

# Capítulo diecinueve

Cambio institucional  
en los noventa y el debilitamiento  
de las estructuras productivas:  
el caso de la industria en Colombia





## Capítulo diecinueve

# Cambio institucional en los noventa y el debilitamiento de las estructuras productivas: el caso de la industria en Colombia

*Claudia Milena Pico Bonilla\**  
*Óscar Eduardo Pérez Rodríguez\*\**  
*María Gabriela Ramos Barrera\*\*\**

### Introducción

La Constitución de 1991 impulsó cambios en el régimen territorial nacional y dio paso a una descentralización administrativa que dotó de autonomía a las entidades territoriales. Se esperaba que la posibilidad de agenciamiento del desarrollo por parte de los entes territoriales se tradujese en estrategias concretas para el mejoramiento de los entornos productivos. No obstante, el desempeño económico en la década de los noventa revela no solo un bajo crecimiento económico, de menos de 3% en promedio para la década (4,5% entre 1990 y 1995, 2,7% entre 1996 y 1998 y -4,5% en 1999), sino además de una desaceleración de la actividad industrial. Rendón y Cardona (2015) afirman que:

Paradójicamente, la autonomía para la orientación del territorio otorgada a las entidades territoriales por el proceso de descentralización nacional consolidado con la Constitución Política de 1991 y plasmada en los planes locales de desarrollo, que en teoría recogen la visión de los actores locales vinculados a él, no tuvo mayor importancia por lo menos en lo que a planeación industrial se refiere. (p. 106)

\* Economista con Maestría en Economía de la Universidad del Rosario y maestría en Historia de la Universidad Nacional de Colombia. PhD (C) en Psicología de la Universidad Nacional de Colombia. Docente investigadora de la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano. Correo electrónico: cmpico@poligran.edu.co

\*\* Economista con Maestría en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Docente investigador de la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano. Correo electrónico: operez@poligran.edu.co

\*\*\* Estudiante de Doctorado en Ciencias Organizacionales. Magíster en Economía (Mención Economía Cuantitativa) y economista de la Universidad de Los Andes, Mérida. Docente e investigadora de la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano. Correo electrónico: mgramos@poligran.edu.co



De ahí que este capítulo ponga el acento sobre el desarrollo industrial colombiano y sobre la aceleración del proceso de desindustrialización en un contexto en el que, en apariencia, se ofrecieron mayores garantías para el desarrollo de los sistemas productivos y se dotó de herramientas de planeación a los territorios para favorecer el fortalecimiento de los sectores económicos.

La situación que se describe no solo se produjo a nivel de entidades territoriales. Tanto en Colombia como en América Latina se registró un desempeño económico desalentador en comparación con el de otros bloques económicos regionales. El problema económico experimentado en la década de los noventa en la región tiene múltiples explicaciones dentro de las que se cuentan las consecuencias del modelo de industrialización guiada por el Estado, las repercusiones negativas de la indisciplina macroeconómica o la emergencia de un modelo de desarrollo orientado hacia el mercado en circunstancias de vulnerabilidad (Ocampo y Bértola, 2012).

Sin embargo, más allá de estas explicaciones, lo que sugieren los hechos es que las dos últimas décadas del siglo XX y el primer lustro del siglo XXI han supuesto una desaceleración del crecimiento en relación con épocas precedentes. De ahí que sea importante proponer un debate sobre las raíces de esta desaceleración a partir de una visión que indague sobre el proceso de industrialización, proponga reflexiones sobre la estabilidad macroeconómica y dé cuenta de la naturaleza de la inserción de las economías de la región en las corrientes de comercio internacional.

El presente trabajo se concentra en el caso colombiano y parte de la hipótesis según la cual el desarrollo industrial es una condición fundamental para el crecimiento económico, pero, al mismo tiempo, parte de demostrar que existe un proceso de desindustrialización en el país y que este fenómeno constituye una explicación posible del desempeño desfavorable referido anteriormente.

En el contraste entre posturas sobre los procesos de desindustrialización se rechaza la hipótesis de modernización propuesta por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y apoyada por algunos investigadores en Colombia, según la cual la desindustrialización puede ser entendida como un proceso de recomposición de las estructuras productivas derivado de una aceleración de la productividad en el sector industrial.

Al mismo tiempo se revisan explicaciones alternas que ponen el acento sobre el carácter exógeno de la desindustrialización y refieren factores como la posición competitiva, la posición periférica del país y la eliminación de la protección estatal a raíz de la apertura comercial. La evidencia encontrada sugiere que estas explicaciones son consistentes con la naturaleza de la desindustrialización colombiana y arrojan importantes luces sobre las condiciones que requiere el país para orientar su política industrial. En definitiva, el trabajo gravita en torno a cuatro preguntas centrales, a saber: ¿se puede hablar de desindustrialización en Colombia? De ser así, ¿cuál es su naturaleza?, ¿cuáles



son las raíces de este fenómeno?, y ¿qué lecciones aporta esta revisión para los diseños de política económica?

Para dar respuesta a estos interrogantes el trabajo se estructurará en tres secciones, de las cuales la primera es esta introducción. La segunda contextualiza el problema, presenta el debate teórico y revisa evidencia estadística sobre la desindustrialización en Colombia. En la tercera se exploran la hipótesis de desindustrialización pasiva, dependencia tecnológica y la realidad histórica del poder gremial en el país. En la última sección se presentan conclusiones y recomendaciones.

## La vigencia del debate sobre desarrollo industrial y crecimiento económico

### Contextualización del desempeño latinoamericano reciente

Como se indicó anteriormente, la liberalización comercial, aunada a los procesos de desaceleración del sector industrial de finales del siglo XX, afectó las capacidades de la economía de América Latina para enfrentar la competencia en los mercados mundiales. Este hecho se evidencia en el crecimiento del PIB, que para 1980 fue inferior al registrado por todos los bloques regionales, mientras que en los noventa solo superó el crecimiento de África. Por su parte, el PIB per cápita y la productividad por trabajador registraron un comportamiento aún más desfavorable, si se les compara con el del Sudeste Asiático, y tuvo niveles similares a los de África y Oriente Medio, como se evidencia en la tabla 1.

Tabla 1. Crecimiento del PIB y la productividad 1980-1990

Región	PIB		PIB per cápita		PIB por trabajador	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990
Países desarrollados	2,69	2,55	2,17	1,99	1,59	1,68
Sudeste asiático	5,93	5,13	4,02	3,30	3,23	2,72
Oriente Medio	2,97	3,98	0,08	1,25	-0,23	0,19
Europa Oriental	2,80	3,48	3,10	2,77	3,21	2,26
América Latina	1,33	3,34	-0,68	1,50	-1,40	0,74
Resto de Asia	4,77	5,15	2,75	3,49	2,50	2,86
África	3,04	3,15	0,19	0,52	0,28	0,41

Nota: tasas de crecimiento anuales menos la tasa de inversión, que corresponde a la inversión bruta fija como porcentaje del PIB. Todas las cifras son promedios simples de países.

Fuente: BID (2004).



La evidencia presentada contrasta con el dinamismo experimentado por las economías de América Latina entre los años 50 y los 70, que situaron al PIB per cápita por encima del promedio mundial: de acuerdo con las cifras presentadas por José Antonio Ocampo y Bértola (2012), el PIB per cápita en 1950 y 1975 fue de 2510 y 4518 dólares respectivamente, en contraste con un promedio mundial de 2108 y 4083. Sin embargo, para la década de los noventa, Latinoamérica, con un nivel de 5065, queda rezagada frente al resto del mundo, que alcanza los 5150.

A este hecho se agrega la débil adaptabilidad de la región a los patrones de demanda de los países desarrollados entre 1985 y 2000, que, si se le compara con la registrada entre 1963 y 1985, sugiere una posición competitiva desfavorable de la región en relación con la de los países del Este Asiático. Únicamente México mejoró su situación en materia de adaptabilidad. En este sentido, para Palma (2009), “la abundancia de recursos naturales no puede considerarse una condición suficiente para explicar la falta de esfuerzos de inversión en diversificación de productos y mejoramiento” (p. 14).

Una posible explicación a la desaceleración referida anteriormente proviene de la propuesta teórica de Nicolás Kaldor (citado por Dasgupta y Singh, 2006), reconocido defensor de los procesos de industrialización, quien afirma que el sector manufacturero es clave para garantizar el crecimiento económico, tanto para los países ricos como para los países pobres. Así, de verificarse una desaceleración de la actividad industrial se podría aventurar una posible raíz del desfavorable desempeño descrito.

### ¿Existe desindustrialización en Colombia?

Sobrino (2012) hace un balance de los factores que caracterizan el proceso de desindustrialización y postula que, en general, la desindustrialización se trata de una desaceleración de la demanda de empleo en el sector industrial y una caída de la producción manufacturera. Por su parte, Paul Ferguson y Glenys Ferguson (2004) lo refieren como un proceso de contracción industrial, y Kongar (2008) postula que se trata de un cambio en la composición sectorial del empleo desde la industria hacia el sector servicios.

Sin embargo, la desindustrialización como proceso puede ser descrita en cuatro fases fundamentales, cuya condición precedente es la existencia de crecimiento industrial. Estas fases fueron descritas por Sobrino (2012):

- Crecimiento industrial: aumento absoluto en la producción y el empleo manufacturero.
- Desindustrialización inicial: crecimiento absoluto en la producción y el empleo acompañados de un incremento en la producción parcial del trabajo.

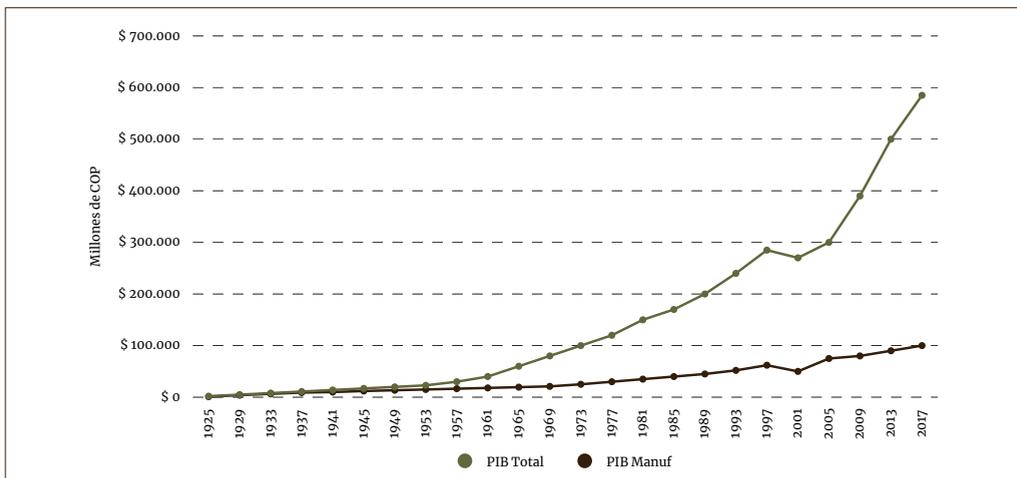


- Desindustrialización parcial: pérdida absoluta en el empleo o la producción.
- Desindustrialización total: disminución absoluta de la producción y el empleo. (p. 278)

La producción industrial colombiana registra poco dinamismo en décadas recientes, su participación en el PIB se desaceleró hacia finales del siglo XX y tuvo una leve recuperación a principios del siglo XXI. En este periodo se aprecia una desaceleración de la demanda de empleo en el sector, pasando de representar el 16,7 % del total en 1993 a 11,2 % en 2019; siendo esto evidencia de una desindustrialización parcial, toda vez que la producción total no se contrae y lo que se observa es una pérdida de participación del sector en la producción total del país, lo que es muestra de un estancamiento relativo frente a otros sectores de la economía, particularmente el sector de servicios. Esto va acompañado de una reestructuración del empleo donde el sector de servicios llega a representar el 26,8 % del total, con un incremento de cerca de 6 puntos porcentuales durante el periodo de análisis.

Si se analiza de forma más detallada el comportamiento de la producción industrial a través del índice de producción real, se puede encontrar una caída en tres momentos diferentes: 1996-1999, 2007-2010 y 2020. Lo que sugiere que el sector industrial colombiano fue vulnerable a los episodios de crisis económica experimentados en las dos últimas décadas del siglo XX y la primera del siglo XXI. Esta tendencia revela además que la creciente volatilidad derivada de la tercera ola de globalización incidió negativamente en el desempeño industrial.

Figura 1. Evolución del PIB y de la producción industrial (1925-2019)

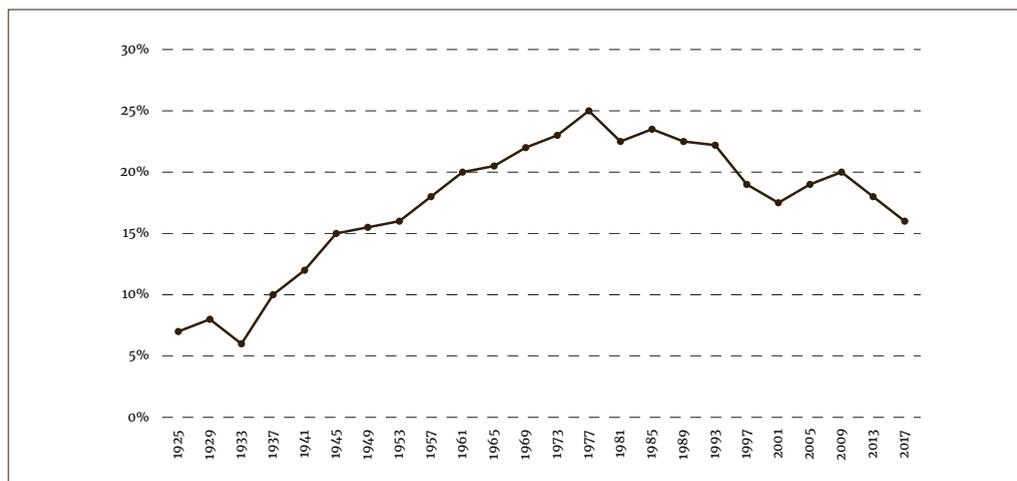


Fuente: elaboración propia con datos de la CEPAL (2020). Millones de pesos colombianos a precios constantes.



Se reconoce, además, en la figura 2, que la fase de crecimiento industrial tuvo lugar en el país hasta 1975 y que, a partir de entonces, se empezó a gestar la desindustrialización inicial en la que si bien había crecimiento de la producción industrial su dinamismo en relación con el PIB era menor. Ya para 1990, la desaceleración del sector se profundiza y se inició la fase de desindustrialización parcial. Esto a pesar del impulso que se intentó dar a los entes territoriales para promover sus propias políticas de desarrollo.

Figura 2. Evolución de la participación porcentual del PIB industrial con relación al PIB total (1925-2019)



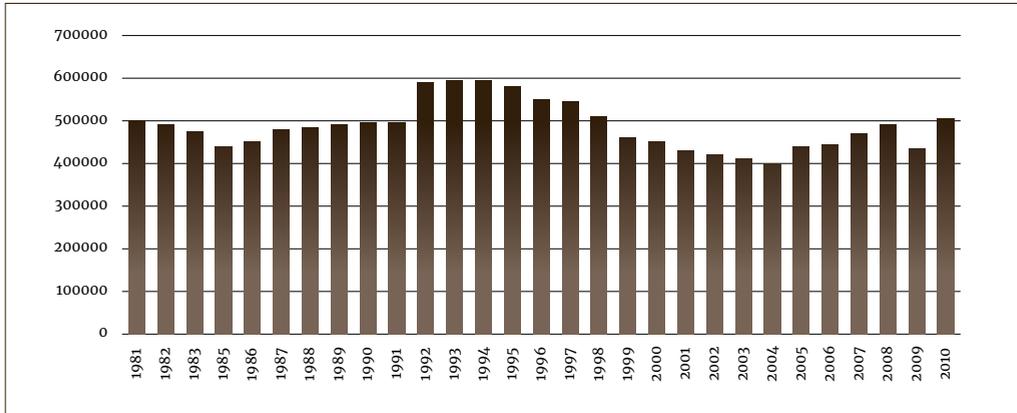
Fuente: elaboración propia con datos de la CEPAL (2020).

Por su parte, el comportamiento del empleo que se observa en la figura 3 sugiere poco dinamismo en la década de los ochenta, y una desaceleración importante a partir del segundo lustro de la década de los noventa, tendencia que se revierte de forma parcial hacia el año 2005 para luego retomar una senda descendente. Así las cosas, y de la misma forma que en el caso de la producción, se comprueba que los episodios de crisis económica mundial inciden negativamente en el comportamiento del empleo manufacturero y precipitan la pérdida de importancia del sector industrial en la estructura del empleo nacional.





Figura 3. Evolución del empleo manufacturero (1981-2010)



Fuente: elaboración propia a partir de INDSTAT (2020) y DANE (2020).

Sobre la base de la evidencia presentada es posible hablar de un proceso de desindustrialización parcial cuyas fases más marcadas ocurrieron en los periodos 1981-1989 y 1995-2005 y, aunque se evidencia una recuperación de la producción y el empleo, los niveles de participación del PIB industrial en el total de producción que se registraron en el primer lustro de los setenta difícilmente se volverán a presentar. Esto implica que el cambio institucional promovido en los noventa no logró revertir la tendencia de desaceleración industrial que se gestó a mediados de los setenta.

### El debate teórico sobre la naturaleza de la desindustrialización

Dentro del proceso de desindustrialización se han identificado factores explicativos de carácter endógeno y exógeno. En el primer grupo, se cuentan los precios relativos de los servicios en relación con el de los bienes y los procesos de integración vertical. Por su parte, dentro de los factores exógenos están la pérdida de competitividad, que tiene origen en el comportamiento de la tasa de cambio real, el costo de la mano de obra, entre otros. Actualmente, no existe consenso sobre si este proceso tiene un impacto positivo o negativo en el desempeño económico de los países.

Como se indicó anteriormente, para Kaldor podría tener un impacto negativo, al generar una pérdida de dinamismo y fuerza en los encadenamientos productivos, al tiempo que expulsa fuerza laboral hacia sectores menos eficientes, reduciendo la productividad general de la economía. Por su parte, el FMI evalúa el fenómeno como



positivo y, en un trabajo desarrollado por Rowthorn y Ramaswamy (1997), se postula que la desindustrialización es la consecuencia natural del dinamismo industrial en una economía desarrollada y que el comercio norte-sur tiene poco que ver con este fenómeno. De esta manera, sería la aceleración de la productividad en el sector la que explicaría la pérdida de importancia relativa sobre el total de producción.

Para el caso colombiano, Echavarría y Villamizar (2007), adoptando una postura cercana a los planteamientos de Rowthorn y Ramaswamy, asumen la desindustrialización como un proceso natural y encuentran que, a partir de la década de los noventa, es posible dar cuenta de una aceleración de la productividad en el sector industrial y una pérdida de participación de la industria sobre el total de producción como producto de procesos de recomposición productiva.

Estos puntos de vista pierden validez en relación con la información estadística presentada en el apartado anterior, dado que los resultados macroeconómicos de fin de siglo XX no sugieren una aceleración importante de la producción industrial y la aceleración de principios del siglo XXI encuentra una explicación satisfactoria en el auge en los precios de los commodities. Respecto a este punto, Ocampo y Martínez (2011) señalan que los países especializados en recursos naturales enfrentan bajo crecimiento del PIB per cápita en coyunturas desfavorables de los precios de productos básicos.

Además, en las posturas listadas anteriormente, llama la atención la poca referencia a las dinámicas de la economía mundial para explicar el proceso de desindustrialización, las menciones a estos procesos suelen ser marginales o se les resta importancia dentro de los planteamientos. Sin embargo, no puede descartarse el carácter exógeno del proceso, razón por la cual es preciso evaluar visiones que incorporen el vínculo con la economía mundial.

Es importante partir de la introducción de categorías conceptuales que favorezcan la comprensión de la naturaleza de las relaciones económicas a nivel mundial, sobre todo cuando las mismas cobran especial relevancia hacia finales del siglo XX, momento en el que el creciente dinamismo de la actividad comercial reactivó la interacción con los países de centro poniendo al país de manera directa en el radar de la economía mundo De acuerdo con Wallerstein (2005):

Es una gran zona geográfica dentro de la cual existe una división del trabajo y por lo tanto un intercambio significativo de bienes básicos o esenciales, así como un flujo de capital y trabajo. Una característica definitoria de una economía-mundo es que no está limitada por una estructura política unitaria. Por el contrario, hay muchas unidades políticas dentro de una economía-mundo. (p. 21)



La existencia de una economía-mundo implica que los procesos de transformación económica y el conjunto de relaciones sociales están mediadas en alguna forma por las dinámicas mundiales y, en consecuencia, imponen presión sobre el mercado doméstico y sobre el funcionamiento institucional de cada país, forzando un proceso de adaptación a las reglas de juego de los mercados internacionales.

Al mismo tiempo, la economía-mundo y sus patrones de división del trabajo permiten la reactivación de la relación de dependencia descrita por Cardoso y Faletto (1983), haciendo que se pueda hablar de un proceso de combinación de viejas y nuevas formas de dependencia. Castells y Laserna (1989) se refieren a este fenómeno:

En la raíz del deterioro de la situación social de América Latina está la combinación de viejas y nuevas formas de dependencia. Las nuevas formas de dependencia están vinculadas a la revolución tecnológica, que está reestructurando el sistema de producción, mientras que las viejas formas están ahora expresadas como dependencia financiera e imposición de políticas de austeridad por parte del capital internacional. (p. 536)

Por todo lo anterior, la transformación del modelo de desarrollo en el país lo convirtió en parte de una reestructuración de la división internacional del trabajo y pudo coadyuvar a la reactivación de las relaciones de dependencia que se habían creado en épocas precedentes bajo figuras como la condicionalidad del FMI, quien exigió cumplimiento de metas en materia de política macroeconómica para el otorgamiento de préstamos en la segunda mitad del siglo XX.

Aunado a esto, la existencia de un panorama de competencia mundial supuso un reto adicional para la economía colombiana: la conservación de su posición competitiva en este nuevo ajedrez político y económico. Posición que no se conservó de acuerdo con Salama (2011), quien además planteó que:

La desindustrialización que afecta varias economías emergentes, en especial a las latinoamericanas y la de la India desde hace unos años, es una desindustrialización pasiva. No es resultado –o lo es en menor medida– de una política de deslocalización, sino de una baja competitividad en el precio. (p. 35)

En esta misma dirección, Kalmanovitz (2010) integró parte de los factores exógenos al señalar que la desindustrialización no es un proceso específico para la economía colombiana dado que el país hace parte de un proceso mundial. Además, planteó que entre sus causas se puede citar la eliminación de la protección estatal para el sector y el proceso de apertura comercial.



En este breve recorrido por las posiciones en torno al problema de la desindustrialización llama la atención la falta de consenso y la abundancia de elementos de juicio para su valoración. Por ello, en el siguiente apartado se propone una revisión de estas hipótesis para evaluar cuáles de ellas resultan razonables y consistentes con la realidad colombiana.

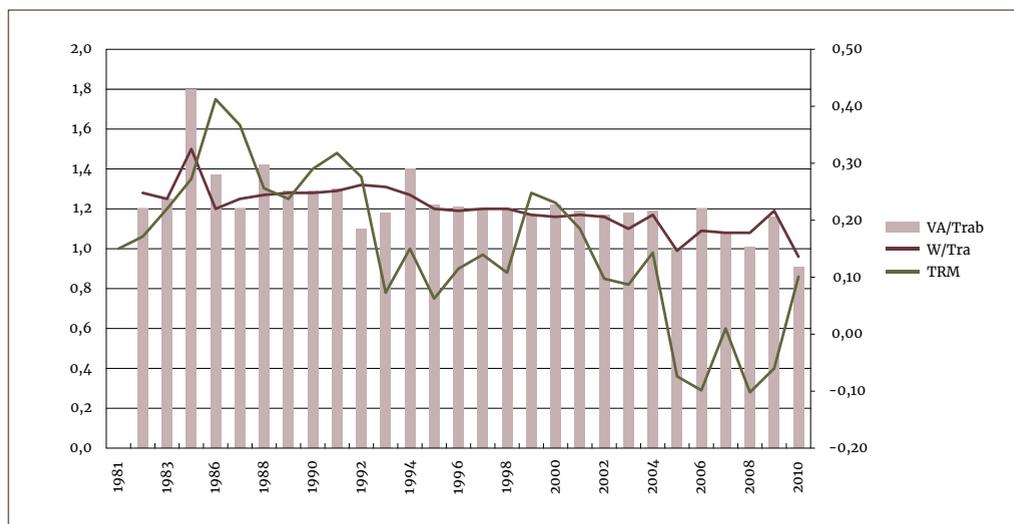
## Desindustrialización pasiva, dependencia tecnológica, poder gremial y desempeño económico en Colombia

### El desarrollo industrial colombiano y la economía mundial

Con el fin de verificar el comportamiento del sector industrial, se contrastaron la hipótesis de modernización de Rowthorn y Ramaswamy (1997), y la hipótesis de desindustrialización pasiva de Salama (2011).

En el primer caso se validó si el valor agregado por trabajador, como medida de productividad, mostraba una evolución favorable a lo largo del periodo bajo estudio, y en el segundo se verificó el cumplimiento del postulado que se presenta a continuación: “si la productividad laboral crece más rápido que la tasa salarial o si el tipo de cambio se deprecia –mientras las demás condiciones permanecen iguales–, la competitividad en precio se ve beneficiada y viceversa” (Salama, 2012, p. 37).

Figura 4. Productividad laboral, tasa salarial y tipo de cambio en Colombia (1981-2010)



Fuente: elaboración propia con base en INDSTAT (2020), Banco de la República (2020) y DANE (2020).



Mientras el FMI afirma que la reducción en la participación industrial se ha generado por el aumento de la productividad en el sector, la figura 4 evidencia que no existe una tendencia creciente en la productividad; por el contrario, esta crece a tasas muy cercanas a 0 en las décadas de 1980 y 1990. El carácter estático del valor agregado por trabajador sugiere que la desindustrialización no ha ocurrido en un contexto de aceleración de la productividad sectorial, por lo que no es posible validar la hipótesis de Rowthorn y Ramaswamy (1997).

En contraste, es evidente que la evolución de las tasas salariales y la productividad por trabajador guarda una estrecha relación, hecho que permite inferir que el país está experimentando una pérdida de competitividad en el precio asociada al sesgo revaluacionista reciente y, por lo tanto, experimenta una desindustrialización pasiva que coincide con el postulado de Salama. A partir de este argumento, es posible afirmar que el proceso de desindustrialización no responde a una dinámica propia del sector, sino a la combinación de choques negativos tanto en lo concerniente a productividad como a competitividad, al convertirse en producción relativamente más costosa frente a producción internacional de similares –o mejores– características de calidad.

Este carácter exógeno tiene consecuencias de orden institucional, ya que como refiere Guacaneme (2016, citando a Evans, 2007) existe una relación entre la crisis del Estado y la globalización, pues:

Es un hecho que aquel ha perdido autoridad, no por causa exclusiva de la segunda, pero sí esencialmente por ello, y concluye que “el creciente peso y el carácter cambiante de las relaciones económicas transnacionales sobre el curso de las últimas tres décadas han creado un nuevo y más limitado contexto para la acción estatal”. (p. 24)

Ahora bien, una vez verificada la naturaleza de la desindustrialización en Colombia, conviene preguntarse si la orientación al mercado que se originó en los noventa reprodujo relaciones de dependencia tecnológica y redefinió las relaciones entre el centro y la periferia. Para ello, es preciso llamar la atención sobre la participación en el comercio mundial de manufacturas de países en desarrollo en contraste con la que registran los desarrollados.

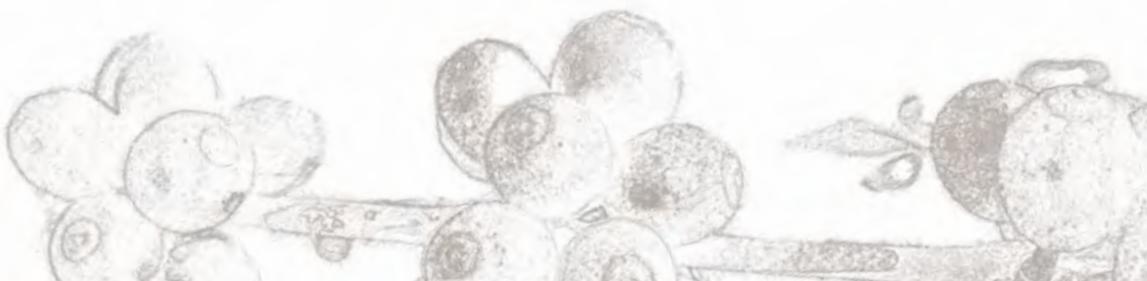
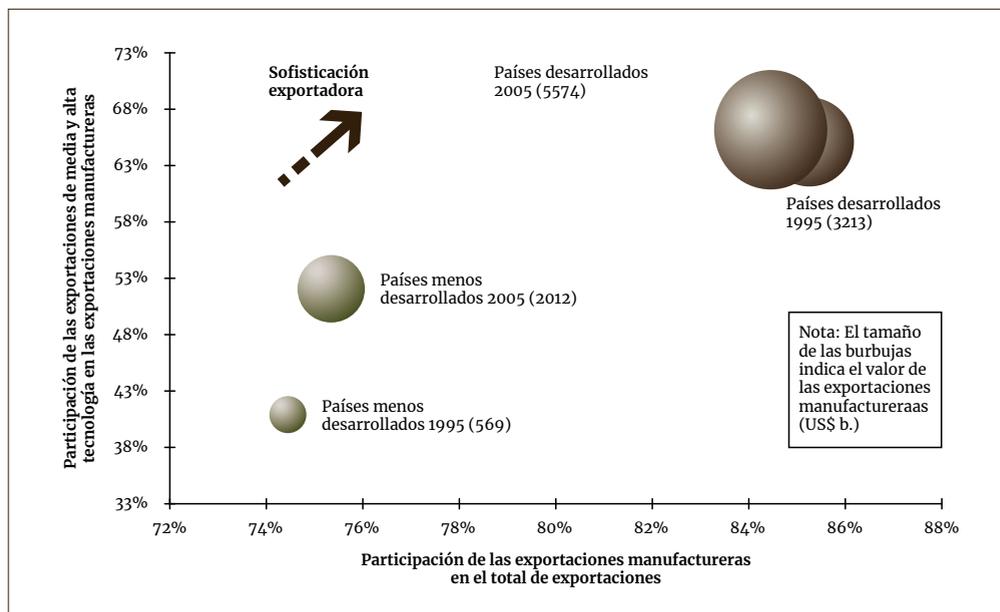




Figura 5. Exportaciones de manufacturas de media y alta tecnología mundo (1995-2005)



Fuente: Albaladejo (2008).

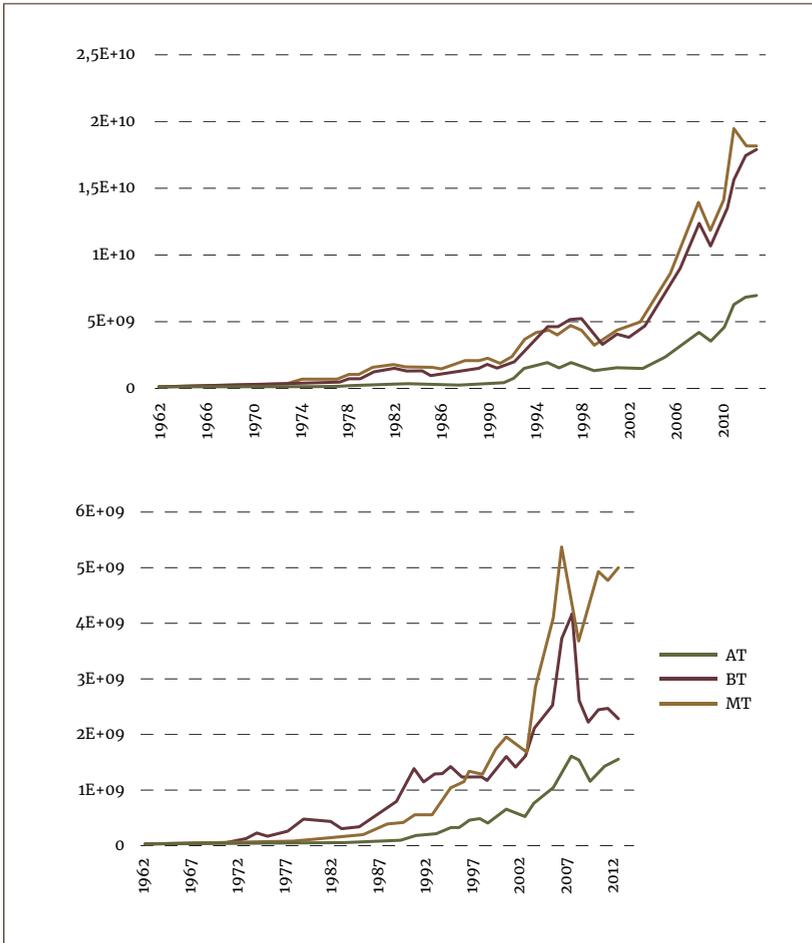
La información presentada en la figura 5 indica una evolución favorable de la participación de las exportaciones de media y alta tecnología entre 1995 y 2005, para el caso de los países menos desarrollados (pasa de 41% a 53%); entretanto, la variación en el caso de los más desarrollados es nula. Sin embargo, el valor de las exportaciones aún no resulta comparable con el de los más desarrollados, hecho que sugiere que las capacidades para la exportación de tecnología aún están concentradas en los países más desarrollados.

El caso colombiano refuerza este hecho ya que exhibe un desempeño poco notable en las exportaciones de media y alta tecnología que exhiben los países menos desarrollados. En la figura 6 se verifica esta tendencia. El valor de las exportaciones con alto contenido tecnológico ha crecido, pero el segmento de alta tecnología tiene un comportamiento menos dinámico que el registrado por los productos de media tecnología (dentro de los que se destaca el hierro y el acero) y de baja tecnología (en el que la industria textil sigue siendo importante).





Figura 6. Evolución de las importaciones (izq) y exportaciones (der) en Colombia por contenido tecnológico



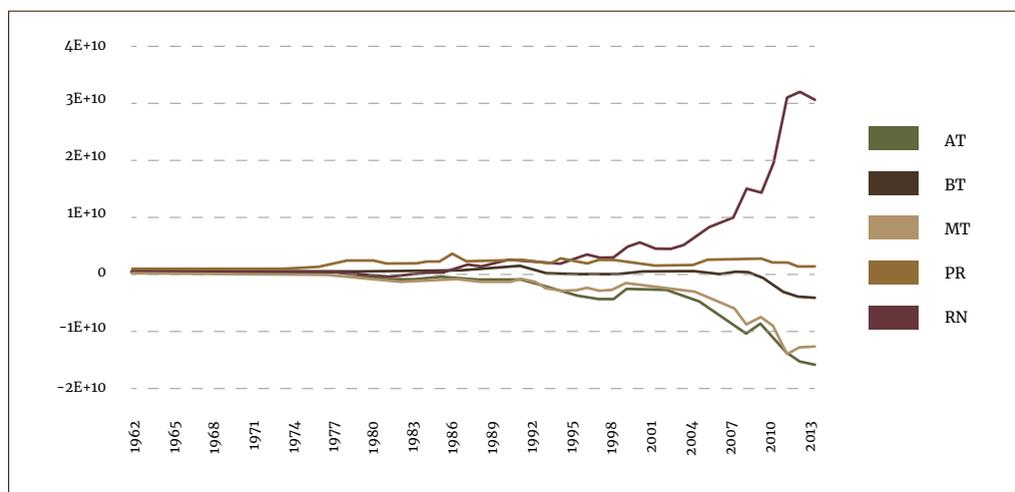
Fuente: elaboración propia con base en UNComtrade (2020).

Al mismo tiempo se evidencia un proceso de reprimerización a partir de 2005, momento en que las exportaciones de productos primarios y recursos naturales vuelve a tener la participación que había tenido al final de la década de 1970.

Por su parte, las importaciones de manufacturas de media y alta tecnología han registrado una tendencia creciente que pone al país en el escenario de los importadores de tecnología. Este hecho se refuerza con los resultados de la balanza comercial por contenido tecnológico, que se evidencia en la figura 7.



Figura 7. Balanza comercial colombiana desagregada por contenido tecnológico 1962-2013



Fuente: elaboración propia con base en UNComtrade.

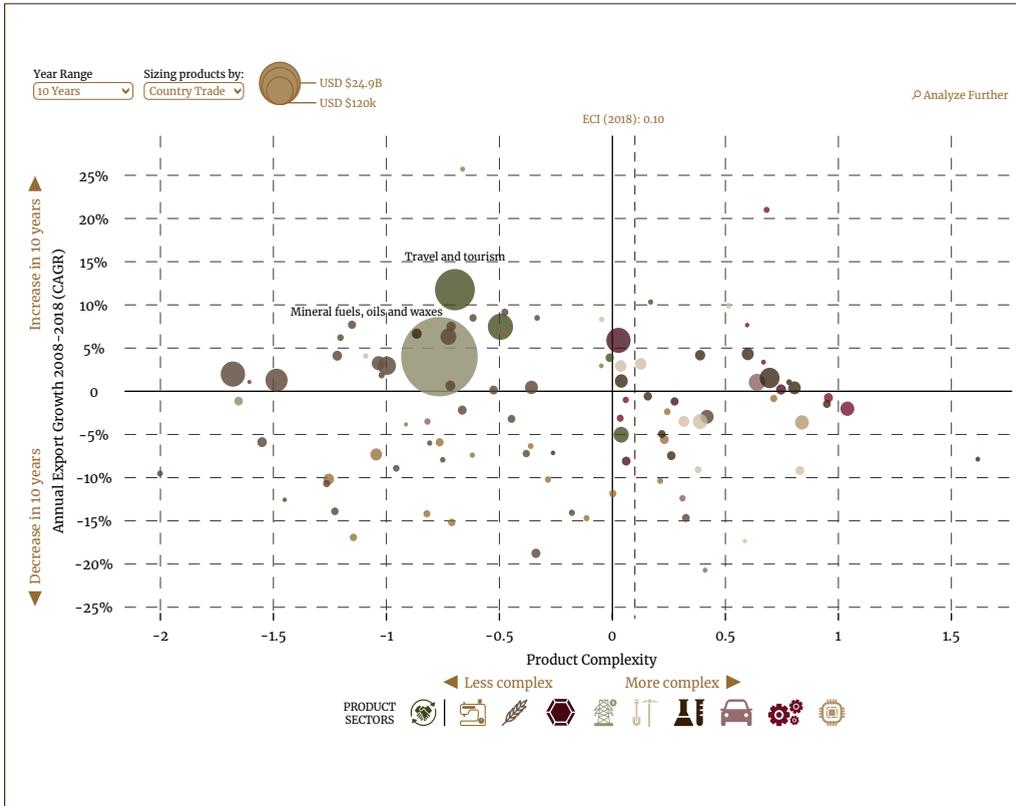
Las tendencias registradas en la balanza comercial validan la afirmación de Ocampo (2007), de acuerdo con la cual el país está expuesto a las fluctuaciones de los precios de los commodities como producto del elevado crecimiento de las exportaciones de productos basados en recursos naturales. Se verifica, además, que el país muestra tendencias consistentes con la postura de dependencia tecnológica de Castells y Laserna (1989), ya que, tras el inicio de la desindustrialización, tendió a convertirse en importador neto de tecnología, y su fuerte exportador se concentra en bienes primarios con escaso contenido tecnológico y muy bajos niveles de valor agregado.

En la misma línea, que permite reforzar el argumento de dependencia tecnológica, la figura 8 pone en evidencia que, durante los años 2008-2018, el país se dedicó a la exportación de bienes que requieren de menor complejidad dentro de su producción. Resalta que *Viajes y turismo*, así como *Transporte*, han incrementado su participación dentro de las exportaciones del país, pero estas son actividades que requieren menor complejidad para su desarrollo; mientras que la mayor parte de las actividades relacionadas con *metales y productos químicos*, que requieren mayor complejidad, han tenido un leve decrecimiento en las exportaciones totales del país.





Figura 8. Dinámica de crecimiento de las exportaciones



Fuente: *The Atlas of Economic Complexity* (2019).

Este panorama sitúa a la industria nacional en un escenario de dependencia frente a los países de mayor desarrollo, limitando sus posibilidades de competir en el mercado internacional ante la falta de innovación, haciendo más pequeño el mercado de este sector y desestimulando inversiones adicionales que permitan reactivar su crecimiento. Sobre esta base, es evidente que las dinámicas internacionales de integración en los noventa reforzaron la relación de dependencia y la incorporación de la economía colombiana en el sistema-mundo, hecho que pudo reducir el efecto de los cambios institucionales que se gestaron en el mercado doméstico para entonces. Este cambio en el balance de poder sin duda incidió en la capacidad de negociación de algunos grupos. De ahí que en la siguiente subsección se revise el proceso de transformación de la política industrial y del poder de los gremios.



## Política industrial y poder gremial

Un elemento que se suma a los referidos en apartados anteriores es la transformación de las condiciones de negociación colectiva que caracterizaron a los gremios a lo largo del siglo XX. En general, y coincidiendo con lo postulado por Kalmanovitz (2010), es evidente que a medida que se fue agotando el proceso de crecimiento industrial, la escisión entre poderes gremiales se hizo más fuerte.

Este hecho se vio reflejado incluso en los procesos de reforma constitucional, ya que, como documenta De Zubiría (2011), mientras que en la composición de la Asamblea Nacional Constituyente de 1952-1957 se contó con la presencia explícita de diez delegados de los gremios, dentro de los que estaban la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), la Federación Nacional de Ganaderos (Fedegan), Asobancaria y la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), en la Constitución de 1991, las deliberaciones ocurrieron primero en las comisiones conformadas por delegados de los partidos políticos y posteriormente fueron sometidos a debates con participación de los gremios para el logro de consensos. Dentro de estos consensos se cuentan la declaratoria del Estado social de derecho, la autonomía de las entidades territoriales, el reconocimiento de derechos de primera, segunda y tercera generación, así como los principios de eficiencia, eficacia y economía. Estos últimos alineados con las transformaciones de la economía mundial que se discutieron en los apartados previos.

El cambio en el balance de poder se puede rastrear a lo largo de la historia nacional. El proyecto industrializador en Colombia se sitúa alrededor de 1930, cuando, como producto de la aguda crisis económica mundial, se emprende un plan de reactivación económica caracterizado por la expansión del crédito doméstico y el refuerzo del arancel como mecanismo para controlar la tasa de cambio (Ocampo, 2007). A partir de entonces se emprende un proceso que Bértola y Ocampo (2012) describieron como industrialización guiada por el Estado. En este entorno, se expande el empleo industrial, se fortalecen industrias de baja tecnología como la industria textil y se alienta el uso de capital en nuevos subsectores industriales como el petroquímico.

Estos hechos demuestran que el Estado jugó un rol protagónico en la expansión del sector y puso en marcha una serie de políticas proindustriales que se reforzaron con el paso del tiempo a raíz de la creación de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI). A este respecto Sáenz (1990) señala que:

La creciente influencia de los poderosos industriales sobre el Poder Ejecutivo se vio reflejada también en el manejo de la política comercial de Colombia, la cual cayó rápidamente en manos de los directivos de la ANDI en los últimos años de la década de los cuarenta. Incluso Hernán Jaramillo

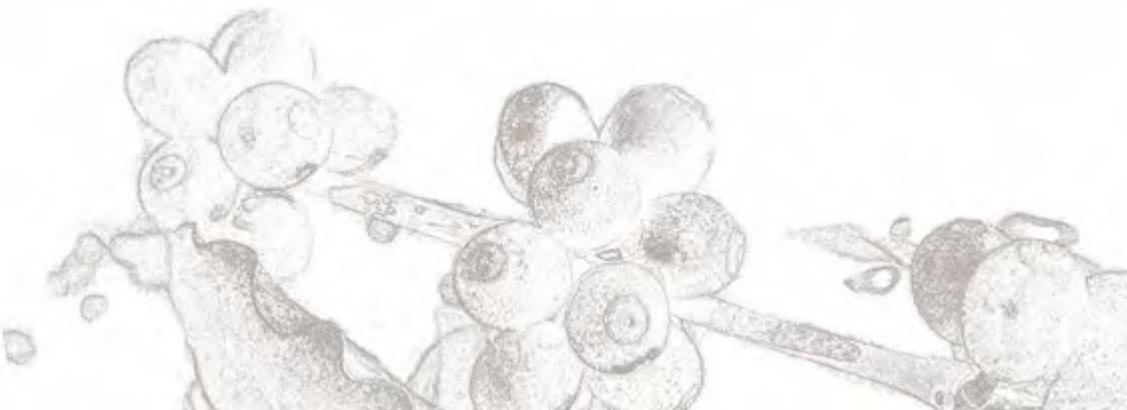


Ocampo, un manizaleño que había estado fuertemente comprometido con los cafeteros en los comienzos de su vida profesional, y quien se vinculó al gobierno de Ospina Pérez, primero como Secretario para Asuntos Económicos, después como Ministro de Hacienda, se vio obligado a ceder con renuencia a muchas de las exigencias de los industriales. (p. 98)

La industria nacional se construyó sobre la base de un creciente poder gremial acompañado de una política de protección arancelaria que se agudizó entre 1945-1955. Nuevos centros económicos surgen en el país y otros tantos se consolidan como producto del conjunto de políticas adoptadas por el Gobierno nacional. En este entorno, el Valle del Cauca se consolida como la economía más promisoriosa del suroccidente del país, y Bogotá se erige como un centro económico importante.

Aunque el proteccionismo fue importante en la consolidación de la clase industrial entre 1930 y 1950, también lo fue la expansión de la economía cafetera. En el marco del modelo de desarrollo industrial cafetero, el dinamismo exportador y el establecimiento de acuerdos para la regulación de la oferta de grano se convirtieron en claves del crecimiento industrial. Al tiempo que se consolida la relación café e industria, surgen nuevas relaciones con la economía de Estados Unidos, quienes, ante la desaparición de la demanda europea por el grano en el marco de la Segunda Guerra Mundial, se convierten en el principal mercado de destino del café colombiano.

Lo anterior implica que, incluso en la fase más intensiva de la protección, el país no se aisló de la economía mundial. A pesar de ello, el protagonismo de los gremios se mantuvo hasta los noventa, momento en el cual las instituciones derivadas de la globalización debilitaron las relaciones domésticas y produjeron cambios en la injerencia de los gremios en el diseño de políticas económicas. Sectores que gozaron de protección en periodos previos tuvieron que someterse a las condiciones de competencia de los mercados internacionales. Esto es, se produjo un cambio institucional cuyo sistema de normas reguló las relaciones económicas existentes hasta entonces y entró en una relación simbiótica con el sistema internacional.





La eliminación de la protección se puede rastrear con la desgravación arancelaria que se promueve a partir de la reactivación de los flujos de capitales tras la crisis de deuda de 1982, esto es, en 1984. De ahí en adelante, el gobierno iniciará la eliminación de la protección con el paso de partidas del régimen de previa a libre importación.

Con la desgravación se eliminó el factor de cohesión más importante del poder gremial que se consolidó hacia los cincuenta y surgieron las fracturas en sus mecanismos de acción colectiva. El contraste se expresa en la contradicción que propone Rettberg (2001), según la cual en los cincuenta la estructura gremial se organizó bajo el régimen proteccionista de la política industrial, mientras que para los noventa el mundo globalizado exigió una conciliación de las preferencias de gremios y grupos que finalmente no tuvo lugar. De esta forma, lo que en otra época supuso un mecanismo efectivo de unificación, se convirtió en fuente de separación en un contexto de crisis.

Los hechos descritos se sumaron a las condiciones exógenas que afectaron el desarrollo industrial de finales de siglo XX, desestructurando parte de los engranajes institucionales que habían caracterizado la fase de crecimiento industrial.

### **Las transformaciones en la estructura productiva con las reformas de los noventa**

Con el fin de ahondar sobre la relación existente y las hipótesis establecidas hasta el momento, se propone realizar un análisis de componentes principales<sup>1</sup> con las seis variables de interés: PIB real, PIB Manufacturero (PIBM), ocupados en la agricultura, ocupados en la industria, ocupados en servicios, y la tasa representativa del mercado (TRM). Las variables referidas permiten aproximarse a los cambios en la estructura productiva nacional.

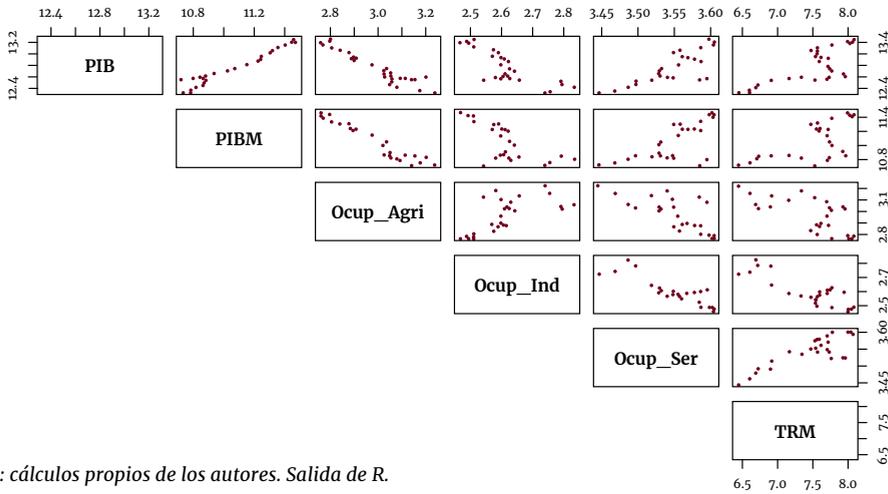
Un análisis inicial de las correlaciones evidencia que existe:

- Relación lineal significativa y directa entre PIB y PIBM (0,9794)
- Variación del PIB relacionada con la variación positiva de los ocupados en el sector servicios (0,8104), y variaciones negativas con los ocupados en la agricultura (-0,9547) y la industria (-0,8138).
- Correlación entre la TRM y los ocupados en la industria y los servicios, pero en el primer caso con una relación inversa (-0,8224) y en el segundo una relación directa (0.8235).

1. El método de componentes principales permite simplificar la complejidad de las muestras de diferentes dimensiones, sintetizando la información que aporta cada variable en pocos componentes.



Figura 9. Correlación entre variables



Fuente: cálculos propios de los autores. Salida de R.

De manera complementaria, con base en la matriz de correlaciones obtenida se calculan tres componentes ortogonales para profundizar en la relación de las variables<sup>2</sup>. Estos componentes explican el 93,9 % de la varianza acumulada: 82,88 % aportado por el primer componente y 11,03 % por el segundo componente<sup>3</sup>.

Como evidencia la tabla 2, dentro del primer componente, la TRM tiene el valor propio más alto dentro del vector, implicando que es la variable más importante para el cálculo. Esto implicaría que la política cambiaria es fundamental durante el periodo de estudio. Por otro lado, la similitud entre los valores propios del PIB y del PIB manufacturero, con una magnitud diferente a la TRM, resalta que la política cambiaria no se ha relacionado con las políticas industriales.

Tabla 2. Componentes principales

	Componente principal 1	Componente principal 2
PIB	0,4564	0,4764
PIBM	0,3784	0,5477
Ocupados sec. Agrícola	-0,2144	-0,2696
Ocupados sec. Industria	-0,1429	0,0095
Ocupados sec. Servicio	0,0644	-0,0021
TRM	0,7603	-0,6327

Fuente: cálculos propios de los autores.

- En el cálculo se estandarizan las variables para que tengan media cero (0) y varianza uno (1) y evitar sesgo dentro del análisis.
- La matriz permite calcular cuatro componentes adicionales, pero estos tienen aportes marginales sobre la varianza total (6,1%), razón por la cual se excluyen de la interpretación.



Ahora bien, el nuevo espacio representado por los componentes en la figura 9 permite identificar un comportamiento que no corresponde a una distribución normal, sino que genera cuatro tendencias dentro del periodo: uno que agrupa los valores entre 1991 y 1995; otro que agrupa los valores entre 1996 y 1999, seguido de un agrupamiento que incluye el periodo 2000 a 2012, y, finalmente, un nuevo cambio entre 2013 y 2018.

Las tendencias observadas pueden explicarse de acuerdo con el enfoque neo-desarrollista, según el cual existe una relación directa entre el tipo de cambio y el crecimiento económico. Desde esta postura, es posible identificar tres canales de transmisión diferentes: el canal de intensidad laboral, el canal macroeconómico y el canal de desarrollo (Dvoskin y Feldman, 2016). De acuerdo con el primero de estos, un aumento de la tasa de cambio conlleva a una caída en el salario real, lo que permite a las empresas aumentar la contratación, estimulando la economía, tanto en términos de producción como de demanda. El segundo canal actúa a través de un abaratamiento de las mercancías exportables de forma que aumente la demanda externa de la producción nacional. Finalmente, el canal de desarrollo actúa a través del estímulo a la recomposición del aparato productivo con un mayor incentivo hacia los bienes transables de carácter industrial.

Para el escenario colombiano de la década de los noventa, el esfuerzo por mantener una tasa de cambio baja y con una depreciación lenta y controlada a través de la política cambiaria, que fuera compatible con el control inflacionario impuesto al Banco de la República, redujo la capacidad de acción de estos tres mecanismos, pues no permitió un aumento de la tasa de cambio que respondiera a la dinámica de la demanda de divisas, pero tampoco evitó la constante depreciación del peso colombiano.

De esta forma, impidió una caída sustancial en el costo de la mano de obra desincentivando la contratación, y mantuvo los precios de las importaciones artificialmente bajos causando un desestímulo a la producción nacional, la cual venía perdiendo competitividad frente a la de otros países de la región (mientras la depreciación alcanzó niveles superiores al 400 % en Argentina entre 1990 y 1992, y en Chile un 50 % en el mismo periodo, Colombia se enfrentó a una apreciación en este mismo periodo y la depreciación solo alcanzó un 87 % durante los primeros 7 años de la década hasta antes del inicio de la crisis de final de siglo). Finalmente, la política cambiaria en el contexto de apertura favoreció la producción de bienes no transables, lo que llevó a que pese al aumento de la tasa de cambio se generara un creciente déficit comercial y un endeudamiento interno y externo que condujo a la posterior crisis.

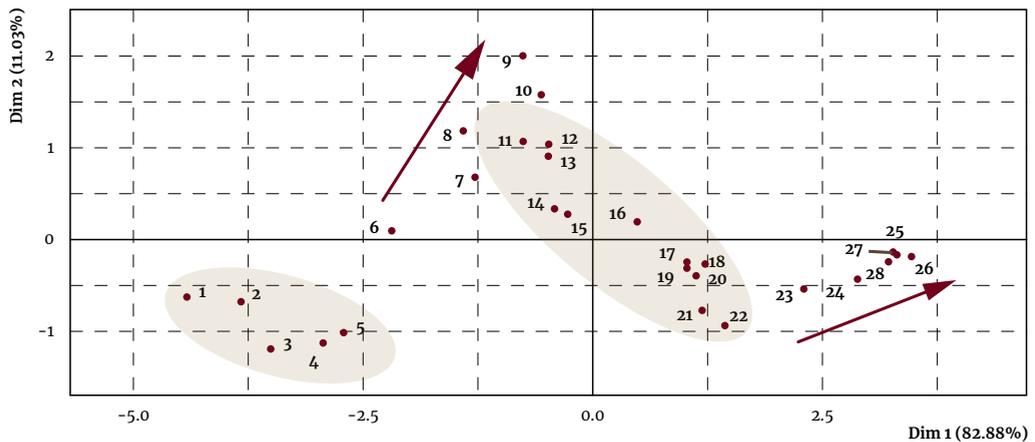
Después de septiembre de 1999, al liberar el mercado cambiario y permitir la depreciación, el encarecimiento de las importaciones, junto con la crisis que se generó en el país, permitieron una estabilización del comercio exterior, así como al-



canzar algunos superávits en el inicio del siglo XXI. Sin embargo, esta segunda etapa duró poco y tras superar la crisis y con una flotación libre de la moneda, el mercado empieza a recibir los choques externos que produjeron el aumento en los precios de los commodities (particularmente petróleo y carbón) y la alta movilidad de los capitales que huían de la crisis de 2008 que se concentraba en los países desarrollados. La suma de estos efectos condujo a una fuerte apreciación de la moneda local, lo cual –ya sin controles, atenuantes o compensaciones desde la política económica– pone en marcha los tres mecanismos de transmisión, solo que, causando efectos negativos al encarecer la mano de obra, hacer menos competitiva la producción nacional y estimular la producción de bienes no transables.

Paradójicamente, por la combinación de choques externos que condicionaban la tasa de cambio y políticas cambiarias específicas en cada periodo, Colombia termina por sufrir efectos muy similares en entornos opuestos de depreciación y apreciación, evidenciando la vulnerabilidad externa del país.

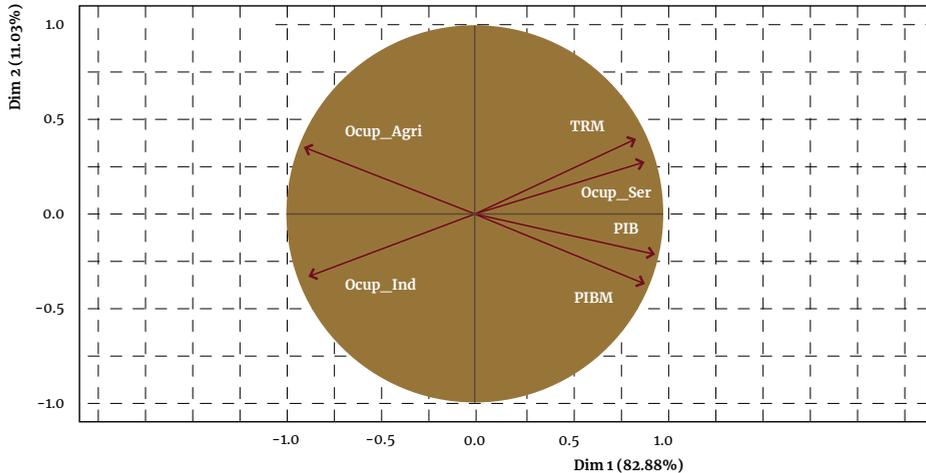
Figura 10. Componentes principales por individuo



Fuente: cálculos propios de los autores. Salida de R.

Se evidencia una correlación lineal entre la TRM y los ocupados del sector servicios, así como entre el PIB y el PIB manufacturero. Sin embargo, se hace evidente que los ocupados del sector agrícola y los ocupados del sector industrial tienen direcciones contrarias a las variables previamente mencionadas. Esto indica nuevamente que, durante los 28 años estudiados, las políticas cambiarias no han incidido sobre el incremento de la actividad industrial del país, menos aún sobre la creación de empleos en esta.

Figura 11. Componentes principales por variables



Fuente: cálculos propios de los autores. Salida de R.

Las tendencias observadas dan cuenta de los cambios estructurales experimentados por la economía colombiana a partir de los noventa y revelan el peso de factores exógenos en la determinación del rumbo de la economía colombiana (Villamil, 1998).

## Conclusiones

Las posibilidades de mejora en el agenciamiento del desarrollo que se derivaron del cambio institucional en los noventa chocaron con las transformaciones y mecanismos de funcionamiento de la economía mundial. El caso de la industria que se presentó en este trabajo permite poner en evidencia el pulso entre los propósitos de transformación de la economía a nivel doméstico y la dinámica de los mercados mundiales. La transformación global fue más importante para explicar el cambio estructural de la economía cuando se le compara con los efectos del cambio institucional.

Respecto a los cambios experimentados en el sector industrial, se tiene que la hipótesis de modernización no puede ser validada en el estudio de las dos últimas décadas del siglo XX. La desaceleración de la productividad de América Latina en relación con otras regiones y la imposibilidad de responder de manera efectiva a los retos de la economía mundial, permiten descartar un proceso de modernización como causa principal de la desindustrialización.



La hipótesis de desindustrialización pasiva de Pierre Salama, por el contrario, es más consistente con la experiencia colombiana que, además, se ve influida por el rol del país en la relación centro-periferia que se establece en los sistemas mundo y que define los patrones de especialización en el comercio internacional y el engranaje institucional que rodeó el surgimiento y consolidación de los poderes industriales en el país.

Los tres elementos referidos permiten sacar varias conclusiones: en primer lugar, la desindustrialización no es un proceso inducido, sino creado por las precarias condiciones de competitividad que tiene el país como producto de su posición periférica; en segundo lugar, este proceso está generando fuerzas circulares que limitan la posibilidad de que el sector encuentre una dinámica propia que le permita recuperar competitividad al enfrentarse a un mercado limitado y cautivo por parte de los países más desarrollados.

Este panorama deja clara la necesidad de una política industrial activa que lidere un proceso de reindustrialización y que busque mitigar los efectos de las fuerzas exógenas que han afectado al sector. Política que, sin embargo, se enfrenta con la reducida voluntad política y con la pérdida progresiva del poder de negociación de la ANDI.

## Referencias

- Albaladejo, M. (2008). *Mapa industrial del mundo y en posicionamiento competitivo de Nicaragua*. UNIDO.
- Cardoso, F. y Faletto, E. (1983). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo Veintiuno Editores.
- Castells, M. y Laserna, R. (1989). The New Dependency: Technological Change and Socioeconomic Restructuring in Latin America. *Sociological Forum*, 4(4), 535-560.
- Dasgupta, S. y Singh, A. (2006). *Manufacturing, services and premature deindustrialization in development countries*. United Nations University.
- De Zubiría, A. (2011). Claro oscuros de la Constitución Política de 1991. *Criterio jurídico garantista*, 3(4), 174-197.
- Dvoskin, A. y Feldman, G. (2016). Política cambiaria, distribución del ingreso y estructura productiva. En CEPAL (Ed.), *Estructura productiva y política macroeconómica* (pp. 63-101). CEPAL.
- Echavarría J. y Villamizar, M. (2006). *Desindustrialización en Colombia*. En M. Urrutia y J. Robinson (Eds.), *Economía colombiana en el siglo XX*. Fondo de Cultura Económica.
- Ferguson, P. y Ferguson, G. (1994). *Industrial economics. Issues and perspectives*. MacMillan.



- Guacaneme, R. (2016). El concepto de globalización en las altas cortes colombianas. *Cuadernos de la Maestría en Derecho*, (5), 9-54.
- Kalmanovitz, S. (2010). *Nueva historia económica de Colombia*. Taurus.
- Kongar, E. (2008). Is desindustrialization good for women? Evidence from the United States. *Feminist economics*, 14(1), 73-92.
- The Atlas of Economic Complexity (2019). *Export Growth Dynamics*. <https://atlas.cid.harvard.edu/countries/49/growth-dynamics>
- Ocampo, J. (Comp.). (2007). *Historia económica de Colombia*. Tercer Mundo Editores.
- Ocampo J. y Bértola, L. (2012). *Desarrollo, vaivenes y desigualdad: una historia económica de América Latina desde la Independencia*. Secretaría General Iberoamericana.
- Ocampo J. y Martínez, A. (2011). *Hacia una política industrial de nueva generación para Colombia*. Jimeno Acevedo y Asociados.
- Palma, G. (2009). Flying geese and waddling ducks: the different capabilities of East Asia and Latin America to “demand-adapt” and “supply-upgrade” their export productive capacity. En M. Cimoli, G. Dosi y J. Stiglitz (Eds.), *The Political Economy of Capabilities Accumulation: the Past and Future of Policies for Industrial Development*. Oxford University Press.
- Rendón, J. y Cardona, C. (2015). Las dificultades para estructurar políticas públicas industriales en Bogotá 1991-2012. *Dimensión empresarial*, 13(2), 87-111.
- Rettberg, A. (2001). Dos crisis, dos desenlaces: retos y realidades del empresario organizado colombiano en los años cincuenta y noventa. *Revista de estudios sociales*, (8), 85-92.
- Rowthorn, R. y Ramaswamy, R. (1997). *Deindustrialization: causes and implications*. International Monetary Fund.
- Salama, P. (2011). Globalización comercial: desindustrialización prematura en América Latina e industrialización en Asia. *Comercio Exterior*, 62(6), 34-44.
- Sáenz, E. (1990). Industriales, proteccionismo y política en Colombia. *Revista de Historia crítica*, (3), 85-105.
- Sobrinho, J. (2012). Fases y variables vinculadas a la desindustrialización: un análisis en dos escalas territoriales. *Estudios demográficos y urbanos*, 27(2), 273-316.
- Villamil, J. (1998). Colombia: Estructura industrial e industrialización. *Revista de planeación y desarrollo*, 29(1), 257-322.
- Wallerstein, I. (2005). *Análisis de sistemas mundo: una introducción*. Tercer Mundo Editores.



### Bases de datos consultadas

Banco de la República. (2020). Base de datos. <https://www.banrep.gov.co/es/-estadisticas>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). Datos y estadísticas. <https://www.cepal.org/es/datos-y-estadisticas>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (DANE). (2020). Estadísticas por tema. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema>

Industrial Statistics Database. (INDSTAT). (2020). Base de datos. <https://stat.unido.org/>

International Trade Statistics Database. (2020). Base de datos. <https://comtrade.un.org/>

