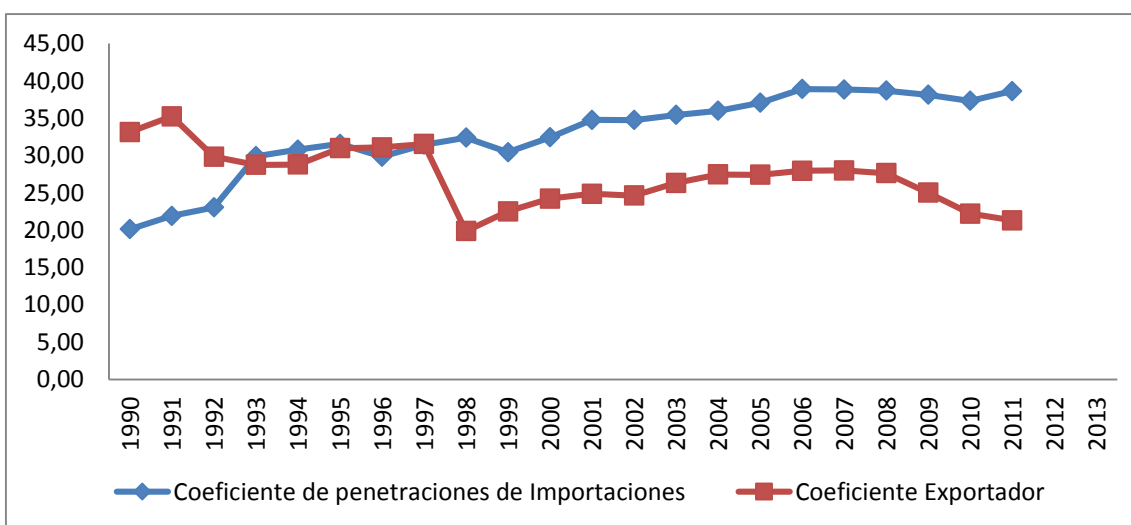
La segunda etapa del ciclo comercial se refiere al periodo de apertura, entre 1993-1999, en donde las importaciones presentan ritmos de crecimiento superiores a los esperados, mientras que el crecimiento de las exportaciones fue relativamente marginal. La excesiva disponibilidad crediticia, producto de la liberación de la cuenta de capitales, el incremento sustancial del crédito para consumo, el exceso de gasto público, el creciente endeudamiento público y privado, la revaluación del tipo de cambio y en general el errático manejo de la política monetaria, crearon las condiciones propicias que permitieron el acelerado crecimiento de la demanda doméstica y un sustancial aumento de las importaciones, lo que significó con un permanente deterioro de la balanza comercial; Por su parte, las exportaciones manufactureras durante este periodo respondieron favorablemente excepto por los años de 1996 y 1998 cuando se registran tasas de -5.81% y -2.38%; se destacan los años de 1994 y 1999, con incrementos del orden del 17.86% y 9.52% respectivamente. Sin embargo, 1995 y 1998 comenzó a revertirse este buen comportamiento y las exportaciones industriales presentaron una progresiva caída que termina siendo de considerable magnitud, lo cual coincide con una agudización de la revaluación real del peso durante este periodo.

Los efectos de la apertura se hacen sentir inmediatamente en el comportamiento del comercio exterior, donde se deteriora el saldo comercial, afectando los sectores transables. Durante la mayor parte de la década de los noventa, la balanza comercial fue altamente deficitaria, precisamente por el crecimiento excesivo del coeficiente de penetración importaciones, muy superior al desempeño mostrado por el coeficiente exportador; ya para finales de siglo, cuando las importaciones disminuyen progresivamente como resultado de la contracción de la demanda interna durante la crisis de 1999, y las exportaciones continúan creciendo por los efectos de la devaluación y por el alza de los precios del petróleo, el comercio exterior colombiano pudo retornar temporalmente a un corto periodo de superávit comercial.

La tercera etapa del ciclo comienza precisamente con los años de la década pasada donde se presentan las condiciones y el escenario propicio para impulsar el crecimiento económico; se registra una leve y corta recuperación de la balanza comercial en el año 2002, como consecuencia de la reactivación de la demanda interna en el 2000

y 2001, en los años siguientes la balanza comercial presenta un crecimiento equilibrado. Las exportaciones contribuyeron de manera importante en la recuperación de este periodo favorecidas por el tipo de cambio y el crecimiento de la demanda de los principales socios comerciales. De esta manera, el aumento continuo del gasto de consumo interno, la recuperación de la inversión y el mayor dinamismo del comercio exterior aportaron las condiciones para la reactivación de la economía. Las exportaciones presentaron un crecimiento sostenido hasta el año 2002, con algunas fluctuaciones leves durante los periodos de crisis interna en 1998 y externa en el 2001 y 2002. A partir del 2003, el crecimiento de las importaciones como de las exportaciones se aceleró en forma muy significativa.

Ilustración 11. Coeficiente de penetración de importaciones y exportaciones



Fuente. DANE - DNP

La Ilustración 11, muestra como la dinámica comercial de la industria manufacturera desde la década de los noventas se ha caracterizado por ser estructuralmente deficitaria como consecuencia del incremento de las importaciones a tasas superiores en relación con la baja capacidad competitiva y el crecimiento marginal presentado por las exportaciones en la gran mayoría de los sectores industriales. El Coeficiente de Penetración de Importaciones que mide la proporción del mercado doméstico que se abastece con importaciones, muestra como la variación de los precios

relativos a favor de las importaciones, permiten que estas se incrementen a un mayor ritmo que las exportaciones en todos los períodos; lo que ha determinado la pérdida de participación del mercado interno y la lesión sistemática de competitividad de la producción nacional.

La Tasa de penetración de las importaciones manufactureras ha sido significativamente creciente especialmente durante los años de apertura, lo que determina una mayor dependencia externa y el progresivo aumento de las compras de bienes foráneos. El coeficiente exportador, que indica el porcentaje de la producción industrial que tiene como destino el mercado internacional, si bien ha presentado una tendencia creciente durante los años de estudio, especialmente durante la apertura, siempre ha sido inferior al comportamiento registrado por la penetración de importaciones. Se identifican claramente tres periodos en el comportamiento del coeficiente exportador de la industria manufacturera. El primero comprende el periodo de apertura económica durante 1990-1997; en esta fase el coeficiente exportador promedio fue de 35.62%. Durante este periodo se destacan los coeficientes registrados en 1990 y 1991, cuando las exportaciones alcanzaron una participación en la producción industrial del 33,14% y 35.34% respectivamente; el segundo periodo se ubica entre el 1998-2008, donde se registra una baja y luego una aceleración de las exportaciones industriales; en esta fase el coeficiente exportador promedio anual fue 25.53%; por ultimo encontramos una desaceleración en los años 2009 – 2012 con un promedio de coeficiente exportador de 22,84% el menor en las últimas décadas. El mayor dinamismo presentado por las exportaciones en la primera mitad de la presente década permitió que la balanza comercial de la industria se mantuviera cercana del equilibrio y promovió la reactivación de la demanda y el crecimiento del mercado interno (MALDONADO, 2010).

5.1 Evolución del desempeño comercial de la industria Manufacturera en los años noventa: La industrialización en un contexto de estabilización y apertura externa.

En la década de los noventa, Colombia implementa un nuevo modelo de desarrollo económico basado en la internacionalización y de apertura de la economía, y paralelamente inicia un programa de estabilización macroeconómica y de reforma estructural⁹, que genera profundos cambios en el comportamiento y la reestructuración productiva de la industria manufacturera. El nuevo modelo de desarrollo se presenta como respuesta a la crisis estructural del modelo de sustitución de importaciones que jalonó el crecimiento del país desde los años cuarenta hasta mediados de los años setenta; a las presiones externas derivadas de los organismos multilaterales de crédito para el desmonte de instrumentos comerciales proteccionistas; y por otra parte, para el aprovechamiento de las oportunidades y externalidades positivas que ofrecería el proceso de globalización: acceso a las tendencias internacionales de tecnología e innovación, y recursos de capital y mayor participación en los flujos internacionales del comercio de bienes y servicios (Garay, 1988). El modelo se implementó ante la necesidad de modernizar la estructura productiva, dinamizar el nuevo proceso de industrialización, restablecer la dinámica del cambio estructural y reactivar el crecimiento estable y sostenible de la economía (MALDONADO, 2010).

Se sostenía que la mayor competencia internacional impulsaría el cambio técnico por parte de las empresas, y que la corrección de los precios relativos permitiría mejorar la asignación de los recursos y la eficiencia con el fin de aumentar el crecimiento económico, e incrementar los flujos comerciales que garantizaban el financiamiento de las importaciones con mayores exportaciones, dadas las ventajas comparativas [CID,

⁹ Las reformas estructurales a lo largo de la década de los noventa comprendieron las siguientes políticas: liberalización de importaciones, liberalización del mercado cambiario y adopción del sistema de bandas, liberalización de la cuenta de capitales, independencia del Banco de la República, descentralización fiscal, administrativa y política, flexibilización laboral, reforma al sistema de seguridad social en pensiones y salud, sucesivas reformas tributarias, reforma al sistema educativo, y reducción del tamaño y redefinición de las funciones del Estado.

2004]. El objetivo fundamental del modelo de internacionalización de la economía era precisamente dinamizar el nuevo proceso de industrialización y el cambio estructural, diferenciándose de los intentos de liberalización de las décadas anteriores- modelo mixto de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones- que configuraron un modelo con sesgo anti exportador en el país.

Sin embargo, las promesas de impulsar el crecimiento económico mediante esfuerzos de modernización de la producción, reconversión tecnológica, adopción de nuevas prácticas productivas y de gestión industrial y la consolidación internacional dinámica y diversificada [Bonilla, 1998], que proponía el modelo de liberalización comercial no cumplieron su cometido. El esquema de liberalización comercial y la reforma estructural no generaron los resultados esperados; por el contrario, el cambio estructural que se buscaba fue adverso a la economía y especialmente a la industria. El modelo no ha conseguido modificar la tendencia de desaceleración en el ritmo de crecimiento en el que entró la industria desde mediados de la década de los setenta; más bien la economía a los largo de la década de los noventa cayó en una trampa de bajo crecimiento.

5.2 Desaceleración del ritmo de crecimiento, desindustrialización y reestructuración regresiva de la producción industrial manufacturera.

El proceso de desindustrialización en Colombia inicia precisamente cuando el sector industrial manufacturero no había alcanzado y aprovechado su máximo potencial de aumento de la productividad sobre la base de economías de escala y ventajas competitivas dinámicas.

En general, la estructura productiva nacional, muestra una mayor dinámica de crecimiento del sector terciario, en relación con el comportamiento del sector agropecuario e industrial. Sin embargo, a diferencia de los países desarrollados¹⁰, donde

¹⁰ Contrario a lo acontecido en otros países latinoamericanos y en muchas de las economías asiáticas en los que la industria se vio fortalecida antes de entrar en una fase de tercerización de la economía, en Colombia está sucediendo todo lo opuesto, con el imperativo de que buena parte del sector de los servicios es aún de carácter informal. (Garay, Colombia: Estructura industrial e Internacionalización. DNP-COLCIENCIAS., 1998)

el proceso de tercerización responde a un cambio estructural impulsado por las ganancias permanentes de productividad, el cambio técnico, la transformación productiva industrial, y al desarrollo de servicios modernos altamente cualificados basados en el conocimiento, la ciencia y la tecnología, con importantes eslabonamientos con la actividad manufacturera; en el caso colombiano, se presenta como consecuencia del progresivo deterioro y pérdida de competitividad del sector agrícola y manufacturero. El problema de la desindustrialización en Colombia, entonces, obedece más a un problema de bajo desarrollo, reflejo de una limitada modernización productiva, de la insuficiencia en el esfuerzo de acumulación y del estancamiento en el patrón de diversificación productiva, que a un proceso de transformación y de cambio estructural. Todo esto refleja un patrón de acumulación marcado por el atraso productivo y técnico en la mayor parte de la estructura productiva del país. En este caso, la desindustrialización es por tanto, un resultado no de exceso sino de falta de desarrollo (García, 2007).

Según (Fránica, 2008) la desindustrialización en una economía basada en la exportación de manufacturas de baja tecnología puede tener un impacto regresivo en el mediano plazo, es decir, puede conllevar a que el país dependa cada día más de las exportaciones agrícolas y de minerales de bajo valor agregado, situación que conduciría a menores tasas de crecimiento económico y mayores dificultades sociales. Si bien un gran número de países asisten hoy, a un proceso de reducción de la participación de la industria en el conjunto de la economía, patrón característico de las economías avanzadas, que es compensada por el peso creciente que han ido adquiriendo otro tipo de actividades, fundamentalmente el sector de servicios (muchos de ellos estrechamente asociados a la producción industrial), el sector manufacturero continúa siendo aquel que presenta el mayor dinamismo en la economía mundial en términos de la creación de riqueza y generación de comercio, situación que no parece aplicarse en el caso colombiano. Por otra parte, la menor capacidad de absorción de empleo del sector, que se deriva de la disminución abrupta de la actividad industrial, contribuyó al aumento del empleo en otros sectores, fundamentalmente en el sector de servicios, en muchos casos de baja productividad. Como consecuencia de estas tendencias estructurales, el empleo

en el sector de los servicios de baja productividad tiene un claro papel “contra cíclico”, expandiéndose en las recesiones y disminuyendo su tamaño durante las recuperaciones

De esta manera, el proceso de desindustrialización no puede ser visto como algo positivo, en tanto que no indica que la economía colombiana se encuentre atravesando una senda de modernización, sino por el contrario, denota un creciente grado de subdesarrollo. Según (García, 2005) la desindustrialización relativa se explica por dos razones principalmente: el deterioro del crecimiento en los sectores comerciales, en particular en la industria, y las políticas macroeconómicas y sectoriales que estimularon la rentabilidad y el crecimiento de las actividades no transables, en especial de los servicios sociales y financieros.

Una economía más abierta es aquella donde se expanden los sectores transables y se contraen relativamente los no transables, pero lo contrario sucedió en Colombia durante el período de apertura; la participación de un sector no transable como los servicios creció 15 puntos entre 1990-1997, mientras que la industria, el sector con mayor relación entre el comercio externo y la producción, retrocedió 7 puntos, igual pasó con la agricultura que retrocedió 8 puntos (Echavarría, 2001) La profundización de este fenómeno es incoherente con los objetivos planteados en el nuevo modelo, que buscaba, impulsar el crecimiento económico y el cambio estructural, mediante el aprovechamiento de la apertura de nuevos mercados. La industria en Colombia paulatinamente ha dejado de ser el motor del crecimiento económico de la economía, como lo fue hasta mediados de los años setenta durante la etapa de industrialización sustitutiva de importaciones. La trayectoria de decrecimiento del producto industrial y su cada vez menor participación en la producción agregada, denota su incapacidad para convertirse en un motor del crecimiento económico.

5.3 Estancamiento del patrón de especialización e inercia de la diversificación industrial.

5.3.1 La diversificación del Comercio Exterior en la Industria Manufacturera

Por otra parte, no se constatan cambios de gran magnitud en la estructura del comercio exterior colombiano, en lo que tiene que ver con la diversificación del aparato productivo. Las transformaciones en la base exportable del país en el transcurso de las últimas cuatro décadas no han mostrado señales substanciales de recomposición en la estructura exportadora y de la industria manufacturera. El desempeño productivo del país se ha caracterizado por una inercia de largo plazo en la diversificación productiva y exportadora que no permite capturar los beneficios que representa incursionar a través de nuevos productos en un mayor número de mercados internacionales. Según la (CEPAL, 2008), la diversificación de las exportaciones es de por sí beneficiosa, puesto que contribuye a reducir la variabilidad de los términos del intercambio y, disminuye a su vez los efectos de las crisis externas reales. En segundo lugar, la diversificación exportadora suele vincularse estrechamente con la transformación productiva y tiende a potenciar la incorporación de conocimiento. Por último, la diversificación de las exportaciones puede contribuir a crear nuevas ventajas comparativas. En muchos casos, estas se adquieren mediante la incursión en nuevos campos de actividad, a partir de un proceso de aprendizaje vinculado a la experiencia productiva directa y a la inversión en capital físico y humano y en el desarrollo institucional.

Disponer de una oferta exportable ampliamente diversificada permite sin duda, cierta estabilidad frente a las fluctuaciones y la volatilidad de la demanda externa; además, permite sortear los cambios en los precios relativos y garantizar saldos de cuenta corriente favorables; por ello, la medición de la concentración de las exportaciones resulta ser un buen indicador de las condiciones competitivas del país en el mercado internacional. Cabe esperar que la concentración disminuye en la medida en que se fortalezca la producción y, con ello, se incrementa la oferta exportable de la economía nacional. La medición de esta variable se realiza a través del Índice de Concentración de las Exportaciones –ICX–, el cual se calcula como la participación de

los tres productos de mayor exportación en las exportaciones totales. (Esguerra, Castro, & González, 2008). Para el caso de la industria manufacturera se construye sumando la participación de los tres principales productos manufactureros en las exportaciones industriales. Si analizamos la evolución de la distribución de las exportaciones y composición según los principales productos de exportación, claramente se observa que Índice de Concentración de las Exportaciones si bien se ha reducido muy lentamente desde la década de los setentas, continua siendo muy alto, lo que significa que la oferta exportable del país es aún muy poco diversificada y no se aprecia una evolución del patrón de inserción exterior basado en productos no tradicionales. Las exportaciones tradicionales, que históricamente se han concentrado en cuatro productos de carácter primario: Petróleo, Café, Carbón y Ferroníquel participan generalmente con cerca del 50% del valor total de las exportaciones para el periodo de 2005-2008. Por su parte, la participación de las exportaciones no tradicionales en la actualidad es la misma que tenía el país en la década de la apertura económica. La tendencia de largo plazo, muestra que la participación de las exportaciones es relativamente estable; se confirma de esta manera, un patrón de especialización altamente concentrado en actividades productivas caracterizadas por las ventajas comparativas estáticas derivadas de la dotación de factores productivos y recursos naturales.

A continuación se abordan dos aspectos de la diversificación exportadora de la industria manufacturera del país: según productos y mercados. Al respecto, el país todavía posee un gran potencial de profundización de su diversidad exportadora a nivel de las manufacturas. También se muestra que el hecho de incorporar nuevos destinos y productos es una fuente importante de crecimiento de las exportaciones, particularmente a largo plazo. Ello implica que la diversificación debe contemplar una ampliación de la canasta de exportaciones hacia bienes y mercados en que la variabilidad de los precios internacionales es menor.

5.3.2 La diversificación de las Exportaciones e importaciones Industriales

Si miramos la distribución sectorial de las exportaciones y los principales productos de exportación, claramente se observa que la base exportable industrial es aún muy poco diversificada. La composición sectorial de las exportaciones industriales continúa estando concentrada y sostenida por la exportación de bienes intermedios, grupo que ha mantenido una participación promedio superior al 40% en el periodo de 1974-2014, seguida por la de bienes de consumo durables (28%) y no durables (24%), respectivamente. En orden de importancia, en las exportaciones de origen industrial los bienes intermedios son seguidos por los bienes de consumo durable y no durable que mantiene una participación promedio del 28% y 24% respectivamente; ambos sectores han mostrado una dinámica de crecimiento bastante inestable a lo largo de todos los periodos. El sector de bienes durables presenta su mayor tasa de participación en el periodo de 1974-1979, con un promedio de 33.94% y a partir de este periodo inician una senda decreciente llegando a representar en el periodo de 2000-2014 el 20.70% de las exportaciones de la industria; por su parte, los bienes de consumo no durable una tendencia creciente especialmente durante el periodo de apertura, donde exponen su mayores aportes a las exportaciones industriales. Por otra parte, las exportaciones de bienes de capital y de sectores asociados a la actividad transporte a lo largo del periodo de estudio han tenido una participación bastante marginal 4.39% y 2.48% respectivamente, sin embargo, durante el período de apertura 1990-1994, el sector de bienes de transporte conjuntamente con el sector de bienes de consumo no duradero presentaron las tasas de crecimiento promedios más dinámicas, 72.77% y 76.76% superiores al promedio industrial.

La mayor participación de los bienes intermedios en las exportaciones industriales se dio en el periodo de 1985-1989, con un promedio de 48.23%. En los años 1995-1999, periodos de consolidación del modelo de internacionalización de la economía, los bienes intermedios comienzan a registrar importantes incrementos y una tendencia significativamente creciente en sus tasas de participación, pasando de representar el 32.86% de las exportaciones industriales al 45.70% en la primera mitad de la actual década. La superioridad de este tipo de bienes se debe a que los principales sectores

exportadores de la actividad manufacturera pertenecen precisamente a este grupo. Los más importantes sectores de la industria de bienes intermedios son, en su orden de importancia, los de Fabricación de Sustancias Químicas Industriales y las industrias básicas de Hierro, Acero, Metales No Ferrosos y Metálicos, que exhiben importantes incrementos en sus tasas de participación a lo largo de varios periodos. Las exportaciones del sector de Fabricación de Sustancias Químicas Industriales presentan una tendencia creciente desde la década de los noventa, alcanzando sus mayores participaciones 14.42% y 14.95% en el total exportado por la industria durante el periodo de 1995-1999 y 2000-2014.

En el caso de las importaciones de productos industriales, con la liberalización comercial estas aumentaron fuertemente en todos los sectores industriales pero sobretudo la dinámica de la distribución sectorial desde la década de los setentas se ha concentrado persistentemente en los sectores de bienes intermedios que han mantenido una participación superior al 48% de las importaciones de origen industrial en el periodo de 1974-2014. Si bien, uno de los propósitos de la apertura era precisamente que las importaciones de bienes industriales debían complementar fundamentalmente la producción doméstica, a la vez que, se requería restringir aquellas importaciones que podrían representar una alta competencia para la producción nacional, lo que se observa, es una situación totalmente contraria; durante la apertura y la actual década las importaciones de bienes industriales no complementaron la producción doméstica; en lugar de aportar al crecimiento, a través de transferencia tecnológica, incorporación de bienes de capital e insumos especializados, por el contrario han representado una alta competencia para la producción nacional.

Se presenta así una relación inversa entre la especialización de la producción nacional y el flujo de importaciones. A pesar de la introducción del esquema de liberalización, hoy la composición de las importaciones de origen industrial por tipo de bien no ha cambiado sustancialmente y tienen prácticamente la misma importancia relativa que en la década de la apertura y en los años en que estuvieron vigentes el modelo de sustitución de importaciones y el mixto de promoción exportadora. Si bien las tasas de participación de los bienes intermedios han presentado una tendencia de largo

plazo decreciente caracterizada por una pausada reducción, este grupo continua registrando la mayores participaciones entre las importaciones de bienes industriales (44.0%), y a lo largo del periodo de consolidación de la apertura presentan las más elevadas tasas de crecimiento promedio en las importaciones de origen industrial (46%). Las importaciones de bienes de consumo han mostrado un comportamiento progresivamente creciente alcanzando una participación del 19.6% en la primera mitad de la presente década luego que en el periodo de 1974-1979 participaban en promedio con el 12.1% de las importaciones manufactureras; este grupo de bienes también reportó importantes tasas de crecimiento promedio durante el periodo de apertura, superiores al 16%.

Los bienes de capital, por su parte, mantienen una participación estable (33.4%) en las importaciones de origen industrial en todas las décadas, lo que demuestra que la composición de las importaciones no ha variado de manera significativa; a pesar de su estable participación, las importaciones de bienes de capital presentaron un crecimiento dinámico durante la apertura; así en el periodo 1990-1999, su crecimiento promedio anual fue superior al 37%. Gran parte de este aumento obedeció a las necesidades de modernización tecnológica que enfrentó la industria nacional bajo un contexto de competencia globalizada. De hecho buena parte, de las importaciones nacionales de bienes de capital realizadas durante el periodo de apertura corresponden a equipos de computación y comunicaciones, destinados a la modernización de sectores como el financiero y de telecomunicaciones (Garay, Colombia: Estructura industrial e Internacionalización. DNP-COLCIENCIAS., 1988).

Estos hechos muestran que con la implementación del modelo de liberalización comercial lo se ha producido es una sustitución sistemática de materias primas e insumos nacionales por importados; es decir, el producto manufacturero se elabora con menos componente nacional, esto contribuye en acentuar la cada vez menor participación del producto industrial dentro de la estructura de PIB (Malaver, 2002).

Según (Órtiz & Vázquez , Aprendizaje Manufacturero, Dependencia Tecnológica y Crecimiento Económico: El Caso Colombiano, Sociedad y Economía, 2007) la transformación estructural del país sólo llega hasta la producción de bienes de consumo no durables y materias primas; los intentos por sustituir las importaciones de bienes manufactureros durables, bienes de capital y, en general, bienes intensivos en

tecnología, no despegan o fracasan. Esta es, en general, la situación a finales de los años 70's. Cuando la dotación relativa de capital humano del país con respecto a su grado de desarrollo y diversificación industrial es alta- fenómeno que se acentúa con la apertura económica, al dejar el país de producir el bien final y se especializa en la producción de materia primas- se genera un desplazamiento del capital humano redundante del sector manufacturero, que tiende a aumentar la oferta de trabajo dispuesta a realizar actividades de subsistencia; cuando el capital humano sale de la actividad industrial se traslada hacia los sectores no transables, o en el peor de los casos aumenta el desempleo y la informalidad laboral.

5.3.3 La diversificación de los destinos de las Exportaciones Industriales

Uno de los aspectos fundamentales de la diversificación exportadora es el aumento de los destinos geográficos o mercados. La diversificación geográfica tiene también ventajas de cartera, ya que contribuye a compensar el riesgo de fluctuaciones en un mercado específico. Además, el hecho de exportar a distintos mercados genera externalidades vinculadas a las preferencias y exigencias de los consumidores de diferentes países (CEPAL, 2008). En lo que tiene que ver con este aspecto, el patrón comercial de las exportaciones colombianas no es homogéneo frente a las distintas zonas de comercio y refleja el desigual grado de desarrollo de cada zona en relación con la economía colombiana. El comercio de exportaciones colombianas por mercados, continúan altamente concentradas en sus principales socios comerciales; el mercado de los Estados Unidos y Venezuela demandan el 37.3% y 16.2% de las exportaciones totales del país; seguido de la Unión Europea que han mantenido estable su participación alrededor del 13.0%; por su parte, los mercados asiáticos siguen siendo de menor importancia para las exportaciones colombianas manteniendo una participación aproximada del 5% del total de las exportaciones.

En el caso de las exportaciones primarias y en particular las tradicionales el mercado más importante es el estadounidense al cual se dirigen cerca del 56% de estas

exportaciones, seguido de los mercados de la Unión Europea que representan el 20%. Los mercados Latinoamericanos, por su parte, tienen poca importancia en este tipo de exportaciones. Los países y las áreas con una capacidad productiva similar o inferior a la economía colombiana, como es el caso de Chile, la CAN, Venezuela el MCCA y el Caribe, las exportaciones primarias representan una participación inferior al 18% de las exportaciones (García, 2007). De otra parte, los mercados más importantes de las exportaciones de productos industriales son los de la Comunidad Andina de Naciones-CAN, donde se destaca Venezuela y Ecuador, donde los productos industriales tienen una participación superior al 90% del valor de las exportaciones hacia esos mercados; en relación a los países industrializados el mercado más importante para las exportaciones industriales continua siendo el mercado de los Estados Unidos el cual demanda cerca del 16% de las exportaciones industriales. Por su parte, el mercado de la Unión Europea participa con alrededor del 5% de este tipo de exportaciones.

La participación de las manufacturas en las exportaciones totales se mantiene en niveles muy altos en la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe y ha aumentado en relación con la década de los noventa, principalmente en los países de mayor tamaño como Argentina, Brasil y México, cuya estructura productiva es más avanzada y la diversificación de sus exportaciones es mucho más amplia; estas economías que ejercen el liderazgo productivo de la región, registran las tasas de participación que superan el 70%; así mismo, las economías de Centroamérica también reportan importantes participaciones de las manufacturas en sus exportaciones totales. Se destacan en un extremo del escenario internacional los países especializados en las actividades industriales como China y República de Corea, que registran participaciones superiores o cercanas al 90%, y en el otro extremo aquellos países cuya especialización es más intensiva en recursos naturales, cuyas participaciones son similares o inferiores a las registradas en la región.

Colombia que hace parte de los países medianos de América del sur, registra importantes tasas de participación de la producción manufacturera en las exportaciones interregionales que superan el 60% para la presente década, sin embargo, los niveles de participación en las exportaciones manufacturera extra regionales y hacia al resto del

mundo desde la década pasada se mantiene en un nivel promedio inferior al 40%. Claramente el grado de diversificación de las exportaciones industriales del país es inferior al de otros países de América latina y Centro América, debido a que el patrón de especialización productiva del país se encuentra altamente concentrado en productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales que exporta a los países industrializados como Estados Unidos, Europa Occidental, Japón y a las economías emergentes de Asia, que configura un comercio tradicional del tipo Norte-Sur o Centro-Periferia; y en bienes manufacturados básicos de bajo contenido tecnológico que exporta hacia países de menor desarrollo relativo, especialmente países latinoamericanos.

De esta manera se confirma, que el comercio exterior de la industria manufacturera colombiana es desfavorable en la exportación de productos según la intensidad y contenido tecnológico y altamente heterogéneo en las zonas de comercio según niveles de desarrollo de los países. Por un lado se observa un balance comercial en bienes primarios y tradicionales favorable, que se mantiene en permanente superávit especialmente con las regiones más desarrolladas del mundo pero marcadamente deficitario en productos industriales; y por otra parte, un saldo comercial positivo caracterizado por una fuerte dinámica de flujos e intercambios de comercio industrial con países de la Comunidad Andina, el Mercado de Centroamérica y Venezuela, como segundo socio comercial.

6. ANÁLISIS DE RESULTADOS

6.1 Una mirada externa: No existe política industrial en Colombia

Cuando se hizo la apertura de la economía colombiana a comienzos de los años noventa del siglo pasado se proscribió con exceso de obediencia doctrinaria antes que con criterios racionales y pensando en el interés nacional, la necesidad de fundamentar el proceso de internacionalización en una política industrial de nuevo tipo. El efecto, caída en el producto de los sectores agrícola e industrial, reemplazados por minería de enclave, la especulación financiera, y otros servicios en su mayoría de bajo valor agregado. Es decir, veinte años de globalización no

le han servido a Colombia para orientar un crecimiento basado en la reindustrialización y en el cambio estructural. (Puertas, 2012)

El Consejo Nacional de Política Económica y Social, junto con el Consejo Directivo de Política exterior Aprobaron un Programa de Modernización de la economía colombiana, el cual se empezó a aplicar a partir de Febrero de 1990, el argumento principal, para la adopción de las reformas fue la noción de que obstáculos de índole estructural habían impedido a la economía mantener tasas de aumento del PIB cercanas al 5% anual. Además, en 1.991 Colombia cambió su modelo de comercio exterior que buscó, a través de un esquema proteccionista, sustituir importaciones, por uno de apertura económica buscando la internacionalización de la economía, estimular los procesos de integración, promover el mercado exterior de bienes, tecnología y servicios. El nuevo esquema facilita el ingreso y la salida de capitales foráneos y permite que nacionales y extranjeros hagan negocios con el exterior, lo cual se asimila casi a una completa libertad cambiaria que permite tener cuentas corrientes en moneda extranjera, conseguir créditos y realizar todo tipo de operaciones en el mercado cambiario libre. La reforma del comercio exterior aparte de racionalizar la protección a la industria doméstica para hacerla más competitiva, modifica la estructura institucional del sector exportador con el fin de mejorar su eficiencia y buscar una mayor competitividad internacional.

Entre las modificaciones realizadas podríamos destacar la creación del Ministerio de Comercio Exterior, la modificación de la organización y funciones del Ministerio de Desarrollo, el Incomex, la Junta de Importaciones, el Consejo de Política Aduanera y se transforma a Proexpo en el Banco Colombiano de Comercio Exterior.

Los obstáculos que se argumentaron para cambiar todo el esquema económico, tuvieron como eje fundamental la apreciación de que existían pocos incentivos de mercado para mejorar la capacidad productiva del sector privado, que la protección limitaba la capacidad de desarrollar la industria debido a la falta de competencia y que la debilidad del sistema financiero y su escasa libertad, impedía a los agentes económicos movilizar eficientemente los recursos con el fin de aumentar la capacidad productiva.

En este sentido, el modelo de desarrollo seguido por Colombia, comienza por realizar cambios tendientes a implementar un nuevo orden institucional en donde los

principios de descentralización del Estado y completa libertad económica rigen los cambios sociales implementados.

El proceso de descentralización fue inspirado en la noción de que el centralismo excesivo, tanto en funciones como en el manejo de los recursos, aunado a la escasa participación de la población, había derivado en la pérdida de poder de los gobiernos territoriales y municipales, representando grandes desequilibrios sociales y grandes deficiencias en la prestación de los servicios.

Bajo esta óptica se considera a la descentralización un proceso irreversible, inevitable, y sobre todo eficiente y democrático para el desarrollo de nuestra nación, rescatando las bondades de la mayor participación ciudadana, y la mayor cercanía en la resolución de los problemas que afrontan las diferentes regiones y busca que las necesidades y preferencias locales, se expresen, se escuchen y se resuelvan desde el nivel de gobierno que se encuentre más cerca de las personas y que sea capaz de hacer los diagnósticos correctos y responder a las necesidades de los habitantes de una manera eficiente y eficaz. Respecto del fenómeno de la descentralización en Colombia, hay consenso en afirmar que es un proceso joven, incompleto, pero que va por buen camino y que se debe profundizar y afinar ya que es la mejor opción a largo plazo para el desarrollo del país. En este sentido, se afirma que el proceso de descentralización en Colombia aún no se ha consolidado; a pesar de varios logros en materia de descentralización fiscal y administrativa, se afirma que existen razones sociales, económicas y políticas que interfieren en el proceso. Por otro lado, se observan deficiencias en los instrumentos que definen las relaciones fiscales intergubernamentales y en la implantación de la descentralización en niveles sectoriales.

Se entiende que aun así, el proceso se encuentra en una etapa de transición, en donde Colombia opta por un proceso de descentralización fiscal y administrativa a mediados de los años 80, el que se concreta explícitamente en la Constitución de 1991. Las políticas propuestas en cuanto a la liberalización del comercio bajo este marco son las de defender las condiciones de libre competencia y realizar inversiones en las áreas que mejoren la posición competitiva del país.

Teóricamente se sostiene que cuando los países, pertenecientes al primer mundo lleguen a niveles de desarrollo tales que la introducción de más factores resulte más costosa que la abstención de hacerlo, volcarán sus capitales hacia los países atrasados.

Por esta razón se puede esperar una reducción de la brecha entre los dos tipos de países y una homogeneización de los niveles de productividad en el mundo.

Los principales planteamientos que justificaron la implementación de la apertura económica se derivaron del diagnóstico según el cual el país no podía crecer a ritmos aceptables y con niveles sustancialmente más bajos de inflación, en ausencia de una inserción más decidida de nuestra economía en el contexto mundial.

Se afirmó al comienzo de la década pasada que el "mayor escollo al avance económico ha radicado en las dificultades que ha tenido el sector privado para percibir con claridad las indicaciones del mercado en materia de precios, fácilmente podemos notar que la intensiva intervención estatal ha sido uno de los factores determinantes en este hecho" Afirmación que muestra claramente la concepción económica de la época. Las modificaciones que se fueron efectuando en la normatividad económica buscaron como elemento esencial crear condiciones apropiadas para el funcionamiento de los mercados. En términos prácticos, ésta directriz significó el reconocimiento de la necesidad de competir interna y externamente tomando en consideración los aspectos positivos que se derivan de esta guía del manejo económico. Se dieron evidencias de la forma como la acción estatal se fue reduciendo para crearle condiciones apropiadas a la gestión privada.

Cabe destacar el hecho de que algunos de los efectos que se preveían con la llegada de la apertura se dieron y que en muchos sectores, había coincidencia en cuanto a las políticas que deberían acompañar la apertura.

Sería pertinente citar a Francisco J. Ortega Acosta, Gerente General del Banco de la República en 1991, quien en la época afirmaba que en ausencia de políticas complementarias, un primer efecto de la apertura comercial sería el incremento de las importaciones", inducido por la baja de las tarifas arancelarias, y por la disminución de los controles administrativos.

Se llegó a la conclusión de que una mejor manera de compensar la caída en el precio relativo de los bienes importables, derivada de la desgravación y de menores

aranceles, era mediante la utilización de una tasa de devaluación nominal un poco más rápida.

"Diversos estudios académicos apoyan teórica y empíricamente, la idea de que una apertura exitosa está asociada con una devaluación no solo nominal sino también real."

Lamentablemente, hoy encontramos demasiados problemas en la implementación del proceso de apertura y vemos que los supuestos que la sustentaron no parecen cumplirse.

Al cumplirse más de 20 años del proceso de apertura económica, los resultados reales parecen no ser muy favorables, y el país ha afrontado la peor coyuntura económica registrada en el presente siglo. Sin embargo, existe un nuevo enfoque de promoción de las exportaciones y fortalecimiento del aparato exterior del cual no podemos ser ajenos dadas las condiciones de coyuntura internacional, la globalización y la tendencia generalizada al libre comercio.

Tomando en cuenta que el objetivo primordial del capitalismo es el de garantizar la maximización de utilidades para lograr una rentabilidad adecuada en las industrias y poder generar un ahorro que nos ayude a mejorar nuestro nivel de vida; Debemos ser conscientes de que vivimos en un escenario más productivo y en donde el cambio de formas de producción va a determinar la modificación de las bases tecnológicas, los pactos comerciales para el funcionamiento del mercado y las formas de organizar el trabajo.

La globalización es una realidad de la que no podemos ser ajenos, pero debemos aprender a vivir bajo esta realidad, conociendo sus ventajas y desventajas, para optimizar el desarrollo colombiano en este nuevo escenario mundial Aunque la apertura económica fue concebida como un todo, múltiples aspectos como la estabilidad financiera o el control del gasto fracasaron en el camino de la liberalización, aspectos que ahora afectan nuestro nivel de vida y nuestra competitividad internacional (GestioPolis.com, 2001).

Lo anterior nos hace analizar que en Colombia a diferencia de muchos otros países nunca ha tenido una política industrial clara o ruta de desarrollo que permitiera tanto a empresarios, sector público y Universidades definir cuál es el aporte de cada uno de estos actores en este juego, teniendo claro que Colombia empezó un proceso de

apertura económica que ha existido por más de 20 años en los cuales se han realizado diferentes programas de soporte al proceso de industrialización pero que empiezan y terminan en cada periodo de gobierno algunos han tenido continuidad como lo es el PTP, pero que no son lo suficientemente fuertes y no actúan transversalmente que permita generar un soporte completamente fortalecido y robusto para suplir las necesidades de este sector.

7. PROPUESTAS Y MARCO PARA LA BÚSQUEDA DE SOLUCIONES

7.1 Análisis Global: Política Industrial (casos de Estudio)

7.1.1 Caso Malasia – Fases del Desarrollo Industrial

- 1950 – 1960: Importación de industrialización por sustitución (ISI), Fue promovido a través la excepción de impuestos bajo la ordenanza de industrias pioneras (1958), Protección de tarifas, facilidades para la adquisición de infraestructura, establecimiento de zonas industriales y bajas tarifas de crédito. Además las entidades del gobierno hicieron parte de este primer avance apoyándolo desde cada uno de sus pilares de desarrollo (Woon, 2013).
- 1970: Exportación orientada a la industrialización (EOI), A finales de los 60s cuando ISI alcanzó su máximo desarrollo en el mercado nacional, el gobierno cambio a EOI. Una entidad del gobierno llamada Autoridad industrial de desarrollo (MIDA), fue creada para estimular el desarrollo industrial con esto se crearon iniciativas de inversiones (1968), Zona de libre comercio (1971) y la ley de licencia de manufacturación se promulgó para promover la inversión directa nacional y extranjera; todo esto dispuso de una gama de créditos a la inversión la exención arancelaria para los insumos y la concesión de impuestos al igual que las licencias de importación, desarrollo de la infraestructura social y la propiedad extranjera total para las empresas que incentivan la exportación; Zonas francas se crearon para atraer la exportación orientada a empresas multinacionales que buscaban invertir en Malasia (Woon, 2013).
- 1980: Desarrollo Industrial fuerte y basado en Recursos – Segunda ronda de ISI, Una fuerte etapa de industrialización fue lanzada a principios de los '80s; Los objetivos son: (a) el desarrollo de un sector de bienes de capital en un una oferta para profundizar el desarrollo industrial de Malasia; (b) la generación de mayores vínculos con industrias Mipymes y (c) promover una mayor desarrollo tecnológico

a través de la Innovación + Desarrollo; Heavy Industries Corporation (Hicom) fue puesta en marcha en 1980 para promover el desarrollo de la industria pesada; En 1986, el primer Plan Maestro Industrial (IMP) (1986-1995) se puso en marcha para orientar el desarrollo industrial; Las industrias objetivo incluyen el hierro y el acero, el cemento, el automóvil nacional, el motor de la motocicleta, refinería y petróleo, molino de la petroquímica, papel y la fundición de aluminio (Woon, 2013).

- 1986 – Actual: Mayor liberación y promoción continua de OEI, Aproximadamente a partir de mediados de los ochenta, el Estado adoptó medidas para desregular y liberalizar la macro-economía en general y el sector industrial, sin abandonar por completo el estado de participación directa; se llevó a cabo la privatización de muchas empresas estatales; una mayor dependencia de la inversión extranjera directa de nuevo desde mediados de los años ochenta; todos éstos fueron motivados por el deseo del Estado para transformar la economía en una más moderna, industrializada y desarrollada para el año 2020 ;los incentivos a la inversión siguieron, pero dirigido a industrias de alto valor agregado, bajo volumen y alta tecnología (Woon, 2013).
- 1988 – actual: Modernización industrial mediante un mayor desarrollo tecnológico, Política industrial efectiva “*es más acerca de la política y la tecnología de la política educativa que los incentivos tributarios*” (Michael Best *ibid*); competitividad industrial a largo plazo de Malasia y por lo tanto el crecimiento depende de su capacidad para mejorar la capacidad de innovación, concebida en términos generales como la capacidad de abrazar el progreso tecnológico y la modernización; registro de Malasia en la adquisición y el despliegue de tecnología avanzada; el país es bastante exitoso, como se ve a través de la extensión de la utilización de personal, computadoras, la penetración de Internet y de las TIC, siendo el noveno clasificado en el índice de adelanto tecnológico, exportador de productos de alta tecnología; no obstante, el% del PIB destinado a I + D es bajo, al igual que la tasa de comercialización de investigación; en general, éstos presentan un panorama de una economía adeptos a la adquisición y uso tecnología (tecnología operacional), pero que aún tiene que registrarse significativa el crecimiento en la innovación local autónoma (Woon, 2013).

7.1.2 Caso Singapur – Fases del Desarrollo Industrial

- 1960 – 1964: Importación por sustitución, reducción de aranceles de importación, Alce industrial, comienzas las raíces de la innovación y el desarrollo, La educación básica se expande rápidamente, Inversión de USD 100 Millones para Start-ups basados en I+D, Préstamos a empresas con altos ingresos y Normas y estándares para fábricas (Tewari, 2013).

- 1965 – 1985: Enfoque en la manufactura y servicios, El sector privado crecía en experiencia, Plug and Play, entorno industrial, departamento de educación técnica creado por el ministerio de Educación, creación de centros de innovación con TATA, ROLLEI y PHILLIPS; I+D en la fabricación a través de la ley de incentivos a la expansión (Tewari, 2013).
- 1986 – 1997: Inversión de capital en manufactura, Adopción de la estrategia de desarrollo por clústeres, Inversión en climas de negocios amistosos, \$ 1,000,000,000 CDF en marcha para catalizar grupos de alto crecimiento; siete islas del litoral recuperadas, 2 corredores de tecnología para el desarrollo, se estableció el ITE para la alta calidad técnica y profesional educación; programa de modernización de la industria local; coordinación entre institutos de la industria y tecnología para el intercambio de tecnología (Tewari, 2013).
- 1997 – actual: Competitividad innovadora, Se concentró en las industrias de mayor valor agregado (por ejemplo, las ciencias biomédicas); URA instituyó la zonificación "basadas en el impacto"; se dio a Infraestructura Específicas de la industria; Programas para cultivar la ciencia local y de talento en I + D y atraer alta mano de obra extranjera calificada; BDIE, el brazo de inversión de I + D, se establece el departamento de ciencias biomédicas; Mayor compromiso de recursos hace a la ciencia y la I + D en las escuelas y colegios (Tewari, 2013).

7.2 Propuesta para una política industrial en Colombia.

En primer lugar debemos tener en cuenta un concepto fundamental para el desarrollo de las propuestas que darán solución a nuestra problemática.

Política Industrial: Esta se define como la iniciación y coordinación de actividades gubernamentales para apalancar incrementos de productividad y competitividad de toda la economía y, en particular, de la industria. Todo lo anterior estriba en que la política industrial positiva implica la incorporación de criterios estratégicos bien orientados en la política económica pública (Johnson, 1984).

Una forma de abordar la política industrial se basa, según la teoría neoclásica, en la superación de las fallas del mercado. Con la intensificación de la competencia en los países desarrollados durante la década del ochenta, principalmente en actividades consideradas como alta tecnología, varios de ellos, por medio de la intervención gubernamental, replantearon la conveniencia de diseñar estrategias en sectores dinámicos con el fin de fortalecer ventajas competitivas, no sin enfrentar la posición de

quienes consideran que la mano invisible del mercado adecúa y asigna eficientemente los recursos. En este contexto, son varias las vertientes que analizan las ventajas y desventajas de la intervención del Estado en la política industrial.

Grossman establece un rango de posibles intervenciones gubernamentales y sintetiza las principales referencias teóricas y empíricas que fundamentan la promoción de nuevas actividades industriales. Así entonces, en una situación donde los mercados no trabajan perfectamente existiría la necesidad de intervención gubernamental para el mejoramiento del desempeño industrial. La conveniencia de una política industrial depende de la naturaleza de las fallas de mercado y de la capacidad de los gobiernos de aplicar las intervenciones deseables y necesarias.

En este sentido, Okimoto presenta una comparación entre esquema conceptual, objetivos y tipo de intervención gubernamental en el diseño de las políticas industriales adelantadas por los Estados Unidos y Japón. Destaca dos tipos básicos de política industrial: uno consiste en la búsqueda del fortalecimiento de la dinámica industrial para alcanzar niveles superiores de desarrollo y superar el retraso con respecto a otros competidores (catch up); otro es de carácter estratégico, con el propósito de aprovechar ventajas competitivas dinámicas y colaborar con los agentes privados para la selección de industrias potencialmente competitivas (targeting) (Kagami, 1995).

En efecto, la experiencia de política industrial de los Estados Unidos ha estado muy asociada con elementos que privilegian la elección de ganadores por parte del Estado. En realidad, diferentes gobiernos no sólo han seguido utilizando la política comercial con el objetivo de proteger preferentemente ciertas industrias -textiles, automotriz y con alto contenido tecnológico-, sino que también han llevado a cabo iniciativas en materia de política tecnológica que ponen en evidencia un punto de inflexión en la tradición del diseño de la política norteamericana. De hecho, dados los problemas que enfrenta la industria en los últimos años, se ha producido una modificación gradual de la concepción de política pública.

En el caso de Japón es evidente que el desarrollo económico ha estado sujeto al diseño de política industrial y tecnológica, dentro de un modelo de capitalismo organizado por el Estado. Es así como ha predominado una compleja red de relaciones con el sector privado, fijándose orientaciones a largo plazo. En efecto,

la política de desarrollo industrial seguida por el Japón ha estado orientada a la creación de ventajas competitivas dinámicas. La estrategia, a diferencia del caso de los Estados Unidos, fue impulsar en forma selectiva las ramas con mayor posibilidad de crecimiento y desarrollo sostenido (Chudnosvsky, 1993).

Una visión reciente sobre las desigualdades de desarrollo sostiene la conveniencia de políticas industriales en países en desarrollo para crear capacidades tecnológicas y habilidades para la competencia global. Se destaca el trabajo adelantado por Lall, quien centra la atención en el papel de la política pública y la creación de capacidades tecnológicas. El autor aborda el grado de intervención y la política industrial bajo tres enfoques. El primero consiste en la visión neoclásica que plantea que todos los mercados son perfectos y que cualquier intervención afectaría la asignación óptima de recursos y la subsecuente maximización del crecimiento.

El segundo consiste en la visión market friendly, según la cual los países en desarrollo presentan fallas del mercado y, por lo tanto, son necesarias las intervenciones funcionales y selectivas, aduciéndose que en la práctica sólo las primeras son factibles y deseables, mientras que las segundas requieren de remedios selectivos que son insignificantes para el desarrollo industrial y pueden ser más costosas que las mismas fallas que buscan corregir (Lall, 1992; 1994; 1995).

"Para el desarrollo influyen no solamente los niveles educativos en las universidades líderes y laboratorios de investigación sino también los procesos sociales y políticos que afectan el sistema educativo, los sistemas de transporte y comunicación y el aparato legal regulatorio de los gobiernos".

La tercera visión es la relacionada con el enfoque estructuralista; señala que tanto las intervenciones funcionales como selectivas son necesarias para promover el desarrollo industrial. Debido a que las fallas difieren en incidencia e intensidad a través de las diversas actividades, se da cabida a intervenciones selectivas. Sobre esta visión Lall desarrolla una serie de argumentos que se focalizan en la adquisición de capacidades tecnológicas -CT- y en las fallas que se debe afrontar en dicho proceso. La adquisición de las CT depende de cómo las firmas e instituciones combinan una serie

elementos -gestión, tecnología, inversiones, etcétera- para funcionar como organizaciones con interacción constante entre sus miembros y transmisión de flujos efectivos de información, a fin de generar unas sinergias que permitan alcanzar rendimientos mayores que la suma de las habilidades y conocimientos individuales de las firmas.

Ahora bien, el Estado debe estar en capacidad de asumir el papel de agente de última instancia para apoyar la autonomía de los agentes en el desarrollo de sus esquemas de acción y de nuevas capacidades, para definir el arreglo social de relacionamiento entre agentes con miras a enfrentar el problema de coordinación y promover el interés colectivo. En este contexto el Estado debe contribuir, como institución de instituciones, a superar las faltas de mercado, para crear las condiciones básicas que incentivan el crecimiento económico. El carácter que determina la obligatoriedad para que la intervención gubernamental sea lo más acertada posible, depende, entre otros factores, de las reformas estructurales y los cambios institucionales que se deban dar. Es evidente la necesidad de producir un cambio de carácter institucional en la organización estatal con el fin de que ésta asuma un papel coordinador y catalizador en el diseño de la política industrial.

El caso Colombiano se debe realizar un ejercicio a largo plazo con la implementación de una política de gobierno que involucre los diferentes entes de apoyo y soporte para el buen desarrollo de este, en el cual se debe pensar a Futuro y el estado final del sector industrial, teniendo como pilares: Las importaciones, Exportaciones, Capital humano y educación y la Innovación competitiva los cuales tendrán como ejes transversales: Las regulaciones, infraestructura, habilidades y capacidades, Financiamiento y la innovación tecnológica. En cada una de las intersecciones de esos pilares y ejes deben existir estrategias que unan al sector industria, público y educación con el fin de definir los puntos específicos y compromisos de cada uno que darán lugar a un programa con ejecución constante a largo plazo que dará como resultado el mejoramiento del sector industrial. Ahora, puntos de enfoque para la implementación de una Política Industrial que se acoja desde el gobierno con el fin de que su implementación sea de carácter definitivo debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

7.2.1 Impulsar una regulación eficiente:

El principal elemento de una política industrial es evitar una regulación excesiva de los mercados. Para ello, las reglamentaciones deben promover la competencia económica eliminando las barreras a la entrada de nuevos participantes en los mercados y castigando prácticas monopólicas. La regulación debe reducir los costos de transacción, es decir, los costos —adicionales al pago de los insumos— en que incurre una empresa para producir sus bienes y los que asumen los compradores —aparte del precio— para adquirir satisfactores. La regulación tiene que ser transparente para eliminar cualquier interpretación discrecional por parte de los encargados de administrarla. La regulación no debe modificar los precios relativos de los bienes, es decir, debe evitar los precios controlados o subsidiados.

7.2.2 Garantizar un entorno macro-económico estable:

La estabilidad macroeconómica es otro requisito para un sólido y sostenido crecimiento del sector industrial. En un contexto estable, los precios reflejan la escasez relativa de los factores de la producción y transmiten información entre los consumidores y los productores, por lo que existe el incentivo para asignar éstos a la actividad en la cual se espera obtener la mayor tasa de rentabilidad. Por el contrario, cuando los agentes económicos se enfrentan a una situación inflacionaria, los precios relativos de los bienes y de los factores de la producción dejan de reflejar la escasez relativa, por lo que la asignación de recursos no es la óptima.

Por otro lado, la inflación disminuye el ahorro y, por ende, la capacidad de inversión. La inflación merma el poder adquisitivo del ahorro de las personas y aumenta las preferencias para consumir en el presente. De igual forma, la incertidumbre sobre el nivel de precios favorece el ahorro de corto plazo en detrimento del de mediano y largo plazos.

7.2.3 Un proceso eficiente de financiamiento a la producción

Para que la economía crezca a tasas altas y sostenidas se requiere un sistema financiero que canalice eficientemente el ahorro generado en la economía hacia las empresas que deseen expandir su capacidad de producción.

La deficiente regulación preventiva en la banca y la inseguridad en la defensa de los derechos de propiedad de los recursos de acreedores y depositantes. Los factores anteriores generan deficiencias tanto en la operación bancaria como en la asignación de los recursos financieros. En última instancia, esto se refleja en altos márgenes de tasas de interés y en bajos montos de financiamiento a las empresas.

Por otro lado, promover fuentes de financiamiento eficientes es condición necesaria para el desarrollo industrial. En este sentido, es importante fortalecer el mercado accionario, sobre todo aquel al cual pueden recurrir las empresas medianas para allegarse el capital que les permita financiar su expansión.

Finalmente, está la banca de desarrollo que atiende directamente al sector industrial. El de los bancos nacionales se ha abocado a: a) allegarse fondos en los mercados internacionales y con organismos multilaterales (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) a menores tasas a las cuales los pueden conseguir los intermediarios financieros comerciales y canalizar estos recursos, a través del redescuento, a la banca comercial, para que ésta dé crédito directo a las empresas; b) proveer asistencia técnica a las empresas para hacer más eficiente la introducción de nuevas tecnologías de producción, mejorar los sistemas de administración y comercialización, etcétera. La banca de desarrollo no debe tener las funciones de un banco comercial —banca de “primer piso”— ni asumir riesgos de crédito sobre el financiamiento otorgado.

Así, como un elemento esencial de una política de desarrollo industrial, es necesario fortalecer al sistema financiero nacional para que la intermediación sea creciente y más eficiente y el financiamiento sea más barato para las empresas.

7.2.4 Impulsar el aprovechamiento de ventajas comparativas regionales

Otra finalidad importante de la política industrial debe ser la promoción de la eficiencia del sistema de transporte. Cuando la economía se desarrolla bajo la política de sustitución de importaciones, el sistema de transporte terrestre debe diseñarse en torno a las grandes ciudades, con el objetivo de facilitar el abastecimiento de insumos intermedios para la industria manufacturera y la distribución de estos bienes hacia otros centros de consumo.

7.2.5 Política tributaria

La expansión del sector industrial requiere una profunda reforma tributaria que induzca a las empresas a reinvertir las utilidades generadas, a fin de promover el ahorro y la inversión. De esta forma, todas las utilidades que sean reinvertidas en activos fijos en las empresas deberían estar libres de gravamen. Esta fórmula equivaldría a deducir inmediatamente de la base gravable para efectos del pago del impuesto de las empresas el valor presente de la depreciación, valuada a una tasa de descuento de 0%. Esto implicaría que el impuesto que se aplicaría a las empresas sería una tasa fija sobre el flujo neto de caja.

Las utilidades distribuidas como dividendos a los accionistas deben recibir el mismo tratamiento que en la actualidad, es decir, los individuos acumulan estas utilidades a sus ingresos y sobre el flujo total pagan la tasa correspondiente. Así, se reconoce que los individuos son quienes tributan, independientemente del origen de su ingreso, ya sea laboral o de capital.

7.2.6 Creación de polos de desarrollo regional

Paralelamente a una política de desarrollo regional, la política industrial debe promover que las empresas aprovechen las ventajas comparativas de cada región. De esta forma, el crecimiento de una industria en una zona geográfica dependerá de los costos de producir en esa zona y de los costos de acceso a sus principales mercados.

La política industrial debe alentar que los empresarios exploten las “economías” —o beneficios— de aglomeración, las cuales influyen en la concentración de una industria determinada en una región. Estas economías de aglomeración se deben a:

7.2.7 Acceso a Mano de Obra Calificada

La concentración permite la mejor coordinación entre los oferentes y los demandantes de mano de obra con habilidades específicas para determinada rama. La existencia un número importante de empresas del mismo ramo en una región permite compensar las fluctuaciones en la demanda de empleo de una empresa con las variaciones de otra; de esta forma se reduce la probabilidad de desempleo de los trabajadores y se cuenta con la disponibilidad de mano de obra.

7.2.8 Acceso a insumos específicos.

Ciertas industrias necesitan insumos naturales que por sus características no es rentable transportar fuera de la zona. De esta manera, el establecimiento de una industria en una región se determinará por la disponibilidad de estos insumos.

7.2.9 Difusión tecnológica

La aglomeración industrial favorece los flujos de información entre productores y fomenta la difusión del conocimiento tecnológico entre empresas.

Además de estas economías de aglomeración, el acceso a los mercados influye en la localización de las plantas: los costos de transporte de los bienes producidos determinan tales decisiones.

Los elementos anteriores —aglomeración y acceso a mercado— interactúan para definir el proceso de industrialización de una zona. Por tal motivo, el Estado no debe dar incentivos artificiales —por ejemplo, subsidios en energéticos, agua y preferencias fiscales— ya que en lugar de impulsar la actividad industrial, la desincentivan al generar discrecionalidad regulatoria y burocracia.

8 CONCLUSIONES

El impacto que ha generado la apertura en la industria se ven reflejados claramente en el comportamiento y dinámica del comercio exterior en Colombia. Con la apertura se esperaban efectos en la balanza comercial en dos sentidos: primero, las exportaciones se fortalecerían, principalmente en aquellos sectores industriales competitivos, ello implicaba ganancias de productividad derivadas del impulso a la generación del valor agregado industrial y la ampliación del proceso de especialización y diversificación productiva, que garantizaban una inserción en los mercados internacionales. Por su parte, las importaciones se incrementarían fundamentalmente en aquellos sectores que soportan la modernización y el cambio técnico de la estructura productiva nacional; sin embargo, en el caso de la industria, la apertura y revaluación del tipo de cambio produjeron efectos contrarios. Se debilitó progresivamente la competitividad de los renglones de mayor dinámica exportadora, que a su vez estuvieron expuestas a una fuerte competencia de las importaciones en las diferentes ramas industriales. Por su parte, la transferencia tecnológica vía importaciones de bienes de capital, no se ha logrado con la apertura; las importaciones no han contribuido en el impulso de la transformación productiva, por el contrario han representado una alta competencia para la producción nacional en todas las ramas industriales.

Queda demostrado, que la liberalización comercial no es suficiente por si sola para generar la transformación productiva requerida por los sectores productivos para su desarrollo competitivo en el largo plazo. La internacionalización de la economía requiere de políticas sectoriales activas que estimulen procesos e innovación en las organizaciones, de educación y conocimiento en los individuos, aspectos cuyo desarrollo definitivamente trascienden la pertinencia del mercado como mecanismo de crecimiento.

La participación de la industria colombiana en los mercados mundiales sigue siendo muy precaria y, en el mejor de los casos, restringida a productos básicos o a manufacturas de bajo contenido tecnológico. De esta manera, el desempeño reciente de la industria manufacturera muestra evidentemente que el país no ha sido capaz de sacar provecho de las tendencias, beneficios y oportunidades que se derivan del comercio

internacional cuando actualmente se cuenta con diferentes tratados comerciales con países importantes en la región, en términos de una mayor demanda, una abundante liquidez de los mercados financieros, mejores precios de las materias primas.

Colombia aún no concreta progresos reales y significativos en aspectos estructurales de la transformación productiva; continua siendo persistente el escaso avance en los procesos de aprendizaje tecnológico, la inercia en los procesos de diversificación exportadora no han logrado reducir la excesiva dependencia de las exportaciones tradicionales, ni incorporar, en general, mayor contenido tecnológico, conocimientos y valor agregado a la producción de los distintos renglones industriales.

A pesar de que la industria manufacturera en Colombia presenta características estructurales que la definen dentro de un proceso de industrialización tardío, postrero e incompleto, afronta de manera incoherente un proceso progresivo de desindustrialización temprana, que se inicia desde la década de los ochenta y se acentúa con la liberalización comercial. La industrialización resulta ser una tarea pendiente en nuestra agenda de desarrollo y ya nos estamos desindustrializando. La reducción progresiva de la participación de la industria dentro de la estructura productiva del país y la progresiva desaceleración en su ritmo de crecimiento, está asociada, entre otros factores al mayor desempeño y participación del sector no transable en la estructura productiva. Lo que es preocupante es que buena parte del sector de los servicios es aún de carácter informal.

La industria manufacturera colombiana ha transitado desde un esquema de producción basado en un sector agro exportador y una estructura productiva incipiente, a un modelo de crecimiento terciario sin atravesar por una etapa intermedia de industrialización que promoviera el surgimiento de un sector de servicios asociados a los procesos industriales.

En los países desarrollados, este proceso de tercerización aparece como resultado de la ganancia de productividad en la industria, y al incremento de los sectores y servicios altamente cualificados basados en el conocimiento y la tecnología, con importantes eslabonamientos con la actividad industrial. En el caso colombiano, es

evidente que el desplazamiento a los sectores de servicios, no aparece gracias a aumentos de productividad de la mano de obra, sino como consecuencia de la falta de competitividad de la industria, del proceso de desverticalización productiva de las firmas y por la rentabilidad y crecimiento de las actividades no transables, en especial de los servicios sociales informales y financieros.

Se estanca el patrón de especialización y diversificación industrial acorde con la transformación productiva y tecnológica; prueba de ello, es que en el largo plazo la composición de la producción de la industria nacional no presentó transformaciones significativas en su composición. Lo que se evidencia es que no hay una tendencia estructural hacia la especialización en sectores intensivos en tecnología, capital y conocimientos; por el contrario, el patrón de industrialización se concentra en la producción de bienes de consumo y hacia sectores de la industria liviana, caracterizados por ser intensivos en el aprovechamiento de recursos naturales y mano de obra poco calificada. Así mismo, se presenta una pérdida progresiva de los bienes intermedios y de capital dentro del producto industrial.

El crecimiento industrial en Colombia en las últimas tres décadas, ha estado jalonado fundamentalmente por el comportamiento de la demanda doméstica; esto refleja la vulnerabilidad del patrón de crecimiento industrial a las fluctuaciones de la demanda interna. Entre tanto, el sector exportador no ha sido el factor jalonador del crecimiento económico en Colombia, a diferencia del propósito que se le asignó en el modelo de apertura. La participación de las exportaciones totales en el PIB no ha variado significativamente en los últimos cuarenta años. El proceso de diversificación y la competitividad comercial de las exportaciones han sido claramente insuficientes para penetrar con dinamismo en los mercados internacionales. El débil desempeño del sector exportador hace inviable la sostenibilidad del modelo de internacionalización al afianzar la tendencia estructural de la apertura hacia adentro en lugar de una apertura hacia afuera. No en vano, los sectores industriales de mejor desempeño relativo son los que están asociados a la demanda doméstica y los más afectados son los sectores con mayor vocación exportadora.

Resulta imprescindible que el país avance en la definición y consolidación de una estrategia de desarrollo sustentada en un nuevo paradigma aprendizaje sectorial, de innovación y de desarrollo de capacidades tecnológicas que le permita modificar progresivamente el patrón de desarrollo de la estructura productiva vigente, en favor de actividades productivas más prometidas en cuanto a la generación de valor, agregación de conocimiento y la difusión de innovaciones. La expansión de capacidades en sectores manufactureros de intensidad tecnológica le permitirá al país ampliar y modificar sus modalidades tradicionales de inserción en la economía mundial. Es necesario, así mismo, ampliar y profundizar los esquemas y mecanismos de integración regional existentes para favorecer los procesos de diversificación de las exportaciones manufactureras.

La política industrial ha renunciado a la industrialización como estrategia de crecimiento y desarrollo y a la capacidad de influir sobre la transformación de la estructura productiva nacional. La política industrial se reduce en la actualidad, a la profundización de la apertura económica, a los temas de la competitividad sectorial y regional para el aprovechamiento de las ventajas y los posibles beneficios que puedan derivarse de los mercados externos, resultado de los acuerdos internacionales con los socios comerciales y a garantizar un ambiente macroeconómico estable, que facilite el acceso a recursos financieros y logísticos que permita a los sectores productivos acceder a los distintos mercados. La experiencia reciente de las dos últimas décadas muestra que sistemáticamente se busca promover el desarrollo e impulsar el crecimiento económico por la vía exclusiva de la liberalización comercial, sobre la base del crecimiento y diversificación del sector exportador y se persiste de manera obstinada en la adopción de una política industrial neutral, donde el mercado externo es el que determina los sectores industriales que pueden competir en los mercados internacionales. En particular, ha habido una gran equivocación en mantener una actitud de indiferencia con respecto a la educación, la gestión del conocimiento, la acumulación de capital físico y humano y el fortalecimiento de las capacidades de investigación científica y de desarrollo tecnológico aplicados a la producción.

Las política económica abandonó el interés explícito por el desarrollo productivo, descuidando las oportunidades que ofrecen los cambios provocados por la acumulación industrial para la superar las barreras del atraso y el subdesarrollo, a través de nuevas industrias relacionadas con los procesos de diversificación productiva (García, 2007); en particular no se ha considerado la necesidad de crear nuevas ramas de producción industrial con gran potencial de crecimiento en la economía internacional.

Ante el abandono de las políticas relacionadas con el desarrollo productivo, la economía colombiana continúa estructuralmente dependiente de la producción primaria y de los sectores industriales de bajo contenido tecnológico. Este escenario muestra los débiles alcances que se han obtenido con la implementación de los modelos de desarrollo con clara orientación comercial. El desempeño y las tendencias del comercio exterior principalmente en la industria manufacturera muestran el bajo desarrollo y la frágil transformación productiva de la estructura económica nacional. Si bien en la primera mitad de la presente década el balance del comercio exterior ha mostrado un desempeño favorable, especialmente por el crecimiento de las exportaciones, esta reactivación no ha sido suficiente para reanudar una dinámica de acumulación y crecimiento que conduzca a consolidar la transformación y la modernización productiva en la economía colombiana.

A pesar de este escenario de gran incertidumbre y turbulencia en el contexto macroeconómico, la actividad industrial ha reaccionado modestamente; sin embargo, su dinámica de desarrollo y transformación no ha sido orientada, a través de una decisión estratégica de Estado para crear un núcleo industrial competitivo internacionalmente; que defina un modelo integral de desarrollo sectorial de largo plazo- dentro de un esquema de orientación comercial- funcional a los requerimientos del cambio estructural y el progreso tecnológico y coherente con las potencialidades, de los activos competitivos de la estructura productiva (Amdens, 1994).

BIBLIOGRAFÍA

- Alvaro, M. (2012). Dos años de Santos: La economía. *Razón Pública*.
- ANDI, A. N. (2012). *Colombia: Balance 2012 y Perspectivas 2013*. Bogotá.
- Bancomer, B. (2000). *Elementos para una política industrial*. México DF: BBVA Bancomer - Serie Propuesta.
- BID, B. I. (2010). *La era de la productividad: Como transformar economías desde sus cimientos*.
- Chica, R. (1990). *El estancamiento de la industria Colombiana, Coyuntura Económica*. (Vol. Vol. 20 No. 2). Bogotá: Fedesarrollo.
- Cotte, A. (2003). *Violencia, política económica y crecimiento económico en Colombia*. Cali: Universidad del Valle.
- Echavarría, J. (2001). *Colombia en la década de los noventa: neoliberalismo y reformas estructurales en el trópico. Universidad Nacional*. (Vol. XX). Bogotá: Universidad Nacional. Cuadernos de economía.
- Esguerra, C., Castro, J. C., & González, N. (2008). *Cambio Estructural y Competitividad: El Caso Colombiano*. Bogotá: DANE.
- Fráncica, G. (2008). *La industria manufacturera colombiana en la economía mundial. Valoración de su potencial de transformación productiva*. Bogotá: Universidad de La Sabana. Grupo de Investigación Cultura Emprendedora. Escuela Internacional de Ciencias Económicas y Administrativas.
- Garay, L. (1988). *Colombia: Estructura industrial e Internacionalización. DNP-COLCIENCIAS*. Recuperado el 09 de Febrero de 2014, de consejería económica y de Competitividad. Ministerio de Comercio y Ministerio de Hacienda.: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/economia/industrialatina/indice.htm>
- Garay, L. (1998). *Colombia: Estructura industrial e Internacionalización. DNP-COLCIENCIAS*. Recuperado el 09 de Febrero de 2014, de consejería económica y de Competitividad. Ministerio de Comercio y Ministerio de Hacienda.: <http://www.lablaa.org/blaavirtual/economia/industrialatina/indice.htm>
- García. (2005). *Liberalización y transformación en la industria colombiana*. Bogotá: Universidad Autónoma de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas y Contables FACEAC. Sistema Universitario de Investigación.

- García, J. (2005). *Liberalización y transformación en la industria colombiana*. (S. U. Investigación., Ed.) Universidad Autónoma de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas y Contables FACEAC.
- García, J. (2007). *El comercio exterior y la insuficiencia productiva de la economía colombiana*. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Macroeconomía y Bienestar.
- GestioPolis.com. (01 de 10 de 2001). *Gestiopolis*. Recuperado el 11 de 10 de 2013, de www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco/polindcolombia.htm
- Hausmann, R. &. (2007). *Achieving Export-led growth in Colombia*.
- Hidalgo, C., Klinger, B., Brubasi, A., & Hausmann, R. (2007). The product space conditions the development of nations. *Science*.
- Malaver, F. (2002). *Dinámica y transformaciones de la industria colombiana* (Vol. XXI). (U. N. Economía., Ed.) Bogotá.
- MALDONADO, A. (2010). *LA EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO INDUSTRIAL Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA EN COLOMBIA 1970-2005: PATRONES Y DETERMINANTES*. Bogotá: UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS.
- Ministerio de Comercio, I. y. (2009). *Programa de Transformación Productiva*. Recuperado el 25 de 06 de 2013, de www.ptp.com.co/portal/default.aspx
- Ocampo, J. (2004). *Crecimiento de las exportaciones y sus efectos sobre el empleo, la desigualdad y la pobreza en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Órtiz, C., & Uribe, J. (2006). *Apertura, estructura económica e informalidad: Un modelo teórico*. Universidad Nacional (Vol. XXV). Bogotá: Cuadernos de Economía.
- Órtiz, C., & Vázquez, L. (2007). *Aprendizaje Manufacturero, Dependencia Tecnológica y Crecimiento Económico: El Caso Colombiano, Sociedad y Economía*. Universidad del Valle, Cali.
- Parada, J. (21 de 03 de 2014). *El heraldo*. (L. M. MEJIA, Editor) Recuperado el 05 de 06 de 2014, de <http://www.elheraldo.co/economia/economia-colombiana-crecio-43-en-2013-dane-146791>
- Puertas, J. A. (2012). *¿Es la política de competitividad y de innovación la nueva política industrial de Colombia?* Bogotá: FESCOL.

- Ramos, J., & Gómez, V. (2002). *Reformas, crecimiento, progreso técnico y empleo en Colombia. En crecimiento, empleo y equidad: América latina en los años 90's*. (Vol. No. 2.). (C. d. competitividad, Ed.) Bogotá: Secretaria de Hacienda Distrital de Bogotá. (2003). Cambio Tecnológico, Productividad y Crecimiento de la Industria en Bogotá.
- Secretaria de Desarrollo Económico de Bogotá. (15 de 08 de 2013). Foro Internacional Nuevas Políticas Industriales ¿Qué pueden hacer las ciudades? Principales Conclusiones y Recomendaciones. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.
- Sociedades, S. d. (2014). *Comportamiento de las 1000 empresas más grandes del sector real*. Bogotá: Delegatura de asuntos Económicos y Contables.
- Tewari, P. (07 de 17 de 2013). *Desarrollo Económico*. Recuperado el 15 de 10 de 2013, de Infrastructure and Skills: Some lessons from Singapore's experience: <http://www.desarrolloeconomico.gov.co/observatorio-de-desarrollo-economico>
- Trujillo, I. M. (14 de 03 de 2011). Colombia: Hacia una economía realmente productiva. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.
- Velasco, R. (2006). *¿Hay restricción externa del crecimiento en Colombia de 1925 a 2000? Cuadernos de economía* (Vols. Vol. XXV, No. 44). Bogotá, Colombia.
- Villegas, J. G. (04 de 02 de 2013). *razonpublica.com*. Recuperado el 20 de 06 de 2013, de <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/3542-baja-productividad-la-enfermedad-cronica-de-la-economia-colombiana.html>
- Woon, T. K. (17 de 07 de 2013). *Desarrollo Económico*. Recuperado el 15 de 10 de 2013, de Industrial Policy at the Sub-National Level, Some Lessons from Malaysia: <http://www.desarrolloeconomico.gov.co/observatorio-de-desarrollo-economico>

LICENCIA DE USO - AUTORIZACIÓN DE LOS AUTORES

Actuando en nombre propio identificado (s) de la siguiente forma:

Nombre Completo Rafael Betfin Díaz

Tipo de documento de identidad: C.C. T.I. C.E. Número: 1072254339

Nombre Completo _____

Tipo de documento de identidad: C.C. T.I. C.E. Número: _____

Nombre Completo _____

Tipo de documento de identidad: C.C. T.I. C.E. Número: _____

Nombre Completo _____

Tipo de documento de identidad: C.C. T.I. C.E. Número: _____

El (Los) suscrita (s) en calidad de autor (es) del trabajo de tesis, monografía o trabajo de grado, documento de investigación, denominado:

Enfoque crítico sobre la evolución de la política industrial en Colombia

Dejo (deja mos) con stancia que la obra contiene información confidencial, secreta o similar: SI NO
(Si marqué (m arcamos) SI, en un documento adjunto explicaremos tal condición, para que la Universidad EAN mantenga restricción de acceso sobre la obra).

Por medio del presente escribo autorizo (autorizamos) a la Universidad EAN, a los usuarios de la Biblioteca de la Universidad EAN y a los usuarios de bases de datos y sitios webs con los cuales la Institución tenga convenio, a ejercer las siguientes atribuciones sobre la obra anteriormente mencionada:

- A. Conservación de los ejemplares en la Biblioteca de la Universidad EAN.
- B. Comunicación pública de la obra por cualquier medio, incluyendo Internet
- C. Reproducción bajo cualquier formato que se conozca actualmente o que se conozca en el futuro
- D. Que los ejemplares sean consultados en medio electrónico
- E. Inclusión en bases de datos o redes o sitios web con los cuales la Universidad EAN tenga convenio con las mismas facultades y limitaciones que se expresan en este documento
- F. Distribución y consulta de la obra a las entidades con las cuales la Universidad EAN tenga convenio

Con el debido respeto de los derechos patrimoniales y morales de la obra, la presente licencia se otorga a título gratuito, de conformidad con la normatividad vigente en la materia y teniendo en cuenta que la Universidad EAN busca difundir y promover la formación académica, la enseñanza y el espíritu investigativo y emprendedor.

Manifiesto (manifestamos) que la obra objeto de la presente autorización es original, el (los) suscritos es (son) el (los) autor (es) exclusivo (s) fue producto de mi (nuestro) ingenio y esfuerzo personal y la realizo (zamos) sin violar o usurpar derechos de autor de terceros, por lo tanto la obra es de exclusiva autoría y tengo (tenemos) la titularidad sobre la misma. En vista de lo expuesto, asumo (asumimos) la total responsabilidad sobre la elaboración, presentación y contenidos de la obra, eximiendo de cualquier responsabilidad a la Universidad EAN por estos aspectos.

En constancia suscribimos el presente documento en la ciudad de Bogotá D. C.,

NOMBRE COMPLETO: Rafael Beltrán
FIRMA: Rafael Beltrán
DOCUMENTO DE IDENTIDAD: 7072254339
FACULTAD: Postgrados
PROGRAMA ACADÉMICO: Gerencia de Proyectos

NOMBRE COMPLETO: _____
FIRMA: _____
DOCUMENTO DE IDENTIDAD: _____
FACULTAD: _____
PROGRAMA ACADÉMICO: _____

NOMBRE COMPLETO: _____
FIRMA: _____
DOCUMENTO DE IDENTIDAD: _____
FACULTAD: _____
PROGRAMA ACADÉMICO: _____

NOMBRE COMPLETO: _____
FIRMA: _____
DOCUMENTO DE IDENTIDAD: _____
FACULTAD: _____
PROGRAMA ACADÉMICO: _____

Fecha de firma: 01 de Agosto 2019