



Revista de Estudiantes de Economía / Número 1 / Enero - diciembre de 2017

# INTERCAMBIO

## **Política industrial en colombia, contexto histórico y análisis de las propuestas recientes hasta 2014**

**Industrial policy in Colombia,  
historical context and analysis of  
the recent proposal to 2014**

.....

**Lina María Castillo Martín  
Juan Sebastián Parada Portilla**





# **POLÍTICA INDUSTRIAL EN COLOMBIA, CONTEXTO HISTÓRICO Y ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS RECIENTES HASTA 2014**

**INDUSTRIAL POLICY IN COLOMBIA, HISTORICAL CONTEXT AND ANALYSIS OF THE RECENT PROPOSAL TO 2014**

**Lina María Castillo Martín\***  
**Juan Sebastián Parada Portilla\*\***

## **Resumen**

El presente ensayo contempla realizar una evaluación de la política industrial en Colombia hasta el año 2014. Se empieza por analizar la evolución histórica y las lecciones del caso colombiano en materia de política industrial desde el siglo XIX. Posteriormente, se revisan las propuestas recientes que han sido formuladas por el gobierno para mejorar la participación del sector industrial en el producto nacional. Por último, se concluye que históricamente los periodos de mayor nivel de industrialización estuvieron acompañados de una fuerte intervención del Estado, en contraste, en las últimas décadas éste ha desarrollado un papel secundario que explica el fenómeno de desindustrialización.

\* Estudiante de la maestría en economía de la Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá.

\*\* Estudiante de la maestría en economía de la Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá.

**Palabras clave:** Política industrial, sustitución de importaciones, PIB industrial, intervención estatal, desindustrialización.

### **Abstract**

This paper provides an assessment of industrial policy in Colombia until 2014. It starts analyzing the historical evolution and the relevant experiences from the Colombian case about industrial policy since XIX century. Then, it will review the recent proposals that have been made by the government to improve the participation of industrial sector in the gross domestic product. Finally, it will conclude that historically the time of high levels of industrialization have been joint with high levels of state intervention, instead, in the recent time the government have played a secondary role, which explains the *desindustrialization*.

**Keywords:** Industrial policy, import substitution, gross industrial domestic product, government intervention, desindustrialization.

## **INTRODUCCIÓN**

En un contexto mundial donde la globalización y la constante interconexión global permiten el intercambio cultural, el libre comercio, la libre movilidad de capital financiero y humano, y demás tipos de vinculaciones entre países, es imperante tener un sector industrial relevante; esto con el fin de obtener beneficios de los diferentes intercambios que se dan en el mercado mundial.

El desempeño del sector industrial juega un papel trascendental en la competitividad de cualquier país, lo que se ve representado a través de la diversificación de sus subsectores. En Colombia, por ejemplo, este sector posee cerca de 43 ramas productivas, en las que se encuentra la refinación de petróleo, metalurgia básica, productos químicos, bebidas, alimentos, tabaco, madera, entre muchos otros.

Colombia en la búsqueda de mejorar el nivel de competitividad del sector industrial, ha atravesado por diferentes clases de políticas de apertura económica, proteccionistas y también mixtas. Por ello, este documento tiene como objetivo analizar el contexto histórico, tanto de la evolución de la industria y su papel en la economía colombiana, como de las políticas que el Estado colombiano implementó alrededor de este sector; además de evaluar el efecto de éstas en un contexto mucho más actual, para determinar si las políticas están bien encaminadas para un adecuado desarrollo del sector industrial colombiano.

En este orden de ideas, en un primer momento, se exploran las diversas fases del proceso de industrialización colombiano, analizando los primeros esfuerzos de la naciente república por consolidar un sector industrial con serias debilidades, en la segunda mitad del siglo XIX. Luego, se analiza el crecimiento industrial del siglo XX en un escenario de fuertes choques externos; además, cabe resaltar que para finales del siglo XX se analiza la fase de sustitución de importaciones. Por último, se describe brevemente el escenario actual. En un segundo momento, se evalúa la política de las décadas recientes hasta el año 2014, en especial el programa impulsado por el gobierno conocido como Plan de Impulso para la Productividad y el Empleo PIPE. En la sección final se concluye que históricamente los periodos de mayor nivel de industrialización estuvieron acompañados de una fuerte intervención del Estado, en contraste, en las

últimas décadas éste ha desarrollado un papel secundario que explica el fenómeno de desindustrialización evidenciado hasta 2014.

## CONTEXTO HISTÓRICO

### **Experiencia industrial en el siglo XIX.**

El desarrollo industrial colombiano del siglo XIX está situado en una lenta transición hacia el capitalismo de las economías periféricas, lo cual, supone que el capital empieza a subordinar lentamente los elementos de la estructura social, no obstante, el acceso al mercado mundial por parte de Colombia y los demás países de la región es limitado como consecuencia de la dinámica del capital que se aglomera en los principales ejes industriales para alcanzar su máximo potencial.

Para Ocampo (1984), la dinámica del desarrollo capitalista colombiano durante el siglo XIX está caracterizado por una contradicción fundamental; por una parte, se manifestaba una expansión exportadora objetiva; por otro lado, la articulación de Colombia dentro de la economía mundial, limitaba sus posibilidades de desarrollo. Es así que, la economía colombiana, aún mantenía características de una economía colonial, es decir baja integración al mercado mundial, subdesarrollo del mercado interno y pocos elementos básicos del desarrollo capitalista.

Dentro de los aspectos que afectaban las bases para el desarrollo de una estructura industrial se destaca la falta de consolidación del mercado interno, uno de los efectos de la condición geográfica del país. Además, con base en las relaciones de producción, el sistema de transportes y la red mercantil local, es posible identificar los factores que no permiten el auge industrial. En cuanto a estos puntos, cabe decir que el problema de las vías de comunicación no es exclusivamente geográfico, pues está asociado con el tamaño del mercado y tuvo fuertes consecuencias como el atraso productivo, un mercado limitado de productos perecederos y eliminó los incentivos al desarrollo tecnológico, dado que las mejoras en productividad eran opacadas por los costos de transporte. De igual modo, la conjunción de la hacienda y la pequeña propiedad formaba el complejo de las relaciones sociales que definen la economía colombiana del siglo XIX.

Así las cosas, una de las consecuencias de la estructura económica colombiana es que desarrolló un Estado débil, lo que se materializa en debilidad fiscal y política como consecuencia del bajo recaudo en materia de impuestos y lo aislado que mantenían las regiones periféricas de la capital. Asimismo, dada la reproducción económica de las redes mercantiles, el Estado central no desempeñaba ninguna función básica. Como resultado de la baja carga tributaria sobre estas redes, los ingresos fiscales por este concepto eran limitados, sin embargo, dicha desorganización fiscal es una herencia de la colonia, considerando que el naciente Estado republicano se constituyó sobre deudas con el exterior. En efecto, como los recursos fiscales insuficientes eran explicados por el subdesarrollo del mercado, éste era uno de los factores que impedía un avance autónomo de las relaciones mercantiles y a su vez un desarrollo precario de la organización industrial.

Durante el siglo XIX, los principales resultados macroeconómicos de Colombia permiten entender las dificultades no sólo fiscales, sino también su relación con el comportamiento de los sectores industriales y las exportaciones (véase cuadro 1). Resalta el hecho de que el crecimiento de las exportaciones no siempre significó una mejora del PIB per cápita, así como la pérdida de relevancia del sector minero para finales de siglo. El crecimiento notable de las exportaciones en el período de 1886-1905, se explica por los nuevos mercados en torno al tabaco, quina, añil y café (Kalmanovitz, 2011).

**CUADRO 1: Indicadores de crecimiento económico durante el siglo XIX.**

	1800- 1905	1800- 1832	1833- 1850	1850- 1886	1886- 1905
<b>Tasa de crecimiento anual</b>					
Población	1.7	1.6	1.6	1.7	1.8
PIB	1.7	1.3	1.8	2.2	1.2
PIB per cápita	0.1	-0.2	0.2	0.5	-0.5
<b>Sectores</b>					
Agropecuario	1.7	1.6	1.6	1.7	1.8
Manufactura	1.7	1.6	1.6	1.7	1.8
Minería	0.02	-0.8	0.23	0.24	-1.48
Exportaciones		-2.56	3.11	2.27	4.15
Importaciones		2.5	1.89	3.37	-3.7

Fuente: Kalmanovitz (2011)

Ahora bien, a pesar del crecimiento limitado de la industria colombiana durante el siglo XIX, se dieron algunos periodos de dinamismo que siempre estuvieron caracterizados por los altos precios en sectores específicos, más que por la consolidación industrial. Así pues, vale la pena identificar tres fases del desarrollo de la industria que, como los establece Ocampo (1984), son las siguientes: un primer periodo de estancamiento, el cual se prolonga hasta 1850 y donde las exportaciones reales por habitante equivalen al 42%; un segundo periodo de expansión, entre 1850 y 1882, donde las exportaciones reales por habitante aumentaron en un 120%; y, por último, una fase representada por las fuertes fluctuaciones en las exportaciones por habitante, entre 1882 y 1910.

Como ya se ha visto, el desarrollo industrial colombiano requería de una articulación estable al mercado internacional, no obstante, este proceso se dio de manera lenta y sufrió grandes obstáculos. Para analizar esta situación, es necesario conocer las causas



de estos resultados, para ello, se va a considerar los puntos más relevantes, los cuales son: el carácter de periferia secundaria y el fenómeno de producción especulación.

Una debilidad estructural básica a la hora de analizar la economía colombiana del siglo XIX, es lo distante que estaba el país de los principales centros industriales y comerciales. De manera que, por un lado, se da un crecimiento acelerado del comercio mundial que se caracterizó por el surgimiento del capitalismo industrial, la revolución de los sistemas de transportes y una gran movilización de la mano de obra; paralelamente, hay un proceso de aglomeración de desarrollo periférico, el cual, no obedece solamente a factores del orden de lo geográfico o natural sino a factores sociales internos. Una vez gestada una forma de articulación específica al mercado mundial, los procesos de causación circular típicos de la dinámica capitalista aceleraban el desarrollo capitalista en las periferias primarias, en tanto que las periferias secundarias quedaban aisladas de dicho desarrollo.

Una de las causas para argumentar que Colombia constituía una periferia secundaria era su sector exportador, esto debido a que evolucionó a través de lo que Ocampo (1984) denomina *producción-especulación*, modelo que consiste en explotar oportunidades en mercados en desequilibrio, donde el objetivo no es generar sectores de exportación estables, sino más bien apropiarse de la ganancia extraordinaria asociada a la escasez en períodos específicos. Los efectos más nocivos se manifiestan cuando caen los precios del sector que tuvo beneficios extraordinarios por una coyuntura externa, ya que la inversión en dicho sector cae súbitamente y no logra formarse una base industrial sólida.

Sumado a esto, el siglo XIX supuso un escenario adverso para el progreso económico de la nación, dadas las recurrentes guerras civiles y los cambios constitucionales, era difícil crear incentivos efectivos que permitieran desarrollar un sector industrial sólido. Además, la debilidad del Estado afectaba la credibilidad de los ciudadanos en el respeto de los derechos de propiedad, lo que a su vez no daba garantía para la protección de las inversiones o para el cumplimiento de los contratos (Kalmanovitz, 2011).

Como se ha visto, la situación de la economía colombiana finalizando el siglo XIX no era favorable, además de poseer un bajo grado de integración al mercado externo, estaba rezagada frente al resto de las economías de la región, situación que se mantendría los primeros años del siglo XX, como se aprecia en el cuadro 2 y el cuadro 3.

**CUADRO 2: Indicadores del grado de integración al mercado mundial de los países latinoamericanos.**

<b>Grado de integración</b>	<b>(1) %Población 1913</b>	<b>(2) %Exportaciones 1913</b>	<b>(3) % Inversión Extranjera 1913-4</b>	<b>(4) % Km. De Ferrocarril 1919-22</b>	<b>Países</b>
Muy alto	19	56.7	43.4	43.1	Argentina, Uruguay, Cuba, Chile y Costa Rica
Alto	51	29.2	50.1	46.0	México y Brasil
Medio y Bajo	30	14.1	6.4	10.8	Bolivia, Honduras, Panamá, Paraguay, Nicaragua, Perú, Guatemala, R. Dominicana, Venezuela, Ecuador, El Salvador, Colombia, y Haití
(Colombia)	(6)	(2.1)	(0.5)	(1.2)	

Fuente: Ocampo (1984)

**CUADRO 3: Importancia relativa de las economías latinoamericanas según su grado de integración a la economía mundial.**

	(1)	(2)	(3)		(4)	(5)	
	Exportaciones 1913 Millones US\$	Inversiones Extranjeras 1913-4 Millones US\$	Valor Comercio Exterior Per cápita (América Lat. = 100)	Valor Comercio Exterior Per cápita (América Lat. = 100)	Inversiones Extranjeras Per cápita, 1913 (América Lat. = 100)	Kilómetros de Ferrocarril per cápita (América Lat. = 1)	Kilómetros de Ferrocarril per cápita (América Lat. = 1)
			(a)	(b)		(a)	(b)
			Importaciones 1893 - 5	Exportaciones 1913		1893 - 5	1919 - 22
Argentina	510.3	2.143	294	343	306	382	286
Bolivia	36.5	31	73	90	16	43	81
Brasil	315.7	1800	112	65	78	95	76
Colombia	33.2	37	40	34	8	15	20
Costa Rica	10.5	46	313	130	121	132	112
Cuba	164.6	433	449	337	188	122	119
Chile	142.8	363	262	192	104	102	152
Ecuador	15.8	26	103	44	15	10	26
El Salvador	9.3	16	100	40	15	13	35
Guatemala	14.5	72	55	46	48	13	35
Haití	11.3	23	169	31	14	-	7
Honduras	3.2	19	66	27	34	19	95
México	148	1949	47	47	131	106	120
Nicaragua	7.7	10	147	73	20	44	38
Panamá	5.1	5	-	60	13	-	78
Paraguay	5.5	18	79	48	33	48	56
Perú	43.6	168	47	46	37	60	46
R. Dominicana	10.5	4	43	53	4	24	45
Uruguay	71.8	265	332	287	225	252	140
Venezuela	28.3	51	81	51	20	33	26
Total	1588.2	7480	100	100	100	100	100

Fuente: Ocampo (1984)

**Crecimiento industrial y choques externos en la primera mitad del siglo XX.**

El siglo XX fue una época enmarcada por múltiples acontecimientos que cambiaron el rumbo de decisiones políticas, sociales y económicas, alrededor del mundo entero. Estas últimas, son de vital importancia para el análisis del proceso de industrialización a comienzos de siglo y la trayectoria de las políticas que se adoptaron en nuestro país.

A finales del siglo XIX y comienzo del siglo XX, la situación económica del país se vio afectada gravemente por la Guerra de los Mil Días, conflicto que traería consigo consecuencias para el ya débil sector industrial. De acuerdo a Kalmanovitz (2011), factores como el estancamiento de la inversión, la hiperinflación, la destrucción de gran parte de la infraestructura de transportes y la depresión del sector externo, son el resultado de la intensidad del conflicto a lo largo de todo el territorio nacional. De esta manera, el inicio del siglo XX se enmarca en un escenario de recesión y grandes retos en materia fiscal, con el fin de reactivar la mayoría de sectores de la economía que se vieron golpeados por la confrontación militar.

Un factor clave que impulsó el desarrollo económico del país luego de la Guerra de los Mil Días fue el avance tecnológico en el sistema de transportes, esto redujo considerablemente los costos asociados a la movilidad de mercancías y personas, desde los principales centros de comercio a regiones más aisladas. Para McGreevey (1975), la expansión de la red ferroviaria del país, es de gran impacto para el mercado interno, mejorando las perspectivas de crecimiento de grandes zonas geográficas que en otra época estuvieron aisladas del comercio nacional. Así pues, el desarrollo del sistema de transportes, ayudaría al país a propiciar el crecimiento de distintos sectores económicos, dado que los costos de movilidad habían socavado los esfuerzos industriales en el siglo XIX.

Según Echavarría (1999), la industrialización colombiana se inició después de la Gran Depresión de 1929, debido principalmente al acelerado crecimiento que se presentó como consecuencia de la creciente tendencia de las exportaciones, con el café como el rubro que representó cerca del 60% del nivel exportado. Este crecimiento industrial, puede evidenciarse a través del análisis de la evolución por ramas

industriales en Colombia, desde 1925 a 1950 (véase cuadro 4), el cual describe el crecimiento industrial de los sectores de alimentos procesados, bebidas y tabaco. El sector cafetero tuvo un papel trascendental, desde finales del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, en muchos aspectos de nuestro país. Además de ser uno de los sectores que impulsó el crecimiento económico de Colombia, las instituciones que se desarrollaron a su alrededor, permitieron una mayor estabilidad de precios, beneficios y poder del gremio cafetero. En consonancia con lo anterior, la influencia de los intereses cafeteros, permitieron el mejoramiento de la infraestructura para el transporte en su mayoría fluvial.

Durante el siglo XIX, el comercio tanto interno como externo era subdesarrollado, la productividad laboral era problemáticamente baja y el Estado era casi inexistente, de manera que las exportaciones y la Federación Nacional de Cafeteros, surgieron como puntos de inflexión que cambiarían esta situación; pues el único sector productivo que no se encontraba restringido por el tamaño del mercado era el externo, concretamente las exportaciones. Así la Federación pasó a ser una clase de “estado dentro del Estado” debido al creciente poder que obtuvo a partir de su creación en 1927, lo que permitió ejercer presión al gobierno por la protección de las actividades económicas más importantes y sus representantes. Finalmente, como consecuencia de la importancia que tomó el gremio cafetero durante los años treinta, el sector agricultor se sobredimensiona en contraste con el sector industrial y el de servicios; esto causó una transición tardía entre la exportación de bienes primarios y materias primas, y el verdadero desarrollo industrial.

CUADRO 4: Crecimiento industrial en Colombia, 1925-1950

PIB	Agri- cul- tura	Total Indus- tria	Alimentos procesados						Bebidas		Tabaco	
			Total	Pana- dería y galle- tería (5)	Chocolate		Total	Cerveza		Total	Colta- baco (12)	
					Cho- colate (6)	Nacio- nal de choco- lates (7)		Total	Bavaria			
												(8)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	
<b>1925 - 1929</b>	7.59	4.18	3.23	4.36	N/D	5.96	24.63	18.72	11.49	18.72	-11.07	20.00
<b>1929 - 1932</b>	0.61	0.14	1.72	3.42	N/D	-3.15	-13.84	-15.82	0.59	-15.82	-3.79	-10.08
<b>1932 - 1936</b>	4.72	3.04	9.96	2.08	N/D	3.06	18.63	27.95	17.57	40.35	4.90	18.87
<b>1936 - 1940</b>	4.81	2.73	8.46	1.83	N/D	7.33	0.35	6.97	10.73	11.18	6.97	7.09
<b>1940 - 1945</b>	2.61	2.13	8.13	4.15	8.79	-2.62	9.89	13.38	12.91	11.04	3.97	9.65
<b>1945 - 1950</b>	5.13	2.33	9.00	7.22	8.13	4.34	2.99	7.52	16.65	16.65	9.46	9.32
<b>1930 - 1940</b>	4.50	2.88	10.06	2.00	N/D	5.33	3.10	15.95	20.02	18.61	3.25	7.89
<b>1940 - 1950</b>	4.23	2.56	8.58	5.64	7.94	2.77	6.55	12.93	14.67	13.82	6.60	9.42
Participación en valor agregado (%)			100	14.42	3.71	1.29		20.58	12.48	9.36	3.74	

Fuente: Echavarría (1999)

De esta manera, algunos autores enfocados en la estructura industrial y el crecimiento económico, como William Arthur Lewis (1954), John Fei y Gustav Ranis (1964), plantearon una hipótesis alrededor de la aceleración del proceso de industrialización que se presentaba en los diferentes países del mundo; esta propuesta, sugiere que la oferta de mano de obra ilimitada permite grandes beneficios que pueden auto-sostener la inversión en la industria. Echavarría (1999) muestra que, en el caso colombiano, la mano de obra podría ser ilimitada, pero el sector industrial poseía menos del 7% de esa fuerza laboral, mientras que la agricultura obtenía más del 60%. Esto se debe a dos razones principales, en primer lugar, el nivel población que habitaba el sector rural,

en el siglo XIX y principios del siglo XX, era mucho mayor que el presente en la zona urbana; por otra parte, la mano de obra ilimitada tenía el carácter de ser no calificada, incompatible con la poca mano de obra calificada existente en la época que el sector industrial empleó (véase cuadro 5).

**CUADRO 5: Migración y destrezas de los trabajadores en grandes plantas industriales.**

	%Total Bogotá	%Cerveza Bogotá	%Cemento Bogotá	%Tabaco Bogotá	%Total Medellín	%Textiles Medellín	%Tabaco Medellín
Proceso de migración							
Trabajador migrante tardío	22.6	20.5	29.4	5.8	3.4	3.6	2.6
Trabajador migrante reciente	39	53	9.9	69.4	39.8	37.2	52.4
Trabajador migrante permanente	11.7	6.2	22.2	4.1	2.7	3.1	1.1
Trabajador no migrante	26.7	20.2	38.5	20.7	54.1	56.1	43.9
<i>Total</i>	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Echavarría (1999). Elaboración propia

Ahora bien, cabe resaltar que la inexistencia de un Estado e instituciones consolidadas y enfocadas hacia la protección de la industria naciente, generó conflictos de intereses, en los que los industrialistas tuvieron que apropiarse del Estado por medio de diferentes mecanismos como la obtención de altos cargos burocráticos, el pago de servicios a personas que ocupaban posiciones más altas y la creación de asociaciones industriales, tales como la Federación Nacional de Industriales en Bogotá, y la Industria Nacional Colombiana en Medellín, éstas se incorporaron en la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia ANDI, en 1944. Estos mecanismos permitieron que niveles

arancelarios, y con ello la protección del sector industrial, por parte del gobierno de los años treinta, registraran los valores más altos para el período 1855-1950.

El análisis de los factores geográficos evidencia de manera fuerte que, como afirma Ospina (1979), el proceso de industrialización se llevó a cabo principalmente en Bogotá y Medellín. Gracias al denominado emprendimiento que surgió en empresarios de Medellín, en el sector textil con la empresa Coltejer fundada por el antioqueño, Alejandro Echavarría Isaza; además de otros sectores en los que se concentró la actividad industrial, como el cervecero, bebidas no alcohólicas, tabaco y chocolate.

El incremento de los precios efectivos en la década de los treinta, estableció fuertes incentivos al aumento de la inversión y la producción en el sector industrial. Echavarría (1999) explica este fenómeno a través del modelo de enfermedad holandesa, afirmando que un choque afectaría la producción de los tres sectores principales; café, industria y no transables, en la proporción en que cambien sus precios relativos. Durante este período, en Colombia, aumentaron los precios de los bienes finales del sector industrial, mientras que los de las materias primas y el sector no transable, disminuyeron. De esta manera los precios relativos aumentaron, expandiendo la producción industrial y así, permitiendo un incremento significativo en su participación en el crecimiento económico. No obstante, los subsectores industriales, se vieron afectados en diferentes medidas, según su intensidad en capital y su elasticidad de sustitución. Esto cuestiona algunas hipótesis en las que se quiere mostrar que el crecimiento industrial surge como consecuencia de las exportaciones y de la demanda interna generada de las devaluaciones; por el contrario, la industria se vio positivamente influenciada por la devaluación, vía efecto de los precios relativos.

Finalmente, Echavarría (1999) afirma que el café jugó un papel central, pero no determinante, en la industrialización de nuestro país, al generar mayores niveles de inversión, a través del aumento de las divisas por la bonanza cafetera y el alza de sus precios en el exterior.



### **Industrialización por sustitución de exportaciones**

Gran parte del siglo XX en Colombia, en materia de política industrial, estuvo caracterizado por la adopción del modelo desarrollado por la CEPAL, el cual se conoce como Industrialización por Sustitución de importaciones (ISI). Dicho modelo contempla suplir las importaciones con bienes producidos dentro del país, es decir, generar una estructura de incentivos que van desde subsidios a la producción doméstica hasta altas tasas de aranceles a las mercancías extranjeras; esto con el fin de crear las condiciones adecuadas para que se forme una industria sólida y se puedan satisfacer diferentes necesidades mediante la producción nacional.

Para el caso de Colombia el proceso de ISI se puede dividir en cinco períodos, como sugiere Misas (2001): el primero, desde finales del siglo XIX hasta 1931, donde se dan algunos procesos aislados de desarrollo industrial; el segundo de 1931 a 1951, en el cual se utiliza la devaluación como mecanismo para controlar las importaciones y sirve de cimiento para el proceso de industrialización; el tercero de 1951 a 1970, el cual constituye el mayor auge de la ISI, con aranceles altos, control de cambios y demás políticas proteccionistas; el cuarto periodo se da entre 1970 y 1990, caracterizado por la promoción de las exportaciones y manejo estratégico de la tasa de cambio; el quinto periodo se da a partir de 1990, donde finaliza la ISI y se eliminan las barreras comerciales, además se abre la cuenta de capitales.

De manera general, resulta relevante destacar elementos propios de la ISI en Colombia durante su periodo de mayor éxito, como, por ejemplo, el alto nivel de protección a la producción nacional, la conservación de un ingreso real para el sector cafetero y la financiación de la acumulación de capital con líneas de crédito especiales. Dichos elementos, se llevaron a cabo gracias a factores como la alianza entre cafeteros e industriales y, de manera especial, al manejo de la tasa de interés y la tasa de cambio, pues mientras que la última se mantenía en constante sobre-devaluación, la primera se mantenía menor a la del mercado para ofrecer subsidios. En consecuencia, durante este período (1951-1970), se obtienen altas tasas de crecimiento junto con bajas tasas de inflación y menor volatilidad.

Por otro lado, para explicar los problemas que tuvo el modelo, se puede decir que el sector manufacturero tendió hacia un patrón de distintos comportamientos que no permitirían el desarrollo ideal de la ISI. Así, se destacan, el desarrollo prematuro de oligopolios, la formación de conglomerados económicos, la limitada vinculación entre técnica y desarrollo, el hecho de que el empresariado industrial fue fruto de una élite agrario-comercial, la existencia de una red industrial poco densa y poco diversificada, además de la lenta expansión de la relación salarial. Dentro de estos aspectos, también se puede mencionar que el alto grado de informalidad de la economía y el bajo aprovechamiento de las economías de escala, fueron factores que permitieron la formación de conglomerados económicos. De igual forma, dada la baja demanda interna, no había lugar a desarrollar procesos tecnológicos complejos y, como consecuencia, se tenía una red industrial poco densa.

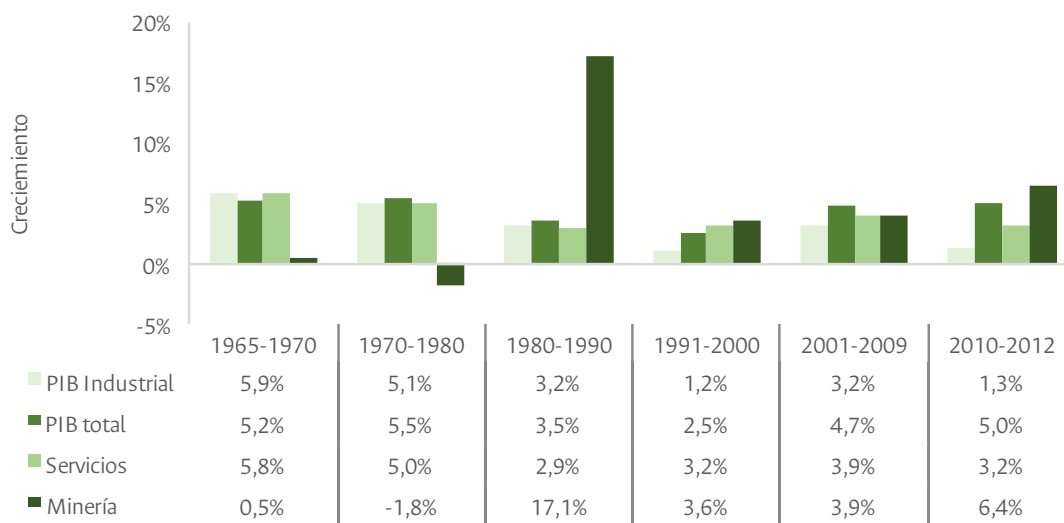
Así las cosas, los conglomerados económicos son quienes impulsan la transición al libre mercado, ya que ven en la apertura una oportunidad para hacer alianzas que amplíen sus capitales. Lo anterior, se explica en gran medida por la debilidad del Estado para consolidar un modelo de desarrollo que fuera capaz de guiar la política industrial y, asimismo, la incapacidad de los bienes industriales para entrar en la estructura de consumo de los hogares colombianos; sin embargo, cabe resaltar que en países de Asia Pacífico los resultados fueron distintos por el acompañamiento permanente del Estado en las primeras fases del proceso.

### **Escenario actual**

En la actualidad, la globalización y en especial los acuerdos de comercio regional, han provocado que los países en vía de desarrollo se vean seriamente afectados por la volatilidad de los mercados internacionales; de este modo fenómenos como la recesión europea y el estancamiento de la economía de Estados Unidos, han surtido efecto en la economía colombiana. Estudios realizados por Santamaría *et al.* (2013) del Departamento Nacional de Planeación y por Gómez y Angarita (2014) de Fedesarrollo, afirman que, como consecuencia de diferentes factores internos, pero principalmente externos, en Colombia se ha reabierto un debate acerca de la posible *desindustrializa-*

ción de la economía. Adicional a ello éste proceso puede ser consecuencia de la enfermedad holandesa. Todo ello ha creado la necesidad de políticas más dinámicas para la promoción del sector industrial, como se ve en la gráfica 1, el PIB industrial muestra un fuerte deterioro en las últimas décadas.

**GRÁFICA 1: Crecimiento industrial del PIB vs minería y servicios**



Fuente: Santamaría et. al (2013) - DNP.

En cuanto a la enfermedad holandesa, Clavijo et. al. (2012) argumenta que se desarrolla en torno a cuatro fenómenos: (1) contracción del sector manufacturero, (2) apreciación cambiaria, (3) incremento de los salarios y (4) expansión de los sectores de recursos naturales, servicios y bienes no transables, en detrimento de manufacturas transables. En lo que concierne a Colombia, ha sido evidente la contracción del sector manufacturero, así como la fuerte apreciación cambiaria, en tanto que el crecimiento de los salarios ha sido un patrón menos marcado. En cuanto al cuarto fenómeno, el escenario actual no es ajeno a las cifras que constatan el desplazamiento de capital hacia actividades de explotación de minero-energéticos.

Para Clavijo *et. al.* (2012), es ideal que ante un auge minero-energético exista un manejo macroeconómico estratégico, es decir, debe aprovecharse para realizar la modernización de la estructura productiva, disminuyendo los costos de transporte y flexibilizando el mercado laboral, esto con el fin lograr ser competitivos en sectores de exportación distintos a los de *commodities*. Sin embargo, muy poco de estas propuestas se realizaron de manera efectiva, lo que no diversificar el sector exportador.

Para Santamaría *et. al.* (2013), hay ciertos aspectos que cabe resaltar, por su posible influencia en la caída de la participación de la industria en el crecimiento económico; en primer lugar, la apreciación de la tasa de cambio ha golpeado con mayor fuerza al sector industrial y agricultor, pues son sectores con más capacidad de impulsar las exportaciones, y así mismo, con menores incentivos por la devaluación del dólar. Por otra parte, según la evidencia empírica, la productividad laboral en este sector ha tendido a cero durante los últimos 20 años, debido a su crecimiento dispar entre subsectores, contrario a la creciente tendencia en el sector servicios; esto implica que su participación en la productividad multifactorial no sea lo suficientemente significativa. En tercera instancia se encuentra, un componente en el que se ha encaminado la política en los últimos años, los costos que pueden reducir la rentabilidad de actividades industriales, como los relacionados con energía, servicios públicos, laborales, entre otros. Otro factor de importancia, consiste en el análisis de la relación del sector industrial con los demás, y como la desaceleración de uno incide en el otro; por ejemplo, la caída de la construcción en los últimos años ha repercutido en la caída del dinamismo en otros subsectores industriales. Dentro de las causas del decrecimiento de la participación de la industria en la economía, también se encuentra la tercerización de sus empresas, es decir, que aquellas actividades que no son estrictamente del núcleo de la planta se han ido hacia otros sectores de la cadena del sector industrial.

Por otra parte, Gómez y Angarita (2014), consideran que factores como, el boom de precios de *commodities*, en particular los minero-energéticos; el aumento de flujos de capital e inversión extranjera directa; el aumento de la participación de hidrocarburos en la canasta exportadora y la firma de TLC, han coincidido con la caída en la participación del sector industrial.

## **ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS RECIENTES**

Los orientadores de política pública en Colombia, desde los años noventa, han sido recurrentes en el uso privilegiado de políticas transversales que favorecen el crecimiento de la competitividad y la productividad de la economía, sin embargo, estas políticas no han tenido el impacto deseado. Este énfasis refleja la concepción de que el Estado debe limitarse a la provisión de bienes públicos y de un conjunto de reglas que favorezca la inversión privada (Martínez y Ocampo 2013).

Dentro del marco de políticas que se han adoptado recientemente, Santamaría y Piraquive (2013) destacan las medidas de corto plazo que ha empleado el gobierno nacional en materia de política industrial: las acciones de política monetaria y la adopción del Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo PIPE.

De este modo, en cuanto a la política monetaria se adelantaron dos acciones por parte del Banco de la República. Por un lado, una reducción de 3.25 en las tasas de referencia para aliviar los costos del crédito y para estimular el consumo de durables, los costos de la cartera comercial a los empresarios y los costos de créditos hipotecarios. Por otro lado, ha habido una profundización de la intervención en el mercado de divisas (US\$40 o US\$50 millones diarios), con ello más los anuncios de la FED se logró mejorar la tasa de cambio, lo cual, ha servido al sector industrial y textil. Igualmente, se puede mencionar que el gobierno nacional se ha comprometido a no traer dólares para su financiamiento (Santamaría y Piraquive 2013).

Ahora bien, la política más ambiciosa en cuanto a desarrollo industrial que ha impulsado el gobierno en los últimos años es el denominado Plan de Impulso para la Productividad y el Empleo PIPE y el cual consta de cuatro ejes claves:

1. Medidas cambiarias arancelarias y tributarias: Dentro de los planes adoptados en este eje se destaca el aumento del ahorro en moneda extranjera, la eliminación de los aportes al SENA de los empleadores, tarifas de retención en la fuente especiales para industriales, implementación de sistema electrónico para devolución del IVA, arancel de cero hasta 2015 de gran parte de bienes de capital y materias primas.

2. Medidas específicas para promover la competitividad: En este grupo de acciones las más relevantes son el compromiso del gobierno de reducir los costos de la energía para la industria, implementación de medidas anti-contrabando y contra el comercio ilícito, además se va hacer mejoras tecnológicas que permitan la lucha contra el contrabando.
3. Medidas para aumentar la inversión en infraestructura y vivienda: En cuanto a políticas de infraestructura se destaca la inversión adicional de \$771 mil millones para acelerar la ejecución de carreteras que ya están en marcha, e igualmente se presentaron proyectos de ley para lograr mayor eficiencia y regulación de la infraestructura. Por el lado de la vivienda, se está subsidiando las tasas de interés para créditos dirigidos a las clases medias y se está impulsando la segunda fase de construcción de las 100 mil viviendas estipuladas por el gobierno.
4. Medidas para estimular la producción de bienes durables y para fortalecer la competitividad: En este eje las medidas adoptadas son el fortalecimiento de Bancoldex con \$80 mil millones de pesos para financiar el sector industrial y, por otro lado, la consolidación de *iNNpulsa Colombia* con \$40 mil millones de pesos para incentivar la innovación en la industria.

A pesar de que el PIPE incorpora algunos elementos útiles, difícilmente puede generar mejoras de productividad en el país. En el mundo, las políticas para mejorar la productividad se relacionan con el correcto comportamiento de las variables macroeconómicas, lo cual requiere una política eficiente que les sirva de marco institucional, pero sus efectos sólo pueden evidenciarse en el largo plazo.

Algunos de los elementos del que carece el PIPE y que serían de gran ayuda para impulsar la productividad son los siguientes: medidas encaminadas a mejorar la calidad de la mano de obra, como lo son una inversión en la cualificación del capital humano y, asimismo, un impulso adecuado a la calidad de la educación; apoyo a proyectos de investigación de largo de plazo; proyectos encaminados a mejorar la asistencia técnica a los productores del sector agropecuario para mejorar su eficiencia productiva; políti-

cas de apoyo y asesoría a las PYMES industriales orientadas a cerrar la brecha de productividad frente sus pares de economía avanzadas, a la vez complementada con los recursos financieros adecuados. Esto por nombrar solamente algunos aspectos claves debido que a grandes rasgos el PIPE no contiene los elementos necesarios para hacer mejoras significativas en la productividad. Uno de los logros más importantes del PIPE hasta el momento ha sido la reducción de los costos, pero como depende de subsidios, estos efectos serán temporales y se acabarán en momentos de ajustes fiscales.

La competitividad de una economía depende inversamente de los costos de los factores productivos y directamente de la productividad de dichos factores (Tenjo, 2001). Como se ha visto el propósito del PIPE es más bien reducir o subsidiar los costos de producción y recuperar una tasa de cambio favorable para la industria, en lugar de promover una mejora en la productividad del uso de los factores de producción.

En conclusión, el PIPE afectará muy poco los niveles que en la actualidad detenta la productividad del capital, de productividad laboral y de la productividad total de los factores PTF. Este plan tiene como objeto brindar una compensación a los industriales por las pérdidas originadas por la revaluación de los últimos años. Gran parte de las medidas son proyectos que ya existían y que tan sólo se profundizan con esta medida, pero sus beneficios reales son cuestionables en la medida que no fueron suficientes para superar el fenómeno de desindustrialización

## **CONCLUSIONES**

Una de las primeras conclusiones a la que se puede llegar es que durante el siglo XIX y una gran parte del XX, el Estado, no desempeñó ninguna función determinante en materia de política industrial. Ya sea por su debilidad estructural en lo político y en lo fiscal, o por su bajo dinamismo a la hora de establecer mecanismos adecuados para fortalecer el sector, lo claro es que no tuvo la capacidad de sentar las bases para el desarrollo de una política eficaz que permitiera consolidar la industria nacional. Como consecuencia de esto, la economía colombiana se integró lentamente al mercado externo durante el siglo XIX.

De igual manera, cabe decir que, durante la primera mitad del siglo XX, el proceso de industrialización obedeció más al aprovechamiento de los desequilibrios externos por parte de los sectores industriales, que por efectos de una política estatal consistente. En cuanto al proceso de industrialización por sustitución de importaciones, la falta de correctivos por parte del Estado, causó el fracaso del modelo, a diferencia de la región de Asia Pacífico donde sí hubo los efectos esperados. Sin embargo, cabe decir que los períodos de mayor auge industrial estuvieron acompañados de una fuerte presencia del Estado y de política focalizada a consolidar la base industrial del país.

En el escenario actual se destaca el hecho de la construcción de política pública en torno a la industria, pero los efectos no han sido destacables ya que la fuerte revaluación presentada hasta el año 2014 impidió que la industria se viera favorecida del PIPE, lo cual es visible con el bajo impacto en la productividad del capital, la productividad laboral y la productividad total de los factores PTF.

Ahora bien, a pesar de los inadecuados o poco pertinentes esfuerzos que haya intentado el gobierno para fortalecer la industria, a través de la política industrial, la desindustrialización no es sólo un fenómeno de la economía colombiana, por el contrario, es una coyuntura que está presente y se está expandiendo a lo largo de las economías desarrolladas, y del mundo en general. Esta situación se debe al aumento de la importancia y la participación del sector servicios, el cual, toma cada vez más fuerza gracias a las redes tecnológicas de comunicación, que hacen de este mundo uno cada vez más integrado, informado y con mayores oportunidades.



## REFERENCIAS

1. Clavijo, S., Vera, A., & Fandiño, A. (2012). *La desindustrialización en Colombia. Análisis cuantitativo de sus determinantes*. ANIF, Bogotá.
2. Departamento Nacional de Estadística DANE. *Cuentas Nacionales 2001-I – 2012-IV*. Bogotá: Colombia. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/cuentas-economicas/cuentas-trimestrales>
3. Departamento Nacional de Estadística DANE. *Encuesta Anual Manufacturera 2002-2010*. Bogotá: Colombia. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/construccion-en-industria/industria/encuesta-anual-manufacturera-eam>
4. Departamento Nacional de Estadística DANE. *Estadísticas de Comercio exterior ene2001-abril2012*. Bogotá: Colombia. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional>
5. Departamento Nacional de Estadística DANE. *Informe Muestra Mensual Manufacturera ene2001 - abril2012*. Bogotá: Colombia. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/construccion-en-industria/industria/muestra-mensual-manufacturera-mmm>
6. Departamento Nacional de Estadística DANE. *Muestra Trimestral Manufacturera Regional 2007-I – 2013-I*. Bogotá: Colombia. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/mtmr/presentacion\\_mtmr\\_ltrim13.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/mtmr/presentacion_mtmr_ltrim13.pdf)
7. Echavarría, J.J. (1999). *Crisis e Industrialización: Las Lecciones de los Treintas*. Bogotá: Editorial Tercer Mundo.
8. Fei, J. & Ranis, G (1964). *Development of the Labor Surplus Economy: Theory and Policy*. Homewood: Illinois. Richard A. Irwin, Inc.
9. Gómez Gaviria, D. & Angarita, G. (2014). *Política Industrial: Una propuesta de política a la luz de la tensión entre fallas de mercado y fallas de gobierno*. Bogotá: Fedesarrollo.
10. Kalmanovitz, S. (2011). *Nueva historia económica de Colombia*. Taurus.
11. Lewis, W. Arthur (1954). Economic Development with Unlimited Supplies of Labor. *Manchester School of Economic and Social Studies*, Vol. 22, pp. 139-91.
12. Martínez, A. & Ocampo, J.A. (2011). *Hacia una Política Industrial de Nueva Generación para Colombia*. Bogotá: Coalición para la Promoción de la Industria Colombia.

13. McGreevey, W. P. (1975). *Historia económica de Colombia, 1845-1930*. Bogotá: Tercer Mundo.
14. Meléndez, M. y Perry, G. (2010). *Industrial Policies in Colombia*. IDB Working Paper Series. No. IDB-WP-126.
15. Misas, G. (2001). De la sustitución de importaciones a la apertura económica. En: *Desarrollo económico y social en Colombia, siglo XX*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
16. Ocampo, J.A. (1984). *Colombia y la economía mundial, 1800-1910*. Bogotá: Siglo XXI
17. Ocampo, J.A. (2004), La América Latina y la economía mundial en el largo siglo XX. *El Trimestre Económico*, LXXI (284), pp. 725-786.
18. Ospina, L. (1979). *Industria y protección en Colombia 1810-1930*. Medellín: Biblioteca Colombiana de Ciencias Sociales.
19. Santamaría, M.; Piraquive, G. et al. (2013). Evolución de la industria en Colombia. *Archivos de Economía del Departamento Nacional de Planeación*. 402.
20. Tenjo, J. (2001), Pobreza y mercados laborales. *Centro De Estudios Sobre Desarrollo Económico Universidad de los Andes*, 10.

