

Bases para la inserción internacional de la economía colombiana

Eduardo Sarmiento Palacio

I. PRINCIPIOS TEORICOS

Las razones de la protección no siempre se hacen explícitas. Usualmente se da por hecho que su único propósito consiste en aislar las economías. No siempre se advierte que en un mundo distorsionado la protección puede ser un medio para promover una salida más dinámica al exterior.

Los viejos esquemas proteccionistas a ultranza se fundamentaban en una concepción especial del mundo. Se consideraba que los países en desarrollo no tenían ninguna opción de participar en los mercados mundiales. Mientras los productos primarios eran limitados por la inelasticidad de la demanda, los productos manufacturados se enfrentaban a un retraso tecnológico que los colocaba en una clara desventaja con relación a los desarrollados. Dentro de este contexto, la posibilidad de expansión se encontraba sólo en el mercado interno. El crecimiento económico dependía fundamentalmente de la sustitución de importaciones.

Los hechos se encargaron de demostrar la invalidez del diagnóstico. Las naciones del sudeste asiático han conseguido aumentos espectaculares en las

exportaciones. Además, la posibilidad no ha estado cerrada para los Estados latinoamericanos. En algunas oportunidades, varios de ellos han logrado incrementos muy superiores al crecimiento del producto nacional y Brasil aparece, en este momento, como uno de los casos exitosos.

En la actualidad, no existe mayor debate sobre las ventajas de las exportaciones. Las diferencias radican más bien en la forma de alcanzar el propósito. A nadie se le escapa que los resultados en esta área distan de ser satisfactorios. La mayoría de los países de la región, tal vez con excepción del Brasil, llevan más de quince años empeñados en promover modelos exportadores sin los resultados previstos. Lo cierto es que la participación de la región en las exportaciones mundiales de manufacturas no llega siquiera al 1.5%.

En este momento el debate válido no es entre mercado interno y mercado externo. Se relaciona más bien con el tipo de modelo que puede aprovechar las máximas condiciones de ambos y conducir al desarrollo más dinámico de la economía¹. ¿Cuál es la prioridad de la industrialización y los productos básicos? ¿El mercado resuelve el dilema?

En los últimos años se ha acumulado una amplia información sobre las características de las activi-

¹ Véase Sarmiento (1989).

dades primarias e industriales. Se ha confirmado que los productos mineros y agrícolas enfrentan serias limitaciones de demanda interna y externa. Su expansión es limitada por la inelasticidad de la demanda. Las exportaciones mineras y agrícolas de los países en desarrollo han aumentado por debajo del producto de los desarrollados. Tal como se sostenía en la década del cincuenta, los intentos de los países de concentrarse en esos productos resultan en un deterioro de los precios y en un empobrecimiento general. La mejor ilustración de este principio se halla en el reciente colapso del acuerdo mundial del café. La eliminación del sistema de cuotas significó un derrumbe en los precios que se manifestará en una disminución apreciable de los ingresos de las naciones productoras.

Por otra parte, su capacidad de liderazgo es reducida. Las exportaciones mineras tienen altos requerimientos de capital y los encadenamientos hacia atrás son débiles. Su contribución al empleo es mínima y, por el contrario, demanda cuantiosas importaciones. La agricultura también posee débiles encadenamientos hacia atrás y obviamente no contribuye al empleo urbano. Los fuertes nexos se encuentran por el lado de la demanda, toda vez que la ampliación del empleo y del ingreso se manifiesta, en buena parte, en un mayor gasto de productos agrícolas. En la práctica, el sector aparece más como una restricción para el desarrollo de otras actividades y para el aumento del ingreso.

Las condiciones de la industria son muy distintas. El sector goza de amplias posibilidades de expansión interna tanto por el mercado doméstico, que crece por encima del ingreso, como por la sustitución de importaciones. Por otra parte, las posibilidades externas son muy superiores a las de los productos básicos. Mientras aquellas subieron en los últimos quince años al 2.5%, las industrias lo hicieron al 11%.

No menos significativas son sus propiedades de arrastre. En la realidad, la industria jala a las actividades de servicios y comercio. El empleo urbano está íntimamente ligado en forma directa o indirecta con la actividad industrial. Adicionalmente,

tiene grandes efectos tecnológicos. Trae consigo enseñanzas que elevan la productividad de las actividades y que permiten ingresar en nuevos campos. En este sentido el desarrollo industrial genera más desarrollo industrial.

No es difícil mostrar que la economía colombiana opera dentro de condiciones que colocan a la industria en una clara desventaja en relación con los países desarrollados. En primer lugar, los mercados no permiten aprovechar las economías que resultan de la producción a gran escala. En los Estados Unidos el tamaño mínimo para el cual se presentan grandes reducciones de costos corresponde a una fracción de la producción y en Inglaterra representa alrededor del 15% de ésta. En Colombia, en cambio, este tamaño mínimo en muchos casos no alcanza ni siquiera al tamaño del mercado.

Por otra parte, existe un atraso tecnológico, que si bien no es inevitable, tampoco es posible eliminarlo en forma rápida. En diversos estudios se advierte que la inversión en ciencia y tecnología es uno de los principales determinantes de las variaciones de productividad en los sectores. Infortunadamente, el país no dispone del grupo de científicos ni de la organización institucional que le permitiría cerrar aceleradamente la brecha con respecto a los países desarrollados. Las empresas, a su turno, no están todavía en condiciones de obtener las ventajas del desarrollo tecnológico, en parte porque este desarrollo tiende a producirse por lo general en grandes unidades que son las que pueden apropiarse de los beneficios.

Por último, el mercado laboral está expuesto a serias rigideces. En muchos sectores los salarios impiden que las empresas puedan competir en los mercados internacionales. El margen de maniobra en esta área es muy reducido. La desigualdad entre el trabajo y el capital no crea las condiciones de solidaridad para sacrificar las remuneraciones a cambio de un desarrollo exportador. Además, los niveles de productividad harían que los niveles salariales se colocaran por debajo de los niveles de subsistencia.

A lo anterior se suma la pasividad del Estado que no ha contribuido a crear un marco favorable para el desarrollo del sector. Los sistemas e ineficiencias de las centrales eléctricas y los puertos se manifiestan en altos costos de energía y de cargue y descargue. La participación de la industria en grandes proyectos financiados por los organismos multilaterales se ha visto restringida por todo tipo de cláusulas².

La situación de los productos básicos es en cierta manera opuesta. El país, por disponer de ciertos recursos naturales que no existen en otros lugares, está en capacidad de exportarlos en condiciones más favorables. Sus ventajas comparativas están del lado de los productos básicos.

El viejo debate entre mercado interno y externo ha quedado atrás. La disyuntiva válida para un país como Colombia es entre los productos básicos y la industrialización. Es indudable que en un país como éste, rico en recursos naturales, las ventajas comparativas se encuentran en los productos básicos. Los beneficios de la industrialización, que muchas veces se dan en el largo plazo, no resultan de las fuerzas del mercado. Están condicionados a una protección y un apoyo del Estado que compensen sus desventajas con respecto a otros países y a los productos básicos.

II. EVOLUCION DE LA INDUSTRIA

En general se acepta que la industria evolucionó adecuadamente durante las décadas del cincuenta y del sesenta y que decayó en la última parte de la década del setenta. El retroceso no fue uniforme. Inicialmente se presentó un debilitamiento de las actividades industriales y luego un estancamiento que alcanzó su nivel más álgido en 1983. En la década del ochenta, la industria creció a un ritmo promedio de 3% y ha estado expuesta a grandes altibajos. Así, luego de experimentar tasas de crecimiento cercanas al 7% entre 1986 y 1987, viene descendiendo en forma acelerada desde mediados de 1988. En los últimos dos años avanzó a un promedio de 2%.

Las diferencias de comportamiento se aprecian en los índices de productividad. Estos, luego de elevarse a un ritmo de 3% entre 1950 y 1970, en los últimos trece años aumentó a menos de 1%.

Lo más grave es que el sector industrial no ha sido capaz de empujar las actividades urbanas para absorber la totalidad de la fuerza de trabajo en actividades formales. La tasa de desempleo fluctúa alrededor de 10% y la mayor parte de las ocupaciones se genera en actividades informales.

III. DIAGNOSTICO EQUIVOCADO

El retroceso industrial se atribuye a factores de distinta índole. Si bien las causas que usualmente se dan son ciertas, no se ha avanzado en jerarquizar las responsabilidades e identificar los elementos puntuales que determinan el quiebre al final de la década del setenta.

Tanto en los organismos internacionales como en el gobierno se ha abierto camino la hipótesis de que los problemas de la industria se deben a la baja eficiencia de las empresas y a su incapacidad para absorber adecuadamente el avance tecnológico. Esta apreciación es correcta. No hay duda que en este respecto las dificultades de distinto tipo no nos permiten un desempeño igual al realizado en otros lugares. No obstante, se trata de un fenómeno que siempre ha estado presente y que de ninguna forma explica el cambio de tendencia. Mal podría decirse que hoy en día la industria es menos eficiente que en las décadas del cincuenta y del sesenta. Aún más grave sería asignar el cambio a la organización del sector externo. Al fin y al cabo, los mayores índices de crecimiento se dieron en las décadas del cincuenta y del sesenta, cuando existían los mayores niveles de protección.

IV. DIAGNOSTICO REALISTA

No es difícil demostrar que muchas de las dificultades se originan en una descapitalización del sector. Para entender la realidad es necesario retroceder algunos años. Es indudable que el país cometió un grave error en los últimos diecisiete años en el

² Véase Méndez y Flórez (1990).

manejo del ahorro. En ese entonces era evidente que las posibilidades de fortalecer y ampliar el desarrollo industrial estaban condicionadas a una elevación del ahorro y a su movilización hacia las actividades más convenientes. Infortunadamente los esfuerzos sobre la materia no dieron los resultados esperados. Por una parte, se incurrió en el error del endeudamiento externo. Los recursos se movilaron hacia actividades de baja productividad, como fue la conformación de excesos de capacidad en los sectores eléctrico y vial y la construcción de una infraestructura suntuaria. Por otra parte, se adelantó una política de liberación financiera que se manifestó en una alta demanda por liquidez y en elevadas tasas de interés que atentaban contra las actividades productivas. Los recursos tendieron a desplazarse hacia las actividades especulativas; el gobierno ha estado en capacidad de pagar cualquier tasa de interés y las empresas monopolísticas han tenido los medios para trasladar los mayores costos a los usuarios.

Todo esto se refleja en los indicadores de capitalización. La participación de la maquinaria y equipo en el producto nacional descendió en los últimos nueve años. La inversión destinada a la industria, luego de aumentar a un ritmo de más de 7% en las décadas del sesenta y del setenta, se conservó casi inmodificada en lo corrido de la presente década.

Otro aspecto que ha jugado un papel central es la escasa incorporación tecnológica. Anteriormente vimos que la productividad industrial creció en forma lenta en los últimos quince años. Lo que no es correcto es atribuir este comportamiento a las condiciones internas de eficiencia de las empresas. La explicación se encuentra, más bien, en el lento proceso de capitalización, toda vez que el progreso tecnológico viene incorporado en las nuevas máquinas y equipos. Adicionalmente, el avance de la investigación en ciencia y tecnología es modesto. Los gastos destinados a este fin corresponden al 0.2% del producto nacional, cifra inferior a la registrada en países similares. Para completar, el desarrollo de los bienes de capital, que es el núcleo en donde se incorpora el conocimiento nacional, ha evolucionado muy lentamente. En suma, la

economía colombiana no cuenta con las condiciones mínimas para absorber el avance tecnológico.

V. SOLUCIONES

Hay un cierto consenso de que el desempeño de la industria ha sido insatisfactorio en los últimos trece años y que es necesario revertir esa tendencia. Las diferencias de opinión radican en las causas que determinaron el fenómeno y obviamente en los correctivos. Lo grave es que el diagnóstico del gobierno y los organismos internacionales ha llevado a una solución que no es la más conveniente. Se considera que la competencia internacional llevaría a las empresas a ser más eficientes y como consecuencia a desenvolverse con mayor agilidad en los mercados internacionales. Así mismo, se supone que crearía las bases para facilitar la absorción del avance tecnológico y elevar la productividad. No se advierte que las desventajas de las empresas no son de origen interno, sino que provienen de una serie de aspectos lejanos a nuestro control. En efecto, hemos visto que el país tiene serias desventajas en materia de tamaño de mercado, avance tecnológico y condiciones laborales que no pueden ser resueltas de un momento a otro.

Dentro de un contexto de esta naturaleza, el efecto de la liberación comercial sería muy distinto al previsto. Su resultado no sería elevar la eficiencia de las empresas sino simplemente sacarlas del mercado.

Sobre esto hay una amplia evidencia empírica. Las desventajas del país se han compensado mediante un sistema de aranceles, restricciones cuantitativas a las importaciones y subsidios a las exportaciones. En el pasado las actividades industriales no pudieron ajustarse a los intentos de desmontar esta protección. La reducción de los aranceles (véase Cuadro 1), que se inició a mediados de la década del setenta, trajo consigo una disminución paralela de la producción industrial y un aumento notable en las importaciones. El proceso hizo crisis en 1983 cuando se procedió a restaurar los niveles anteriores de protección. Si bien en los años siguientes la industria registró índices positivos de actividad,

Cuadro 1. EVOLUCION DE LOS ARANCELES A LA IMPORTACION (CUODE)

	1951	1959	1964	1970	1973	1975	1979	1980	1982 ^a	1982 ^b	1984	1985
Bienes de consumo	35.10	39.20	52.60	98.90	84.90	50.50	37.83	34.83	33.89		65.24	45.94
Bienes intermedios	19.10	24.50	25.40	49.10	47.10	35.90	22.72	22.72	20.91		35.84	28.27
Bienes de capital	9.60	17.30	20.90	37.60	40.50	32.00	25.20	25.20	25.54		37.43	27.77
Promedio	17.81	23.85	27.31	51.71	49.63	36.40	24.89	24.89	23.64	28.10	42.16	31.65

Fuentes: 1951-1975, G. Montes y R. Candelo (1981).
1979-1982, Luis Jorge Garay, (1982).
1984-1985, Rafael Cubillos y Luis Alfonso Torres (1987).

nunca logró restablecerse a cabalidad. En los últimos años ha crecido por debajo del promedio histórico y se ha visto sometida a cortos ciclos que alteran el comportamiento regular de la economía.

De esto no se escaparon ni siquiera las exportaciones menores. En el Cuadro 2 se observa que el período de desmonte a la protección correspondió a un deterioro de las exportaciones de manufacturas. Así mismo, se observa que el repunte coincidió con la restauración de la protección. Si bien muchas interpretaciones se pueden dar a este comportamiento, es indudable que a lo largo de los últimos veinte años los movimientos de las exportaciones han estado íntimamente relacionados con el proceso de industrialización. Este comportamiento confirma los planteamientos de la primera parte, en el sentido de que el conflicto no es tanto entre el mercado interno y el externo, más concretamente, entre las exportaciones de manufacturas y la sustitución de importaciones. En el período 1967-1973 los dos procesos fueron de la mano. Curiosamente, el conflicto más pronunciado se presenta entre las exportaciones de productos básicos y las de manufacturas. La prioridad que se les concedió a las primeras fue lo que deprimió el tipo de cambio y succionó los recursos para el desarrollo industrial.

El mal desempeño de la economía es una de las razones exhibidas con mayor frecuencia para justificar la liberación de importaciones. Al parecer, no está suficientemente explícito que los menores índices de actividad económica ocurrieron en el

período 1980-1983, cuando se redujeron los aranceles y se amplió la lista de bienes bajo el régimen de libre importación, y que la modesta recuperación posterior coincidió con el restablecimiento de la protección. Mientras en el primer período la industria descendió a razón de -0.4% y el PIB aumentó 1.1%, en el segundo crecieron 4.2% y 4% respectivamente. Aun así, la caída de la tasa de crecimiento durante la década se atribuye a la protección. En fin, es el tipo de análisis desconectado de la realidad que ha hecho carrera para justificar las liberalizaciones.

VI. EXPERIENCIA MUNDIAL

La pregunta que surge de inmediato es por qué

Cuadro 2. CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES 1965-1985

	1965-74 %	1975-85 %	1978-83 %	1965-85 %
Agricultura (sin café)	8.5	-0.6	-4.3	5.3
Manufacturas I (9-11-13-25)	14.1	0.5	-5.4	6.6
Manufacturas II (16-25)	13.3	1.1	-5.0	6.7
Manufacturas III (16-19-21-25)	15.6	3.2	-10.6	8.1
Bienes (1-25)	5.8	1.9	-1.5	4.6
Bienes y servicios	5.5	3.0	-1.4	4.4

Fuente: Jorge García (1987), Cuadro 5.

otros países sí han podido abrir el sector externo. Usualmente se dan los ejemplos de Japón, Corea y Chile.

En el caso de Japón y Corea simplemente no se liberalizaron las importaciones para promover el desarrollo exportador. Ambos casos demuestran, más bien, que la liberación no es una condición necesaria para el desarrollo comercial. El éxito exportador de Japón y Corea se logró mediante una planeación encaminada a promover la creación de actividades destinadas tanto para el mercado interno como para el externo. En la práctica, se pretendía conquistar los compradores foráneos y conservar los domésticos.

Es cierto que Japón y Corea revelan estructuras comerciales relativamente abiertas. Este resultado no fue anterior sino posterior al éxito exportador. Los socios comerciales han condicionado la compra de los productos a la apertura de la economía. Tal vez la mejor ilustración de este fenómeno se vislumbra en el caso brasileño. Hoy en día, los países desarrollados le exigen una mayor apertura externa como contraprestación para adquirir los productos. A la luz de estas presiones, no hay duda que Brasil se verá obligado a una mayor apertura de importaciones, pero no para elevar la eficiencia del desarrollo industrial sino para complacer a los socios comerciales.

Ciertamente Chile adelantó una gran liberación de importaciones, tal vez como ningún otro país. Se desmontó la estructura arancelaria, en este momento la protección arancelaria es prácticamente del 10% para todos los productos, y se prescindió por completo de los controles cuantitativos. También es cierto que Chile alcanzó una gran expansión exportadora. En la actualidad, los ingresos externos representan la tercera parte del ingreso nacional.

El caso chileno no es un caso representativo. En el proceso desempeñó un papel fundamental el general Pinochet. Su gobierno mantuvo una severa represión laboral que compensó con creces la eliminación de la protección de las empresas. En los

últimos cuatro años, el salario mínimo en el país austral ha correspondido a la mitad del registrado en Colombia. La gran pregunta es si esta estrategia es viable dentro de un gobierno democrático y con sensibilidad social.

Por lo demás, la estructura de las exportaciones chilenas no tiene ninguna similitud con las asiáticas. Su desarrollo comercial está fundamentado en productos primarios y agroindustriales. Las exportaciones de manufacturas apenas alcanzan los US\$400 millones anuales. La enorme expansión de ingresos de divisas que se produjo en los últimos tres años se debe principalmente a la elevación de los precios de las exportaciones mineras y agrícolas. Lo que no es claro es hasta dónde pueden mantenerse estas condiciones de bonanza fundamentadas en altos precios de los productos básicos y en bajos salarios.

La liberación de importaciones ha avanzado dentro de dos contextos. En las economías que experimentaron altos crecimientos de la productividad, y en las que soportaron caídas de los salarios reales. En el primer caso, se encuentran los países que iniciaron la liberación de importaciones luego de haber avanzado en el proceso de industrialización y modernización. En el segundo, están aquellos que abrieron el sector externo para corregir ineficiencias que van más allá del control de las empresas y tuvieron los poderes para trasladar el costo a los grupos laborales.

La anterior apreciación puede ilustrarse en términos más técnicos. Obviamente, la reducción de la protección no afecta en gran medida a las empresas cuando se compensa con un tipo real de cambio mayor. No es coincidencial que en los estudios comparativos del Banco Mundial se encuentre que los países más exitosos en la liberación fueron precisamente aquellos que mantuvieron un alto tipo de cambio. De allí que una de las medidas complementarias esenciales del Banco para sustentar los procesos de apertura es la elevación de la tasa de cambio. Lo que no se advierte es que el manejo cambiario no está bajo total discrecionalidad de las autoridades económicas, ni tiene las

mismas repercusiones en todas partes. No se hace suficientemente explícita la relación entre el mercado cambiario y el mercado laboral. Durante la experiencia del ajuste de América Latina las devaluaciones en todos los lugares acarrearón caídas monumentales del salario real. En general, se advierte que el tipo real de cambio depende del salario real y de un factor tendencia que corresponde a las variaciones de la productividad. La información del Cuadro 3 corrobora en forma empírica la validez de la relación para Colombia³. Dentro de este marco, el tipo real de cambio puede aumentarse cuando se eleva la productividad o se reduce el salario real.

La justificación de la liberación de importaciones en economías con lento avance de la productividad se fundamenta en el principio de la sustitución de la teoría neoclásica. Se da por hecho que el solo cambio de los precios relativos determina una ampliación de las exportaciones que es asimilada por la economía sin mayores resistencias. No se advierte, sin embargo, que el ahorro es altamente insensible a la tasa de interés. El sistema no dispone de ningún mecanismo de precios que estimule la reducción del consumo requerida para darle paso a la ampliación de las exportaciones y a la inversión que arrastre consigo las importaciones indispensables. Se trata más bien de actividades complementarias en las cuales los ajustes tienden a efectuarse por vía del efecto ingreso. Así, la reducción de los salarios reales determinada por la mayor devaluación, y la entrada de las importaciones, provocan una caída de la demanda que, a su turno, trae consigo el deterioro del crecimiento, del ahorro y de los deseos de los inversionistas. La ampliación de las exportaciones se logra a través de la

Cuadro 3. SALARIO REAL EN LA INDUSTRIA Y TASA DE CAMBIO REAL SEGUN INDICES 1971=100

	Salarios	Tasa de cambio real
1953	32.1	41.4
1954	39.2	38.3
1955	52.0	39.1
1956	57.0	37.5
1957	58.7	44.8
1958	60.6	76.4
1959	61.6	71.7
1960	63.1	72.5
1961	63.7	69.0
1962	81.5	71.2
1963	80.5	72.1
1964	79.2	61.9
1965	81.8	69.2
1966	80.1	79.8
1967	82.4	81.2
1968	85.0	88.4
1969	89.8	89.3
1970	102.4	94.7
1971	100.0	100.0
1972	96.2	105.0
1973	90.0	106.3
1974	85.4	104.3
1975	83.3	112.5
1976	85.4	107.3
1977	80.5	96.5
1978	89.9	96.2
1979	95.7	91.9
1980	96.5	93.9
1981	97.8	91.8
1982	101.1	85.1
1983	106.2	82.8
1984	113.9	89.8
1985	112.0	102.8
1986	114.6	121.9
1987	114.8	124.9
1988	114.1	124.9

Fuente: DANE y Banco de la República (promedios).

³ La relación entre el salario real, la tasa real de cambio y la productividad se estimó con la información del Cuadro 3:

$$(1968-1984) \text{ Log } w = 6.62 - 0.59 \text{ Log } e - 1 + 0.0077t \quad R^2 = 0.56$$

(-3.29) (2.30)

En donde,

w = salario real, e = tasa real de cambio y t = tendencia.

La tasa de cambio y la tendencia muestran los signos esperados y aparecen altamente significativas.

disminución del mercado interno. Como es apenas natural, al cabo de un tiempo la baja inversión y las presiones laborales para impedir la caída de las remuneraciones reales se convierten en serias restricciones para el progreso y el avance comercial.

Esta visión pertenece a la misma familia de políticas de ajuste seguidas en toda América Latina para

afrontar los problemas de la deuda externa. Si bien su aplicación ha variado notoriamente, se destaca un patrón común. En todas partes se adoptaron cuantiosas devaluaciones, al igual que acciones internas de diferente tipo, para efectuar las transferencias al exterior. Las medidas provocaron aceleración de la inflación, fugas de capitales, caída del salario real, deterioro de la inversión y descensos apreciables en el gasto social. Más concretamente, significaron una destrucción del mercado interno. Así, los grandes incrementos de las exportaciones que ocurrieron en la región durante la última parte de la década coexistieron con tasas de crecimiento cercanas a cero. Es difícil encontrar una evidencia más contundente de que el origen de los excedentes externos fue la desmejoría de la distribución del ingreso y la baja tasa de crecimiento.

La observación de la realidad plantea una orientación muy distinta. El avance exportador debe complementarse con un fortalecimiento de sus vínculos con las importaciones esenciales, la inversión y el avance tecnológico. Este círculo virtuoso entre la inserción internacional y el crecimiento no resulta ni del mercado ni de las condiciones actuales. En la práctica está condicionado a la reducción de las transferencias de la deuda externa y a un desarrollo industrial orientado hacia las exportaciones.

VII. ALTERNATIVAS

La industria se ha desempeñado insatisfactoriamente en la última década. El ritmo de crecimiento de la producción se redujo a la mitad del período anterior y se amplió la brecha de productividad con respecto a los países desarrollados. Sin embargo, la dolencia no puede atribuirse a un problema interno de las empresas, susceptible de curarse con una mayor competencia internacional. A lo largo del artículo se identificó una serie de factores externos a las firmas que interfieren con el desarrollo industrial y que se encuentran más allá de su control. El sector ha estado expuesto a una descapitalización que ha disminuido la capacidad de producción y las transferencias tecnológicas; no dispone de un marco institucional que propicie un desarrollo industrial basado en el conocimiento; no cuenta con

el apoyo decidido del gobierno; no se ha conformado una estructura comercial que induzca un desarrollo más dinámico.

La economía colombiana no está preparada para enfrentar la liberación de importaciones. Actualmente el país experimenta un serio atraso en materia de capitalización e incorporación tecnológica. De hecho, la competencia internacional significaría el desplazamiento de las empresas existentes, impediría la creación de nuevas actividades intensivas en tecnología y obligaría a una mayor devaluación.

El país realizó el experimento a finales de la década del setenta y comienzos del ochenta (El *Spectador*, febrero 25 de 1990). El proceso hizo crisis en 1983, cuando las reservas internacionales descendieron en forma dramática. Ante la contundencia de los hechos, se procedió a restaurar los anteriores aranceles y engrosar de nuevo la lista de productos de prohibida importación.

Las soluciones resultan del mismo diagnóstico. Las alternativas de manejo se hallan en la capitalización, la tecnología, el papel del Estado y la organización comercial.

La posibilidad de recapitalizar la industria se ve obstaculizada tanto por la deuda externa como por el sector financiero. Actualmente, se destina la cuarta parte del ahorro para cubrir las obligaciones de la deuda externa. Los recursos financieros tienden a desplazarse hacia las actividades especulativas, el Gobierno y las empresas monopolísticas. En ambos casos se requieren cambios de fondo. El más urgente consistiría en reestructurar la deuda externa dentro de un marco que limite las transferencias a menos del 1.5% del producto nacional. Asimismo, se precisa una reforma financiera encaminada a movilizar los recursos hacia la industria mediante la erradicación de los factores especulativos y el fortalecimiento del crédito dirigido.

El país tiene un serio atraso institucional en materia tecnológica. No existen las condiciones globales para absorber el progreso técnico. Las empresas revelan una cierta reticencia para invertir en cien-

cia y tecnología, en tanto que el gobierno nunca le ha otorgado la importancia merecida. Parte de la solución se lograría con una mayor capitalización, toda vez que la tecnología moderna esté incorporada en las nuevas máquinas. Adicionalmente, habría que romper el círculo vicioso de industrialización y tecnología estableciendo los mecanismos institucionales y financieros que permitan a las empresas realizar el gasto en ciencia y tecnología; ello requiere, entre otros aspectos, impulsar un marco institucional que asegure la acción simultánea de las universidades, el Estado y las entidades, y ampliar el gasto público en ciencia e investigación tecnológica. A esto habría que adicionar una política de promoción a la producción de bienes de capital y otra de inversión extranjera que le conceda prioridad a las actividades que ofrecen mayores posibilidades de transferencia tecnológica.

El desarrollo industrial no es posible sin un apoyo decidido del Estado. Como mínimo, debe contar con una infraestructura que favorezca sus actividades y un sistema de licitaciones públicas que le otorgue prioridad a los productores nacionales.

El país no ha logrado conformar una estructura comercial que armonice el mercado externo y el interno. La solución no está en la protección a ultranza ni en la liberación generalizada de las importaciones. Ambas prescripciones se fundamentan en los principios de sustitución que tienen

serias limitaciones en la realidad. La presencia de complementariedades plantea más bien la necesidad de fortalecer los vínculos entre las exportaciones, las importaciones esenciales, la inversión y el avance tecnológico mediante un desarrollo industrial orientado prioritariamente hacia los mercados externos. Este propósito podría alcanzarse, en primera instancia, con un tipo de cambio de equilibrio apoyado en subsidios a las exportaciones, o un tipo de cambio subvaluado con impuestos a las exportaciones mineras y agrícolas. Al mismo tiempo, se requeriría un sistema arancelario moderado y selectivo orientado a promover aquellas actividades que ofrecen las posibilidades tecnológicas y de mercado para tornarse eficientes y competitivas en los mercados internacionales.

Las recomendaciones señaladas suministrarían las condiciones necesarias para revertir la tendencia declinante de la industria. Además, se crearían las bases para proyectar el sector industrial hacia el exterior y convertirlo en el líder natural del desarrollo económico. El resto vendrá más tarde por añadidura. Si el tratamiento sugerido redundara en una mayor productividad que permita a las empresas competir en mejores condiciones, al cabo de un tiempo la liberación de importaciones se convertirá en una opción viable y en un importante instrumento de negociación internacional.

REFERENCIAS

- CUBILLOS, Rafael y Luis A. Torres (1987), "La protección a la industria en un régimen de exenciones". *Revista de Planeación y Desarrollo*, junio, pp. 45-100.
- GARAY, Luis Jorge (1982), "La Política de Importaciones 1978-1982: una evaluación". Mimeo.
- GARCÍA G., Jorge (1987), "Balance of Payments and Export Performance in Colombia in the 1965-85 period". Consultance Report. Banco Mundial.
- MÉNDEZ, Jorge y Luis G. Flórez (1990), "El Desarrollo Frente a la Reestructuración" en *El Desarrollo Industrial Frente a la crisis*. Publicación de Fedemetal y SENA.
- MONTES, Gabriel y R. Candelo (1981), "Crecimiento Industrial y Empleo en Colombia. Entre la Sustitución de Importaciones y la Promoción de Exportaciones". *Revista de Planeación y Desarrollo*, marzo-junio, Vol. 19, pág. 45.
- SARMIENTO, Eduardo (1989), "Los Nuevos Desafíos del Desarrollo: Fundamentos y Políticas" Ediciones Uniandinas, Bogotá.