

Baja competitividad en Colombia, ¿un efecto cepalino?

Alejandro Granados Zambrano*

En el siglo xx, especialmente después de 1950, en gran parte de los países latinoamericanos se implementó el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Este modelo fue recomendado por Raúl Prebisch, líder de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), dado el contexto internacional que afectó a las economías latinoamericanas en el sector de más importante desempeño, como lo fue la exportación de bienes primarios, que presentó un grave deterioro en términos de intercambio¹.

Para los países latinoamericanos, esto generó la reflexión sobre la importancia de crear procesos productivos industrializados y de la intervención estatal para establecer un marco institucional que suavizara la amplitud de los ciclos económicos. No exento de ello, Colombia fue uno de los países

en los que se buscó implementar lo que en la literatura económica también se conoce como industrialización dirigida por el Estado (IDE); si bien este modelo pretendía cambiar el modo de producción y consumo de las economías para evitar que estas se vieran afectadas por crisis económicas de los países productores, también buscaba fortalecer especialmente los niveles de producción industrial, entre ellos el sector manufacturero. De esta manera, se promovió la producción para el consumo propio e incluso se fusionó con la promoción de exportaciones propuesta por Carlos Lleras Restrepo, pues para él imperaba la

* Estudiante de VI semestre de Economía de la Universidad Externado de Colombia. Correo: [Jairo.granados@est.uexternado.edu.co].

1 En este caso se vio una fuerte caída de los precios de las exportaciones hacia Europa y, por tanto, caída de los ingresos de los países latinoamericanos.

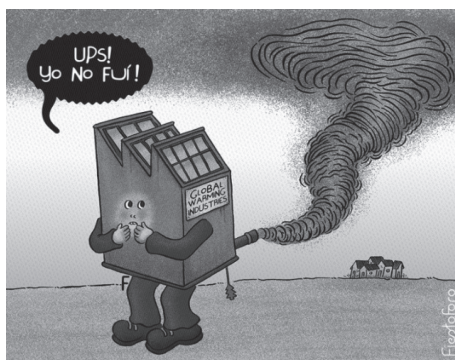


Imagen tomada de [goo.gl/VQHjsH].

necesidad de “fomentar la exportación de manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo” (Caballero, 2009); sin embargo, este modelo duró hasta la década de los ochenta. Cabe resaltar que una economía prevalece por su nivel de competitividad², y ahí vale la pena preguntarnos si el modelo ISI fomentó una industrialización competitiva.

Origen de la CEPAL

La Primera Guerra Mundial y la crisis del 29 no solo afectaron a los Estados Unidos y a Europa, también tuvieron impacto directo sobre los países latinoamericanos que eran abastecidos por el descomunal grupo, que no solo ofertaba gran cantidad de productos, sino que, de igual manera, demandaba en grandes cantidades, tal como ocurría con la producción del café en el caso colombiano. Para los países latinoamericanos en vía de desarrollo, esta dependencia de las importaciones representaba un gran riesgo para su crecimiento. A su vez, las Naciones Unidas presentaban la misma preocupación que las naciones de Latinoamérica, razón por la cual fue necesario crear una nueva comisión

económica³ en 1948, la ya mencionada Comisión Económica para América Latina, en la que se incluyó la región Caribe solo hasta 1984.

Un grupo técnico seleccionado por las Naciones Unidas y encabezado por Prebisch creó un informe que, como lo menciona Hodara, “solicitaba en aquel documento remediar la vulnerabilidad externa latinoamericana [...]; alentar la industrialización; promover la intervención selecta del Estado en los mercados; iniciar acciones redistributivas; fomentar integración regional y proteger las exportaciones” (Hodara, 1987, p. 388). En otras palabras, la estrategia de este informe pretendía tomar como eje la producción industrial interna en los países por medio de la sustitución de las importaciones, la cual traería, para el caso de Colombia, algunas reformas de tipo estructural en cuanto a sus acuerdos comerciales con países exportadores, especialmente con Estados Unidos.

Reformas, instituciones de fomento y cambio estructural

A partir de la instauración de este modelo en la economía colombiana,

2 El concepto de competitividad que manejaré, de acuerdo con la definición de la CEPAL, se fundamenta en la “productividad”, los factores que la determinan dentro de la empresa y el bienestar de su población (Benzaquen, Carpio, Zegarra y Valdivia, 2010).

3 Durante 1947 se crearon la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) y la Comisión Económica para Europa (CEPE); posteriormente, en 1958 también se crearon la Comisión Económica para África (CEPA) y la Comisión Económica para Asia Occidental (CESPAO).

se empezaron a generar cambios para facilitar la promoción del desarrollo industrial y agrícola. La estrategia para fomentar el crecimiento industrial se favoreció por medio de dos políticas: la comercial y la financiera.

La estrategia política comercial consistió en limitar la entrada de productos industriales a Colombia por medio de aumentos arancelarios. La reforma más próxima fue la reforma arancelaria de 1950, de modo que el gobierno hizo numerosos cambios al sistema: publicó una lista de los artículos que se podían importar por fuera de las cuotas establecidas, expandió la lista y finalmente prohibió las importaciones por fuera de la cuota [...], una lista de 1.200 productos de prohibida importación considerados bienes de lujo o producidos localmente (García, López, Uribe y Umaña, 2014), lo que rompería las relaciones establecidas en el tratado comercial con Estados Unidos de 1935.

La segunda estrategia se llevó a cabo por medio de la política de inversión directa, como lo fue el surgimiento del Instituto de Fomento Industrial; además, se permitió la creación de nuevos bancos, como el Banco Popular (1950) –cuyo objetivo principal era otorgar crédito para la creación y el fomento de la mediana industria– y el Banco Cafetero (1953) –creado para proteger e incentivar el café como principal actividad económica de

exportación en Colombia– (Ocampo, 2015). La creación de este último banco presentó gran discusión entre algunos sectores de la economía que la consideraban innecesaria dada la gran cobertura, protección y capacidad con la que contaba el gremio gracias a la Federación Nacional de Cafeteros y al Fondo Nacional del Café.

Las dos anteriores políticas se vieron afectadas de manera gradual por el Decreto 756 de 1951, el cual le concedió al Banco de la República la facultad de diseñar la política monetaria, de crédito y de cambios, claramente encaminada al desarrollo de la política de desarrollo industrial y agropecuario. También se le concedió la potestad de realizar políticas de préstamos directos, por ejemplo, préstamos a fondos ganaderos legalmente constituidos en los departamentos. Incluso, por medio de los activos del Banco de la República, se le podían descontar las obligaciones a otras instituciones financieras, como el Banco Popular (Méisel e Ibáñez, 1990).

A causa de estos fondos financieros que ayudaban a los bancos, se generaron grandes críticas al Banco de la República, pues su manejo estaba encaminado al desarrollo industrial y no al de una política monetaria que permitiera el libre funcionamiento de los mercados. Dicha crítica es rebatible. El libre funcionamiento de los mercados no era una suposición del

todo cierta, ya que tener el mercado colombiano cerrado, como lo fue durante el período ISI, y fomentar la industria por medio de subsidios, créditos y exenciones tributarias no es permitir *per se* el libre funcionamiento de los mercados.

Finalmente, las medidas económicas tomadas por parte del Gobierno nacional se resumen en lo que se denomina actualmente como el Plan Vallejo, creado en 1959. El Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO) fue creado con el objetivo de impulsar la economía por medio de las exportaciones no tradicionales y permitir facilidades para la importación de insumos para su utilización, con el fin de ofrecer los productos finales al mercado mundial. Como lo menciona Garay (1998) citando a Ocampo (1987), las empresas más beneficiadas durante esta estructuración fueron Siderúrgica de Medellín (1941), Icollantas (1942), Empresa Siderúrgica del Pacífico (1947), Paz del Río (1948), Compañía Nacional de Fertilizantes (1952), Cementos Boyacá (1955), Monómeros Colombo Venezolanos (1967) y Sofasa (1969), siendo estas simplemente las del sector industrial en Medellín.

Sistemas cambiarios

Durante el período de 1948 a 1967, se adoptó el sistema de tasa de cambio fija. Esta tasa de cambio era estableci-

da por el Banco de la República, que decidía cómo ajustarla conforme a las necesidades de la política monetaria. Este sistema, aunque tenía sus bondades, también tenía sus extenuaciones. La mayor bondad que ofrecía era la eliminación del riesgo cambiario, pues, estando la tasa de cambio fija, la incertidumbre de los agentes se eliminaba tanto para los exportadores como para los importadores. La gran desventaja que poseía era que afectaba drásticamente el nivel de reservas internacionales y también hacía menos competitiva a Colombia. Como consecuencia del alto nivel de regulación de las exportaciones e importaciones, a finales de 1951 existían dos tasas de cambio para exportaciones y cuatro para importaciones (García, López, Montes y Esguerra, 2014).

Ya en la década de los setenta se estableció el *Crawling Peg* (devaluación gota a gota), así como a nivel teórico la tasa de cambio fija establece un piso y un techo entre los que esta debe fluctuar. Este sistema se manejaba de la misma manera, sin embargo, la pendiente de las bandas era positiva, lo que muestra la tendencia al alza del peso colombiano, que generaba minidevaluaciones, lo que volvía “más competitiva la economía”. El inconveniente del sostenimiento de este sistema monetario era el desbordado crecimiento monetario que en ese momento aquejaba a Colombia y la falta de instrumentos por parte

del Banco de la República para solucionarlo. Su medida para controlar el crecimiento monetario consistió en emitir certificados de cambio hasta el punto en que fue insostenible por las condiciones externas.

¿Fallas o aciertos de la CEPAL? Desempeño industrial

Los mecanismos sugeridos por la CEPAL para el crecimiento económico de la economía colombiana, como los mencionados anteriormente, permitieron el impulso del crecimiento industrial. Entre 1950 y 1980, el sector industrial creció a un ritmo anual del 5.1%; de la misma manera, en ese período se destacaron el crecimiento demográfico y el de la producción, del 130%. El *trade off* de este crecimiento en producción industrial estuvo reflejado en la caída del PIB del sector agropecuario, pues durante los 30 años de este modelo cepalino, el sector primario disminuyó del 40% al 23%, la industria creció del 15% al 23% y el sector de servicios aumentó del 8% al 17% entre 1945 y 1970, respectivamente (Ocampo, 2015, p. 232).

Si bien, durante los 30 años que duró este modelo, logró su cometido—generar crecimiento y una mayor industria para no depender de la producción externa y evitar el efecto dominó ante crisis como las que se presentaron en los años que precedieron este cambio

estructural—, su declive se vio durante la crisis de la deuda en los ochenta y una década posterior a esta. Con la apertura comercial también se presentaron de nuevo problemas en la economía cafetera, pues el sector industrial no estaba preparado para entrar en un ambiente de libre competencia al que llegarían más agentes al mercado colombiano, con altos estándares no solo de producción, sino también con precios muy bajos. Es decir, Colombia no era un país altamente competitivo, a pesar de que el crecimiento industrial contribuyó al crecimiento del sector empresarial.

Este desempeño industrial parecía alentador para la economía colombiana, sin embargo, este no fue el caso para el aumento de la competitividad entre sectores en la economía, pues las reformas arancelarias reflejaban la capacidad de competir de la economía colombiana frente a las demás, lo cual fue notorio cuando se quitaron de nuevo las barreras impositivas de entrada de productos al país. En este período, como lo menciona Ocampo (2015), hubo bastantes intentos por quitar las barreras arancelarias. Primero, durante la administración de Pastrana Borrero (1970-1974), se empezó a ver cómo se liberaban las importaciones y se reducían los aranceles. Luego, en el Gobierno de Turbay (1978-1982), este proceso se aceleró para mejorar la eficiencia de la industria nacional con la disminución

de los aranceles de insumos; al finalizar esta administración, el arancel promedio se redujo a un 26 % (contra 65.6 % en 1964 y 48.5 % en 1973). Posteriormente, también esta disminución se implementó en las administraciones de Betancur (1982-1986), Barco (1986-1990) y Gaviria (1990-1994). En el Gobierno de Betancur, al finalizar la década de los ochenta, el promedio arancelario era superior al 40 %; en el Gobierno de Barco se redujo paulatinamente al 25 % en promedio; y en la administración de Gaviria, el arancel promedio se redujo al 11.7 % (Ocampo, 2015). La dificultad que presentaron estos tres gobiernos en la apertura económica y su búsqueda por eliminar las barreras arancelarias fue el alto impacto que recibían las industrias nacionales, pues el gobierno tenía como plan contingente volver a aumentar las barreras de entrada para así proteger la industria nacional que, al parecer, no se mostró competitiva, ya que se veía afectada por los bajos precios de sus competidores internacionales.

Con base en lo anterior, la dificultad de lograr una industria competitiva por medio de los enfoques altamente intervencionistas fue el hecho de no generar competencia entre firmas de un mismo mercado, pues, con base en el enfoque estructuralista diseñado por Prebisch para América Latina con el modelo ISI, la alta intervención debió haber permitido que las firmas

de los diferentes mercados del sector industrial generaran adquisición de capacidades tecnológicas, pero ello dependía de la interacción intrafirmas y con instituciones colombianas de 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 permitieran alcanzar rendimientos mayores que la suma de las habilidades y los conocimientos individuales de las firmas (Garay, 1998). Al parecer, esta interacción racional, de acuerdo con la crítica de John Nash a Adam Smith⁴, no funcionó en Colombia por su baja capacidad institucional, pues el desarrollo industrial no se da únicamente mediante la diversificación de los medios de producción, sino también por la interacción que el Estado y las firmas deben tener en este modelo estructuralista.

4 John Nash argumentaba, por medio de los juegos cooperativos, que “lo que beneficia al grupo, beneficia al individuo”; pero Adam Smith, por medio de la mano invisible, sostenía que “al buscar satisfacer sus propios intereses, todos los individuos son conducidos por una –mano invisible– que permite alcanzar el mejor objetivo social posible. Por ello, cualquier interferencia en la competencia entre los individuos por parte del gobierno será perjudicial”. (Los anteriores supuestos funcionan sin tener en cuenta el pensamiento sistémico).

Otro aspecto importante que se debe tener en cuenta es el tamaño de mercado que estaba restringido por la demanda de los diferentes bienes, lo que llevaba a considerar la escala de producción y sus costos. Esta dinámica de mercado, especialmente durante la década de los setenta, se vio ralentizada por la política económica externa y por los efectos de contracción que esta traía a Colombia; el plan de estabilización de fines de 1974, que pretendía estabilizar la demanda interna, solo funcionó en el corto plazo (Bejarano, 1999).

No estudiar la historia nos aqueja: el costo de la desindustrialización producida por el comercio interno

Durante siglos, Inglaterra confió y aplicó medidas de protección, las llevó al extremo y obtuvo resultados satisfactorios. No cabe duda de que a ese sistema debe su fortaleza actual. Tras dos siglos, Inglaterra ha encontrado conveniente adoptar el libre comercio porque la protección ya no tiene nada que ofrecer. Muy bien, caballeros, mi conocimiento de nuestro país me lleva a pensar que, en un par de siglos, cuando los Estados Unidos hayan obtenido todo lo posible de la protección, adoptará el libre comercio. (Alexander Hamilton).

Podríamos decir que, bajo el concepto de Albert Hirschman, las pasiones⁵ agobiaron la razón y el buen análisis que nos enseña la historia, pues más que una disciplina, son lecciones para que, con base en ellas, se ejecuten acciones adecuadas para el futuro. Sin embargo, pareciese que Colombia no tuvo en cuenta estas lecciones de política económica de comercio de Hamilton durante el siglo xx, pues sería erróneo argumentar que la desindustrialización es un tema consecuente al modelo ISI. Como lo menciona Poveda (1976), el sesgo contra la producción doméstica y de maquinaria aparece a lo más desde el Tratado Diplomático y Comercial firmado con Estados Unidos en 1922, gracias al cual los norteamericanos obtuvieron ventajas arancelarias y asimetrías para la importación de maquinaria y equipo; fue solo hasta la década de los cincuenta que Colombia demandó este perjudicial tratado.

Podemos observar que luego del período ISI Colombia se expuso prematuramente a la apertura económica durante la década de los noventa, a la que se sumó la baja competitividad de la industria colombiana —incapaz de hacerle frente a esta apertura—. El estancamiento estructural producido por la propuesta de la CEPAL en un país con muy baja capacidad institucional

5 Son irracionales, indisciplinadas y nocivas. (Hirschman, 1978).

y donde prevalecieron los intereses del poder empresarial dio como resultado el abuso a los colombianos con precios de cartel e incluso con la formación de grandes monopolios en diferentes sectores de la economía (Silva, 1977), monopolios y carteles que hasta la apertura económica disfrutaron de los beneficios de una economía cerrada e ineficiente.

Fue solamente hasta el período de apertura económica en Colombia, la década de los noventa, que se buscó generar la cultura de competitividad, pues en 1996, el Consejo Nacional de Competitividad adoptó la Estrategia Nacional de Competitividad con el objetivo de promover el Sistema Nacional de Innovación (SNI), Centros de Desarrollo Tecnológico (CDT) y Centros Regionales de Productividad (CDP) (Garay, 1998).

Un claro ejemplo de los planes multilaterales que el gobierno buscaba para reducir el impacto en la apertura para los productores nacionales y formar parte de este mercado mundial es el siguiente:

Las dos excepciones más importantes fueron el sector agropecuario y el [automotor]. [En] el primer caso, la apertura fue moderada por un mecanismo de “franjas de precios” que permitía, para un conjunto amplio de productos, aumentar (o disminuir) la protección si los precios internacionales caían (o aumentaban)

[...] Aunque concebido para suavizar los efectos internos de los vaivenes de los precios internacionales, este mecanismo ofreció en la práctica una protección adicional. (Ocampo, 2015, p. 309).

Estas estrategias –tardías, con falta de coordinación, bajos niveles de inversión, bajos niveles de capital humano y un pobre marco institucional– generaron en Colombia afectaciones al sector industrial nacional que incluso hoy le aquejan con la apertura de la economía colombiana que se ha presentado en la primera década del siglo XXI.

Comentarios finales

Como lo menciona Gorbaneff: “Si el modelo contradice la realidad, peor para la realidad”. Este argumento encaja perfectamente con lo sucedido en Colombia durante el período ISI, pues al producirse la apertura, el modelo no logró su cometido de una Colombia industrial productiva, competitiva y de gran capacidad exportadora. Sin embargo, como lo menciona Hodgson en respuesta a Gorbaneff: “Los hechos también indican fuertemente que puede producir resultados negativos [...] esto obedece a una realidad que es compleja y no siempre se ajusta” (Hodgson, 2007, pp. 331-332). Pues, lamentablemente para el desarrollo industrial, esta propuesta de la CEPAL no tenía en cuenta los infortunados

hechos políticos, la violencia en Colombia y los imputables intereses del empresariado colombiano durante la segunda década del siglo xx.

Referencias bibliográficas

Bejarano, A. (1999). Industrialización y política económica. En O. Melo (Coord.), *Colombia hoy*. Bogotá: Siglo XXI Editores.

Benzaquen, J., Carpio, L. A., Zegarra, L. A. y Valdivia, C. A. (2010). Un índice regional de competitividad para un país. *Revista CEPAL*, 102, 69-86. Recuperado de goo.gl/9fmjDh

Caballero, C. (2009). La impronta de Carlos Lleras Restrepo en la economía colombiana de los años sesenta del siglo xx. *Revista de Estudios Sociales*, 60, 91-102. Recuperado de goo.gl/joUqe6

CEPAL. (s. f.). *Historia de la CEPAL*. Recuperado de goo.gl/nOI6vf

Garay, L. J. (1998). *Colombia: estructura industrial e industrialización 1967-1996*. Bogotá: DNP. Recuperado de goo.gl/p0QJpc

García, J., López, D., Montes, E. y Esguerra, P. (2014). *Una visión general de la política comercial colombiana entre 1950 y 2012*. (Serie Borradores de Economía n.º 817). Bogotá: Banco de la República.

Gorbaneff, Y. (2007). Si el modelo contradice la realidad, peor para la realidad. *Revista de Economía Institucional*, 9(16), 327-328. Recuperado de goo.gl/81I9Ih

Hirschman, A. (1978). *Las pasiones y los intereses*. México: Fondo de Cultura Económica.

Hodara, J. (1987). Orígenes de la CEPAL. *Revista Comercio Exterior*, 37(5), 383-391. Recuperado de goo.gl/xfNDns

Hodgson, G. (2007). ¿Desconocemos los hechos cuando son inconvenientes? Respuesta al profesor Gorbaneff. *Revista de Economía Institucional*, 9(16), 329-332.

Méisel Roca, A. e Ibáñez Nájara, J. E. (1990). La reforma de 1951. En A. Méisel Roca et al., *El Banco de la República: antecedentes, evolución y estructura*. Bogotá: Banco de la República.

Ocampo, J. A. (2015). *Historia económica de Colombia*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

Ortiz, H. (2009). La desaceleración económica colombiana: se cosecha lo que se siembra. *Revista de Economía Institucional*, 11(21), 107-137. Recuperado de goo.gl/uDFfjQ

Poveda, R. (1976). *Políticas económicas, desarrollo industrial y tecnología en Colombia 1925-1975*. Bogotá: Editorial Guadalupe.

Prebisch, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de goo.gl/gGxllL

Silva, J. (1977). *Los verdaderos dueños del país*. Bogotá: Fondo Editorial Suramérica.