

# Los Grupos Industriales y el Desarrollo Colombiano Conjeturas e Interpretaciones

*Hernando Gómez Buendía\**

## A. Introducción

“Partir de datos en busca de conclusiones es ciencia; partir de conclusiones en busca de datos es conjetura”, sentenció una vez Karl Popper, el gran filósofo contemporáneo. Apartándome por una vez del meticuloso, en veces tedioso, quehacer académico, me es grato aceptar la gentil invitación de INCOLDA para avanzar ante ustedes algunas conjeturas sobre el papel y perspectivas de los grupos industriales en el desarrollo colombiano.

Una suerte de rito entre los estudiosos de la vida social colombiana, obliga a achacar la condición tentativa y precaria de sus aseveraciones a la ausencia de datos comprensivos, sistemáticos y confiables. Amparado en similar excusa, me ha parecido más pertinente revisar ante ustedes la dispersa evidencia disponible, en una serie de interpretaciones que registre alguna coherencia. Para hacerla algo más valdera, aludiré en su apoyo a un número de investigaciones empíricas y, cons-

ciente de la debilidad de los materiales, trataré de construir de manera que se apoyen unos a otros. El símil, infortunadamente, evoca también con presteza la imagen de un ilusorio “castillo de naipes”.

Pero, para apurar el prólogo y las excusas, permítanme sentar de entrada la conjetura que intentaré ilustrar. La industrialización colombiana es más un problema político que un problema económico. Sinembargo, la debilidad y ambigüedad de los grupos industriales, entendidos éstos en su sentido más general, han sido parte a que la industrialización no constituya de veras una prioridad del país. Más bien, los hombres de empresa responden a coyunturas del mercado externo y del mercado interno en cuya gestación han tenido escasa ingerencia, al paso que la política gubernamental, en busca de sus propias metas, les alienta o les castiga de contera. Tarde o temprano, este estado de cosas ha de ser modificado: aún cuando las vías de continuar sustituyendo importaciones o encontrar mercado a nuevas exportaciones —en especial, a través de los esquemas integracionistas— pueden y deben

\* El autor agradece los comentarios de Roberto Junguito B. y Enrique Low M.

profundizarse en el mediano plazo, el futuro más lejano de la industria depende sobre todo de una vigorosa voluntad política, puesta al servicio de la ampliación del mercado interno y de la redistribución del ingreso.

## B. Variedades de la industrialización

“Estudiar al empresario” —escribió ese pionero de la historia industrial, el profesor Cole— “es estudiar la figura central de la historia económica moderna y, a mi manera de ver, también la figura central de la ciencia económica”. Pero el empresario, el hombre de empresa en general, sólo cobra su verdadera dimensión una vez se le inscribe en el contexto más general del proceso en que actúa. Una rápida revisión, pues, permite identificar cuatro

estilos históricos de industrialización, estilos que, para abreviar, podrían llamarse las industrializaciones “hacia arriba”, “hacia abajo”, “hacia afuera” y “hacia adentro”, respectivamente (Cuadro 1). Los dos primeros fueron “clásicos” y exitosos; los dos segundos, “derivados” y apenas parciales en sus logros.

El primer modelo clásico, sin duda el mejor conocido, presidió, a grandes líneas, el avance industrial de Europa Occidental y del Universo Sajón, de Inglaterra en particular, y puede ser calificado como la industrialización “hacia arriba”. Debido sobre todo a fuerzas endógenas, como la revolución agrícola del siglo XVIII o el avance tecnológico que desembocó en la primera Revolución Industrial, nuevos sectores sociales, sin apoyo inicial del

CUADRO 1  
ESQUEMA DE LOS TIPOS HISTORICOS DE INDUSTRIALIZACION

Tipo	Ejemplo	Impulso	Estructura Industrial	Tipo de Empresario	Resultado
A. “Clásicos”					
1. “Hacia arriba”	Inglaterra	Económico Interno	Gradual y completa	Liberal a corporativo. Innovador a organizador	Industrialización total y predominio político de la industria.
2. “Hacia abajo”	USRR	Político Interno	Acelerada, industria pesada	Funcionario a corporativo. Organizador	
B. “Derivados”					
1. “Hacia afuera”	Corea, Taiwán, Hong Kong	Político externo	De exportación	Socio internacional. Administrador	Industrialización parcial, “dualismo” y no predominio político de la industria.
2. “Hacia adentro”	Colombia y países latinoamericanos	Económico externo	Liviana y mediana	Socio nacional, cazador de oportunidades	

Estado, impulsaron la industrialización. Siguiendo el ciclo "natural", que va desde las manufacturas más ligeras a las más pesadas, los industriales consolidaron paulatinamente su posición política, hasta llegar a conformar la que, en sentir de muchos observadores, puede llamarse "sociedad organizacional". Correlativamente, el industrial pasó de ser el clásico "empresario", propietario y administrador a la vez, liberal en lo político e innovador en lo económico, al moderno e impersonal administrador, políticamente "corporativo" y ocupado más de organizar que de innovar.

El segundo modelo clásico, asociado mejor con la experiencia de la Unión Soviética, de Alemania o del Japón en ciertas fases de su avance industrial, puede calificarse como la "industrialización hacia abajo". Si bien la evolución internacional jugó aquí, como en todos los casos, un papel significativo, fue sobre todo la acción del Estado, movido por impulsos nativos, quien propició la industrialización, particularmente en el tránsito hacia los sectores de bienes intermedios y de capital. Con amplias variaciones en el tiempo y en el espacio, el hombre de empresa fue una especie de "funcionario", ocupado de organizar antes que de innovar, en gradual convergencia hacia el "ejecutivo de corporación", hoy tan característico de los países más avanzados.

En una u otra variedad, las estrategias clásicas desembocaron a la par en la preeminencia política y social de los grupos industriales, y en una profunda transformación integradora de sus sociedades, no sólo en la faceta económica, sino en todas sus dimensiones. En contraste con los eventos clásicos, las estrategias "derivadas" no han resultado ni en claro predominio político de los grupos ocupados en la industria, ni en la transformación y modernización integrales de sus respectivos países. En lugar de ello, el esta-

mento industrial figura como "socio", más o menos pudiente, en la gestación política nacional, y su país se aproxima a la imagen "dual" —de "heterogeneidad estructural" es una precisión más sofisticada— donde una minoría moderna y participante existe al lado de una mayoría marginada y tradicional. Si el impulso inicial para el modelo "hacia arriba" fue la evolución económica interna, y si razones de política nativa inspiraron el modelo "hacia abajo", la evolución económica y política internacional parece ser el principal condicionante de estas estrategias "derivadas".

La primera de ellas, que podría llamarse "hacia afuera", fue seguida en lo esencial por Corea del Sur, por Taiwán, por Hong Kong, por Singapur o por el Japón de postguerra. Típicamente, existió aquí una clara alianza política con Occidente frente a la eventual expansión de la China Continental; típicamente, hubo generosa participación de la ayuda externa y de la corporación multinacional; típicamente, los grupos nacionales se asociaron a la tecnología y al capital extranjero y, típicamente también, se montó el desarrollo industrial sobre la exportación de bienes cuya producción demanda el uso intensivo de mano de obra. Mejor que como innovador u organizador autónomo, el empresario nacional se configura en este modelo como socio administrador de la corporación extranjera, actuando a compás de las oportunidades ofrecidas por la política internacional, por el comercio mundial y por la tutela del Estado.

La última variedad de industrialización, la industrialización "hacia dentro", propia en principio de los países latinoamericanos, se da en el gradual asumir los empresarios nativos la producción de bienes que hasta entonces se importaban, a pelo o contrapelo del comercio internacional, y con más o menos explícita protección de parte

del Estado. Si, en los eventos clásicos, el proceso alcanza a cobijar la gama entera de la producción fabril y en el modelo derivado "hacia afuera", los sectores exportadores aparecen como más dinámicos, la estrategia de sustituir cobre sobre todo los tramos livianos y medianos de la industria. Con diferencias entre un país y su vecino, el empresario nacional aparece como socio político en la estructura de poder emergente y como un cazador de oportunidades derivadas de la cambiante situación en la balanza de pagos y en la política, proteccionista o no, de sus gobiernos.

Tengo que apresurarme a reconocer la naturaleza preliminar y esquemática de la anterior clasificación. Como apuntara Goethe: "¿Qué es lo general? El caso aislado. ¿Qué es lo particular? Millones de casos". No hace falta, en efecto, llegar al examen casuista, para convencerse de cómo las fuerzas económicas y políticas, nacionales e internacionales, determinan en cada evento una relación de impulsos que vienen desde abajo y desde arriba, desde afuera y desde adentro, y que resultan en muy complejas estructuras manufactureras y definiciones del papel económico y político de los grupos industriales. Pero esa descripción sobresimplificada talvez permita iluminar ciertos aspectos críticos del proceso de industrialización colombiano.

En primer término, al paso que las variedades "hacia arriba" y "hacia afuera" cabalgaron en líneas generales, sobre la "natural" división internacional de trabajo —mucho habría que decir, especialmente al respecto del "proteccionismo" que diera primer impulso a la industria estadounidense— los modelos "hacia abajo" y "hacia adentro" son sobre todo reacciones contra esa repartición "natural" de actividades económicas entre las naciones del mundo.

En segundo lugar, cada modelo guarda una relación definida con la situa-

ción internacional. El "hacia arriba", cabalmente por ser el primero en la historia, porque entonces no existían otras naciones industrializadas, pudo expandirse libremente en el mercado doméstico y en el mercado mundial. El esquema "hacia abajo" fue una primera y marcada reacción contra la inercia económica internacional, de países desarrollados a medias, satélites pero no colonias, al amparo de ideologías radicales. En cualquier caso, el mismo éxito de los dos modelos clásicos, la mera existencia de naciones industrializadas, cambió por entero las reglas del juego, para bien y para mal, a las naciones que hoy forman el Tercer Mundo. Una salida, la del desarrollo "hacia afuera", se funda en la división internacional del trabajo en un mundo donde ya existen las corporaciones multinacionales, en cierta forma es la división del trabajo entre corporaciones multinacionales. Otra opción, la de sustituir, representa la respuesta menos radical de la "clase media" del mundo, los países iberoamericanos, a la desfavorable evolución del comercio mundial.

Para decirlo más simplemente: mientras la división mundial del trabajo y la situación del comercio internacional condicionaron y beneficiaron los avances "hacia arriba" y "hacia afuera", las otras dos opciones, "hacia abajo" y "hacia adentro", respondieron a tendencias adversas en la asignación del trabajo y en el intercambio mundial, tornándose preferentemente al mercado interno. En este sentido, las industrializaciones "hacia abajo" y "hacia adentro" son artificiales; en este mismo sentido y por idénticas razones, el éxito de la industrialización depende aquí de factores políticos más que de razones económicas.

A riesgo de entrar en una digresión, me gustaría hacer tres conjeturas sobre el por qué las naciones latinoamericanas, confinadas a optar entre los dos modelos derivados, no eligieron inicialmente la vía de la industrializa-



ción “hacia afuera” (hoy algunas, incluida Colombia, debaten la oportunidad de hacerlo). En primer lugar, y hasta donde la pura política internacional ha incidido en el propósito occidental de industrializar ciertos países para “inmunizarlos contra el socialismo”, la ausencia de una efectiva amenaza internacional al influjo de los Estados Unidos sobre Latinoamérica pudo no haberlo movido a estimular aquel tipo de industrialización “hacia afuera”. En segundo término, según se sabe, la industria de ensamblaje y exportación ha florecido en aquellos países asiáticos a cobijo de la mano de obra abundante y de la legislación laboral que la hacen barata y móvil; en contraste, la política económica de muchos países americanos ha encarecido “artificialmente” la mano de obra industrial y, unida al movimiento sindical, ha mermado la movilidad del trabajador. Tercero, y no menos importante, los países latinoamericanos fueron condicionados por su experiencia histórica contra la industrialización “hacia afuera”: a diferencia de las naciones orientales, que adoptaron esa vía en la postguerra, relativamente pobres en recursos naturales, el subcontinente americano fue incorporado al comercio mundial como proveedor de materias primas y comprador, no exportador, de manufacturas. Este esquema de desarrollo “hacia afuera” hizo crisis en las coyunturas de la Gran Depresión y las guerras mundiales, y en las tendencias seculares al deterioro de los términos de intercambio, al disminuido apetito de las naciones industriales por materias primas y a la aumentada necesidad de importaciones manufactureras en los países latinoamericanos. Aun cuando, por supuesto, las actividades asignadas hoy a aquellas naciones asiáticas son enteramente distintas de las que correspondieron a América Latina durante la fase de expansión hacia afuera, el fracaso de aquella primera división del trabajo contribuyó a orientar la estructura industrial hacia la sustitución, “ha-

cia adentro”, y no hacia la exportación, “hacia afuera”. Hasta aquí pues, la historia económica internacional parece haber forzado a los países latinoamericanos, incluida Colombia, a inclinarse hacia la sustitución de importaciones como primer eje de su avance industrial.

### C. Un débil propósito nacional

Permítanme retomar la conjetura de que la industrialización en países como Colombia es “artificial” y su éxito depende de un propósito político antes que de las fuerzas del mercado. Si ello es así, para explicar por qué el proceso industrializador ha alcanzado éxito apenas parcial, avanzaría otra conjetura. El propósito político de industrializar no fue ni es lo suficientemente fuerte, el empresario —no quiero cansarlos repitiendo que uso la palabra en sentido muy general— no logró ni ha logrado imponer “su proyecto”, su imagen global de la sociedad. De esta manera, la industrialización se intenta más bien “desde abajo” y la política oficial, buscando en general objetivos distintos de la industrialización, la beneficia o la perjudica “de rebote”. Detallaré un poco este par de hipótesis.

Para empezar, no cabe duda de que ha sido costumbre invocar el propósito de la industrialización entre los determinantes de muchas decisiones de política económica, sobre todo una vez que el país transitó de la llamada “industrialización no intencional” hacia la “industrialización intencional”, por allá en los años 40. Aún antes, lo atestigua el trabajo monumetal de don Luis Ospina Vásquez, “Industria y Protección en Colombia”, la controversia prolongada y accidentada entre libre cambio y protección —controversia que, al decir de otro autor, resume “la historia económica de Colombia durante el Siglo XIX”— enfrenta en cierta manera dos creencias sobre

cómo “fomentar la prosperidad nacional”, según entonces se decía; la de atenerse a las ventajas de repartir la producción entre naciones, en armonía con la idea clásica de costos y ventajas comparativos, y las versiones nacientes de que el progreso sólo sería posible a condición de proteger la industria, el sector o la economía también nacientes. Libre cambio y protección por medios arancelarios, alternaron entre el Congreso de Cúcuta y la tarifa de 1833, entre la rectoría económica de don Florentino González y la breve “aventura” proteccionista del general Melo en 1854, entre el “manchesterianismo” de la Constitución de Rionegro y el nuevo proteccionismo iniciado por Rafael Núñez y ampliado por el general Reyes; a cada cambio de rumbo, no caben dudas, contribuyeron argumentos de política industrial.

Más explícitos aún han sido tales argumentos en la fase mal que bien llamada de “industrialización intencional”. El primer “plan de desarrollo”, contenido en el Decreto 1157 de 1940, decreto que creó el Instituto de Fomento Industrial, explícitamente afirmaba la necesidad de “independizar las industrias complementarias de la importación de materias primas, susceptibles de ser reemplazadas por nacionales y de crear nuevos renglones de exportación”<sup>1</sup>. Y, por demás, ninguno de los 10 planes o documentos de planeación global elaborados entre 1950 y 1975, deja de incluir exhortaciones y directrices específicas para adelantar el desarrollo industrial<sup>2</sup>.

Con todo ello, la industrialización no ha sido de veras un propósito hacia

el cual se canalice el grueso, ni siquiera una porción mayúscula de la imaginación y la energía públicas. En el grado en el cual los planes de desarrollo global sirven al menos para consignar la filosofía y ambiciones que, en materia económica, inspiran sucesivas gestiones de gobierno, no deja de impresionar el que, desde 1940, cuando la industrialización supuestamente pasó a ser “intencional”, no se haya producido en Colombia un sólo plan que haga de la industria el sector líder del crecimiento. Desde el ya mentado plan de 1940 donde, cito, se buscaba el “avance agrícola, ganadero y manufacturero del país”, hasta el plan “Para Cerrar la Brecha”, los sucesivos documentos pueden calificarse, en el mejor de los casos, como defensas del crecimiento balanceado. Más todavía, las tres o cuatro instancias de estrategia desequilibrada, la Operación Colombia de 1951, el Plan de Desarrollo de 1971, Las Cuatro Estrategias y Para Cerrar la Brecha, han recargado el acento, no sobre la industria, sino sobre la agricultura o sobre la construcción.

Otro indicio de que la vocación industrialista del estado colombiano ha sido más bien débil es su baja participación en los sectores secundario y terciario de la economía, si se le compara con otras naciones latinoamericanas. Las cifras del DANE para 1968 indican cómo las plantas manufactureras clasificadas como “oficiales y semi-oficiales” contribuían sólo el 8.2 por ciento del producto manufacturero total, y eso incluyendo los monopolios departamentales en la fabricación de bebidas alcohólicas. Unos años atrás, cifras comparadas por Brandenburg señalaban cómo, mientras el Estado brasileño era titular del 78 por ciento de la inversión en las 10 principales industrias y del 59 por ciento de las 32 compañías más grandes, mientras esas cifras se elevaban en Argentina al 86 por ciento y al 61 por ciento, y llegaban en México al 100 por ciento y al 82 por ciento, el Estado Colombiano

<sup>1</sup> Diario Oficial, junio 9 de 1940.

<sup>2</sup> Además, por supuesto, de los planes mismos, pueden consultarse: G. Perry, “Introducción al Estudio de los Planes de Desarrollo en Colombia”, en FEDESARROLLO (ed) *Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano*, 1974 y FEDESARROLLO, *Análisis de algunos aspectos del Plan de Desarrollo: Para Cerrar la Brecha*, (secciones primera y tercera), 1976.

había suscrito apenas el 69 por ciento y el 54 por ciento del capital de las primeras 10 y de las primeras 32 empresas, respectivamente, dedicadas a actividades manufactureras o de servicios<sup>3</sup>.

Pero existe una mejor manera de documentar el lugar comparativamente secundario que el propósito de avanzar la industria ha jugado en la política económica del país, aún durante el período de pretendida "industrialización intencional". Si bien la actividad fabril es, por supuesto, influida por el espectro todo de las políticas macroeconómicas —monetaria, fiscal y cambiaria— de las políticas sectoriales y de las políticas sociales, coincide la opinión de los observadores en cómo la gestión pública en materia de importaciones afecta más señaladamente el desempeño industrial del país. Se ha insistido y se insiste en que la industria nacional crece y retrocede sobre todo al vaivén de protección o desprotección frente a la competencia externa, graduadas éstas a través del arancel, las cuotas y cupos de importación, el manejo cambiario y los varios controles administrativos. Puede afirmarse sin embargo, con base en la evidencia disponible, que las decisiones cambiantes en aquellas materias obedecen principal, sería ingenuo decir que exclusivamente, a dos propósitos distintos del de regular la actividad industrial: el fiscal y el de balanza externa.

Hasta bien entrado el Siglo XX, la principal y casi única herramienta de política importadora empleada por Colombia fue el arancel. En sus periódicas revisiones, es innegable, influyeron las bogas proteccionista y librecambista como estrategias de crecimiento. Pero las más detenidas revisiones del período concluyen al unísono que el intento de proteger la manufactura nativa fue segundo al de allegar recursos fiscales. No puede extrañar esta situa-

ción si, con Ospina Vásquez, se recuerda que, hacia la primera mitad del siglo XIX, "los derechos de importación daban del 30 al 40 por ciento, posiblemente más, de las entradas efectivas del fisco nacional"<sup>4</sup>; si, en la impresión de otro estudioso, la contribución aduanera hacia 1920 rondaba el 80 por ciento del total de los impuestos y el 50 por ciento de los ingresos corrientes del Estado<sup>5</sup> (Cuadro 2).

Con la reforma tributaria de 1936 y la gradual diversificación en las fuentes de ingreso estatal, los recaudos por concepto de importaciones fueron perdiendo importancia relativa para el fisco, sin llegar por ello a ser insignifi-

<sup>4</sup> *Industria y Protección en Colombia 1810-1930*, 1955, p. 140.

<sup>5</sup> *Essays on Industrialization in Colombia*, 1976, p. 92 (no publicada).

CUADRO 2  
RECAUDO DE GRAVAMENES  
ARANCELARIOS COMO  
PORCENTAJE DE LOS  
RECAUDOS TOTALES POR IMPUESTOS

Año	%	Año	%
c. 1830	30-40	1958	13.5
c. 1920	80	1959	22.4
1943	26.1	1960	29.2
1944	24.4	1961	28.2
1945	29.2	1962	26.9
1946	27.2	1963	19.2
1947	26.1	1964	16.7
1948	20.8	1965	15.9
1949	13.5	1966	31.9
1950	21.2	1967	15.2
1951	36.8	1968	15.9
1952	32.1	1969	15.5
1953	35.7	1970	19.0
1954	36.9	1971	16.5
1955	25.8	1972	15.9
1956	20.6	1976	14.3
1957	17.7		

FUENTE: Citadas en el texto.

<sup>3</sup> F. Brandenburg, *The Development of Latin American Private Enterprise*, 1964 (Capítulo 3).

cantes: de ser el 29 por ciento en 1945 subieron, con la tarifa proteccionista sancionada en 1951, hasta cerca del 37 por ciento en 1954, para descender luego más o menos continuamente<sup>6</sup>, hasta situarse hoy en la cercanía del 14 por ciento de los ingresos corrientes del gobierno nacional<sup>7</sup>.

Paralelamente a la relajación del interés fiscal en regular el comercio de importación, a partir de 1931, las restricciones no arancelarias, en forma de cuotas, licencias, depósitos, tasa de cambio y racionamiento de divisas, empiezan a cobrar importancia. De nuevo, y con intervalos más breves, de dos y tres años, se suceden los períodos “liberacionistas” y “restrictivos”. Otra vez, cada viraje es en parte justificado por abiertos considerandos de índole industrial. Pero el principal artífice de tan frecuentes virajes ha sido la situación coyuntural de la balanza cambiaria. O, según concluye el reciente estudio de Alfredo Fuentes y Ricardo Villaveces en FEDESARROLLO:

“A pesar de que las normas legales que crean y modifican los instrumentos de liberación y restricción han aducido casi siempre un objetivo de política industrial de más largo plazo, la evolución de los sistemas de control a las importaciones (a partir de 1945) muestra cómo tales acciones coinciden generalmente con situaciones coyunturales de la economía, en particular con las provenientes del mercado cafetero”<sup>8</sup>.

No se entienda que niegue yo de plano a la política económica toda in-

tención de estimular y encauzar la industria nacional. Sería cubrir el sol con la mano o entrar al menos en la arena movediza de calificar a ras motivaciones tan complejas y variadas como pueden hallarse en el subfondo de las innumerables decisiones. Sugiero, en cambio, que el avance industrial —y la experiencia histórica enseña cómo es difícil concebir el crecimiento económico o la modernización social aparte de la industria— no ha recibido un espaldarazo político de la suficiente magnitud como para hacer de él el primero o uno de los primeros nortes de la preocupación pública. No tanto que las decisiones gubernamentales frenen o impulsen la industria por error o acierto en su concepción de teoría económica, sino que unas y otras, políticas económicas y coyunturas industriales, son conjuntamente determinadas por impulsos que, en buena medida, trascienden a entrambas. Más aún, no parece desdeñable la evidencia para afirmar que el estado colombiano, históricamente, ha encaminado sus decisiones con relativa independencia del interés industrial, sin implicar en ello que el sector sea inmune o ajeno a la gestión económica del Estado. En breve, frente a la idea difundida de que, “la historia de la industrialización es un subproducto de la historia de la protección”, diría yo que, durante el Siglo XX y hasta fecha no lejana, la historia de la industrialización es un subproducto de la historia del café. Con más exactitud, que las historias, no siempre gemelas, de industrialización y protección son, en esencia, ecos de la historia del café.

Un poco, pues, por su propia cuenta y riesgo, los empresarios habrían venido respondiendo a oportunidades independientes, en la mayor parte de los casos, de la protección del gobierno. Incidentalmente, podría pensarse y valdría explorar la hipótesis según la cual el gobierno protege sí “los derechos adquiridos”, la industria existente en un momento dado, en lugar de buscar

<sup>6</sup> C. Díaz Alejandro, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Colombia, 1975*, Cuadro 10.

<sup>7</sup> FEDESARROLLO, *Coyuntura Económica*, VI, 2, 1976, p. 55.

<sup>8</sup> *La Liberación Actual de Importaciones y su Perspectiva Histórica*, Coyuntura Económica, VI, 2, p. 88.



el crecimiento de nuevos sectores, vaciando de antemano los respectivos mercados de competencia extranjera. Así, los empresarios tendrían una especie de poder de veto, y se harían compatibles la tendencia secular a conservar la protección efectiva, su gradual desplazamiento hacia más complejos renglones industriales, y sus fluctuaciones de corto plazo. Sobre decir que, aun cuando existen algunos estimativos de protección efectiva en algunos períodos y para algunos renglones industriales<sup>9</sup>, no existe una historia de la protección en suficiente detalle como para explorar más esta idea.

Actuando, pues, de su propio coleccionista, los grupos industriales aprovecharían las oportunidades que el mercado, y sólo tangencial e indirectamente el gobierno, les ofreciera. En todo caso, contrario al tenor de la abundante literatura que, a la McLelland, pretende escasez de talento empresarial en estos países, o de aquella que imputa irracionalidad económica a los hombres de industria<sup>10</sup>, la variable verdaderamente importante sería si se dan o no oportunidades para la acción empresarial y, atando cabos, las deficiencias obedecerían más a la indecisión política de crear y expandir esas oportunidades.

Supuesta la primacía de la oportunidad sobre la disponibilidad o racionalidad de los empresarios, podría avanzarse un poco en el examen de cual de los dos tipos de oportunidad, la creada por la protección o la derivada de una mayor capacidad de compra de bienes manufacturados tras el aumento de las reservas, las cafeteras en

<sup>9</sup> Por ejemplo, los de T. Hutcherson en *Incentives for Industrialization in Colombia*, 1973; los de FEDESARROLLO, *Análisis de la Estructura de Control a las importaciones en Colombia*, 2 tomos, 1974; o los recogidos por A. Berry, en *Essays on Industrialization in Colombia*, cit.

<sup>10</sup> Para ejemplos, véase S.M. Lipset, *Values, Education and Entrepreneurship*, en S.M. Lipset y A. Solari (eds) *Elites in Latin America*, 1967.

CUADRO 3

TASAS DE CRECIMIENTO DE LA  
INDUSTRIA COLOMBIANA, POR  
PERIODOS

Período	Tasa de Crecimiento
1925-1928	8.0 %
1930-1945	6.1 %
1945-1957	8.8 %
1957-1968	6.1 %
1969-1974	7.9 %

Fuentes: L. Tarazona et al., *Estructura de Clases en Colombia*, p. 27; CEPAL *El Proceso de Industrialización en América Latina* (66.II.G.4) Cuadros 5 y 7; CEPAL, *La Industrialización Latinoamericana en los años setenta (75-10-1901)* 1974, Cuadro 1; D.S. Chu, *The Great Depression and Industrialization in Colombia*; *Coyuntura Económica* (Varios números) y estimativos del autor.

particular, son más favorables a la industria. Puesto que la liberación de importaciones sigue de ordinario a la abundancia de divisas y, recíprocamente las restricciones se dan en épocas de escasez, la industria crecería siempre, como ha crecido en el mediano plazo. Para el empresario, en un momento dado, aprovecharía una u otra oportunidad, raramente ambas.

Entre 1925 y 1928 (Cuadro 3) época floreciente en divisas —empréstitos, inversión extranjera, boyante expansión del café, indemnización por Panamá— la industria colombiana creció a un promedio anual de 8.0 por ciento. La Gran Depresión y la Segunda Guerra, al cercenar drásticamente el comercio mundial, y no obstante la protección arancelaria, hicieron descender el ritmo industrializador a un 6 por ciento. Mostró éste su máxima aceleración, casi al 9 por ciento cada año entre 1945 y 1957, con la rápida elevación de los precios externos del

café, con la reapertura del tráfico internacional, con la inversión extranjera directa, para caer otra vez, tras el precio del grano, al 6 por ciento anual entre 1957 y 1968. Los años subsiguientes, hasta 1974, ven avanzar el producto industrial —esta vez, con alto ingrediente de exportaciones— a un ritmo anual del 7.5 por ciento. Una ojeada superficial (habría que estudiar rezagos, discriminar por ramas industriales, diferenciar más precisamente los momentos “proteccionistas” y los “liberacionistas”) parece así dar pie a la creencia de que el mercado ha contribuido más que la política al desarrollo industrial colombiano. A **contrario sensu**, para repetirlo, ese desarrollo ha sido limitado porque la política no ha creado el mercado.

#### D. Las razones

¿Por qué no es estrecho el vínculo entre políticas económicas y crecimiento manufacturero? ¿Por qué la industrialización, clave y eje de los desarrollos exitosos que registra la historia universal, no es en Colombia un propósito colectivo? Para responder esta pregunta, partiría de una reflexión, a primera vista peregrina.

Si se escruta la experiencia de los países hoy industrializados, se encuentra una cierta pauta en su formación nacional. Esquemáticamente, vivieron ellos primero la crisis de supervivencia, la de afirmarse como estados autónomos, con fronteras seguras y respetadas. Vino luego la crisis de identidad, la de zanjar los conflictos entre minorías étnicas, religiosas y regionales, creando las reglas del juego para el entendimiento nacional. Más adelante, se ocuparon ellos de los derechos propiamente políticos, de quién participaba y cómo participaba en las decisiones cardinales. Siguió el reto del crecimiento económico, en el sentido que el siglo XIX acostumbraba dar a la expresión, el de capitalizar y tecnificar la economía. Apareció mas tarde la cues-

tión de los “derechos sociales”, la de incorporar sectores cada vez más amplios de población a los frutos del crecimiento económico, y hoy empiezan a debatir el problema, para nosotros más remoto, de si se han de imponer “límites al crecimiento”. El carácter, típicamente sucesivo, de estas seis crisis —de supervivencia, de identidad, de participación, de crecimiento, de distribución, de agotamiento— ha permitido a aquellas naciones solventar cada una en lo esencial, antes de enfrascarse en la siguiente crisis.

Muy otra es la historia de los países en vía de desarrollo. Para no mencionar el Continente Africano, donde las crisis todas se sobrepusieron en cuestión de un par de decenios, apuntaría cómo, en el caso colombiano, las dos primeras crisis, la de supervivencia y la de identidad, fueron débiles, y cómo la política, la económica y la social —la de “agotamiento” es apenas tema de salón— se vienen produciendo en forma simultánea. De aquí, en último término resultan tres serias consecuencias para el desarrollo y para el papel del empresario industrial. La relativa suavidad del reto de supervivencia no preparó al país para abrazar con entusiasmo uno u otro propósito nacional, como el solucionar a medias la crisis de identidad no le ofreció esa movilidad disciplinada de recursos de toda índole que constituye requisito obligado del desarrollo. De otra parte, la yuxtaposición temporal de crisis política, crisis económica y crisis social, ha hecho que los grupos industriales entren en escena en forma tardía y débil, cuando ya otros actores habían asumido el papel de protagonistas.

#### 1. La crisis de supervivencia

En ciertos círculos, el nacionalismo es una moda aburridoramente desueta. Con todo, no parece sino que la aglutinación de voluntades en frente a una amenaza externa —nadie, en estas latitudes, lo comprendió tan bien como

Bolívar— fuera premisa obligada para el ingreso exitoso en la historia moderna. En otro caso, los pueblos carecen de la solidaridad ordenada que funde y guíe tareas ulteriores de alcance nacional. Como dice un clásico chino, el Libro del Caballero Shang: “Un país en que la unidad de propósito haya sido establecida por un año, será fuerte durante diez años; si la unidad de propósito ha sido establecida por diez años, será fuerte durante cien años; si la unidad de propósito se establece por cien años, será fuerte durante mil años”. Tal vez la flaqueza inicial que esa “unidad de propósito” revistió en Colombia, gravite todavía negativamente sobre la movilización nacional en torno a cualquier ideal, incluido el de la industrialización, y explique en algo el flaco vigor de instituciones y organizaciones, las propias de los grupos industriales, lo mismo que otras.

## 2. La crisis de identidad

Las múltiples explicaciones y prescripciones económicas para el desarrollo convergen, creo yo, hacia una tesis básica: no se ha dado el crecimiento, ni puede darse, sin descongelar y movilizar los recursos económicos, psicológicos, políticos y sociales, a través del mercado o por intermedio de organizaciones, principalmente del estado. En particular, el despegue y la ampliación industrial exigen descongelar y movilizar el conocimiento (tecnología), el ahorro (capital), la energía humana y las actitudes hacia el trabajo (mano de obra con “disciplina industrial”) los recursos naturales, las destrezas creativas (capital humano y talento empresarial) las preferencias, en fin del consumidor (ampliación de la demanda). En el proceso de desarraigar tales recursos de sus afiliaciones tradicionales, fue necesario que el mercado o el estado transfirieran las lealtades particularistas de origen local, provincial, étnico o religioso, hacia metas globales y reglas impersonales. Tal fue, para los países industriales de hoy, la

principal recompensa de haber absuelto satisfactoriamente sus crisis de identidad.

Bajo la Colonia, con los grupos étnicos, y durante el Siglo XIX, con los grupos regionales (lo muestra el diálogo accidentado entre Federalismo y Centralismo) Colombia emprendió una tarea similar; pero ni el mercado ni el estado alcanzaron penetración completa, como atestiguan por igual la persistente marginalidad económica y política, y el tema, ahora popular, de la “desinstitucionalización”. En resolver insuficientemente esa crisis de identidad, adelantaría, reside pues un segundo argumento para entender la debilidad del movimiento industrializador colombiano.

## 3. Crisis de participación, crecimiento y distribución

La yuxtaposición en el tiempo de otras tres crisis, la política, la económica y la social, explica en buena medida el tardío arribar de los grupos industriales a la arena política y su cuota de participación, más bien marginal, en la emergente estructura de poder.

Ya por la concentración de la propiedad rural y la prolongada vigencia del libre cambio <sup>11</sup>, ya por la limitada capacidad de importar y el flujo perezoso del capital extranjero, el marchitamiento económico de la segunda mitad del siglo XIX condicionó un despegue tardío, aún por cánones latinoamericanos, para la industria de Colombia. Mientras, a primeros del siglo, las manufacturas argentinas, mejicanas, chilenas o brasileñas sumaban entre un 15 por ciento y un 20 por ciento de los respectivos productos nacionales, la industria colombiana allegaba apenas un 10 por ciento del producido to-

<sup>11</sup> W.P. McGreevey, *Historia Económica de Colombia, 1845-1930*, 1975 pp. 151 y 11.

tal del país<sup>12</sup>. Todavía hacia 1960, precisos estimativos de CEPAL situaban a Colombia, con Venezuela, El Salvador y Guatemala, como los países de América cuyo desarrollo industrial era más rezagado con respecto a su potencial<sup>13</sup>.

No que los grupos industriales hayan carecido por entero de vocación de poder. Con fervor y con éxito mayores a cada turno, pero quedando siempre cortos de una decisión nítida y estable a su favor, su presencia fluye y refluye de la arena decisoria, haciendo pensar que, al menos en política colombiana, si existe un "ejército industrial de reserva". Con el fallido interludio de 1854, cuando el artesano bogotano hizo posible el golpe del General Melo; con la transitoria "antioqueñización" de Colombia en las primeras décadas del siglo; con la "Revolución en Marcha" de 1936; con el boom de los años 50, y aún en las primeras etapas del Frente Nacional, los estamentos industriales pesaron especialmente en la toma de decisiones. Pero, en el mediano y en el largo plazo, su cuota ha demostrado ser comparativamente reducida. Principalmente, me parece, porque otros grupos buscan con suerte hacerse oír en el mismo momento.

Comparado con la secuencia de participación política en los países más desarrollados, en efecto, el proceso colombiano —debido a la superposición de las tres crisis— registra varias peculiaridades. En primer término, los estamentos agrarios y exportadores, desplazados del escenario clásico, han conservado aquí influencia considerable. Después, en tanto el obrero era sacrificado en las primeras fases del crecimiento capitalista clásico, y el consumidor veía posponer sus intere-

ses al despegar las industrializaciones socialistas, consumidor y obrero han ingresado "prematuramente" al ajedrez político de estos países. En tercer lugar, debido a la formación histórica del estado colombiano, la denominada "clase política" y la hipertrofiada administración pública son, de por sí, factores de poder. Cuarto y último, la urbanización vertiginosa y desordenada ha arrastrado consigo al socio inquieto que representan los marginados urbanos, con su esporádico terciar por la "vía populista". En breve, los sectores industriales se han visto y se ven forzados a actuar en un espacio altamente congestionado.

### E. Otras razones

Además de aquellas que resultan del ambiente global donde se desempeña, otras circunstancias, propias del grupo empresarial, tienden a reducir el ámbito de su influencia. No por menos importantes, sino para no abundarme, mencionaré al pasar algunas de ellas. Primero, la endeble, si acaso existente, correspondencia entre vocación económica y expresión política: liberales y conservadores han alternado indistintamente en reclamar protección o librecambio, industria o agricultura, mercado externo o ampliación interna; de otro lado, el profesional de la política suele conceder importancia secundaria al diario manejo de la economía, al paso que los gremios semejan huír escrupulosamente —que sea posible hacerlo, es ya otra cosa— de toda aseveración "política". Segundo, la aparente ambigüedad de la orientación empresarial: a medio camino entre el deseo de cambio y el temor que les invita a defender el *statu quo*, industriales y trabajadores oscilan y vacilan entre compromisos y alianzas alternativas<sup>14</sup>. Tercero, y desde una perspectiva enteramente distinta, varias inves-

<sup>12</sup> CEPAL, *El Proceso de Industrialización en América Latina*, 1967.

<sup>13</sup> En M. Nolf (ed) *El Desarrollo Industrial Latinoamericano*, 1974, pp. 103 a 105.

<sup>14</sup> Véase como ejemplo L. Tarazona, *et alii*, *Las clases sociales en Colombia*, 1972 ó D. Pecaut, *Política y Sindicalismo en Colombia*, 1973.



tigaciones sustentan la creencia de que, también en Colombia, el talento empresarial se da más entre individuos "anómalos", excepcionales, y aún opuestas a la cultura dominante. Mucho de lo escrito acerca del "caso antioqueño" o de la alta proporción de empresarios de origen extranjero, sería pertinente aquí<sup>15</sup>. Tal vez, en el mismo acto de distanciarse cultural y psicológicamente, el empresario colombiano se aparta de valorar, de entender, quizá de poder o de querer hacerse oír en la toma de decisiones propiamente políticas. En modo paralelo, la dispersión regional —Colombia es excepción en contar con más de cinco centros industriales y con más de quince poblaciones sobre cien mil habitantes— puede mermar las perspectivas para una acción concertada, incoando fisuras y relaciones diferenciales entre el gobierno central y las dispersas comunidades<sup>16</sup>. Quinto, aunque la sociedad anónima ha florecido en determinados momentos y en ciertas regiones, el carácter todavía familiar de buen número de empresas industriales puede llevarlas a un cierto conservadurismo, que antepone la seguridad a la expansión<sup>17</sup>. Por último, si es cierto, como parece, que muchos hombres de industria participan al tiempo de otras actividades económicas, su papel empresarial y su compromiso con los in-

tereses del sector pueden resultar atenuados<sup>18</sup>. Al final, por lo tanto, la formación histórica del país y la estructura del grupo empresarial parecen coincidir en hacer débil, como propósito colectivo, el afán industrialista.

## F. Un vistazo al futuro

Para recapitular y avanzar: el futuro industrial del país requiere de una clara voluntad política. Hasta el presente y por un tiempo más, los hombres de industria han navegado y podrán navegar al favor de oportunidades "no programadas" del comercio mundial, y sólo a veces apoyadas, con o sin intención, por la política económica del momento. El "milagro antioqueño", con café y con transportes mejorados, durante la segunda década del siglo; la interrupción abrupta de las importaciones, y el correlato de precios altos para la manufactura nativa, en los años treinta y en tiempo de la guerra; otra vez el café y la acelerada —que no programada— urbanización, acreciendo el mercado interno durante la postguerra; traumatismos cambiarios, con el ciclo devaluación— sobrevaluación, entre 1957 y 1967; apertura parcial, en fin, del comercio externo a exportaciones subsidiadas, después de 1967. Pero la lógica intrínseca a la expansión industrial, donde culminar una etapa es abocarse a otra más difícil, continuará abultando la precariedad de ese ambiente cuasi-natural y realzará la ausencia de un inequívoco compromiso colectivo.

En el mediano horizonte, la sustitución de importaciones podría ser intensificada, la exportación industrial podría expandirse, y una, otra, o ambas podrían aumentar bajo el signo de la integración internacional.

La primera vía, la de sustituir, parece haber probado su eficiencia en los tramos más livianos de la industria. Pe-

<sup>15</sup> Sobre el caso antioqueño: E. Hagen, *El Cambio Social en Colombia*, 1965; F. Safford, en *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, V (1967), A. López T. *Migración y Cambio Social en Antioquia durante el Siglo XIX*, 1968; J. Parsons, *Antioqueño Colonization in Western Colombia*, 1949; L.H. Fajardo, *La Moralidad Protestante de los Antioqueños*, 1966, además por supuesto de las varias historias económicas. Toca al empresario extranjero, entre otros los estudios de A. Lipman, *El Empresario Bogotano*, 1966; D.S. Chu, *cit*; A. Gilbert, *Industrial Growth in the Spatial Development of the Colombian Industry*, 1970, o los cuatro volúmenes de CEPAL, *El Empresario Industrial en América Latina*, 1962.

<sup>16</sup> La Universidad de los Andes cuenta con una serie de estudios sobre los élites locales en varias ciudades de Colombia.

<sup>17</sup> Caso similar es discutido por F. Derossi en *L'entrepreneur Mexicain*, OCDE, Capítulo IV.

<sup>18</sup> Véanse, por ejemplo Lipman, *cit* o Hagen, *cit*.

ro también su ineficiencia en los renglones más elaborados, como el acero, el equipo de transporte, la maquinaria eléctrica o los plásticos<sup>19</sup>. A la tacha de ineficiencia se asocian, para angostar esta ruta, su eventual asfixia en el tamaño del mercado o en los requerimientos de capital, lo mismo que su impacto negativo sobre la evolución social colombiana (esto importa, además, porque el actual Primer Mandatario, de siempre ha hecho eco a tales críticas).

En pro de la segunda opción, la de exportar, militan el atractivo crecimiento de algunos países que la han tomado, la experiencia colombiana a partir de 1968, la posibilidad de que —como quiere un teorema de la ciencia económica— ella alivie la distribución interna del ingreso y, no menos, el contar con la explícita preferencia del “Mandato Claro”. En cambio, la estrategia exportadora encuentra cor tapisas en la mentada ineficiencia de algunas industrias colombianas; en la susceptibilidad de aquellas “exportaciones menores” al viento de la coyuntura mundial, subrayada por recientes eventos; en los regímenes arancelarios de los países desarrollados, que protegen cualquier industria, menos la latinoamericana, y, sobre todo, en la dificultad de alterar la asignación mundial del trabajo con la presteza e intensidad suficientes para asegurar la significativa participación de Colombia en el tráfico de manufacturas.

Por último, los esquemas de integración podrían combinar, en principio, algunas ventajas, pero también algunas de las desventajas, de sustituir importaciones y de fomentar exportaciones manufacturadas, esta vez a escala regional. En teoría al menos, la integración podría prorrogar la vigencia —y los costos— de aquellas dos estrategias. Pero, para no hablar de ALALC, el actual predicamento del Pacto Andino —ese “limbo jurídico” y ese limbo po-

lítico— que hace dudoso el futuro de la programación sectorial, del arancel externo, del estatuto al inversionista extranjero, da pie a la idea de que tampoco en la integración se encuentre una “solución final” al problema de la industria colombiana. Particularmente, si el país asume el sólo papel de “despensa agrícola” o si, como Don Aquileo Parra veía “al conservatismo en puntillas detrás de Núñez”, la corporación multinacional viniera en puntillas detrás de la integración.

Mucho puede avanzarse por los caminos de la sustitución, la exportación o la integración, y más si se les combina juiciosamente. Pero la industrialización masiva —casi vale decir, el verdadero desarrollo económico y social colombiano— más tarde o más temprano penderá de ensanchar voluminosamente el mercado interno— y esto casi vale decir, de la redistribución del ingreso. Aún Naciones Unidas, a quien ocurre con la política lo que a la novela victoriana ocurría con el sexo, que son el único tema y el único que no pueden nombrar, afirma meridiana mente el punto:

“Es preciso recalcar que para el desarrollo global del sector industrial y de la mayor parte de sus actividades, el aprovechamiento del mercado interno constituye lejos el factor de más peso. Por eso mismo, extraña que sean tan limitados los alcances de las políticas tendientes a aprovechar mejor ese patrón de desarrollo. La no existencia de políticas constituye también una política, pero no está demostrado que la evolución espontánea constituya la solución óptima”<sup>20</sup>.

Talvez, como el General Desaix dijo a Napoleón en Marengo, “la batalla está perdida, pero todavía tenemos tiempo de ganar otra”. En esta nota, y porque llaman tareas más urgentes, quisiera cerrar mi modesta contribución.

<sup>19</sup> A. Berry, *cit.*

<sup>20</sup> *La Industrialización Latinoamericana en los años setenta*, 1975 p. 91.