

Logros y retos en la industria

*Juan José Echavarría**

Colombia comenzó tardíamente su proceso de industrialización, pero ya en 1953, la participación de las manufacturas en el producto interno bruto (PIB) era mayor que en Brasil, Chile o México, gracias a la enorme dinámica observada en ese sector durante las décadas de los treinta y cuarentas. El sector industrial creció a tasas significativas y mayores al conjunto de la economía hasta 1974, pero su dinámica se estancó posteriormente. ¿Cómo lograr que la industria lidere nuevamente el proceso de acumulación, y crezca a tasas similares a las del sudeste asiático en los últimos 30 años (más de 10% por año), y similares a las alcanzadas durante las primeras etapas de nuestra industrialización? En la primera sección se describen las características centrales de la industria colombiana, y en la segunda se presentan planteamientos de política económica basados en la experiencia de los "4 tigres" (Hong Kong, Corea del Sur, Singapur y Taiwan) y de los demás países de "reciente industrialización" (Indonesia, Malasia y Tailandia) en el Asia.

I. CARACTERÍSTICAS Y LOGROS (PARCIALES)

A. Dinámica y composición

La participación del sector industrial en el PIB creció en forma marcada entre 1930 y 1974, pero se mantuvo estancada durante los últimos 30 años (Cuadro 1). La rama de bienes de capital ha sido la más dinámica dentro de la industria en este período (pero su participación no alcanza aún el 10% del total, y apenas el 1.7% del PIB), y las de textiles, confecciones y cueros las menos dinámicas. La industria colombiana se encuentra sobre-expandida en bienes de consumo y sub-expandida en bienes de capital e intermedios. En particular, el peso de los bienes de capital es 30% menor que en otras economías similares (similar ingreso per capita y población, y similar grado de especialización en la exportación de bienes primarios).

La falta de dinamismo de la industria colombiana es difícil de explicar a la luz de lo que cabría esperar a priori, y es especialmente preocupante si se considera que existen fuerzas estructurales profundas que "normalmente" llevarían a la industria a crecer más que el resto de la economía, alcanzando tasas de participación máximas¹ que

* Ex-viceministro de Comercio Exterior.

¹ A mayores niveles de ingreso per cápita se observa un crecimiento de la participación de servicios, y una caída de la participación industrial.

Cuadro 1. EVOLUCION DE LA PRODUCCION SECTORIAL EN 1967-95

	Tasas de crecimiento anuales (%)							Participación (%)	
	67-74	74-79	79-83	83-87	87-90	90-95	74-95	1967	1995
Agricultura	4.3	5.1	2.2	3.2	4.8	2.9	3.4	24.9	18.6
Industria	8.6	5.2	0.9	4.4	4.5	4.1	3.5	20.8	21.7
Consumo no durable	6.5	4.3	-0.5	3.3	5.1	2.6	2.9	12.7	11.1
Consumo durable y bienes intermedios	10.7	3.5	0.2	5.9	2.9	6.1	3.7	7.0	8.7
Capital	18.1	6.0	-4.0	7.3	3.7	12.6	5.1	0.9	1.7
Construcción y servicios	7.0	5.9	3.5	2.6	4.0	4.9	4.3	48.0	55.0
PIB total	6.5	4.2	3.0	3.6	4.5	4.5	4.0	100.0	100.0

Metodología: Promedio simple del crecimiento en los diferentes años de cada período.

El crecimiento de 1995 se basa en las proyecciones oficiales

El crecimiento industrial de 1990-95 no incluye la trilla de café

Fuente: Banco Mundial, World Tables; Coyuntura Económica, septiembre de 1995.

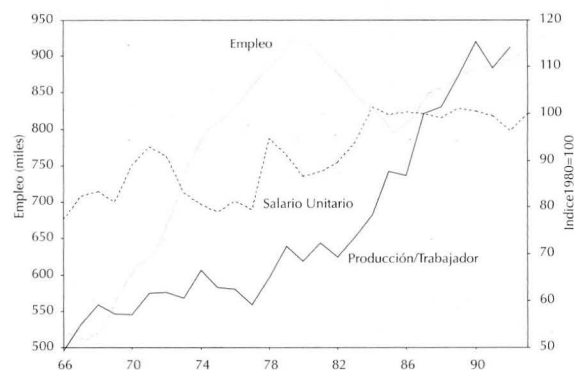
oscilan entre 39% en Estados Unidos y 58% en Alemania, tasas cercanas al 30% en Corea, y al 25% en las Filipinas, Tailandia y México.

B. Salarios, productividad y concentración industrial

La industria empleaba menos de la cuarta parte de la mano de obra ocupada del país en 1986. Despidió trabajadores masivamente entre 1980 y 1985 (Gráfico 1) y los reenganchó posteriormente. Colombia fue uno de los pocos países de América Latina donde no cayeron los salarios industriales durante la década de los ochentas², pero éstos han crecido mucho menos que la productividad laboral, con el consecuente beneficio para los propietarios de las fábricas.

La producción industrial está más concentrada que en Argentina, Brasil o Chile (menos que en México): las mayores 100 firmas dan cuenta de casi la mitad (45%) de la producción industrial total, y las 4 mayores firmas de cada sector explican cerca del 60% de su producción. La propiedad de las empresas se encuentra en manos de unas pocas familias

Gráfico 1. EMPLEO, PRODUCTIVIDAD Y SALARIOS EN LA INDUSTRIA 1966-1994



Fuente: Dane, cálculos del autor.

que con el tiempo han incrementado el control. Las firmas grandes reciben más crédito (proporcionalmente a su tamaño) que las medianas y pequeñas.

² El salario promedio (en todos los sectores) en América Latina y el Caribe se elevó 1% por año durante la década de los setentas, y cayó ligeramente (0.2% por año) durante los ochentas.

II. RETOS

A. Fomentar el crecimiento global, con énfasis en la educación primaria, y sin grandes desbalances sectoriales

La experiencia del Asia es altamente relevante para nuestros propósitos, porque la industria en esos países se ha duplicado cada siete años y el habitante medio en esos países es hoy 9 veces más rico que en 1950, mientras que en América Latina esa relación es apenas de 2³. Más interesante aun, en Asia la distribución del ingreso era ya relativamente homogénea en el momento del "despegue" y ha mejorado durante las últimas 3 décadas, cuando en América Latina es terriblemente desigual y ha empeorado⁴. Los resultados son el producto de una política económica "correcta", diferente a la que adoptó América Latina durante los últimos 50 años.

La inversión en educación primaria (así como la inversión en capital físico y la dinámica e importancia relativa de las exportaciones menores, ver abajo) explica gran parte de las diferencias en el crecimiento en América Latina y en Asia, y ha producido resultados sorprendentes en los niveles de comprensión de lectura y habilidades matemáticas (con puntajes similares o superiores a los de niños en cualquier país desarrollado); ha conducido a mejoras sustanciales en la distribución del ingreso y a la calificación de la mano de obra para la industria. La inversión total en educación fue similar en Asia y en América Latina (como proporción del PIB), pero el énfasis relativo en la

educación primaria fue mucho mayor en el Asia. Por supuesto, para invertir es necesario ahorrar, pues los mercados internacionales de capital son aún excesivamente imperfectos. Mientras que Singapur ahorró el 42% de su PIB durante los ochentas (18% ahorro público; 24% ahorro privado), Colombia solo ahorró el 17% (4% ahorro público, 7% ahorro privado).

El grupo de los países mencionados de Asia logró un crecimiento relativamente balanceado, y la industria interactuó positivamente con la agricultura y los servicios. El castigo a la agricultura (en favor de la industria) fue relativamente moderado, nunca comparable al impuesto del 30% que durante el período 1960-84 transfirió la agricultura colombiana. Las diferencias salariales entre la agricultura y la industria fueron mucho menos marcadas en Asia que en América Latina o en Colombia. La política del Asia en esta materia es consistente con lo sucedido en los ejemplos "clásicos" de industrialización en Inglaterra, Europa, Estados Unidos y Japón, precedidos siempre por incrementos enormes en la productividad agrícola.

B. Mantener la apertura comercial

El énfasis en las exportaciones (de manufacturas principalmente) y en la educación primaria representan las mayores diferencias entre Asia y América Latina: las economías exportadoras han sido más eficientes en su proceso de crecimiento, se han especializado y han innovado más aceleradamente, y han introducido mejoras inducidas por los compradores en el exterior. El Asia elevó su participación en la exportaciones mundiales desde 8% hasta 18% entre 1965 y 1990 (y en las exportaciones de manufacturas desde 9% hasta 21%) mientras que los demás países en vías de desarrollo perdieron participación. Además, mientras que el comercio total (importaciones más exportaciones) equivale a 60% del PIB en el Asia, solo representa el 23% en América Latina. En nuestro país es aún mínimo el esfuerzo exportador, si se considera que hacia finales de la década de los ochentas las exportacio-

³ Además, el ingreso per-cápita promedio en América Latina en 1993 era 5% menor que en 1980.

⁴ En un estudio del Banco Mundial dirigido por Ahluwalia en 1975 se encontró que en solo 7 de los 36 países analizados -8 de ellos en América Latina- el 40% de la población poseía menos del 10% de la riqueza y que 5 de los 7 se encontraban en América Latina. En América Latina el 46% de la población estaba por debajo de la línea de pobreza, y el ingreso se encontraba aun más concentrado a comienzos de los noventas que a comienzos de los setentas.

nes representaban menos del 7% de la producción manufacturera, y que nuestros empresarios aun consideran el mercado internacional como una amenaza más que como un reto.

Una economía excesivamente protegida⁵ y concentrada no exporta (no es rentable hacerlo ni se cuenta con insumos a bajo costo), ni innova ante la ausencia de presiones provenientes del mercado internacional, y sus empresas oligopólicas cobran precios "excesivos". Una economía donde las importaciones de bienes de consumo tienen un arancel de 60% no producirá bienes de capital (protegidos con un arancel 20 puntos menor, la situación que se presentaba en Colombia en 1989). Estos fueron los problemas que trató de enfrentar el programa de apertura económica y modernización durante el período 1990-94, con reformas adicionales en el campo laboral, en puertos, en ciencia y tecnología y en el área de la inversión extranjera; también se hicieron grandes esfuerzos por integrar nuestra economía a la de países vecinos.

La apertura fue altamente exitosa: el desempleo descendió entre 1990 y 1995, los salarios reales se incrementaron aceleradamente, la inversión privada creció a tasas gigantescas durante los últimos años y la industria continuó preparándose para competir en el mercado internacional. Ello explica que las exportaciones de manufacturas hayan crecido marcadamente año tras año, a pesar de haberse revaluado la tasa de cambio (real) en mas de 30% en ese período. Aún quienes sostienen que las bondades de la apertura se "sobre-vendieron" afirman que éste es el tipo de políticas a seguir. Los países del Asia nunca han utilizado restricciones cuantitativas como solución a las crisis de balanza

de pagos, lo cual no significa que mantengan una política de apertura en todos los frentes. En particular, han evitado la apertura total a los flujos de capital, y mantienen una posición relativamente ambivalente sobre las bondades de la inversión extranjera (Corea la restringe, Singapur la fomenta).

C. Un no rotundo a las políticas sectoriales

Existen múltiples argumentos que justificarían la promoción de algunos sectores (fallas de mercado, industrias 'nacientes' que es necesario proteger antes de que puedan competir internacionalmente), pero debemos ser sumamente cuidadosos con este tipo de políticas. El estado no posee mejor información que el sector privado para decidir dónde es rentable invertir, y los criterios generalmente recomendados para la promoción de sectores resultan erróneos (p. ej. alto valor agregado) o sumamente difusos y difíciles de evaluar (encadenamientos entre sectores o intensidad tecnológica). Los experimentos de promoción de industrias "nacientes" han sido un verdadero fracaso en todos los países, incluso en aquellos que cuentan con tecnocracias excepcionalmente calificadas (nuevamente, el sudeste asiático). El estado termina subsidiando multinacionales 'nacientes', o adoptando políticas que luego es incapaz de desandar ante la ausencia de criterios objetivos para evaluar el éxito o fracaso de la política. Nunca debemos olvidar nuestros ejemplos autóctonos en este campo (Alcalis y Paz del Río).

Una evaluación reciente del impacto de las políticas directas de promoción en el Asia encuentra que la productividad ha crecido menos en los sectores protegidos e intensivos en capital, tal como cabría esperar en un proceso jalonado por las fuerzas de mercado. Se concluye, por tanto, que las políticas sectoriales no tuvieron mayor efecto, y que la productividad creció marcadamente en todos los sectores debido al efecto de políticas 'horizontales' (tecnología, exportaciones, educación, etc.). Si se desea una política que favorezca a ciertos grupos debe privilegiarse al sector exportador.

⁵ Los niveles arancelarios actuales no son despreciables en Colombia. Así, la protección efectiva brindada por el arancel externo común es de 36% (promedio ponderado), nivel similar al que existía en una economía altamente proteccionista como la japonesa. La protección efectiva otorgada a la industria en Japón era 32% en 1963, 24% en 1968 y 14% en 1972.

Antes de embarcarse en nuevos experimentos sectoriales, Colombia debe evaluar exhaustivamente las razones por las cuales, tal como sucede desde la década de los cincuentas, continúa prefiriendo la producción de bienes de consumo no durable como cerveza, tabaco, textiles, cueros y confecciones (sectores que cuentan con un

arancel mayor al promedio). También deben evaluarse las razones que motivan una política especial para el sector automotriz (adoptada conjuntamente con Ecuador y Venezuela) con un arancel que triplica el promedio, y con políticas especiales de incorporación de piezas y partes, entre otras.