

(versión preliminar No citar sin autorización del autor)

## EXPERIENCIAS DE REESTRUCTURACION INDUSTRIAL

Juan José Echavarría  
FEDESARROLLO  
Julio 22, 1989.

### INTRODUCCION

Desde 1974 la industria Colombiana ha dejado de jugar el papel líder que le corresponde al crecer a tasas menores que el resto de la economía. La crisis se debe a una caída en el cambio técnico. El crecimiento (per capita) se hizo más costoso, y se requiere ahora de mayores niveles de inversión para crecer. La caída en la importancia del cambio técnico se observa tanto en la industria como en el conjunto de la economía; también se observó en Latin América durante los setentas.

Es el momento de repensar el modelo de acumulación del país y de sopesar las ventajas y desventajas de políticas industriales alternativas. Los resultados de dos o más décadas de investigación sobre estrategias de crecimiento reflejan en forma contundente la necesidad de generar un mayor nivel de exportaciones industriales. Quedan pocos proteccionistas a ultranza. Como afirma Cardoso, la historia les (nos) puso una trampa a los pesimistas: los países subdesarrollados crecieron a las mayores tasas de su historia cuando el pensamiento dependentista se encontraba en su apogeo<sup>1</sup>

El crecimiento de los países del Sudeste Asiático, además de excepcionalmente alto, ha sido barato gracias a un elevado nivel de cambio técnico no han requerido de niveles excesivos de inversión o empleo. Mayores reservas existen sin embargo sobre aquellos elementos que llevan al éxito exportador. Es necesario abrir simultáneamente las importaciones?. Totalmente?. Prueba la experiencia descrita que el libre mercado funciona en forma óptima?. Es inconveniente la intervención gubernamental?.

Desde 1985 la comunidad internacional (e.g. el Plan Baker, también en el nuevo Plan Brady) reconoce que la falta de crecimiento es uno de los obstáculos centrales al pago adecuado de la deuda. Se asigna un rol central al Banco Mundial en la coordinación del proceso. Es coincidencia afortunada, en mi concepto, que el Banco proponga un progra de reconversión industrial en el momento en que

<sup>1</sup> F.H.Cardoso, 1977, p.. Citado por P.Bardham, 1988, p.59.

el país se ve avocado, de todas formas, a replantear su estrategia industrial.

El presente artículo constituye el informe de avance de un trabajo que será discutido en un simposio internacional sobre reestructuración industrial organizado por CEPAL. Estudia en algún detalle la reestructuración industrial adoptada por los países del Sudeste Asiático a partir de mediados de los sesentas, la Chilena a partir de 1973, y la reestructuración Española antes de ingresar al Mercado Común Europeo (falta). Cuáles son las lecciones para Colombia?

La primera parte de la Sección I indica el papel central jugado por la industria en el patrón de crecimiento de la economía Colombiana. Este se ha basado en aumentos del stock de capital, y en la reasignación de factores productivos hacia sectores (como el industrial) con alta productividad. Probablemente se justifique promover el crecimiento de la industria aún si ésta no produce a los niveles de eficiencia deseables o aún posibles. Por supuesto, sería aún más deseable contar con una industria que, además, produzca eficientemente.

La segunda parte asigna la actual crisis industrial a la caída del residuo, fenómeno generalmente asociado con una caída en el cambio técnico. Este parece ser un fenómeno común para el conjunto de Latino América. La parte final de la Sección muestra el papel central del cambio técnico en las economías exportadoras.

La Sección II indica los elementos centrales de la exitosa experiencia de reestructuración asiática, y contrasta la versión neoclásica con aquella que Westphal denomina de estrategias industriales. No se trata en forma alguna del libre mercado, pero el nivel de protección es sustancialmente menor que en Latin América. El éxito se mide siempre en términos de exportaciones, y el papel del estado ha sido mucho más dinámico y flexible que en Latin América. Nuestra lectura de dicho proceso no debe servir de consuelo a proteccionistas a ultranza en Latin América.

La Sección III discute el experimento más ortodoxo adelantado por país alguno durante el presente siglo. Se trata de una estrategia enteramente diferente a la del Asia, y ha sido un fracaso en términos económicos. El 'milagro' Chileno consiste en que no haya habido un mayor nivel de descontento social aún bajo un régimen político de tal naturaleza.

La Sección IV discute el marco conceptual de reestructuración propuesto por el Banco Mundial a la luz de las dos experiencias mencionadas. El artículo termina con algunas apreciaciones globales sobre el caso Colombiano.

## I. INDUSTRIA, CRECIMIENTO y CAMBIO TECNICO

### A. INDUSTRIA Y CRECIMIENTO<sup>2</sup>

Existen dos posiciones claramente diferenciables sobre los factores determinantes del crecimiento económico.<sup>3</sup> La tradición neoclásica presupone la existencia de competencia perfecta, altas elasticidades de sustitución, y equilibrio. El valor de la productividad marginal de cada factor coincide en los diferentes sectores, y ello significa que la demanda y la reasignación de factores no juega papel alguno. El conjunto de la producción se caracteriza mediante una función de producción del tipo  $Y=A.K^aL^{(1-a)}$ , y su crecimiento dependerá del crecimiento de los factores ( $G_K$ ,  $G_L$ ) y del crecimiento en  $A$  (el llamado 'residuo', asociado en la literatura con el nivel de cambio técnico):

Formalmente:

$$G_Y = G_A + a.G_K + (1-a).G_L \quad (1)$$

donde:

$G$ : Tasas de crecimiento de las variables;  $A$ : Residuo;  $K$ : Stock de capital;  $L$ : Mano de Obra empleada;  $a$ : Participación del capital en el valor agregado.

Una visión alternativa, más amplia, y también más relevante para el análisis del crecimiento en países subdesarrollados<sup>4</sup> considera que una re-localización de factores puede acelerar el crecimiento. Requiere una síntesis de factores de oferta y de demanda en el análisis. La existencia de grandes 'desequilibrios' en la economía brinda mayores oportunidades de crecimiento, a pesar de que la economía neoclásica está, por definición, en el mayor nivel de ingreso potencialmente obtenible.<sup>5</sup>

Algunos autores han investigado con éxito la influencia de factores diferentes al capital, trabajo, y residuo en el crecimiento. Entre dichos factores se encuentran la reasignación de trabajo y capital,

<sup>2</sup> Basado en J.J.Echavarría, 1989, pp.7-12

<sup>3</sup> La comparación entre las dos visiones se basa en H.Chenery, et.al, 1986, Capítulo I.

<sup>4</sup> Para los cuales los cambios en la estructura productiva ocurren más rápido; donde la incertidumbre sobre el futuro es mayor; con obstáculos importantes a la movilización de los factores productivos.

<sup>5</sup> El insatisfactorio crecimiento de Inglaterra durante las últimas cuatro o cinco décadas (comparado con otros países Europeos) ha sido atribuido, en buena parte, a la ausencia de trabajadores 'excedentes' potencialmente utilizables en el resto de la economía. Ver E.Denison, en R.Caves y Asociados, 1968, p.253.

CUADRO 1  
FUENTES DE CRECIMIENTO EN Colombia. EL PAPEL JUGADO POR LA INDUSTRIA Y LAS EXPORTACIONES.

I. RESULTADOS DE LAS REGRESIONES (Gy vs)

	Constante	I/Y	G1	Y1.Y1/Y	GL1.L1/L	GE.E/Y	S.E(%)	D.W
A.1926-80								
Ecuación 1	0.01 III.	0.18 (2.38)	0.05 (0.16)				2.27	1.67
Ecuación 2	3.24 IV.	0.15 (2.12)	0.01 (0.03)	1.19 (2.45)	0.85 (0.52)		2.16	1.78
Ecuación 3	0.00 (-0.07)	0.12 (1.86)	0.01 (0.06)	1.79 (4.00)		5.72 (3.40)	1.94	2.02

II. MEDIA

	Gy	I/Y	G1	GY1.Y1/Y	GL1.L1/L	GE.E/Y
A.1926-80	4.88	21.47	0.03	1.11	0.002	0.001

V. CONTRIBUCION AL CRECIMIENTO.

	Gy	Residuo	I/Y	G1	GY1.Y1/Y	GL1.L1/L	GE.E/Y
A.1926-80							
Ecuación 1	4.88	1.10	3.78	0.00			
Ecuación 2	4.88	0.33	3.22	0.00	1.33	0.001	
Ecuación 3	4.88	0.30	2.58	0.00	2.00		0.004

G indica tasa de crecimiento anual

I: Inversión (publica y privada); Y: PND; Y1: Producción Industrial; Li: Empleo Industrial; L: Empleo Total; E: Quantum de Exportaciones.

Fuentes:

Metodología:

La metodología empleada está basada en G.Feder, en H.Chenery, 1986.

Contribución' calculada como el producto del coeficiente de la regresión y su valor medio.

## B. LA ACTUAL CRISIS INDUSTRIAL.

La industria Colombiana ha crecido a una tasa anual del 6.5% (1925-1980), muy superior al 4.7% para el conjunto de la economía. En 1945-65 y 1967-74 la industria creció a un ritmo anual del 7.4% y 8.1% respectivamente, en comparación con 5.1% y 6.4% para la producción total (Cuadro 2). La situación anterior se ha modificado radicalmente durante las dos últimas décadas.

La bonanza cafetera de la segunda parte de los 70s jugó sin duda un papel importante en lo sucedido (enfermedad holandesa)<sup>11</sup>, conjuntamente con factores adicionales analizados por el autor en otro artículo<sup>12</sup>. Pero hay elementos de largo plazo que inciden en lo sucedido, y sobre los cuales poco se ha reflexionado. En especial, el papel jugado por el cambio técnico ha sido cada vez menos importante.

En el Cuadro 2 se descompone el crecimiento del PIB y del valor agregado industrial en los tres elementos sugeridos en la Fórmula (1).<sup>13</sup> Se indica el crecimiento de la producción, del empleo y del stock de capital. Se indica adicionalmente la contribución de cada factor al crecimiento. El Gráfico 1 reproduce algunas de estas variables. El papel jugado por el cambio técnico es cada vez menos significativo tanto para la industria como para el conjunto de la economía, y no se observan variaciones excesivas en el ritmo de inversión: el stock de capital crece más en los setentas (en la industria y en el agregado) que en cualquier otro sub-período.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Lo sucedido durante los 70s no ha sido excepcional en la historia del país. Periodos caracterizados por condiciones internacionales favorables han coincidido con un menor dinamismo industrial. Véase J.J. Echavarría, 1989, Capítulo I.

<sup>12</sup> J.J. Echavarría, et.al, 1983.

<sup>13</sup> Hubiese sido deseable utilizar el marco de desequilibrio sugerido en la Sección anterior. No obstante, el marco ortodoxo es suficiente para ilustrar el punto central a enfatizar. Se asume en el ejercicio una participación constante del empleo (a) de 0.6, y del capital (1-a) de 0.4.

<sup>14</sup> Exceptuando el sub-período 1925-29 caracterizado por un enorme nivel de inversión agregada.

CUADRO 2  
FUENTES DE CRECIMIENTO EN Colombia, 1925-1986

I. GDP	Tasas de Crecimiento Anual				Contribución (%)		
	Y	L	K	Y/L	K	L	Residuo
	Y	L	K	Y/L	CK	CL	Residuo
1925-29	7.35	1.83	3.66	5.52	19.92	14.90	65.17
1930-37	3.71	2.07	1.60	1.64	17.27	33.41	49.33
1930-45	3.62	1.92	2.09	1.70	23.06	31.80	45.14
1945-65	5.07	2.14	4.35	2.93	34.30	25.29	40.41
1967-74	6.40	2.80	4.10	3.60	25.63	26.25	48.13
1974-80	5.50	4.10	4.90	1.40	35.64	44.73	19.64
1981-86	2.70	2.80	4.20	-0.10	62.22	62.22	-24.44

## II. INDUSTRIA

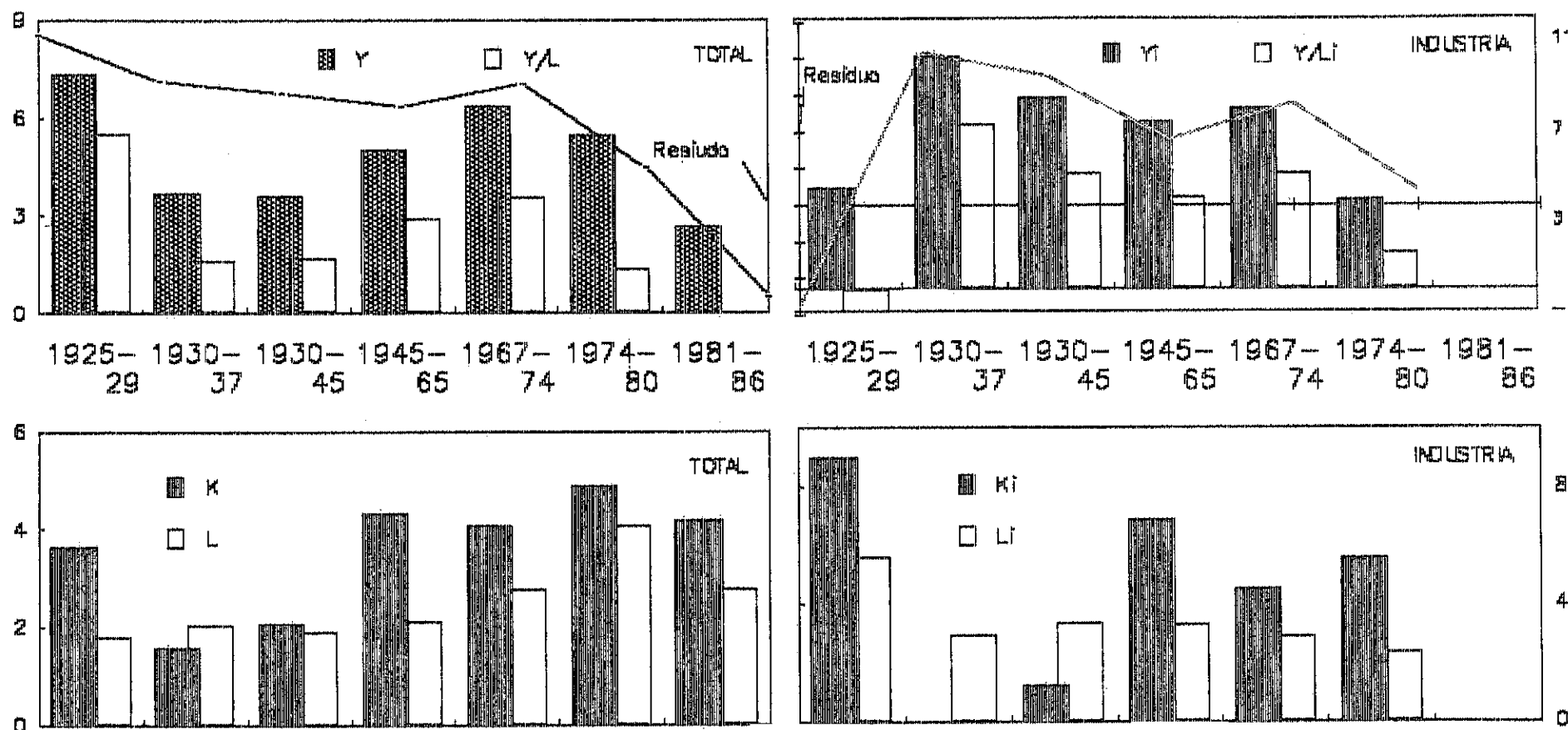
	Tasas de Crecimiento Anual				Contribución (%)		
	Y	L	K	Y/L	K	L	Residuo
	Yi	Li	Ki	Y/Li	CKi	CLi	Residuo
1925-29	4.51	5.61	9.00	-1.11	79.95	74.76	-54.71
1930-37	10.33	2.98	-0.10	7.35	-0.37	17.31	83.07
1930-45	8.54	3.39	1.24	5.14	5.83	23.84	70.34
1945-65	7.43	3.34	6.88	4.10	37.01	26.92	36.07
1967-74	8.07	2.90	4.53	5.17	22.44	21.56	56.00
1974-80	4.01	2.39	5.57	1.62	55.49	35.75	8.76
1981-85	2.00	-2.83	NA	4.83	NA	NA	NA

El Residuo se calculó a partir de  $\text{Residuo} = G_Y - 0.4 * G_K - 0.6 * G_L$ , donde G corresponde a las tasas de crecimiento de cada variable.

### Fuentes:

U.N. ECLA, Análisis y Proyecciones, Anexo Estadístico, Cuadros 5,6  
M.Syrquin, "Economic Growth and Structural Change in Colombia;  
J.García, "Macroeconomic Crisis"; U.N. Yearbook of Labour Statistics  
M.Ramírez, "Política Económica y Desarrollo Industrial", 1984.  
J.J.Echavarría, "Auge, Estancamiento y Crisis", 1986

## CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION AGREGADA E INDUSTRIAL Colombia 1925-1986



Con la excepción del residuo (contribución %), en todos los casos se trata de tasas de crecimiento anual de las variables.  $Y$ : Producción;  $K$ : Stock de Capital;  $L$ : Empleo. Subíndices ( $i$ ) para la Industria.

Lo sucedido en Colombia coincide parcialmente con la experiencia global latinoamericana. A partir de un modelo de desequilibrio como el sugerido en la Sección anterior, Syrquin<sup>15</sup> concluye que el bajo ritmo de crecimiento de las economías latinoamericanas a partir de 1973 no se debió a falta de inversión o de divisas. Se debió a menores cambios en el residuo, lo que el autor denomina la caída en la "capacidad de absorción".

### C. EXPORTACIONES Y PRODUCTIVIDAD

Pocos temas han recibido tanta atención durante las últimas dos décadas como al papel jugado por diferentes regímenes de comercio en el crecimiento.<sup>16</sup> El resultado final es contundente, al menos cuando se le compara con los de otros debates en economía. Existe una clara asociación entre política económica y éxito exportador, y entre exportaciones y crecimiento. Ello ha sido cierto tanto en condiciones internacionales favorables (sesentas y setentas), como en la década de los ochentas. Los estudios empíricos también encuentran que las conclusiones anteriores no son universalmente válidas: se requiere de un nivel de ingreso (per capita) mínimo.<sup>17</sup>

La teoría neoclásica del comercio internacional ha presentado proposiciones estáticas relativamente útiles sobre los efectos de la políticas comerciales,<sup>18</sup> pero tiene poco que decir sobre los hallazgos anteriores. Algunas hipótesis explicativas han sido sin

---

<sup>15</sup> M.Syrquin, 1986, p.452.

<sup>16</sup> Little, Scitovsky y Scott, 1970; Krueger, Bhagwati, etc, proyecto del National Bureau of Economic Research; B.Balassa y Asociados, 1982; H.Chenery, et.al, 1986.

<sup>17</sup> W.Tyler, 1981; M.Nishimizu y S.Robinson, 1984. Por supuesto, aún existen críticos a dichos trabajos. Ver J.A.Ocampo, 1988, pp.132-141. Ocampo, sin embargo, acepta que se requiere de un nivel mínimo de desarrollo antes que las exportaciones tengan un papel significativo en el crecimiento. Ver J.A.Ocampo, 1986, pp.

<sup>18</sup> El libre comercio sólo es óptimo en situaciones relativamente especiales y ausentes en los países sub-desarrollados. La presencia de distorsiones (e.g en el mercado laboral, en el mercado de capitales, etc) lleva a que la creación de aranceles (protección arancelaria o para-arancelaria en general) sea superior al libre comercio. Los desarrollos teóricos anteriores también concluyen, sin embargo, que en dichos casos siempre existen políticas más convenientes. Así, en el caso de distorsiones en el mercado laboral es más conveniente la creación de un subsidio al empleo (o a la producción) que el arancel.

La teoría neoclásica estática no tiene absolutamente nada que decir, sin embargo, sobre aspectos tales como: cuántas actividades surgirán en cada régimen; cuál debe ser la importancia relativa de actividades de exportación vs de sustitución de importaciones; o cómo cambiará la localización de recursos en la economía con el crecimiento económico. La mayoría de los modelos neoclásicos relacionados con el crecimiento económico sugieren pérdidas producidas por estrategias sub-óptimas de crecimiento, pero dichas pérdidas ocurren una sola vez. Las estrategias alternativas partirán de niveles diferentes de ingreso, pero las tasas de crecimiento coincidirán.

embargo sugeridas en la literatura.<sup>19</sup> Una estrategia orientada hacia las exportaciones podría tener ventajas en el campo técnico-económico (tamaños mínimos de planta, indivisibilidades, distintos niveles de competencia). Alternativamente, podría ser que el problema no resida tanto en la estrategia per-se, como en los excesos cometidos por los países que han seguido la estrategia de crecimiento hacia dentro. La hipótesis final presupone que una estrategia aperturista otorga un menor espacio al gobierno, y que ello es saludable para el crecimiento. En las siguientes Secciones habrá oportunidad para discutir la relevancia de éstas tres hipótesis.

La primera hipótesis (ventajas técnico-económicas) es definitivamente correcta. Aplicando un modelo de equilibrio general que simula lo que hubiese sucedido en la economía Coreana (1963) bajo políticas comerciales alternativas, Hollis Chenery y Asociados encuentran sólo variaciones moderadas en tasas de crecimiento para las diferentes alternativas. Una tasa de crecimiento del PIB del 6.5% anual para estrategias exportadoras, 6.2% para estrategias balanceadas, y 5.7% para estrategias cerradas. Estas diferencias son definitivamente secundarias, y mucho menores a las que en realidad se observan. Los autores atribuyen las diferencias entre sus proyecciones y la realidad, a la interrelación existente entre exportaciones y cambio técnico (factor que no fue incorporado en el modelo).<sup>20</sup>

La diferencia en el crecimiento económico entre estrategias alternativas no reside tanto en distintas tasas de inversión o empleo,<sup>21</sup> como en el papel jugado por el cambio técnico. Lo anterior es consistente con hallazgos recientes, que muestran cómo el papel jugado por dicho factor es uniformemente mayor en ciertos países. La varianza de las diferencias sectoriales es mucho menor que la varianza entre países.<sup>22</sup>

El eje horizontal del Gráfico 2 representa un promedio ponderado del crecimiento del capital y del empleo para varios países, el eje vertical muestra la importancia del cambio técnico (nuevamente, véase Fórmula -1-). El punto central es que el papel jugado por éste último factor en el crecimiento de Corea, Singapur, Taiwan y Hong-Kong (también en Irán, Brasil y Portugal) es mucho mayor que

<sup>19</sup> Krueger, 1980.

<sup>20</sup> Otros factores no incluidos en el modelo son la influencia del sesgo exportador (anti-exportador), la interrelación entre apertura y flujos de capital, y entre éstos e inversión. Ver H.Chenery, et.al, en H.Chenery, et.al, 1986, p.322, 339.

<sup>21</sup> Aún cuando podría argumentarse que la estrategia exportadora también tiene implicaciones sobre la tasa de inversión. A partir de un modelo de equilibrio general para la economía Coreana, Chenery y Asociados encuentran que la relación entre inversión y PIB es más alta en 2 puntos porcentuales (el stock de capital es 13% más alto) en una estrategia exportadora. Ello es atribuido por los autores a un menor precio relativo de los bienes de capital. Ver Chenery, et.al, en H.Chenery, 1986, pp.336-337.

<sup>22</sup> H.Syrquin, 1986, p.260.

en los demás países. Ninguno de aquellos con orientación industrialista y exportadora se encuentra en el 'cluster' inferior.<sup>23</sup> La mayoría de países que siguieron una estrategia de sustitución de importaciones a ultranza se encuentran en la parte inferior del gráfico. Requirieron de mayores niveles de inversión y empleo para crecer. Colombia aparece caracterizado como un país con una estrategia 'balanceada' o 'neutra', aún cuando el período de análisis que emplean los autores está altamente influenciado por lo sucedido durante 1967-74, cuando la estrategia aperturista ganó terreno en el país. La marcada relación entre apertura y cambio técnico es demostrada formalmente por trabajos complementarios<sup>24</sup>.

Poco se sabe aún sobre el por qué se da ésta gran diferencia en cambio técnico entre países con orientación exportadora y los demás. Existen sin embargo algunas hipótesis, relacionadas en buena parte con la actitud de los empresarios ante la competitividad internacional. También, con la presencia de economías de escala difícil de obtener en los mercados domésticos. H.Pack argumenta que las diferencias en productividad se debe fundamentalmente a la falta de especialización en pocos productos.<sup>25</sup> Finalmente, Díaz Alejandro<sup>26</sup> ha sugerido, adicionalmente, que la política macroeconómica de 'pare y siga' que caracterizan a los regímenes cerrados puede contribuir a la explicación.

Los estudios disponibles revelan, en primer lugar, que los aumentos en producción debidos a mayor eficiencia resultan no tanto del movimiento hacia técnicas apropiadas (cambios en la relación capital/mano de obra cuando cambian los precios relativos), como del movimiento hacia la 'best-practice'. Se logra aumentar la producción con base en una mejor utilización de los factores productivos, y ello ha sido asociado en la literatura con factores empresariales,<sup>27</sup> y en general con la denominada 'eficiencia X'<sup>28</sup>. Por supuesto, este hallazgo contradice a aquellos cuyo argumento se basa fundamentalmente en obtener 'precios correctos'.

---

<sup>23</sup> En buena medida, la experiencia de los cuatro países del sudeste asiático se aproxima a lo sucedido en los países hoy desarrollados. H.Chenery, 1986, p.26 muestra cómo el papel del residuo es mucho mayor en el crecimiento de los países desarrollados (50%) que en el de los países sub-desarrollados en conjunto (30%), lo cual significa un patrón de crecimiento 'ineficiente' para el segundo grupo: un país desarrollado típico crecerá al 9% anual cuando el capital y el trabajo crecen al 5%; un país sub-desarrollado típico crecerá sólo 6%.

<sup>24</sup> M.Nishimizu y S.Robinson, 1984, p.198; Tyler, 1981, p.129.

<sup>25</sup> J.Pack, 1984, p.365.

<sup>26</sup> C.Díaz Alejandro, 1975.

<sup>27</sup> J.Page, 1980; Leibeinstein, 1966.

<sup>28</sup> Para una muestra de cinco países Pack encuentra que los cambios en producción hacia 'best practice' pueden elevar el nivel de producción hasta en 100% (India). Las ganancias provenientes de cambios en tecnología (diferentes K/L) apenas dan cuenta de entre 7% y 17% de ganancias en producción. Pack, 1988, p.363.

Muestran también que el cambio técnico depende principalmente de cambios pequeños en el proceso diario de producción, más que de cambios abruptos resultantes, por ejemplo, de la adquisición de nueva tecnología y,<sup>29</sup> finalmente, de que se domine dicha tecnología. Pero experiencia no necesariamente implica su dominio, y las industrias nacientes pueden obtener tal dominio por medios diferentes a la experiencia.

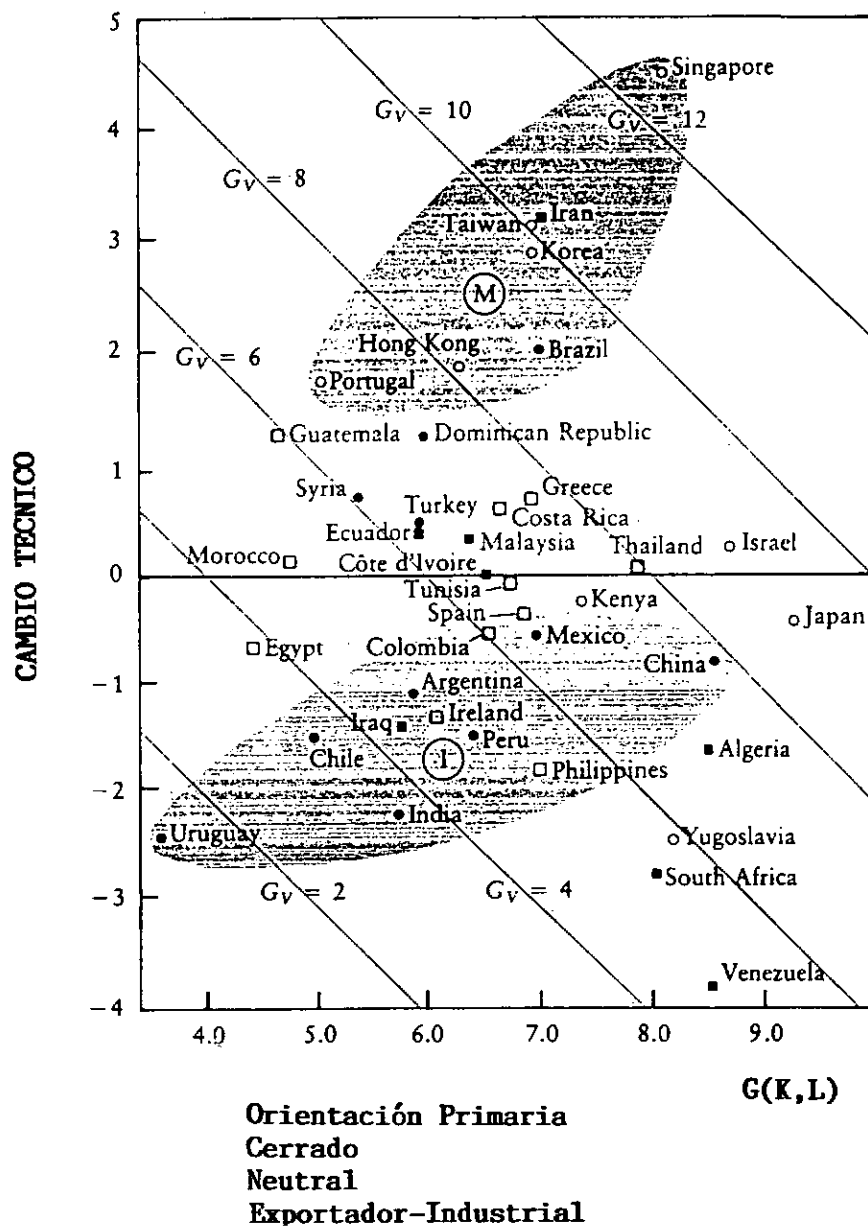
Más importante aún, la actividad exportadora parece acelerar no tanto la adquisición de nueva tecnología, como su dominio; obliga a las nuevas industrias a un mayor cambio técnico. Adicionalmente, si el aprendizaje está relacionado con el volumen de producción (y no tanto con el tiempo transcurrido produciendo), es claro que las exportaciones permiten un mayor nivel de cambio técnico vía mayores volúmenes de producción. Los exportadores gozan de acceso sin costo a una tremenda variedad de mejoras tecnológicas transmitidas a ellos por sus compradores en el exterior: diseños de productos, control de calidad, organización de planta, etc.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Westphal, 1982, p.259; Enos, 1962..

<sup>30</sup> Westphal, 1982, p.274.

GRAFICO 2. EXPORTACIONES Y PRODUCTIVIDAD



## II. COMO SE HACE UNA REESTRUCTURACION. LA EXPERIENCIA DE LOS PAISES DEL SUDESTE ASIATICO.

### A. DESCRIPCION DE LO SUCEDIDO.

Con la excepción de Hong-Kong todos los países subdesarrollados siguieron una política de sustitución de importaciones durante la década de los años 50s. Más aún, en ciertos países (e.g. Taiwan) se dieron procesos de hiper-inflación similares a los que hemos vivido en nuestro continente.

Agotada la primera etapa del proceso de sustitución (también sus grandes excedentes de mano de obra), los países del Sudeste Asiático se abren al comercio internacional durante la segunda mitad de los sesentas.<sup>11</sup> Su estrategia puede definirse, en términos generales como de fuertes incentivos a las exportaciones industriales, y de incentivos altamente selectivos a la continuación del proceso de sustitución de importaciones.<sup>12</sup>

El Cuadro 3 compara la experiencia de Hong-Kong, Corea y Singapur, con la de otros países como Brasil, Colombia, Chile, México, y España. El comportamiento de las economías del primer grupo es realmente espectacular. Presentan tasas de crecimiento agregado cercanas al 10% en 1970-79, y superiores al 5% durante la recesión internacional de los ochentas. El crecimiento de la industria prácticamente dobla al de la economía, con tasas de inversión excepcionalmente altas.

El comportamiento del empleo industrial es sumamente favorable, en 1970-79, y no presenta las pronunciadas caídas anuales sufridas por Chile (-11.4%) o España (-3.7%) en 1979-82. Las tasas de desempleo son cercanas al 4%, comparado con cifras superiores al 20% para España (1985), al 10% para Chile (1979 y 1985), y para Colombia (1985). Los salarios industriales (reales) crecen más del 7% durante todo el periodo 1970-83, aún cuando se presentan cambios considerables en los sub-periodos considerados en el Cuadro. Crecen más que los de los otros países. Finalmente, Corea se endeudó a

---

<sup>11</sup> Introducen rebajas arancelarias y para-arancelarias orientando sus nuevas industrias hacia la exportación; crean deducciones de impuestos sobre los gastos de mercadeo en el exterior, de impuestos sobre utilidades obtenidas en la actividad exportadora, de impuestos a las ventas (tanto para sus insumos importados como para la producción vendida en el exterior), y permiten el no pago de impuestos a la importación sobre los pocos artículos que aún gozaban de un arancel significativo. Adicionalmente otorgan facilidades especiales de crédito para la exportación y tasas preferenciales en electricidad, transporte, etc. Ver J.J. Echavarría, 1980, p.164.

<sup>12</sup> Kubo, et.al, en H.Chenery, 1986, pp.169-170

tasas similares a los países latinoamericanos (en relación al PIB), pero es tal el monto de sus exportaciones que no enfrenta grandes obstáculos para servirla. Aún cuando no se incluyen las estadísticas pertinentes en el Cuadro, la distribución del ingreso en dichos países es una de las menos inequitativas dentro del grupo de países subdesarrollados.<sup>33</sup>

Adelantándonos a la discusión de la Sección III, no puede atribuirse más que a motivos enteramente ideológicos el considerar la experiencia Chilena como un milagro. El milagro es que no haya habido un mayor nivel de conflicto social en dicho país, aún dentro del régimen dictatorial vigente. Chile crece a una tasa menor a la de cualquier otro país considerado en el Cuadro<sup>34</sup>, lo cual significa un descenso claro del ingreso per cápita en 15 años.

Su producción industrial no crece entre 1970 y 1979, y decrece 7% por año entre 1979 y 1983. El empleo industrial cae 1.5% por año en el primer período, y 11% en el segundo. La capacidad del sector industrial fue seriamente afectada, muchas firmas fueron cerradas, y varios sub-sectores productivos simplemente desaparecieron.<sup>35</sup> Las tasas de inversión-ahorro son sistemáticamente las más bajas del Cuadro.

La tasa de desempleo es mayor a la de cualquier otro país para el promedio de los tres años incluidos,<sup>36</sup> los salarios industriales caen entre 1970 y 1983, y la carga de la deuda es la mayor, tanto en relación al PIB como a las exportaciones. Es cierto que el empleo El único hecho que podríamos llamar favorable es que el empleo agregado crece al 3.6% anual, cifra que de todas formas fue superada por México o Brasil.

<sup>33</sup> Este es el resultado que presenta M.Ahluwalia para una muestra de 45 países sub-desarrollados.

<sup>34</sup> Se modificarán posteriormente las estadísticas del cuadro para incluir el período 1973-79. Es difícil que la situación cambie mucho al incluir esos dos años adicionales.

<sup>35</sup> French Davis, 1986, p.65

<sup>36</sup> Las tasas de desempleo para 1982 y 1983 fueron cercanas al 20%. S.de la Cuadra y D.Hachette, p.102.

CUADRO 3  
CRECIMIENTO, EMPLEO, SALARIOS Y DEUDA EN DIFERENTES PAISES. 1970-1985  
Crecimiento Anual (%) a menos que se especifique algo diferente.

	Brasil	Colombia	Chile	México	Hong Kong	Corea	Singapur	España
I. PIB								
1970-79	8.5	5.7	2.0	6.4	NA	9.6	9.1	4.0
1979-85	2.9	2.6	0.9	2.7	NA	5.7	6.8	1.4
IX. PRODUCCION INDUSTRIAL								
1970-79		6.3	0.8	6.6	20.1	21.3	11.6	5.8
1979-83		0.0	-6.7	0.3	11.7	11.0	4.5	-1.4
X. INVERSION/PIB (%)								
1970	25.5	20.2	22.2	22.7		25.4	38.7	24.5
1979	22.5	18.2	17.8	26.0		35.5	43.4	20.1
1985	18.0	19.0	13.7	21.6		30.0	42.5	19.4
XI. EMPLEO								
1979-85	3.7	0.6	3.6	6.2	3.4	1.5	2.1	-1.9
XII. EMPLEO INDUSTRIAL								
1970-79		4.51	-1.43	6.80	5.26	10.60	8.98	2.71
1979-82		-1.81	-11.42	-1.13	-0.44	-0.28	0.08	-3.67
1979-85	1.38	-2.00						
XIII. TASA (%) DE DESEMPLEO								
1970	NA	NA	5.7	NA	NA	4.5	6.0	NA
1979	2.8	8.9	13.6	NA	2.9	3.8	3.4	8.7
1985	3.4	14.0	12.1	NA	3.2	4.0	4.1	21.9
XIV. SALARIOS INDUSTRIALES								
1970-79	NA	NA	-2.32	1.91	NA	10.52	3.57	3.83
1979-83	NA	-0.62	9.83	-7.70	NA	-0.68	8.74	2.03
XV. PAGO DE INTERESES DE DEUDA/EXPORTACIONES (%)								
1975	142.3	109.0	202.7	179.3		96.6	6.6	
1985	252.1	202.9	277.0	242.8		87.3	6.0	
XVI. PAGO DE INTERESES DE DEUDA/PIB (%)								
1975	11.60	18.50	53.80	13.20		27.50	9.70	
1985	34.40	28.40	91.80	42.70		34.50	10.10	

## Fuentes:

IMF Financial Statistics; U.N. Yearbook of Industrial Statistics; ILO, Yearbook of Labor Statistics; World Bank, World Debt Tables; S. de la Cuadra y D. Hachette, 1988, p. 39.

## Metodología:

Salarios Industriales: Se calculó el salario nominal como la relación entre total de salarios y el número de empleados y obreros. Dicha relación se deflató por el Índice de Precios al Consumidor; para el cálculo del crecimiento salarial en Chile para el período 1970-79 se utilizó como divisor el deflactor del PIB.

## B. ESTRATEGIA INDUSTRIALISTA Y EXPORTADORA

Dos elementos son centrales en la explicación de lo sucedido en los países del Sudeste Asiático en lo que se relaciona con el papel jugado por la política económica. Se trata en primer lugar de una política exportadora (1) y claramente industrialista(2). El Gráfico 3 y el Cuadro 4 indica el subsidio efectivo<sup>37</sup> sectorial en Colombia y Argentina, y en tres de los países del Sudeste Asiático.

La parte superior del Gráfico ilustra el caso de Colombia, Argentina y Corea, y la parte inferior compara lo sucedido en los tres países del Sudeste Asiático incluyendo nuevamente a Corea. Se consideran para cada país la industria y la agricultura (tradicional), y dentro del sector industrial se indica el subsidio efectivo para maquinaria, bienes intermedios, y bienes de consumo no durables y durables. El Cuadro 4 muestra información adicional para bebidas y tabaco, y para equipo de transporte. Los dos elementos antes mencionados aparecen en forma nítida.

La estrategia seguida por los países del sudeste asiático fue claramente industrialista. Corea concedía en 1969 una protección efectiva de 8% a la industria, y de -41% a la agricultura tradicional; dicho sesgo también existía (aún cuando menor) para el caso de Taiwan. Se nota adicionalmente un relativo escalamiento de la protección a medida que avanza el proceso productivo: la protección es relativamente baja para maquinaria, media para bienes intermedios, y alta para bienes de consumo durable. Las tarifas no son homogéneas. En Corea, por ejemplo, la estructura arancelaria presenta un rango que oscila entre 0% y 150%. Los valores más comunes oscilan entre 30% y 60%<sup>38</sup>. La estructura de protección difiere en alguna medida para los países en discusión. Los tres presentan el escalonamiento descrito, con tasas generalmente menores en Singapur.<sup>39</sup> Corea aparece en un lugar intermedio.

La comparación entre los países asiáticos, Colombia, y Argentina, revela aspectos interesantes. Los países latinoamericanos también presentan el escalonamiento antes señalado, pero con tasas promedio sistemáticamente mayores (excepto para maquinaria al comparar Colombia con Corea). A diferencia de Argentina, Colombia no ha seguido una política de protección a ultranza. Finalmente, sólo Colombia protege considerablemente (en términos relativos) la producción de bienes de consumo no tradicional. Dicha protección es

<sup>37</sup> Incluye el efecto proteccionista de aranceles, para-aranceles, tasas preferenciales de interés, y tasas impositivas.

<sup>38</sup> B. Balassa, 1977, p. 148-151.

<sup>39</sup> Excepción hecha del caso de maquinaria en Taiwan, con una protección efectiva nula. Adicionalmente, las tasas son aún más negativas en Corea para el caso de bienes de consumo no durable.

incluso negativa en Singapur y en Corea, y en Argentina es mucho menor que para los demás sub-sectores. No es extraño entonces que el país presente una estructura industrial altamente sesgada hacia ese tipo de bienes (Sección V).

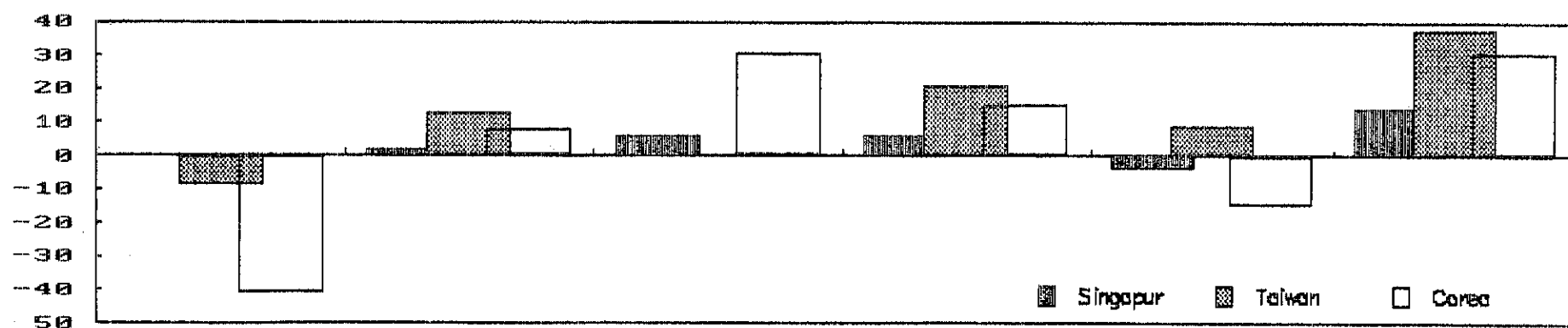
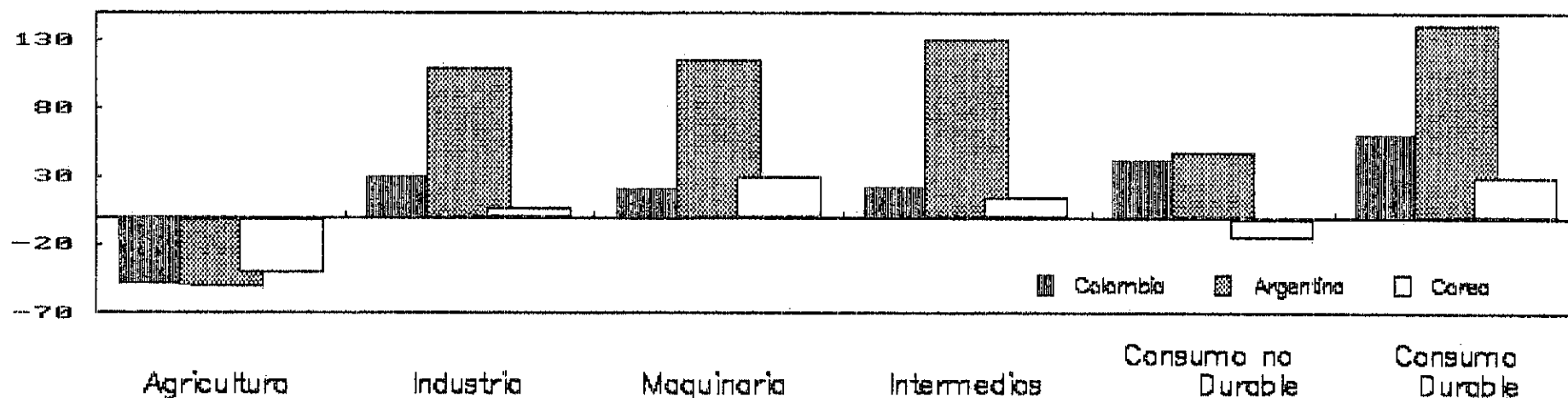
La parte inferior del Cuadro IV muestra la segunda característica básica de la política de comercio internacional en los países del Sudeste Asiático. Se trata de una política que favorece a las exportaciones a costa de actividades de sustitución de importaciones. Ello es aún más claro para Corea donde la rentabilidad de las actividades de sustitución de importaciones oscila entre 56% y 97% de la de las exportaciones. El sesgo pro-exportaciones fue mayor a comienzos de la estrategia.

No se dispone de información comparable para países latino americanos diferentes a Colombia, pero es altamente probable que al menos algunos de ellos se encuentren en una situación similar a Turquía, con un enorme sesgo a favor de la producción para el mercado doméstico. Colombia aparece nuevamente en una situación intermedia. No existe un sesgo excesivamente alto en contra de las exportaciones<sup>40</sup> con la excepción del año 1958.

---

<sup>40</sup> Nuevamente, debe recordarse que los años comprendidos entre 1968 y 1971 fueron excepcionales en el sentido de que coinciden con el único sub-período de nuestra historia en que el país vivió una relativa 'euforia' exportadora.

## PROTECCION EFECTIVA EN COLOMBIA, ARGENTINA Y EN PAISES ASIATICOS. 1969. %



Fuente: B. Balassa, Development Strategies, Cuadro 2.1. La medida utilizada corresponde al 'Subsidio Efectivo' de Balassa (Incluye los efectos proteccionistas via credito y via preferencias impositivas).

CUADRO 4  
PROTECCION EFECTIVA SECTORIAL Y SESGO ANTI-EXPORTADOR EN DIFERENTES PAISES

I. PROTECCION EFECTIVA SECTORIAL EN DIFERENTES PAISES. 1969

	AMERICA LATINA		ASIA		
	Colombia	Argentina	Corea	Singapur	Taiwan
Agricultura Tradicional	-49	-51	-41	NA	-9
Industria	31	110	8	2	13
Productos Intermedios	23	131	16	6	21
Bienes de Consumo No-Durable	42	48	-15	-4	9
Bebidas & Tabaco	20	86	-24	18	-6316
Bienes de Consumo Durables	61	142	31	14	38
Maquinaria	22	116	31	6	0
Eq.de Transporte	215	206	159	-3	53
Coef.Variación. Industria	1.00	0.39	1.35	1.75	0.79

II. SESGO ANTI-EXPORTADOR EN DIFERENTES PAISES. 1954-1971

	Colombia	Turquía	Corea	Taiwan
1954	NA	1.48	NA	NA
1958	1.28	1.66	0.56	NA
1960	1.02	NA	0.68	0.95
1962	0.88	2.11	0.97	0.98
1965	1.02	2.39	0.96	0.98
1968	0.94	2.14	0.85	1.07
1971	1.00	NA	0.82	1.14

Fuente: B.Balassa, Development Strategies, Tabla 2.3; p.28-29; H.Chenery, et.al, 1986, p.171

Metodología: El Coeficiente de Variación corresponde a las 5 categorías industriales incluidas en el cuadro

### C. NEOLIBERALES VS 'ESTRATEGAS INDUSTRIALES. OTROS ELEMENTOS

Krueger, Balassa, y otros 'neoclásicos' sostienen que la experiencia del Sudeste Asiático demuestra la conveniencia de liberar, forzando los precios domésticos a colocarse en niveles cercanos a los internacionales.<sup>41</sup> Para otros autores que podríamos denominar 'estrategas industriales'— lo sucedido fue mucho más rico y complejo, y no se debe únicamente a la estrategia exportadora seguida..

Al nivel más general, la estrategia comercial es sólo uno de los factores que afectan la magnitud de la transformación estructural y el crecimiento. Otros factores son la tasa de crecimiento obtenida, la estructura inicial, el tamaño del mercado, y la efectividad de la estrategia.<sup>42</sup> La experiencia de los países del Sudeste Asiático es única, pues combinan todos los factores asociados con una transformación rápida: bajos niveles iniciales de producción manufacturera, altos niveles de préstamos externos, una estrategia exportadora, rápido crecimiento, y altos niveles de cambio técnico.<sup>43</sup> Lo anterior es confirmado por ejercicios de modelaje.

Es claro, además, que la estrategia exportadora tiene efectos sobre la eficiencia técnica (y otros efectos), pero su impacto es 'once and for all'. Su efecto en el largo plazo no puede ser sumamente elevado,<sup>44</sup> a menos que la experiencia vaya acompañada de una política tecnológica eficiente.

Los 'estrategas industriales'<sup>45</sup> encuentran que el estado jugó un papel central en dichas experiencias, y enfatizan lo que hoy podríamos llamar factores de oferta (especialmente el papel del cambio técnico). La industrialización no surgió súbitamente (con raíces en el período 1910-45), y ya se contaba con abundantes recursos de capital humano acumulado. Las reformas agrarias

---

<sup>41</sup> El rol que debe jugar el gobierno es el de establecer un ambiente económico en el cual las fuerzas de mercado lleven a una asignación eficiente de recursos. Los instrumentos para crear dicho ambiente son los precios y políticas con impacto claro sobre precios (impuestos y subsidios). La política económica no debe discriminar a favor o en contra de sectores, excepto para remover o compensar fallas de mercado. La panacea es el libre comercio, donde los precios de los bienes comercializables coincidan con los precios internacionales. Aún aceptando la existencia potencial de industria naciente, su receta para tal eventualidad es la de un subsidio uniforme y temporal, etc. Ver Pack y Westphal, 1986, pp.88-89.

<sup>42</sup> H.Chenery y M.Syrquin, en H.Chenery, et.al, p.106.

<sup>43</sup> Ibid, p.114.

<sup>44</sup> H.Pack, 1988, p.364.

<sup>45</sup> Pack y Westphal, 1986; Westphal, 1978, 1982, 1982b, etc.

adelantadas durante los cuarentas fueron increíblemente efectivas<sup>46</sup> y garantizaron el suministro de alimentos a la población.

Señalan el papel central jugado por el estado: en la asignación de crédito a tasas de interés definitivamente preferenciales (propietario de prácticamente la totalidad de la banca, al menos en Corea), en la determinación de industrias nacientes a promover (siempre negociando con el sector privado).<sup>47</sup> También jugó el estado un papel importante en la creación de agentes de mercado, y principalmente de enormes conglomerados (concentrados en manufactura y construcción).<sup>48</sup>

A mediados de los 70s el gobierno promovió la creación de enormes compañías comercializadoras para descentralizar los incentivos a las exportaciones, para desarrollar el mercadeo del país en el exterior, y para crear la industria química y de maquinaria (automotriz principalmente). Los primeros productores de fertilizantes, petroquímicos y refinerías de petróleo fueron de propiedad pública.<sup>49</sup> El gobierno, finalmente, también jugó un papel importante en la regeneración de 'firmas moribundas': adquiriéndolas, reestructurándolas, y vendiéndolas al sector privado una vez saneadas.

Aún si aceptamos la visión de los 'estrategas' debe quedar claro que existen profundas diferencias con respecto a los países Latinoamericanos (para no citar los africanos):

(1) El crecimiento de las exportaciones sectoriales (o de las firmas) es la medida básica con la cual se juzga la conveniencia o no de continuar con la promoción de una actividad. Las 'industrias nacientes' promovidas han sido pocas, y han comenzado a exportar poco tiempo después de ser creadas,<sup>50</sup> cumpliendo con contratos y metas explícitas. Este es un aspecto crucial de la estrategia. La promoción inicial se hizo con aranceles cercanos al 100% y protección para-arancelaria

Las investigaciones recientes sobre la promoción de industrias nacientes en economías cerradas (sustitución de importaciones) no son muy alentadoras. Independientemente de que se cumpla o no con los estrictos supuestos teóricos bajo los cuales se justifica la

---

<sup>46</sup> Rao, 1978; Ranis, 1978.

<sup>47</sup> Westphal, 1982, p.272, considera sin embargo, que fué mucho más importante este segundo aspecto (crédito), en comparación con su participación en la promoción de industrias nacientes.

<sup>48</sup> Cerca de 10 de ellos aparece usualmente en la lista de las 500 mayores empresas del mundo publicada por la revista *Fortune*.

<sup>49</sup> La participación de las empresas públicas en la producción no agrícola es similar en la India y Corea.

<sup>50</sup> En Corea el período de maduración de la industria textil fue de 40 años; el de la industria de construcción de barcos fué de 1 año.

promoción de la industria naciente<sup>51</sup>, es claro que no se han promovido aquellos sectores con mayor nivel de cambio técnico a través del tiempo<sup>52</sup>. Muestran también dichos estudios que sólo en casos excepcionales se ha dado el proceso de 'maduración' requerido, y menos aún si se tiene en cuenta que las firmas internacionales también disminuyen sus costos a través del tiempo.<sup>53</sup>

(2). Se anuncian planes de mediano plazo que luego son cumplidos estrictamente. Se advierte que la protección arancelaria no duraría más de 5 años, al cabo de los cuales es efectivamente desmantelada. El proceso se repite en nuevos subsectores. La protección efectiva es incluso negativa para bienes de consumo no durable en Singapur y Corea (Gráfico 3).

(3). El estado intentó desarrollar industrias nacientes en sectores que ya mostraban un relativo dinamismo y potencialidad hacia el futuro. Una vez consolidados, sin embargo, no reciben atención prioritaria.

(4) Se adoptó una política 'permisiva' más que restrictiva para aquellas empresas y sectores no considerados como prioritarios. Simplemente no son promovidos. Surgen así actividades altamente rentables no planeadas inicialmente por el gobierno.

(5) La escogencia de sectores prioritarios se decidió por consenso con el sector privado.

(6) Los sectores considerados como 'nacientes' fueron muy pocos.<sup>54</sup> La selectividad en la escogencia de los sectores o empresas líderes parece haber sido mucho más importante que la magnitud de los incentivos en dichos sectores. Si ello es así, es fundamental otorgar una protección baja y uniforme a todas las otras actividades.<sup>55</sup>

---

<sup>51</sup> Beneficios descontados excediendo el sobre-coste inicial, y un sector privado 'miope' que no se embarque en tal proyecto. La forma ideal para promover industrias nacientes es mediante un subsidio a la producción. R. Baldwin, 1969.

<sup>52</sup> Ver A. Krueger y B. Tuncer, 1982 para el caso de Turquía.

<sup>53</sup> Para un conjunto de casos, M. Bell, et.al, 1984 encuentran que en ninguno de ellos aumentó más la productividad para sectores más protegidos. Tampoco encuentran 'maduración' de sectores infantiles. Maduración se define como el momento en que la firma (sector) doméstica alcanza el nivel de productividad de la firma internacional.

No es fácil justificar la promoción de un sector con el argumento de la industria naciente. Es necesario que los beneficios futuros descontados compensen los actuales sobre-costos,

<sup>54</sup> Más aún, Pack y Westphal, 1986, atribuyen recientes fracasos en subsectores dentro de las industrias de maquinaria pesada y química, a la existencia de 'demasiadas' industrias nacientes a promover.

<sup>55</sup> Westphal, 1982, p. 268.

### III. COMO NO SE HACE UNA REESTRUCTURACION. LA DESASTROSA EXPERIENCIA CHILENA.

No sólo en el campo político fue la 'transición' en Chile terriblemente abrupta. Luego de mantener las mayores tasas de protección en Latin América<sup>56</sup> se pasa a una drástica política ortodoxa, y se lleva a cabo la liberalización más substancial adelantada por país alguno en este Siglo.<sup>57</sup> El país comienza así la transición hacia el 'nuevo' modelo de desarrollo, el que existía en Latin América antes de la Depresión de los 1930s. Un modelo claramente anti-industrialista: el empleo agrícola crece compensando la caída en el empleo industrial y minero, y la migración urbana-rural se estanca completamente.<sup>58</sup>

Política y economía se encuentran claramente desvinculadas en la situación de Chile. Uno de los objetivos claves del régimen de Pinochet luego del golpe era dismantelar los bastiones de apoyo de socialistas y comunistas, en buena medida constituidos por trabajadores industriales en los alrededores de Santiago. Los 'Chicago Boys' y la implantación de reglas de juego basadas en la ventaja comparativa lo lograrían en forma nítida.<sup>59</sup>

El proyecto de liberalización puede ser resumido en los siguientes términos: unificación de las tasas de cambio, eliminación de la lista de prohibida importación (para-aranceles en general), y de toda excepción arancelaria. Modificación drástica del arancel: una estructura altamente proteccionista (promedio de 90%) y heterogénea, se lleva a una tarifa única del 10% en 1979.<sup>60</sup> Se presentan algunos ajustes entre 1982 y 1985 que no modifican fundamentalmente la filosofía de la política inicial. La tasa de cambio real<sup>61</sup> osciló enormemente entre 1973 y 1979: aumenta 70% entre 1973 y 1975 y 12.7% entre 1977 y 1979, con revaluaciones de 39% entre 1975 y 1977 y también entre 1979 y 1982.<sup>62</sup>

Es claro que la reestructuración Chilena difiere radicalmente de las del sudeste asiático, con una visión implícita coincidente con lo que denominábamos la versión neoliberal. Algunas cifras

---

<sup>56</sup> B. Balassa, 1982b, p. 43.

<sup>57</sup> S. de la Cuadra y D. Hachette, 1988, p. 205

<sup>58</sup> S. de la Cuadra y D. Hachette, 1988, p. 208-209

<sup>59</sup> R. Thorp y L. Whitehead,

<sup>60</sup> El gobierno de Pinochet anunció inicialmente una reforma moderada, con tasas arancelarias máximas de 60%, pero decidió moverse luego a una tasa única del 10% (1979), tras anuncios erráticos que fueron modificados sistemáticamente hacia abajo año tras año.

<sup>61</sup> Pesos Chilenos/Índice de Precios al Consumidor por US\$.

<sup>62</sup> French Davis, 1986, p. 56.

aportadas en la Sección II (Cuadro 3) ya indicaban el desastre sufrido por ese país. Se muestran a continuación otros resultados.

Algunos de ellos eran de esperar. Todas las variables relacionadas con el sector externo se expandieron durante el periodo de liberalización, y especialmente las importaciones y exportaciones no tradicionales.<sup>63</sup> Dentro de las primeras, aquellas de maquinaria y equipo. La nueva inversión se concentró en sectores intensivos en recursos naturales. La eficiencia productiva de las firmas sobrevivientes aumentó, y algunos autores estiman que se presentaron mejoras sustanciales en la calidad de la producción doméstica.<sup>64</sup>

Otros fueron menos predecibles o deseables. Se expandieron tanto las exportaciones como las importaciones, pero en mayor medida las segundas. El déficit de cuenta corriente resultante fue cubierto por influjos de capital extraordinariamente altos que habría que repagar. La relación entre pago de intereses de deuda y exportaciones o PIB es la más alta entre todos los países considerados en el Cuadro 3. Los nuevos ajustes de política económica a comienzos de los ochentas habrían tenido lugar un sin la crisis internacional.<sup>65</sup>

La nueva inversión se concentró en sectores intensivos en recursos naturales, pero el proceso de re-localización de factores productivos se dio más lentamente de lo esperado. No se presenta una alta movilidad de factores cuando el crecimiento económico es lento.

La eficiencia de las firmas sobrevivientes aumentó, pero se presentaron fenómenos no enteramente consistente con el paradigma neoclásico simple. Los beneficios vía precios sólo se presentaron parcialmente. Las nuevas importaciones no tradicionales se dieron en sectores caracterizados por alta diferenciación de productos: el consumidor pudo escoger ahora entre una mayor gama de productos (similares), pero no siempre a menores precios.

Anteriores productores de ciertos bienes se dedicaron ahora a importarlos y distribuirlos. Se reversó así el patrón histórico observado en Latin América, donde la transición a la industria estuvo en manos de comerciantes importadores. La propiedad y administración de las empresas se concentró<sup>66</sup>, y también el ingreso nacional. El resultado final fue la diferenciación de estilos de vida más que el aumento en las tasas de ahorro (las menores del continente, Cuadro 3). Excedentes internacionales invadieron a Chile a precios de 'dumping' en productos como textiles y leche, y la

<sup>63</sup> French Davis, 1986, p.70

<sup>64</sup> V. Corbo y J. Sánchez, 1984.

<sup>65</sup> *ibid*, p.72. Los siguientes párrafos se basan en este trabajo. Ver especialmente las páginas 66-68.

<sup>66</sup> French Davis lo atribuye a la liberalización, aún cuando no es clara por qué.

economía se ajustó a señales (precios) de corto plazo en mercados internacionales volátiles como el de harina.

Desafortunadamente los estudios existentes sobre lo sucedido en Chile son de tipo descriptivo, y es difícil asignar diferentes ponderaciones a las distintas causas de lo sucedido. En un bando se encuentran quienes consideran que la estrategia hay que evaluarla 'en paquete' y como tal fue definitivamente un fracaso.<sup>67</sup> Para otros lo sucedido no se debió a la liberalización per-se, si no a un inadecuado manejo de la tasa de cambio, a la recesión de 1975 (considerada como exógena), etc.

#### IV. REESTRUCTURACION SEGUN EL BANCO MUNDIAL

El Plan Baker reconoce oficialmente que el problema de la deuda de los países sub-desarrollados no se debe únicamente al mal funcionamiento de los mercados internacionales de capital. Tiene también que ver con aspectos estructurales del sector 'real'. Según dicho Plan (también en la estrategia Brady), el Banco Mundial debe jugar un papel central en la solución del conflicto.<sup>68</sup>

Uno de los nuevos 'paquetes' diseñados por el Banco se denomina 'reestructuración industrial' y está sobre la mesa de discusión su aplicación al caso Colombiano. El Banco ha venido financiando proyectos de éste tipo desde 1980. La filosofía y metas implícitas son ahora más claras y comprensivas que en el pasado, y el monto de los préstamos significativamente mayor.<sup>69</sup>

El término 'reestructuración industrial' es perfectamente aséptico y en sí mismo no significa más que la modificación de la estructura industrial. La reestructuración podría sin embargo tener diferentes objetivos: creación de empleo, modificaciones en la distribución del valor agregado entre capitalistas y trabajadores, crecimiento de largo plazo, o mayor eficiencia. Es prácticamente imposible diseñar una estrategia que satisfaga simultáneamente todos éstos objetivos, y en la mayoría de los casos el logro de uno de ellos se logra a costa de los demás.

---

<sup>67</sup> Fue un fracaso en términos de las variables consideradas en el Cuadro 3. Es curioso que algunos evalúen el éxito o fracaso de la estrategia en términos de su capacidad de supervivencia. La liberalización chilena fue exitosa para De la Cuadra y Hachette por que sobrevivió. Sobrevivió a pesar de la depresión doméstica de 1975, de las crisis financieras internas, y de las múltiples presiones internas para que se desmontara. S.de la Cuadra y D.Hachette, 1988, p.12.

<sup>68</sup> L.J.Garay, 1989.

<sup>69</sup> El Banco financió cerca de US\$ 4 mil millones para proyectos de reestructuración industrial entre 1980 y 1988, cubriendo 29 países y más de 50 casos de reestructuración. El 70% de los desembolsos totales en el período se prestó entre 1986 y 1988.<sup>69</sup> Se preve un desembolso superior a los US\$ 5 millones para 1989-91 para permitir la reestructuración de empresas y sectores ya existentes. Los objetivos han ido cambiando, sin embargo, y la mayor eficiencia industrial es ahora el objetivo básico.

La nueva estrategia<sup>70</sup> plantea dos tipos de medidas complementarias. Se busca en primer lugar exponer a las firmas industriales (privadas o públicas) a un mayor grado de competencia. Se recomienda adicionalmente un paquete de medidas tendientes a facilitar el proceso de transición o ajuste.

El primer conjunto de recomendaciones es de corte enteramente ortodoxo, y propone:

1. Medidas tendientes a lograr un mayor nivel de competencia internacional, entre las cuales se encuentran la liberalización paulatina de importaciones y la promoción de un ambiente que lleve a exportar. La prioridad inmediata es la remoción de controles para-arancelarios que aislan la economía doméstica de la internacional. Se eliminaría toda restricción a la instalación de nueva capacidad instalada, al tamaño de las firmas, a la estructura de propiedad. Se facilitaría la declaración legal de quiebra o liquidación por parte de las empresas.

2. Eliminación de monopolios (u oligopolios) tanto públicos como privados. Tan ineficientes son los unos como los otros. La privatización es deseable cuando se sustituye el monopolio estatal por un conjunto de firmas competitivas privadas<sup>71</sup>. Es indeseable mantener 'sectores estratégicos', que generalmente cuentan con alta participación estatal. La colaboración con firmas multinacionales podría obviar parcialmente la necesidad de la inversión estatal cuando se requieran grandes sumas de dinero de difícil consecución local, y es aún más deseable en aquellos casos en que posee tecnología patentada no transferible, en casos en que el mercadeo internacional sea crucial en la exportación. Dicha colaboración también podría contribuir a la modernización contable y organizativa de las firmas domésticas.

La liberalización de importaciones podría contribuir a la disminución del control monopólico interno. El control para-arancelario se visualiza como uno de los mecanismos que en mayor medida puede contribuir a la creación de estructuras monopólicas u oligopólicas.

3. La eliminación de subsidios, transferencias unilaterales y 'arreglos especiales con ciertas empresas;

---

<sup>70</sup> El Banco apoyó en un comienzo la creación relativamente indiscriminada de 'nueva capacidad'. Posteriormente, durante los primeros años de los 80s, se apoyó la modernización de empresas del sector público, con énfasis en su solvencia financiera. Los resultados relativamente decepcionantes de los dos programas anteriores llevaron al Banco al diseño de un paquete de medidas mucho más global y complejo.

<sup>71</sup> Ayub y Hegstad, 1986.

4. Eliminación de controles de precios y de 'distorsiones' en los mercados de bienes y factores.<sup>72</sup> La presión política de los sindicatos puede ser una barrera a una sana reestructuración. Los despidos de trabajadores pueden estar prohibidos por Ley.

5. Reestructuración del sector financiero,<sup>73</sup> y adopción de políticas impositivas que no desestimen exageradamente la inversión. Se asume que la política macroeconómica conducirá a un medio ambiente relativamente estable, y se presupone que las políticas macroeconómicas ortodoxas conducen a dicho objetivo. En particular, la tasa de cambio debe corresponder a un relativo 'equilibrio' en la balanza de pagos, y el déficit gubernamental debe ser bajo para prevenir inflación.<sup>74</sup>

Para facilitar el ajuste (segundo conjunto) se propone un paquete complejo de medidas apuntando a la reestructuración de empresas que operen en sectores con determinadas características,<sup>75</sup> pero que simultáneamente considere transformaciones importantes en las instituciones privadas y públicas que directamente afectan la productividad y producción industrial. Se sugiere un período de ajuste cercano a los 5 años. Las políticas deben ser anunciadas desde el comienzo, y sostenidas durante el período.

Al nivel de la empresa se hace énfasis en áreas tan diversas como sus políticas organizativa, de mercadeo (productos y mercados), preparación de aquellos administradores y trabajadores necesarios en la expansión de sectores que ya son eficientes, o de nuevos sectores, transferencia tecnológica, capitalización de la firma, etc. Un alto porcentaje de los préstamos recientes del Banco se ha orientado a la reestructuración del sistema gerencial, y a la reestructuración física de las empresas.<sup>76</sup>

Se acepta que el éxito o fracaso del paquete de medidas está sujeto en buena parte al grado de compromiso de agentes locales (gobierno, instituciones financieras y empresarios), y (en menor medida) de la

---

<sup>72</sup> World Bank, 1989, p.ii.

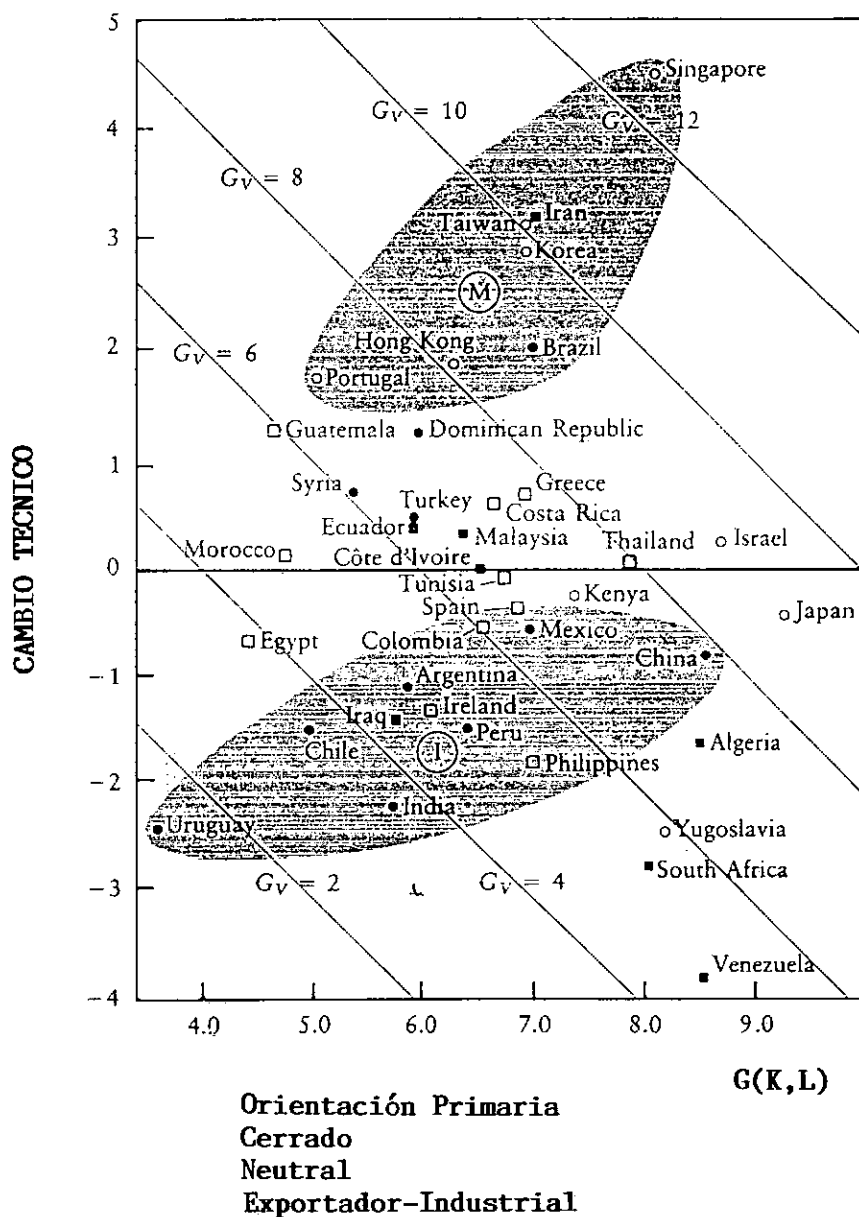
<sup>73</sup> Es necesario reestructurar los portafolios de intermediarios insolventes, y procurar que el sistema bancario no financie inversiones poco sanas.

<sup>74</sup> Banco Mundial, 1989, p.3. Tasas de cambio sobre-valoradas llevan incentivos artificiales a ciertos sectores, y la inflación surge parcialmente del déficit gubernamental.

<sup>75</sup> Se dará prioridad en los estudios de reestructuración a aquellos sectores con peso en la producción, empleo, o exportaciones agregadas, a sectores altamente deficitarios en términos financieros (ubicados generalmente en el sector público), sectores que producen insumos básicos para el resto de la economía, o a sectores nuevos con posibilidades hacia el futuro. La reestructuración industrial tiene que enfocarse hacia aquellos sectores que puedan ser competitivos en un plazo relativamente corto. En caso contrario deberá disminuir su tamaño (o desaparecer). Un alto porcentaje de los estudios de reestructuración financiados por el Banco en otros países se ha concentrado en Textiles, fertilizantes, cemento y acero.

<sup>76</sup> Las otras categorías serían 'organización de mercados', cambios en la organización de la empresa', 'privatización', y 'reestructuración financiera'.

GRAFICO 2. EXPORTACIONES Y PRODUCTIVIDAD



calidad de los estudios que permitan llegar a diagnósticos sectoriales, y de la solidez del sistema financiero. Es claro que existen intereses ya establecidos que se opondrán a las medidas, principalmente a aquellos empresarios que derivan rentas oligopólicas del esquema previo a la reestructuración.<sup>77</sup>

## V. COLOMBIA

Que enseñanzas trae la discusión de las Secciones anteriores para el caso Colombiano?. Qué elementos del caso Colombiano habría que tener en cuenta en una discusión sobre reestructuración industrial?. Es claro en primer lugar que el país no puede embarcarse en una estrategia de apertura 'a la Chilena', con una fe ciega en las bondades del mercado. Sería regresar a una economía completamente especializada en café y en unos pocos productos primarios. Existen claros argumentos dinámicos en favor de una estrategia industrialista,<sup>78</sup> y la experiencia de los países del Sudeste Asiático no hace más que confirmarlo. A la luz de las conclusiones de la Sección I, es preferible contar con una industria ineficiente, a no contar con industria alguna. La experiencia de los países del Sudeste Asiático trae otros mensajes interesantes para Colombia.

### A. SESGOS EN LA ESTRUCTURA DE PROTECCION Y EXPORTACIONES.

No se pretende acá elaborar un programa de reestructuración industrial para Colombia. Simplemente se tocarán algunos aspectos que en concepto del autor merecerían atención prioritaria en una discusión sobre reestructuración industrial en el país.

---

<sup>77</sup> También a aquellos trabajadores en sectores cuyo volumen será reducido luego de la reestructuración. Sin embargo, es posible que el desempleo generado por la reestructuración sea menor a aquel que de todas formas se generaría sin reestructuración, debido a la competencia internacional a sectores cada vez más ineficientes. El programa también provee medidas tendientes a re-ubicar la mano de obra en nuevos sectores dinámicos. El programa preve conversaciones y acuerdos potenciales con sindicatos desde el mismo comienzo del programa de reestructuración. Podría justificarse, incluso, la introducción de un seguro contra desempleo (severance payments) durante el periodo de ajuste. Ciertamente un nivel de conflicto es sin embargo inevitable, principalmente en el sector público donde frecuentemente los empleados tienen expectativas de trabajos 'de por vida'. Es claro que el paquete no afecta a los estratos más pobres de la población.

<sup>78</sup> Relacionados con la evolución de los términos de intercambio agricultura-industria en periodos de crisis internacional, con el dinamismo del comercio mundial, y con las características concretas del desempleo en Latin América.

## 1. SESGOS EN LA ESTRUCTURA DE PROTECCION.

La estructura de protección-subsidios Colombiana presenta dos claros sesgos: en favor de las primeras etapas de sustitución (1); y en favor de la producción para el mercado doméstico (2). Ambos sesgos son inconvenientes en nuestro concepto.

El primer sesgo fue ilustrado en el Gráfico 3 (y Cuadro 4): sólo Colombia protege al sector de bienes de consumo no durable en mayor medida que a los demás. Los países del sudeste asiático incluso lo castigan (protección negativa), considerando que ya 'maduró'. Cuánto tomará a dichos sectores 'madurar' en Colombia?. Mucho más de los cincuenta años que se les ha protegido?. Lo paradójico es que la evidencia disponible sugiere que son relativamente competitivos, a pesar de lo cual continúa dándoseles elevada protección (ver abajo).

La estructura de protección ha tenido consecuencias directas sobre la estructura productiva, y explica los hallazgos de diversos estudios según los cuales los sectores de la primera etapa de sustitución se encuentran sobre-expandidos en relación al patrón típico -a la Chenery-, y los demás sub-expandidos.<sup>79</sup> Los trabajos sobre patrones de desarrollo no tienen carácter normativo, pero existen características particulares que hacen deseable el crecimiento en las ramas correspondientes a las etapas intermedia y avanzada de nuestro proceso de industrialización.<sup>80</sup>

Es altamente probable que la estructura de protección presentada en el Gráfico 4 (1969) coincida con la vigente en la actualidad, pues tanto la estructura arancelaria como para-arancelaria parecen haber permanecido inmodificadas a través del tiempo. Las reformas arancelarias han modificado el valor promedio del arancel, más no su estructura, y es una constante histórica del país la prioridad otorgada a las importaciones de bienes de capital y materias primas en la asignación de cuotas.<sup>81</sup> Lo anterior no puede explicarse simplemente en términos de inercia, y refleja una clara estructura de poder al interior del sector industrial.

Cuáles serían los lineamientos acá propuestos para reformar el arancel?. Existen criterios técnicos para sugerir una estructura altamente heterogénea y selectiva que tenga en cuenta variables

<sup>79</sup> Según Syrquin, 1986, p.12, los sectores de la primera etapa de sustitución de importaciones se encuentran sobre-expandidos en más de un 10%, y los de la etapas intermedia y final sub-expandidos en 10% y 30% respectivamente. Ver también J.J.Echavarría, et.al, 1983. Syrquin define los sectores en la siguiente forma:

Temprana: alimentos, bebidas, tabaco, textiles, confecciones, artículos de cuero.

Intermedia: madera y productos de madera, químicos, caucho y productos de petróleo, y minerales no metálicos.

Avanzada: papel y productos de papel, metálicas básicas, productos metálicos y maquinaria.

<sup>80</sup> J.J.Echavarría, et.al, 1983, p.204-209

<sup>81</sup> Ver Hutchenson

como encadenamientos, empleo, etc en cada sector.<sup>82</sup> Luego de proponer sin éxito dichas reformas durante más de una década, podría hacerse una política alternativa consistente en homogeneizar el arancel. Al menos así no se estaría discriminando contra las nuevas etapas del proceso de industrialización. El arancel sólo diferiría para aquellos pocos sub-sectores escogidos como 'nacientes' (ver abajo).

La estructura de protección arancelaria no se ha modificado en el país durante los Si bien la estructura de protección presentada en el Gráfico 4 corresponde a 1969, es posible afirmar que ella también corresponde a

Existen dos alternativas en relación con la estructura de protección

Una característica del sistema de protección Colombiano es que su estructura ha permanecido inmodificada a través del tiempo.<sup>83</sup>

e a través del tiempo Muchas veces se ha tratado, sin éxito, de modificar la estructura de protección-subsidio vigente en el país. La estructura de poder de los industriales y la misma inercia lo han impedido. Esta es una constante

Parece deseable, entonces, abogar por una homogeneización tarifaria como uno de los únicos mecanismos viables para reducir la protección efectiva a las etapas

La estructura del arancel Colombiano no se ha modificado en los últimos 20 o más años.

## 2. EL SESGO ANTI-EXPORTADOR

No es rentable vender en el exterior cuando existen aranceles efectivos cercanos al 70% (Cuadro 5). En el momento actual es 10 veces más rentable vender en Colombia que en el mercado internacional; 7 veces si el exportador utiliza el sistema de Plan Vallejo (insumos libres de impuestos y aranceles para productos de

<sup>82</sup> Junta del Acuerdo de Cartagena, 19; J.J. Echavarría y G. Perry, 1983.

<sup>83</sup> G. Perry, 1980, pp.; T. Hutchenson,

exportación).<sup>84</sup> El sesgo es especialmente alto para ciertos sub-sectores no industriales como caza, cereales, u Otros productos agrícolas, y para Productos no Metálicos y Productos Metálicos dentro del sector industrial.

Debe el país desmontar sus aranceles para exportar?. No necesariamente, aun cuando las condiciones para evitarlo parecen remotas. Las cláusulas del GATT se aplican cada día con más rigor a los países sub-desarrollados. Los exportadores Colombianos de y se encuentran hoy demandados en los Estados Unidos, a pesar de ser sumamente bajo el subsidio a las exportaciones. También podrían existir exportaciones de un monopolio discriminante que logre modificar precios dentro y fuera. Ello debe ser poco común sin embargo. El productor nacional no puede generalmente modificar los precios en el exterior, y ello significa que nuestro monopolio discriminante no vende en el exterior.<sup>85</sup>

Es necesario liberar para exportar?. Este es ciertamente el debate más acalorado dentro de todos los que se han tocado hasta el presente. La respuesta depende seguramente de las escalas de exportación consideradas. No es necesario para bajas escalas de exportaciones; sí es necesario si el país piensa embarcarse en una estrategia verdaderamente exportadora.

El Gráfico 4 resume algunos de los puntos en discusión. La parte superior presenta el índice de liberalización construido por J.García<sup>86</sup> para 1950-83, y las exportaciones (totales, menores y manufactureras). Se indica en primer lugar que el grado de apertura en el país guarda relación con el comportamiento de las exportaciones totales (principalmente café). Se libera durante las 'bonanzas' de divisas, y viceversa. Exportaciones favorables corresponden generalmente a situaciones favorables de balanza de pagos y van en ocasiones acompañadas de alta inflación interna. Ambos motivos han sido citados como argumentos para liberar.<sup>87</sup>

Si bien es cierto que la expansión exportadora del período dorado (1967-74) de oro estuvo acompañada por un régimen de protección relativamente liberal (en términos históricos), y lo mismo sucede en el momento actual cuando las exportaciones se recuperan, no se

---

<sup>84</sup> Las cifras del Cuadro 5 sobre-estiman el sesgo antiexportador al comparar el arancel efectivo con el subsidio nominal. La historia de la creación de los diferentes subsidios aparece en C.Díaz, 1974; G.Perry, 1979. La agencia de promoción de exportaciones, Proexpo, concede préstamos a tasas subsidiadas de interés; el CERT -Certificado de Reembolso Tributario- permite el reembolso de los impuestos indirectos pagados por el exportador. De hecho, el certificado obtenido al exportar puede ser deducido del pago de impuestos a las utilidades, ventas o para el pago de aranceles.

<sup>85</sup> La elasticidad precio en el exterior sería infinita y su inverso cero. El monopolio discriminante maximiza utilidades igualando precios con el inverso de las elasticidades en cada mercado.

<sup>86</sup> J.García, 1986, pp

<sup>87</sup> Sobre café e inflación en Colombia ver S.Edwards, 1984; sobre los motivos dados para liberar durante los setentas y ochentas ver J.A.Ocampo, 1989, p.125.

presenta una relación excesivamente fuerte entre liberalización arancelaria y exportaciones. Buena parte de lo sucedido se explica en términos de la tasa de cambio real, y de la dinámica de los mercados mundiales.<sup>88</sup> En términos estadísticos se obtienen los siguientes resultados para el periodo 1960-83 (regresiones log-log):

	R <sup>2</sup>
$X_{me} = \text{constante} + 0.98.TC + 0.70.IL + 3.414698 Y_m$ <div style="display: flex; justify-content: flex-end; margin-right: 100px;"> <span>0.92</span> </div> <div style="display: flex; justify-content: flex-end; margin-right: 100px;"> <span>(3.49)      (1.44)      (7.40)</span> </div>	
$X_{ma} = \text{constante} + 1.34.TC + 0.45.IL + 5.28.Y_m$ <div style="display: flex; justify-content: flex-end; margin-right: 100px;"> <span>0.94</span> </div> <div style="display: flex; justify-content: flex-end; margin-right: 100px;"> <span>(4.02)      (0.79)      (9.65)</span> </div>	

donde:

X<sub>me</sub>, X<sub>ma</sub>: Exportaciones menores y de manufacturas en US\$ de 1960.

TC: Tasa de cambio real ponderada

IL: Índice de Liberalización

Y<sub>m</sub>: Dinámica del Mercado Mundial (PIB real en USA)<sup>89</sup>

Las exportaciones no tradicionales Colombianas dependen fundamentalmente de la evolución del mercado internacional (Y<sub>m</sub>) y de la tasa de cambio real (TC). La variable 'índice de liberalización' aparece con signo correcto, pero es estadísticamente débil. Mayor trabajo es requerido en este campo: IL aparece significativo si se excluye Y<sub>m</sub> de las regresiones, y las variables IL y TC no son enteramente separables. Finalmente, aún si se encontrase una incidencia alta de IL sobre las exportaciones, no es claro cuál es el sentido de la causalidad. Una devaluación de la tasa de cambio permite exportar y liberar sin grandes traumas.

Sin embargo, es dudoso que pueda recorrerse un largo camino en materia de exportaciones a menos que se corrijan dichos sesgos. Westphal es categórico al respecto cuando se refiere a la experiencia de los países del Sudeste Asiático:

<sup>88</sup> J.J.Echavarría, ; L.Villar,

<sup>89</sup> Como deflactor de X<sub>ma</sub>, X<sub>me</sub> y Y<sub>m</sub> se utilizó el índice de precios al consumidor en USA.

"Es altamente improbable que se presente un desempeño exportador adecuado si la estructura de subsidios discrimina en favor de las ventas domésticas. Este es quizá el hallazgo más robusto<sup>90</sup> logrado a partir de la comparación de experiencias de crecimiento...Debido a las dificultades prácticas que se presentan para lograr altos subsidios a las exportaciones, y a la alta probabilidad de que subsidios altos lleven a retaliación en el exterior...es necesario mantener una protección nominal baja a la producción para el mercado doméstico...Muchas de las firmas (nacientes) exitosas en Corea no se han beneficiado de promoción selectiva.. es por lo tanto crucial no discriminar en contra de firmas no consideradas prioritarias..Este es uno de los argumentos más fuertes en favor de tasas de protección uniformes y bajas a las importaciones...también en contra de la utilización de restricciones cuantitativas a las importaciones".<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> Westphal, 1982, p.269, 275.

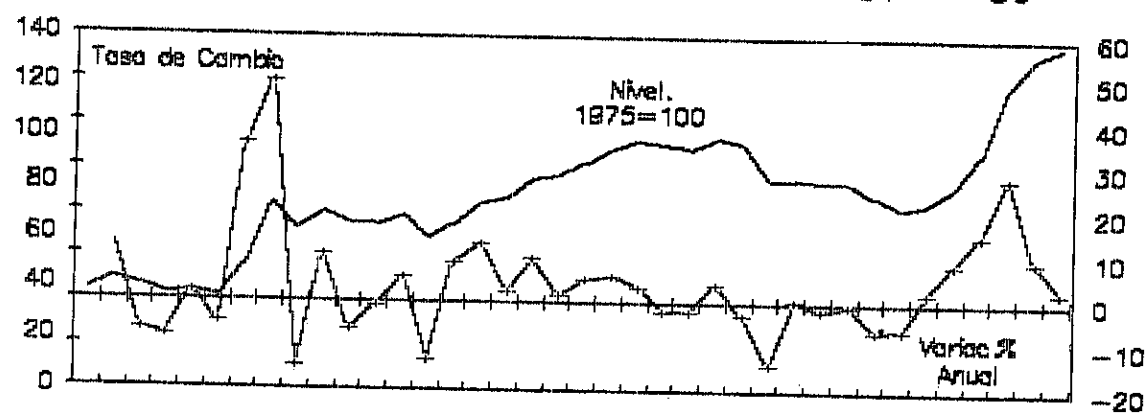
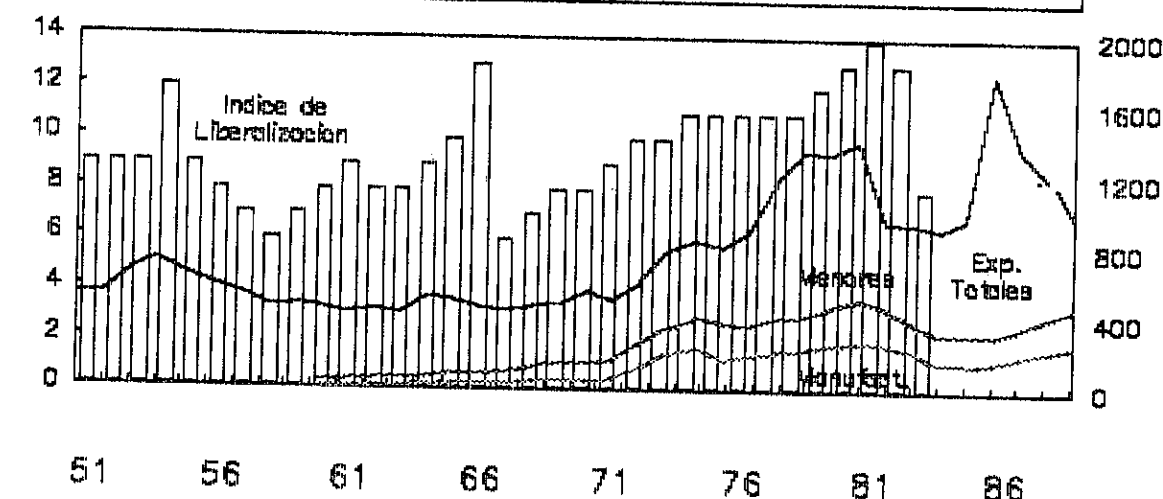
CUADRO 5  
SESGO ANTI-EXPORTADOR DEL ARANCEL COLOMBIANO EN 1986.

	Arancel	Subsidio		Sesgo Anti-Exportador	
	Efectivo	CERT	PROEXPO	Utiliza	No
	(1)	(2)	(3)	Plan	Plan
				Vallejo	Vallejo
				(1)/(2)+(3)	
Agricultura y Ganadería	38	4	1	7.6	9.6
Caza	45	2	0	22.5	23.5
Pezca	61	13	1	4.4	3.9
Minería	33	7	5	2.8	2.8
Café	-82	0	0	-200.0	-200.0
Carne	239	13	4	14.1	16.4
Cereales	93	0	12	7.8	17.8
Leche	103	0	0	200.0	200.0
Azúcar	-24	9	2	-2.2	-0.8
Bebidas	124	8	1	13.8	15.7
Tabaco	65	14	6	3.3	3.8
Otros Prod. Agrícolas	111	3	6	12.3	15.4
Textiles	84	13	8	4.0	6.1
Madera y Muebles	76	11	3	5.4	8.0
Papel y Mat. Impreso	72	9	9	4.0	6.9
Prod. Químicos	47	7	14	2.2	7.2
Refinación Petróleo	37	0	18	2.1	3.7
Prod. No Metálicos	71	5	2	10.1	14.6
Prod. Metálicos	64	3	4	9.1	19.0
Maquinaria y Equipo	47	11	8	2.5	5.4
Equipo de Transporte	65	11	15	2.5	4.8
Otras Manufacturas	39	10	7	2.3	3.9
Promedio (sin Café)	69	7	6	15.7	18.5

Fuente: Schenone, 1986.

Metodología: Valores de 200% cuando el denominador es cero.

Grafico 4. Liberalización y Exportaciones



Fuente: Cuadro 4. Exportaciones en Millones de US\$ de 1960

#### 4. EXPORTACIONES Y CRECIMIENTO. AUSENCIA DE UNA POLITICA INDUSTRIAL.

El presente trabajo ha sobre enfatizado la importancia del sector externo y de las exportaciones. Ello se debe en parte al tópico mismo; y a que quienes escriben sobre la economía política de la América Latina parecen casi obsesionados con el sector externo como la fuente de todo lo bueno y todo lo malo de la región. Según Díaz Alejandro, es curiosa la asimetría entre los tópicos a tratar cuando se estudia el desarrollo de e.g. Japón (gran énfasis en condiciones internas de acumulación) y el de los países Latino Americanos.

Existe un sin número de medidas industrialistas que podrían llevar a resultados exitosos y que o bien no han sido ensayadas, o han sido abandonadas: ha habido una carencia total de política industrial en el país.

Nada se ha hecho en materia de tecnología. Colombia es el país que menos invierte en investigación y desarrollo (I&D) en Latin América. Como proporción del PIB, dichos 'gastos' representan sólo la tercera parte que en Argentina, Brasil, México o Chile, y la mitad que en Venezuela.<sup>91</sup> Dicha inversión reporta alta rentabilidad social.<sup>92</sup>

El país creó el Instituto de Fomento Industrial (IFI) en 1940 con el objetivo de proveer capital-riesgo de largo plazo al sector industrial; para invertir en sectores industriales básicos que requiriesen montos altos de capital; y para reestructurar empresas en crisis, sanearlas y venderlas nuevamente al sector privado. La experiencia ha sido un fracaso. Las empresas adquiridas no fueron saneadas; tampoco revendidas. El estado es propietario hoy de empresas altamente ineficientes que ni siquiera el sector privado compraría. El campo de acción del IFI se ha reducido en el sector industrial, y sus recursos han ido a financiar grandes proyectos mineros: Cerromatoso (níquel) y Cerrejón (carbón).

Se crearon las Corporaciones Fincieras durante los 60s con el fin de proveer capital de largo plazo en un mercado financiero caracterizado por imperfecciones y carencias. El resultado final

---

<sup>91</sup> C.Díaz Alejandro, 1983, p.215.

<sup>92</sup> BID, 1988, citado en J.Méndez y L.G.Florez, 1989, p.16.

<sup>93</sup> Z.Grilliches, 1973.

fue la creación de agentes que terminaron compitiendo con los bancos privados. En realidad se crearon nuevos bancos privados. Tardíamente se llegó a la creación de una política de compras estatales (Decreto 222). Aún es temprano para juzgar sus resultados.

Podríamos ir mas lejos, y señalar todos aquellos elementos que deberían estar presentes como compañeros de una industria eficiente. El reciente debate de prensa ha sido prolífico en la generación de 'soluciones':

Se requiere de una política financiera que permita a la industria contar con recursos de largo plazo a bajo costo; se requiere mejorar el sistema de transporte; se requiere de un estatuto anti-dumping y anti contrabando 'técnico' (con una factura de importación se ampara legalmente un sin número de artículos de contrabando). Se requiere de un programa en el área de ciencia y tecnología; de una política laboral que permita a la empresa mayor flexibilidad en la contratación y terminación de contratos; de una política cambiaria adecuada que permita exportar y competir con las importaciones; se requiere de una política macroeconómica que permita la generación de demanda agregada y la estabilidad de precios; se necesita reubicar la industria nacional, para dar mejor aprovechamiento a las ciudades de las dos costas Colombianas. Sólo falta acá de modificar la distribución del ingreso para generar demanda por los bienes industriales. Así tendríamos el recetario completo.

No es todo lo anterior deseable?. Quién lo objeta, máxime si no se mencionan costos (ó quién las va a pagar). Es de otra parte evidente que buena parte de las anteriores soluciones requieren una 'reestructuración' profunda del estado Colombiano y de sus relaciones con el sector privado. También, de un cambio profundo en la mentalidad de los mismos empresarios.

Cómo explicar la profunda paradoja de que los industriales sean considerados por el Congreso de la República como el grupo de presión más fuerte e importante en el país<sup>94</sup>, y no hayan llevado al Estado a adoptar medidas que son convenientes tanto para ellos como para el país?. Las anteriores propuestas son metas saludables, pero no debe condicionarse en forma alguna la discusión sobre reestructuración industrial al cumplimiento de uno o varios de los objetivos anteriores.

---

<sup>94</sup> M. Urrutia, 1983, Capítulo 8.

## B. QUE TAN PROBABLE ES QUE SE DE UNA REESTRUCTURACION- LIBERALIZACION EXITOSA ?

La intensidad y características de un programa de reestructuración industrial dependerán de que: a) el país se vea enfrentado a una crisis cambiaria fuerte en el próximo futuro; b) haya conciencia de la crisis industrial; c) se considere a la política económica como directamente responsable de la actual crisis; d) Los perdedores no pierdan demasiado, o no posean poder político para obstaculizar las nuevas medidas.

-a) Es clara la relación entre posibilidades de liberalización-reestructuración y la situación de la balanza de pagos. Según un estudio reciente sobre experiencias de liberalización en diferentes países,<sup>95</sup> las liberalizaciones duraderas (6 o más años) ocurren cuando no se presentan crisis de divisas<sup>96</sup>. Bhagwati y Krueger<sup>97</sup> coinciden en este punto. El que los países puedan mantenerse en un régimen sin controles cuantitativos (Fases IV o V para los autores) luego de una devaluación (Fase III) depende de tres variables: la respuesta de largo plazo de las exportaciones a la devaluación, la capacidad de obtener crédito en el exterior para poder pagar importaciones y hacer el ajuste menos traumático, y el tamaño de nuevos shocks externos.

A pesar de la incertidumbre que caracteriza toda proyección (y que es especialmente alta para el caso colombiano), la posibilidad de una crisis cambiaria fuerte en el próximo futuro parece remota para Colombia. Las proyecciones del Banco Mundial para 1989-1995 prevén tasas de crecimiento superiores al 12% para las exportaciones y de 10% para las importaciones.<sup>98</sup> De ser así, el nivel de reservas superará sistemáticamente los 4-5 meses de importación. Quizá Colombia se encuentra en una posición 'ideal' para una discusión seria sobre apertura-reestructuración, ya que la situación actual tampoco es excesivamente favorable. Papageorgiou, et.al, encuentran que las liberalizaciones 'exitosas' (en términos de su permanencia)

<sup>95</sup> D.Papageorgiou, et.al, 1988.

<sup>96</sup> En buena parte debido a aumentos en las exportaciones post liberalización. Requieren de una tasa de cambio real alta y estable, y frecuentemente comienzan con devaluaciones nominales acompañadas por políticas monetarias y fiscales restrictivas.

<sup>97</sup> J.Bhagwati, 1978, Capítulos 2 y 3; A.Krueger, 1978.

<sup>98</sup> Con un crecimiento proyectado de 4% para café, 28% para hidrocarburos, cerca del 25% para carbón e hidrocarburos, y 11% para exportaciones menores. Ello quiere decir que la estructura exportadora también se diversificará: hoy están distribuidas por terceras partes entre café, hidrocarburos y carbón, y exportaciones menores. En 1992 las exportaciones de café representarán cerca de 22%, y las de hidrocarburos y carbón superará el 38%. La participación de las menores permanecerá relativamente estable.

las exportaciones de café pasarán de representar el 30% de las totales, a menos del 22% en 1992. El peso de las exportaciones de hidrocarburos y carbón pasará a ser superior a las de café. Las exportaciones menores permanecerán a un nivel relativamente constante.

son adoptadas por países que enfrentan condiciones iniciales excepcionalmente desfavorables.<sup>99</sup>

Si no se presenta una crisis cambiaria sumamente intensa en el futuro, es probable que las opiniones del Banco Mundial no tengan un gran peso sobre lo que finalmente suceda con la política macro (incluyendo aranceles, etc) del país. Esta ha sido al menos la experiencia histórica. Perry y Londoño encuentran que el papel de dicha Institución ha sido decisivo en la determinación de los montos y composición de la inversión gubernamental,<sup>100</sup> en la política de tarifas a los servicios públicos; y en el desarrollo de sectores particulares como el energético y el de transporte. No en la política macroeconómica, excepto en años de crisis cambiarias (e.g. 1965 y 1985).

b) Parece haber un relativo consenso sobre la existencia de una crisis industrial. No hay una sola propuesta alternativa que permita vislumbrar salidas de mediano plazo a la actual crisis industrial. Ello fue evidente en las publicaciones recientes de prensa a raíz de las medidas esbozadas por el gobierno. Se acepta en todos los casos la necesidad de una reestructuración industrial, y la discusión se centra en cuán graduales deben ser las medidas (todos aceptan que deben ser graduales), y si es necesaria o no una apertura de la economía en el largo plazo.

c) No existe conciencia de que sea la política macroeconómica la responsable de la crisis, aún cuando se acepta la conveniencia de modificar a fondo la estructura del arancel. No hay acuerdo sobre la conveniencia del para-arancel: parece haber sido benéfico para el manejo del corto plazo, y nadie discute en el país el largo plazo.

Colombia presenta las mayores tasas de crecimiento en Latin América entre 1980 y 1987, y sólo Colombia y Brasil crecen en términos per-capita en el período. No es demasiado consolador ser 'el mejor' en semejante catástrofe global, pero toda situación es susceptible de empeorar.

El desempeño relativamente exitoso durante los 80s se debe a la situación inicial al comenzar la crisis internacional (el país

<sup>99</sup> También, por países con ingreso per capita alto, con regímenes políticos estables. Otros aportes del mismo estudio son más discutibles. Los autores encuentran que se requiere de un desmantelamiento total en la protección para-arancelaria y de una liberalización arancelaria fuerte desde el mismo comienzo. Las medidas tienden a mantenerse una vez alcanzado el umbral límite de los seis años. Ello se debe tanto a simple inercia, como a la influencia de los grupos beneficiados con las nuevas medidas. Para el caso de Chile, ver S.de la Cuadra y D.Hachette, 1988, Capítulo 6. Luego de unos pocos años, fue claro el apoyo brindado por regiones, empresas públicas, y firmas que se beneficiarían con las medidas.

<sup>100</sup> G.Perry y J.L.Londoño, 1985 Véase también la crítica de H.J.Gómez y F.Thouni, 1986.

<sup>101</sup> Con baja concentración en proyectos para el sector agrícola, en salud pública y en acueductos y alcantarillados.

comienza la década con un nivel alto de reservas, y con un bajo nivel de inflación), pero también a una política económica claramente estabilizadora. Es sin duda exagerada, pero sintomática, la frase de Thorp y Whitehead al respecto

"Colombia emerge como un ejemplo tan radiante de crecimiento y de manejo macroeconómico pragmático y lleno de éxito...que resulta tentador sugerir que nos encontramos frente a un país que realmente ha logrado engranar el ajuste a corto plazo con la estrategia de desarrollo a largo plazo, a semejanza del Brasil, pero sin inflación"<sup>102</sup>

Algunos trabajos de Jose Antonio Ocampo y de este autor<sup>103</sup> apuntan en la misma dirección. El para-arancel fue sumamente útil para afrontar choques súbitos en el sector externo y, a diferente nivel, el Estado siguió una política claramente estabilizadora. La inversión estatal aumentó cuando la inversión privada languidecía, y el gobierno ahorró (desahorró) compensando las fluctuaciones en el ahorro externo.

Nuestro balance global del manejo de la política económica apuntaría, entonces, a la continuidad en el manejo 'macro', y a serias modificaciones en el sistema de protección. Todos los participantes en el debate aceptarían una mayor racionalidad en el sistema arancelario (nuestra propuesta va más allá). La discusión sobre la conveniencia o no mantener el para-arancel dependen de la prioridad que se asigne al largo plazo. Aca se acepta que el crecimiento de largo plazo del país aumenta con un desmonte gradual de la protección para-arancelaria.

d) A pesar de las grandes dificultades coyunturales que afronta el país, podría decirse que éste es un buen momento para adelantar medidas de reestructuración industrial. Consideramos que los perdedores no perderían mucho con la reestructuración industrial (es claro que tienen el poder político para evitar dicho proceso en caso de considerarlo inconveniente). Lo anterior por varias razones.

En primer lugar, no es probable que se presente un shock cafetero de la magnitud del de la segunda mitad de los setentas. Fue la mayor bonanza cafetera en la historia del país y, por lo mismo, es de esperar que no volverá a ocurrir algo similar en varias décadas. Las bonanzas cafeteras han estado positivamente correlacionadas con el comportamiento global del conjunto de la economía, y

---

<sup>102</sup> R.Thorp y L.Whitehead, 1986, p.295.

<sup>103</sup> J.A.Ocampo, 1989; J.J.Echavarría, 1987.

negativamente correlacionadas con la evolución industrial ('enfermedad holandesa').<sup>104</sup>

Adicionalmente, existe un pánico infundado ante el anuncio de liberalización y reestructuración industrial anunciado por el gobierno:

- Colombia no tiene que hacer una liberalización-reestructuración súbita (al menos si las proyecciones de balanza de pagos resultan aproximadamente correctas). Se puede diseñar una estrategia sin sobre-saltos, que implique los menores peligros posibles durante la transición al 'nuevo modelo'.
- Quienes se aterrorizan ante una liberalización no mencionan que la protección al productor nacional se duplicó durante los últimos 7 años (Gráfico 4 y Cuadro A.1). Una devuación (real) equivale a un aumento en los aranceles a las importaciones (y subsidios a las exportaciones). La tasa de cambio real se devaluó 100% entre 1982 y 1988, y 40% entre 1975 y 1988. El país logró devaluar abruptamente en términos reales, algo que en 1982/83 era considerado imposible de lograr.
- Si bien existe una gran lista de items bajo licencia previa y controles para-arancelarios, la tasa de rechazo para bienes de capital e insumos intermedios es sumamente baja (cercana al 10%). Pueden trasladarse todos esos items al régimen de libre sin que ello implique grandes traumatismos.
- Existe un gran margen de agua en el arancel. Los productores simplemente no lo utilizan. Parte de ese fenómeno podría ser debido al efecto del contrabando, o a un comportamiento 'irracional' de los empresarios. No tendría mayores implicaciones reducir el arancel (y para-arancel) en dichas posiciones.
- Colombia no ha sido excesivamente proteccionista comparado con otros países de América Latina. Además, el país ya se encuentra en un proceso de liberalización arancelaria y para-arancelaria sobre el cual poco se ha discutido (Gráfico 4, Cuadro A.2). El índice de liberalización construido por García indica que en 1981-82 el país se encontraba en un régimen de comercio más liberal que en casi cualquier otro año del pasado. Se presentaron abruptas contra-reformas en 1982/83 (llevándose a un episodio altamente proteccionista)<sup>105</sup>, pero se ha ido liberando en forma paulatina en los años posteriores.
- Según los resultados preliminares de estudios adelantados por firmas consultoras internacionales, la industria Colombiana es mucho más eficiente a lo que se pensaba. Así, por ejemplo, varios sub-sectores dentro del sector textil presentan una alta eficiencia

<sup>104</sup> J.J.Echavarria, 1989, Capítulo I.

<sup>105</sup> J.A.Ocampo, 1989, p.129

técnica. Existen problemas concretos relacionados con la contratación de mano de obra, con el costo del algodón, o con los enormes costos financieros, que poco tienen que ver con la eficiencia productiva de las firmas.

Un automóvil nacional cuesta mucho más que un automóvil extranjero básicamente por el altísimo impuesto a las ventas (35%) (5% en Estados Unidos). Si se eliminase ese impuesto, el automóvil extranjero no podría competir en el mercado nacional, parcialmente debido a los altos fletes de transporte.<sup>106</sup>

Los estudios presentan adicionalmente un diagnóstico sobre los principales problemas técnicos y de organización encarados por los diferentes sectores. Problemas relacionados con los altos costos de contratación de mano de obra, problemas organizativos, etc. La industria Colombiana no es ineficiente, pero subsisten enormes problemas específicos a cada sector. El gobierno debe apuntar a la solución de estos obstáculos concretos.

### C. Y COMO SE HACE ?

Qué características debe contener un proceso de reestructuración industrial en Colombia?. Muchos serían los elementos a tener en cuenta, y es claro que la propuesta depende, en buena parte, de la capacidad del estado para actuar como agente coordinador y participante en el proceso.

Una conclusión importante, con base en nuestra lectura de la experiencia Chilena es que sería perfectamente descabellado embarcar al país en un proceso drástico y súbito de liberalización. Sin embargo, se pueden tomar importantes medidas en el área comercial, al mismo tiempo que se avanza con respecto a los objetivos generales planteados en la Sección anterior.

El nivel de subsidios a las exportaciones no debe rebajarse. Por el contrario, debe aumentarse tanto como sea políticamente viable. No se trata de colocar los precios a su nivel 'correcto' y dejar que el mercado asigne recursos. Se trata de exportar a toda costa. Lo anterior se desprende de nuestra lectura de la experiencia asiática.

Buena parte de la estructura de subsidios (incluyendo deducciones de impuestos, tratamiento preferencial en los créditos, etc) debe atarse a compromisos de exportación. Ello garantizaría que se premia simultáneamente la mayor producción y la mayor eficiencia. Podría incluso brindarse altos aranceles a ciertas firmas con tal que cumplan con las metas de exportación negociadas previamente.

<sup>106</sup> No estamos recomendando la eliminación de tal impuesto a un bien altamente suntuario en el momento actual. Simplemente se quiere destacar que la producción industrial no es tan ineficiente como generalmente se piensa.

Las ventas en el mercado doméstico elevarían el margen de ganancia total y podrían hacer rentable la actividad conjunta (producción-exportaciones). Se reduciría la estructura de protección a medida que se exporte. Empresas que no cumplan con sus objetivos de exportación perderían automáticamente los subsidios.

Se comenzaría con un desmantelamiento gradual del para-arancel, contemplando incluso la posibilidad de elevar el arancel actual a aquellos sectores afectados. La meta final es, sin embargo, reducir el arancel.

Se trataría de lograr una relativa homogeneización arancelaria, a un nivel del 30%-50%. Es una salida políticamente viable, para elevar la protección relativa a sectores de la segunda y tercera etapa del proceso de sustitución. Se rebajaría paulatinamente el arancel para las primeras etapas de sustitución de importaciones (ya no son nacientes), y se elevaría (o se dejaría donde está) para las nuevas etapas. Si en el futuro resulta una propuesta alternativa que considere criterios técnicos que justifiquen aranceles selectivos, y la medida es aceptada por los industriales, bienvenida.

Quizá el objetivo fundamental para el mediano plazo es la escogencia de 5, 10, 20 sectores que el gobierno considere prioritarios para el país. La escogencia se hará en forma conjunta con el sector privado. Dichos sectores recibirán todos los subsidios que el país pueda implementar, y serán protegidos durante un período previamente establecido (5, 10 años) con aranceles y para-aranceles sumamente altos, aún cuando no substancialmente mayores al 100%-150%. El estado debe ser suficientemente flexible como para modificar sus planes si estas firmas no logran exportar en un período de tiempo prudente. En cualquier caso se disminuirá sustancialmente la protección-subsidios al final de ese período, para repetir el proceso con nuevos sectores.

CUADRO A.1  
EXPORTACIONES MENORES Y TASA DE CAMBIO

Tasa de Cambio Real Ponderada			Exportaciones				
	1975= 100	Variación %	Millones de US\$ de 1960			Variación %	
			Totales	Menores	Manuf.	Menores	Manuf.
51	38.51		527.8	NA	NA	NA	NA
52	43.40	12.7	527.2	NA	NA	NA	NA
53	40.58	-6.5	659.6	NA	NA	NA	NA
54	37.31	-8.1	723.8	NA	NA	NA	NA
55	38.09	2.1	645.4	NA	NA	NA	NA
56	36.24	-4.9	584.2	NA	NA	NA	NA
57	49.16	35.7	537.8	NA	NA	NA	NA
58	73.77	50.1	471.4	NA	NA	NA	NA
59	63.23	-14.3	480.0	NA	NA	NA	NA
60	70.18	11.0	464.6	44.9	6.9		
61	65.78	-6.3	429.6	53.2	10.0	18.5	48.0
62	65.39	-0.6	453.1	62.3	14.1	17.1	44.2
63	69.10	5.7	431.5	60.6	15.6	-2.8	13.9
64	60.07	-13.1	522.7	68.3	26.4	12.7	73.2
65	65.60	9.2	506.1	93.7	32.8	37.2	28.0
66	74.32	13.3	462.2	89.2	38.7	-4.8	25.6
67	76.30	2.7	451.5	100.0	36.6	12.0	-0.1
68	84.04	10.1	474.8	133.6	49.6	33.6	47.0
69	85.66	1.9	490.3	154.3	52.5	15.5	17.7
70	90.28	5.4	560.4	151.0	47.8	-2.1	2.0
71	95.79	6.1	503.8	169.0	68.1	11.9	55.3
72	99.21	3.6	611.2	270.5	123.6	60.1	94.3
73	97.55	-1.7	792.4	353.3	207.2	30.6	88.6
74	95.71	-1.9	849.4	412.2	240.3	16.7	42.8
75	100.00	4.5	804.3	381.6	169.3	-7.4	-16.0
76	97.43	-2.6	905.5	369.7	200.7	-3.1	32.8
77	83.94	-13.8	1190.1	419.6	223.5	13.5	26.3
78	84.49	0.6	1359.2	425.9	231.9	1.5	20.2
79	83.17	-1.6	1343.0	479.7	264.2	12.6	40.9
80	82.77	-0.5	1414.3	520.5	278.7	8.5	35.9
81	77.66	-6.2	960.0	467.8	261.2	-10.1	14.2
82	73.20	-5.7	947.6	392.4	228.2	-16.1	-1.7
83	75.13	2.6	913.6	320.5	162.8	-18.3	-24.0
84	81.90	9.0	985.0	323.7	153.9	1.0	2.8
85	94.78	15.7	1799.8	319.0	168.8	-1.4	17.5
86	121.79	28.5	1374.1	368.3	203.6	15.4	25.5
87	133.52	9.6	1206.9	428.3	236.2	16.3	24.5
88	137.55	3.0	NA	488.7	269.7	14.1	22.6

Fuente: L.Villar, 1989; IMF Financial Statistics

Metodología:

Tasa de Cambio: Promedio Ponderado con base en las exportaciones colombianas (sin café) a 20 países.

Se utilizó el IPC en Colombia y en cada país para deflactar las respectivas monedas.

-----

[illegible]

6.90	1981	14	25.90	40.91	50.88	0.72	73.89	129.87	0.92		
7.50	1982	13		40.45	48.58	0.73	62.45	44.77	0.92	71.20	28.80
26.90	1983	8		48.68	58.31	0.73	89.25	155.66	0.93	41.90	58.10
16.50	1984	NA	41.70	53.64	66.60	0.74	99.17	182.30	0.99	0.50	83.00
	1985	NA	31.40							20.90	77.20
1.90	1986	NA		46.14	60.14	0.45	88.80	169.90	0.83	36.20	62.50
1.30	1987	NA								37.80	61.10
1.10											

Fuentes:

Columna(1) J.Garcia, 1986

(2)-(8) J.Echavarría, 1986, Cuadros 37, 38.

(9)-(12) J.A.Ocampo, 1989, Cuadros 1,2,4.

Metodología:

Los meses de las reformas aparecen en Ocampo, 1989.

La lista de 27 productos (Nabandina 8 dígitos) incluye: aceites, margarina, azúcar, gaseosas, cerveza, alimentos para animales, tejidos, ropa, barras de hierro y acero, acero, tubos, vehículos, y partes y accesorios.

## BIBLIOGRAFIA

- (1984), in Syrquin, M., et al. Economic Structure and Performance Essays in Honor of H.Chenery, vol.33, Orlando, Academic Press.
- Ayub, M.A. & S.O. Hegstad, (1986), Public Industrial Enterprises Determinants of Performance, World Bank.
- Banco de la Rep[ublica, (1987), Colombia 20 A[ños del R[egimen de Cambios y de Comercio Exterior, Bogot[a.
- , (1987), "Evoluci[on Reciente de las Exportaciones Manufactureras", Revista del Banco de la Rep[ublica, Mayo, Bogot[a, EXPORTACIONES COLOMBIA.
- , (1987), "La Evoluci[on de las Importaciones", Revista del Banco de la Rep[ublica, Separata, Abril, vol.714, Bogot[a.
- Barandiaran, E., (1988), "The Adjustment Process in Latin America's Highly Indebted Countries", Office of the Vice-President, Latin America and Caribbean Region, Washington, DC, World Bank.
- Bardhan, P., (1988), "Alternative Approaches to Development Economics", in H.Chenery and T.N.Srnivasan. Handbook of Development Economics, pp.39-68. Amsterdam, North Holland.
- Bhagwati, J., (1978), Foreign Trade Regimes and Economic Development Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes, New York, National Bureau of Economic Research.
- Chenery, H., (1986), "Growth and Transformation", in Chenery, H., et al. Industrialization and Growth, pp.13-36. Oxford, Oxford University Press.
- Chenery, H., et al., (1986), Industrialization and Growth A Comparative Study, Oxford, Oxford University Press.
- Corbo, V. & J.M. S[anchez, (1984), "Impact of Firms of the Liberalization and Stabilization Policies in Chile: Some Case Studies", Documento de Trabajo No91, Instituto de Econom[ia, Pontificia Universidad Cat[olica de Chile.
- De la Cuadra, S. & D. Hachette, (1988), "The Timing and Sequencing of a Trade Liberalization Policy: The Case of Chile", Documento de Trabajo No113, August, Instituto de Econom[ia.
- Denison, E.F., (1968), "Economic Growth", in R.E.Caves and Associates. Britain's Economic Prospects, pp.Washington, DC. The Brookings Institution.
- D[iaz Alejandro, C., (1975), "Trade Policies and Economic Development", in P.Kenen, E. International Trade and Finance: Frontiers for Research, Cambridge, Cambridge University Press.
- Dornbusch, R. & S. Edwards, (1989), "Economic Crises and the Macroeconomics of Populism in Latin America: Lessons from Chile and Peru", Second Annual Interamerican Seminar on Economics, March 30.
- D[iaz Alejandro, C., (1983), "Econom[ia Abierta y Pol[itica Cerrada?", El Trimestre Econ[omico, Enero-marzo, vol.197, pp.207-243.
- Echavarria, J., et al., (1983), "El Proceso Colombiano de Industrializaci[on Algunas Ideas sobre un Viejo Debate", Coyuntura Econ[omica, September, vol.13, pp.175-218.

- Echavarr[ia,J.J. & G. Perry, (1983), "Aranceles y Subsidios a las Exportaciones An[alisis de su Estructura Sectorial y de su Efecto en la Apertura de la Industria Colombiana", El Trimestre Econ[omico, Enero-Marzo, vol.50.
- Echavarr[ia,J.J., (1986), "Auge, Estancamiento y Cr[isis en la Industria Colombiana 1970-85", (mimeo), Fedesarrollo.
- , (1989), "External Shocks and Industrialization", DPhil Thesis, University of Oxford.
- , (1982), "La Evoluci[on de las Exportaciones Colombianas y sus Determinantes Un An[alisis Emp[irico", Ensayos sobre Pol[itica Econ[omica, Septiembre, vol.2, pp.257-290. Bogot[a, Banco de la Rep[ublica.
- Echavarr[ia,J.J. & L.J. Garay, (1979), "Un An[alisis Preliminar de la Actual Pol[itica de Liberaci[on de Importaciones", Coyuntura Econ[omica, October, pp.73-90.
- Edwards,S., "The Order of Liberalization of the Current and Capital Accounts of the Balance of Payments", Essays in International Finance, vol.156, New Jersey, Princeton University.
- Edwards,S., (1984), "Coffee, Money and Inflation in Colombia", World Development, vol.12, pp.1107-1117.
- Edwards,S., (1985), "Stabilization with Liberalization: An Evaluation of Ten Years of Chile's Experiment with Free Market Policies, 1973-1983", Economic Development and Cultural Change, January, vol.33, pp.224-254.
- Enos,J.L., (1962), "Invention and Inn[ovtion in the Petroleum Refining Industry", The Rate and Direction of Inventive Activity:Economic and Social Factors, pp.299-321. Princeton, University Press,Princeton.
- Feder,G., (1986), "Growth in Semi-Industrial Countries:A Statistical Analysis", in Chenery,H., et al. Industrialization and Growth, pp.263-282. Oxford, Oxford University Press.
- Fern[andez,J.E., (1986), "Protecci[on Aduanera e Incentivos a las Exportaciones (Experiencia Colombiana Reciente)", Revista de Planeaci[on y Desarrollo, pp.75-150.
- Garay,L.J. & A. Carrasquilla, "Din[amica del Desajuste y Proceso de Saneamiento Econ[omico en Colombia en la D[ecada de los Ochenta", Ensayos sobre Pol[itica Econ[omica, pp.5-72. Bogot[a, Banco de la Rep[ublica.
- Garay,L.J., (1989), "La Iniciativa Brady en la Evoluci[on del Tratamiento de la Cr[isis de la Deuda (Contribuci[on a un Debate)", (mimeo).
- Garcia,J., (1986), "The Timing and Sequencing of a Trade Liberalization Policy: Colombia 1967-82", World Bank Research Project RP067331, april, p.Bogota.
- Giraldo,G., (1979), "Estructura de la Protecci[on Arancelaria y Para-Arancelaria en Colombia despu[es de las Reformas de 1979", Revista de Planeaci[on y Desarrollo, Mayo-Agosto, pp.7-47. Bogot[a.
- Griliches,Z., "Research Expenditures and Growth Accounting", in B.R.Williams. Science and Technology in Economic Growth, pp.59-95. New York, John Wiley & Sons.
- G[omez,H.J., (1988), "La Econom[ia Ilegal en Colombia: Tama[no,

- Evoluci[on, Caracter[isticas e Impacto Econ[omico",  
Departamento de Investigaciones Econ[omicas, Banco de la  
Rep[ublica, Bogot[a.
- G[omez,H.J. & F.E. Thoui, (1986), "Una Nota sobre la Relaci[on  
entre el Financiamiento Externo y la Inversi[on P[ublica en  
Colombia", Coyuntura Econ[omica, Octubre, vol.16,  
pp.196-203.
- Harberger,A., (1985), "Observations on the Chilean Economy,  
1973-1983", Economic Development and Cultural Change, April,  
vol.3.
- Hutchenson,T., (1973), "Incentives for Industrialization in  
Colombia", Tesis Doctoral, Universidad de Michigan.
- Junta del Acuerdo de Cartagena, "Orientaciones para la  
Elaboraci[on del Arancel Externo Com[un en el Grupo Andino",  
in R.Ffrench-Davis,E. Intercambio y Desarrollo, Fondo de  
Cultura Econ[omica.
- Krueger,A., (1978), "", Foreign Trade Regimes and Economic  
Development Liberalization Attempts and Consequences, vol.X,  
New York, National Bureau of Economic Research.
- Leibenstein,H., (1966), "Allocative Efficiency vsX-Efficiency",  
American Economic Review, June, vol.56, pp.392-415.
- Lieberman,I., (1989), "Industrial Restructuring- Policy and  
Practice", (mimeo), March 20, World Bank.
- Little,I.M., et al., (1970), Industry and Protection in Some  
Developing Countries A Comparative Study, Oxford, OECD  
Development Centre Oxford University Press.
- Londo[no,J.L. & G. Perry, (1985), "El Banco Mundial,el Fondo  
Monetario y Colombia: An[alisis Cr[itico de sus Relaciones",  
Coyuntura Econ[omica, vol.15.
- Mendez,J. & L.G. Fl[orez, (1989), "El Desarrollo Industrial  
Frente a la Re-Estructuraci[on", Ponencia, Asamblea Nacional  
No33 Fedemetal.
- Misas,G., (1980), "La Pol[itica de Liberaci[on de Importaciones  
El Caso Colombiano 1974-1980", (mimeo), Universidad de  
Antioquia.
- , (1982), "Pol[itica de Importaciones 1974-1982 y sus  
Efectos sobre la Estrategia Industrial", (mimeo).
- Nelson,R.R., et al., (1971), Structural Change in a Developing  
Economy Colombia's Problems and Prospects, Princeton,  
Princeton University Press.
- Nishimizu,M. & S. Robinson, (1984), "Trade Policies and  
Productivity Change in Semi-Industrialized Countries", Journal  
of Development Economics, September-October, vol.16,  
pp.177-206.
- Nishimizu,M. & S. Robinson, (1986), "Productivity Growth in  
Manufacturing", in Chenery,H., et al. Industrialization and  
Growth A Comparative Study, pp.283-308. Oxford, Oxford  
University Press.
- Ocampo,J.A., (1989), "Import Controls, Prices and Economic  
Activity in Colombia", Second Annual Interamerican Seminar on  
Economics, March 30.
- , (1988), "Los Dilemas de la Pol[itica Comercial en  
Am[erica Latina", Coyuntura Econ[omica, Diciembre, vol.18,  
pp.93-108.

- Pack, H. & L. Westphal, (1986), "Industrial Strategy and Technological Change: Theory and Reality", *Journal of Development Economics*, vol.22.
- Pack, H., (1988), "Industrialization and Trade", in H.Chenery and T.N.Srnivasan. *Handbook of Development Economics*, pp.333-372. Amsterdam, North Holland.
- Page, J.M., (1980), "Technical Efficiency and Economic Performance: Some Evidence from Ghana", *Oxford Economic Papers*, 32, pp.319-339.
- Papageorgiou, D., et al.; (1986), "The Phasing of a Trade Liberalization Policy: Preliminary Evidence", Discussion Paper 1986-42, World Bank, Country Policy Department.
- Perry, G., (1974), "Introducci[on al Estudio de los Planes de Desarrollo en Colombia", in H.G[omez y E.Wiesner. *Lecturas sobre Desarrollo Econ[omico Colombiano*, pp.273-321. Fedesarrollo.
- , (1979), "Pol[itica Cambiaria y de Comercio Exterior: Revisi[on de la Experiencia Hist[orica y Propuesta para la Pr[oxima D[ecada", *La Econom[ia Colombiana en la D[ecada de 1980*, Bogot[a, FEDESARROLLO.
- Syrquin, M., (1986), "Economic Growth and Structural Change in Colombia: An International Comparison", (mimeo), nov.
- Syrquin, M., (1986), "Growth and Structural Change in latin America since 1960: A Comparative Analysis", *Economic Development and Cultural Change*, Apr.
- Syrquin, M., (1984), "Resource Allocation and Productivity Growth", in M.Syrquin, L.T. *Economic Structure and Performance Essays in Honor of Hollis BChenery*, pp.75-101. Orlando, Academic Press Inc.
- Tyler, W., (1981), "Growth and Export Expansion in Developing Countries: Some Empirical Evidence", *Journal of Developing Economics*, August, vol.9, pp.121-130.
- United Nations ECLA, (1956), in \* ERROR - SURNAME EXPECTED \*. *Analisis y Proyecciones del Desarrollo Economico Colombia*.
- Urrutia, M., (1986), "Historia de la Planeacion en Colombia ", *Revista de Planeacion y Desarrollo*, Diciembre.
- Urrutia, M., (1983), *Gremios, Pol[itica Econ[omica y Democracia*, Bogot[a, Fondo Cultural Cafetero.
- Villar, L., (1984), "El Control Cuantitativo a las Importaciones en Colombia", *Coyuntura Econ[omica*, Junio, pp.149-177. Bogot[a.
- Westphal, L.E., (1982), "Fostering Technological Mastery by Means of Selective Infant- Industry Protection", in M.Syrquin and S.Teitel. *Trade, Stability Technology, and Equity in Latin America*, pp.255-279. New York, Academic Press.
- Westphal, L.E. & K.S. Kim, (1982), "Korea", in Bela Balassa et.al. *Development Strategies in Semi-industrial Countries*, pp.233-280. Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, World Bank.
- Westphal, L.E., (1978), "The Republic of Korea's Experience with Exported-led Industrial Development", *World Development*, 6, pp.347-382.
- World Bank, (1989), "Colombia Commercial Policy Survey", (mimeo).
- , "Competitive Policies for Industrializing