

**NUEVAS IDEAS SOBRE UN VIEJO DEBATE.
EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN COLOMBIANO**

Juan José Echavarría S.

Carlos Caballero A.

Juan Luis Londoño de la C.

Bogotá, 1983

INTRODUCCION

- I. CARACTERISTICAS DE LA INDUSTRIA COLOMBIANA Y DE SU EVOLUCION
 - A. CONSIDERACIONES GENERALES.
 - B. PRODUCCION INDUSTRIAL EN COLOMBIA. EFICIENCIA, TASAS DE CRECIMIENTO Y EMPLEO.
- II. EXPLICACION DE LA ACTUAL CRISIS INDUSTRIAL.
- III. PROBLEMAS DE ESTRUCTURA.
 - A. RAMAS DINAMICAS A NIVEL MUNDIAL
 - B. COMPARACION DE LA ESTRUCTURA COLOMBIANA CON LA "NORMAL".
 - C. INTERROGANTES SOBRE EL FUTURO DEL SECTOR TEXTIL Y DE OTRAS RAMAS REZAGADAS.
- IV. CUAN VIABLE ES UNA ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO INDUSTRIAL BASADA EN EL SECTOR DE BIENES DE CAPITAL.
 - A. VENTAJAS
 - B. CUAN VIABLE ES LA ESTRATEGIA PROPUESTA
 - C. CARACTERISTICAS.
 1. El Papel del Estado
 2. La Pequeña y La Mediana Empresa
- V. EL PAPEL JUGADO POR EL ESTADO EN LA INDUSTRIALIZACION COLOMBIANA. ANALISIS DE LOS DIFERENTES PLANES DE DESARROLLO.
 - A. LA POLITICA INDUSTRIAL Y LOS ANTERIORES PLANES DE DESARROLLO
 - B. LA POLITICA INDUSTRIAL EN "CAMBIO CON EQUIDAD"
 - C. COMENTARIOS

NUEVAS IDEAS SOBRE UN VIEJO DEBATE. EL PROCESO
DE INDUSTRIALIZACION COLOMBIANO.

Juan José Echavarría S.

Carlos Caballero A.

Juan Luis Londoño de la C.

INTRODUCCION

La industria colombiana atraviesa por una de las peores crisis de su historia: el valor de la producción se encuentra estancado desde 1978 y la importancia de las manufacturas en la producción nacional descendió en forma paulatina desde 1974. La crisis industrial es en buena parte responsable del agudo desempleo que vive el país, además de que sus efectos se han hecho sentir con especial fuerza en departamentos como Antioquia cuya dependencia con respecto a la industria es mucho mayor a la de promedio nacional. A pesar de esta angustiosa situación, aún no se cuenta con un diagnóstico claro sobre los factores determinantes de la crisis. Que papel jugó el sector externo?. Que papel la caída en demanda efectiva?. Cuál es el

futuro de sectores tradicionales como el textil ò el de bebidas y tabaco? Como se compara la experiencia colombiana con la de otros países?. Tampoco se cuenta con una estrategia coherente hacia el futuro. Cuàl debería ser el papel del Estado en la industrializaciòn de las pròximas dècadas?; en que ramas industriales debería apoyarse el proceso en el futuro?

Este trabajo intenta aportar algunas apreciaciones nuevas en el viejo debate sobre los problemas y la orientaciòn del proceso de industrializaciòn colombiano. En la primera secciòn se caracteriza la evoluciòn industrial colombiana en forma global: eficiencia productiva, tasas de crecimiento de la produccion y del empleo. Se presentan algunos elementos en favor de la producciòn de manufacturas, aùn cuando se argumenta que el dilema entre agricultura e industria es, en cierta forma, un falso dilema. Solo con un crecimiento balanceado industria-agricultura se lograràn los màximos beneficios en tèrminos de crecimiento econòmico y de distribuciòn de la producciòn nacional.

En la Segunda se plantea una explicaciòn plausible de la actual crisis industrial: el aumento en el precio de los alimentos y la distribucion "desfavorable" del ingreso habrían llevado a que la demanda efectiva por bienes nacionales disminuyera dràsticamente a partir de 1973. Tambièn, las importaciones excesivas golpearon al

sector de bienes intermedios y de bienes de capital. Se afirma que otras versiones de la actual crisis industrial - comportamiento oligopòlico, sobre-expansiòn del sector financiero, altas tasas de endeudamiento, elevados salarios, tasa de cambio sobrevaluada - , o no son completamente coherentes, o no tienen el poder explicativo de la hipòtesis alternativa aquì sustentada. En síntesis, al menos en lo que se refiere al sector de bienes de consumo -que representa el 50% de la industria nacional-, es importante garantizar un nivel adecuado de demanda efectiva si se desea lograr una reactivaciòn de la industria.

A pesar de lo anterior , en una tercera secciòn se señala còmo no basta con reactivar la demanda efectiva para curar todos y cada uno de los males de la industria nacional. Sectores tradicionales como el textil o el de bebidas y tabaco constituiràn ramas rezagadas y poco dinàmicas en el futuro. No solo se estancaron en los paìses desarrollados y subdesarrollados durante las dos ùltimas dècadas, sino que aùn los agresivos paìses del sud-este asiàtico han ido abandonandolos paulatinamente. De otra parte, la experiencia històrica de otras naciones - anàlisis realizado de acuerdo con los modelos de Chenery - lleva a esperar que su dinamismo serà menor al de la economìa en su conjunto en razòn de la tendencia observada en un patròn "normal", y de que estos sectores ya se encontrarìan sobre-expandidos segùn dicho patròn.

Una "nueva" estrategia de desarrollo industrial tendría que basarse en sectores de punta, con alto potencial en términos de dinamismo, de cambio técnico y , lo que podría parecer paradójico, de creación de empleo. No es posible continuar argumentando que las enormes economías de escala a las altas demandas de capital en estos sectores, han impedido e impedirán avanzar en la dirección propuesta.

La "nueva" estrategia demandaría, para ser exitosa, un papel mucho más importante del Estado dentro del cual la consecución de tecnología, la educación y calificación de la mano de obra, y la coordinación y planeación del desarrollo simultáneo de diferentes ramas, tendrían que recibir una atención prioritaria. No basta con la "actitud complaciente" que ha mostrado el Estado en cuanto al proceso de industrialización. La sección final del trabajo se refiere entonces a la actitud del Estado en Colombia en materia de industrialización -a la luz de los diferentes planes de desarrollo-, y de ella se desprende que la necesaria bajo una "nueva" visión, debería ser notoriamente diferente.

I. CARACTERIZACION DE LA INDUSTRIA COLOMBIANA Y DE SU EVOLUCION.

A. CONSIDERACIONES GENERALES.

Esta sección se inicia con un planteamiento que, por obvio, no deja de ser relevante en la discusión actual. Las bondades del proceso de industrialización no se compadecen con las enormes expectativas que se crearon a comienzos del proceso. La industria ha aprendido a producir bienes en forma eficiente y ha registrado tasas de crecimiento más que satisfactorias -al menos hasta 1973-. Sin embargo, la producción de manufacturas no curará todos y cada uno de los males del país. Como afirma A. Hirshman (1971, p. 123), en un trabajo clásico sobre el proceso de industrialización, en América Latina "se esperaba que el proceso de industrialización cambiaría el orden social, y todo lo que produjo finalmente fueron manufacturas". La industria tan solo produjo manufacturas. No transformó el orden social, y no colmó las exageradas expectativas - principalmente en materia de creación de empleo-. A pesar de ello, la producción de manufacturas trae grandes beneficios para el país. y es indispensable continuar ahondando aún más el proceso de industrialización.

Especializar a Colombia en la producción de bienes agrícolas, con el argumento de que es en este sector donde se encuentran las ventajas comparativas del país sería nefasto para el desarrollo nacional en su

conjunto. Los términos de intercambio agricultura-industria se encuentran en su mas bajo nivel desde 1930 (Echavarria, 1983) siendo muy probable que no mejoren sustancialmente, al menos durante la próxima década.^{1/}. Además, las posibilidades de calificación de la mano de obra y de generación de cambio técnico son sustancialmente mayores en ciertos sectores industriales que en el promedio de la agricultura. No solo eso; como lo sugieren algunos autores (Kaldor, 19..), es precisamente el crecimiento de la industria el que garantiza el cambio técnico requerido por la economía en su conjunto.

1/.Aún si no existiese una tendencia secular al empeoramiento de los términos de intercambio, es claro que éstos tiendan a deteriorarse en periodos de recesión, o de bajo crecimiento de la economía mundial. La economía mundial no crecerá en la presente década a las tasas del pasado, las proyecciones de ciertas agencias especializadas (e.g. Wharton Econometrics) estiman que ésta crecera a tasas cercanas al 3% anual durante la presente década.

Sin embargo, la vieja polémica agricultura vs industria carece de sentido. El desarrollo del sector agrícola es esencial para garantizar el de la industria y viceversa y, por ello, una estrategia sana de desarrollo deberá considerar el crecimiento simultáneo de ambos sectores. Si bien en Colombia no se cuenta con investigaciones

detalladas sobre posibles inter-relaciones, estudios para otros países (e.g. India) muestran como un crecimiento de 10% en la agricultura determina un crecimiento industrial adicional de 5%. La influencia recíproca se presenta en varias formas. El crecimiento agrícola lleva a una mayor oferta de aquellos insumos esenciales para la industria, e implica también un crecimiento de la demanda por ciertos bienes industriales como los textiles y el azúcar. Además, un aumento en el ingreso de la población rural genera ahorro e inversión, y por consiguiente, una demanda potencial de bienes de capital.

B. PRODUCCION INDUSTRIAL EN COLOMBIA. EFICIENCIA, TASAS DE CRECIMIENTO Y EMPLEO.

La industria nacional aprendió a producir en forma eficiente, con lo cual se justificaron parte de los costos en que posiblemente se incurrió a comienzos del proceso. Por ello, como lo muestra el trabajo de A. Berry (1980), el factor que en mayor medida explica el crecimiento industrial colombiano es el aprendizaje de la mano de obra en el oficio ("learning by doing"), y los costos de producción fueron descendiendo a medida que se aprendió a producir. En el contexto de la discusión de comienzos de siglo, la industria no solo "molió derechos de aduanas", ni se promovió únicamente por motivos

políticos, ya que su desarrollo trajo claros beneficios económicos. 1/. No es claro en que periodos fué eficiente o ineficiente, pero estudios para la década de los sesentas sugieren que en este momento ya se habían recogido parte de los frutos del esfuerzo inicial. Así, con base en el estudio de Hutchenson para 1968, G. Perry (1980, p.284) concluye que la mayoría de la industria colombiana operaba a precios cercanos a los internacionales. 1/ y un estudio de CEPAL de 1964 mostraba como las plantas textiles de Colombia eran las más eficientes de latino américa en esos años.

1/. Uno de los argumentos de comienzos del siglo contra la creación "suntuaria" de la industria afirmaba que ésta era rentable únicamente por los bajos aranceles a los insumos, y los altos aranceles al bien final. Simplemente "molía aduanas" (Ospina Vasquez, p. 408). De otra parte, el mismo autor (p. 394) considera que una justificación importante para la promoción de la industria a comienzos del siglo - gobierno de Reyes - fué la construcción de los enormes edificios que se necesitaban para alojar la producción industrial y sus características de mecanización, modernidad, etc: "no era indiferente, ni mucho menos, que las empresas que se trataba de fomentar tuvieran el atractivo del tamaño, de la novedad, de la modernidad. Esto era lo que en muchas partes les daba el valor político, y el valor político era cosa esencial. Es bien sabido el atractivo especial que tienen

para la imaginación popular (y para muchas otras) las empresas altamente mecanizadas".

1/. No todos los sectores operaban en forma eficiente en dicho año. Los precios domésticos e internacionales diferían sustancialmente en la industria automotriz, en petroquímica, en fibras artificiales, en productos farmacéuticos, electrodomésticos, y en algunas bebidas alcohólicas.

La situación también ha sido favorable en términos de dinamismo: la industria colombiana creció a tasas enormes durante los treinta (10%) y entre 1940 y 1955 (7.6%). Perdió dinamismo a partir de 1955 pero registró tasas de crecimiento relativamente satisfactorias aún la difícil década los sesentas (5.7%). No obstante, tras un repunte entre 1968 y 1974, entró en crisis desde 1973. Desde este año y, contrariamente a lo que cabría esperar en un proceso "normal" de crecimiento, la producción de manufacturas perdió participación en el PIB 1/. En términos absolutos, la situación es peor durante los últimos años, como que entre 1978 y 1982 la producción industrial apenas sí creció (tasa anual promedio de ..%).

1/. La producción industrial representaba el 19.6% del PIB en 1973, pero la participación descendió año tras año desde ese momento. En

1982 apenas representò el ..% del PIB. Los resultados, no obstante, difieren sensiblemente de acuerdo con las distintas fuentes. Las cifras aquí utilizadas son las de Cuentas Nacionales (Banco de la República) a precios constantes de mercado (precios constantes de 1958 entre 1950 y 1970; precios constantes de 1970 entre 1970 y 1983).

Así las cosas, la industria nacional aprendió a producir en forma eficiente y creció más que satisfactoriamente hasta 1973. Sin embargo, la situación no fue tan favorable en términos de empleo, a lo cual puede atribuirse la desilusión que se ha generado en Colombia -y en América Latina en general - con respecto a la producción industrial. Definitivamente no se colmaron las enormes expectativas existentes al comienzo del proceso. Recordando la frase de Hirshman, se pensó que la creación de nuevas plantas industriales transformaría el orden social, y resolvería el enorme problema social causado por la migración rural-urbana agregaríamos nosotros, y todo lo que se produjo finalmente fueron manufacturas. Las cifras en materia de creación de empleo son ciertamente desalentadoras, al menos si se considera el empleo generado por la producción industrial únicamente. Para doblar el empleo se requirió multiplicar por 3.5 el valor de la producción , y la relación fué aún más desalentadora entre 1962 y 1967 1/. No obstante, es posible ser optimistas , aún en términos de creación de empleo, si se considera que la actividad

industrial también genera empleo en forma indirecta. Buena parte de otras actividades como las de comercio ,banca y finanzas, etc- actividades de tipo moderno-urbano en general - que ocupan a un número considerable de personas, tienen como eje la actividad industrial.

1/. Agosin (1976,p353) muestra como un aumento de 100% en la producción industrial apenas aumentó el empleo industrial en 40% entre 1953 y 1972; 27% entre 1962 y 1967.

IV. CUAN VIABLE ES UNA ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO INDUSTRIAL BASADA EN EL SECTOR DE BIENES DE CAPITAL.

A. VENTAJAS DE UN PROCESO DE INDUSTRIALIZACION BASADO EN SECTORES DE PUNTA.

Una estrategia de crecimiento industrial basada en ramas tradicionales como la textil, la de alimentos, o la de bebidas y tabaco no sería, de acuerdo con lo anterior, muy exitosa en sus resultados. Se trata de sectores que no han crecido durante los últimos veinte años a nivel mundial, y cuya participación en el producto nacional disminuirá durante las próximas décadas. Además, el que estas ramas ya se encuentren sobre-expandidas en el país, sugiere que su dinamismo futuro será aún menor.

En cambio Colombia presenta una estructura industrial en la cual los sectores que ofrecen un alto potencial de crecimiento y cambio técnico se encuentran sub-expandidos. El bajo dinamismo industrial de la última década no solo se explica, entonces, en términos de demanda efectiva, sino también de una estructura indeseable, que no hace factible el crecimiento. Si bien algunas de las ventajas de especializar al país en este tipo de actividades son relativamente obvias (alto crecimiento potencial; posibilidades importantes de

cambio tècnico y de calificaciòn de la mano de obra), otras no lo son tanto. Sin embargo, y contrariamente a lo que generalmente se supone, las ramas de bienes de capital son tambièn intensivas en empleo, y no solo en Colombia.

Para crear un empleo en el sector de bienes de capital se requerian en 1979 \$620.000 pesos mientras que para el conjunto de la industria se necesitaban \$ 1.210.000. (Incomex, marzo, 1982, p. 69). La situaciòn es similar para el resto del mundo: "La rama de bienes de capital presenta una intensidad de capital significativamente menor al promedio de la industria. Definiendo esta como 100, se verifica, en distintos paìses, que la fabricaciòn de maquinaria elèctrica y no elèctrica alcanza un nivel que fluctua aproximadamente entre 60 y 80. Las ramas cuya intensidad de capital es sistemàticamente superior al promedio son las de petròleo y sus derivados, quìmica, papel, productos siderùrgicos, caucho y alimentos" (Fajnzylber, 1980, p.28). En Japòn, "el capital fijo invertido por persona empleada en los sectores de maquinaria elèctrica y de maquinaria de precisiòn es mucho menor que en los sectores de textiles y de alimentos...El capital por trabajador utilizado en manufacturas de metal, y en los sectores de maquinaria, es considerablemente menor que en alimentos" (Hosono, 1980, p. 82).

B. ES FACTIBLE LA ESTRATEGIA PROPUESTA?.

No es posible continuar argumentando que las economías de escala y los requerimientos de capital son tan altos en los sectores que producen bienes de capital que sería preferible continuar produciendo bienes de consumo tradicionales. De una parte, y como ya se observó, las relaciones de intensidad de empleo son diferentes a las consideradas tradicionalmente: alta intensidad para los bienes de capital, y baja para sectores como el textil. De otra, en cuanto a las economías de escala, es claro que éstas no se presentan en todos los sub-sectores.

Las ramas de bienes de capital son intensivas en empleo, en promedio, pues se componen de sub-sectores altamente intensivos en capital, con enormes economías de escala, y de otros complementarios, con alta intensidad de empleo, sin economías de escala importantes. Así, la producción de hierro y acero, de maquinaria pesada, de automóviles, de petroquímica y fertilizantes, es altamente intensiva en capital e incorpora importantes economías de escala. No obstante, aquellos sectores complementarios en las ramas de electrónica, componentes y piezas, etc, poseen las características contrarias. Por ello, en Japón, mientras el acero es producido en grandes plantas (con más de 300 trabajadores), cerca del 60% de "productos de acero" son fabricados por la pequeña y mediana industria (menos de 100 trabajadores). En productos forjados de acero (forged y cast), la

proporciòn es de 70%, y en "cast iron" de 50%. En vehìculos automotores, 90% de los trabajadores estaban concentrados en grandes establecimientos (màs de 500 trabajadores), mientras que en "componentes y partes para vehìculos automotores", 66% de èstos operaban en establecimientos con menos de 500 trabajadores (Hosono, 1980, p.81).

Es factible avanzar mucho màs en las lìnneas propuestas por esta estrategia. Màs fàcilmente en aquellos sub-sectores intensivos en mano de obra, donde las economìas de escala no son importantes, pero tambièn, de manera importante, en sectores intensivos en capital con rendimientos sustanciales a escala. Los resultados indicados en el Cuadro...indican en forma consistente que los sectores diferentes a los tradicionales se encuentran sub-expandidos lo cual posiblemente indica que tambièn estàn sub-expandidos aquellos sub-sectores intensivos en capital. En otras palabras, otros paìses con un mercado comparable al colombiano, y con un proceso de apertura similar, lograron avanzar mucho màs en este terreno. Lo dicho puede ilustrarse para el caso del Brasil, paìs cuyo mercado en 1950 era comparable al de Colombia en la actualidad.

En Brasil, contrariamente a ciertas impresiones, la industria de bienes de capital no es un desarrollo reciente; no es una "etapa final" en el proceso de industrializaciòn. La producciòn de equipo y

maquinaria de transporte se desarrollò desde 1930, y ya en 1947 la industria nacional de maquinaria producía eficientemente el 61% de los requerimientos internos del país (Leff, 1968). No fue ciertamente un desarrollo de los años sesentas, creado o promovido por el capital extranjero, como tantas veces se presenta.

En acero, un campo reconocidamente complejo, pudo también ese país producir en forma eficiente, siendo este sector uno de los más dinámicos desde la Segunda Guerra Mundial. En palabras de W. Baer (19.., p.), "la experiencia brasilera deja claro que el cliché convencional de los altos costos y desperdicios causados por el establecimiento de una industria pesada en un país sub-desarrollado no tiene validez universal... Dados los recursos naturales, un mercado como el brasilero, y un entrenamiento adecuado de la "elite", es perfectamente posible establecer una industria pesada de acero, incluso con ventajas comparativas en costos".

Los beneficios no se obtendrán en forma automática e inmediata. Sin embargo, a pesar de los altos costos en que posiblemente se incurriría en un comienzo, los planteamientos anteriores indican que no se trata únicamente de un problema de mercado. Brasil avanzò exitosamente en este terreno, y fue eficiente en la producción, en momentos en que existía un mercado reducido; como el de Colombia en la actualidad. Por supuesto, se trata de un proceso con riesgos, que

requiere de una estrategia definida para ser exitoso. A continuación se exploran las características que debería contemplar dicha estrategia.

C. CARACTERISTICAS.

Un proceso de esta naturaleza tiene que ser liderado por el Estado, otorgando papel central para la pequeña y mediana industria, y la debida prioridad a la absorción de nueva tecnología. Además, es posible que se requiera la contribución más significativa del capital extranjero.

1. El Papel del Estado.

La estrategia planteada parte de una premisa lógica. Se trata de desarrollar, simultáneamente, dentro del gran sector de bienes de capital, sub-sectores intensivos en mano de obra sin economías de escala, y sub-sectores altamente intensivos en capital, con economías de escala importantes. El papel del Estado es crucial pues, a menos que se desarrollen dichos sub-sectores en forma simultánea, ambos intentos fracasarán. Son precisamente las inter-relaciones y encadenamientos los que garantizarán el posible éxito 1/. Además, la

alta coordinación y planeación que una estrategia como ésta demanda una activa y fuerte intervención estatal. La importancia del Estado aparece clara si se estudian los ejemplos de países como Korea, o los demás países del sud-este asiático. Al igual de lo sucedido en Japón, dichos países han desarrollado sus sectores líderes con base en una activa intervención estatal (Franjzylber, 19.., p..).

1/. Corea del Sur no producía acero durante los cincuenta y sesenta. No obstante, el Estado decidió encauzar los escasos recursos de la economía hacia sectores intensivos en capital y tecnología, como el de astilleros. Ello, a su vez, requirió y garantizó el éxito relativo en la producción de acero. Hoy, dicho sector supera en más de cuatro veces al de Colombia.

El papel del Estado tendrá que ser sumamente activo no solo por la simultaneidad requerida sino también por la importancia que dentro de esta concepción adquieren los aspectos tecnológicos. El mercado mundial de tecnología y patentes es altamente imperfecto y el libre juego de las fuerzas de mercado lleva a sobre-precios injustificables en la compra de tal "bien". Más aún, es probable que fuere necesario invitar el capital extranjero siempre y cuando su contribución tecnológica sea importante . 1/. La inversión directa es un paquete de muchos factores : si lo que se desea es obtener divisas, es más

adecuado comprar el factor deseado (divisas), endeudándose, o manejando la tasa de cambio y los subsidios a la exportación en forma tal que se garanticen las exportaciones y se reduzca el nivel de importaciones. La experiencia Coreana es nuevamente relevante a este respecto. Allí existen claras prioridades en lo que se relaciona con la inversión directa siempre y cuando ella se dirija: 1. Hacia sectores intensivos en capital; 2. Hacia industrias que utilizan tecnología extranjera; 3. Hacia industrias cuyas exportaciones se beneficien de un trato preferencial en el exterior; 4. Hacia el sector de productos químicos. (Cohen, p.72).

1/. Si la inversión directa no trae beneficios tecnológicos, es preferible que se encuentre ausente del proceso. Aumentar los incentivos para atraer al capital extranjero a todos los sectores de la economía, como se hace hoy día no tiene sentido per se .

2. La Pequeña y Mediana Empresa.

Una de las diferencias más marcadas entre la estructura industrial colombiana - y la de Latinoamérica en general - y la japonesa, reside en la importancia que en uno u otro caso poseen la pequeña y mediana empresa. En Colombia existe la gran empresa o el sector informal pero aún no se ha desarrollado la pequeña y mediana empresa, que resulta

de esta concepción . Tanto en el caso japonés como en el de los países del sud-este asiático, es la pequeña y mediana empresa la que se encarga de producir en los sub-sectores dinámicos intensivos en mano de obra y sin economías de escala importantes. La gran empresa produce en aquellos sectores relativamente intensivos en capital.

Contrastese el caso japonés con el latino-americano. En el primer país, el porcentaje de la fuerza de trabajo ocupado en las grandes empresas (con más de 250 trabajadores) es mucho menor que en los países latino-americano. Desde otro ángulo, mientras que en Japón 50% de la mano de obra se encuentra empleado en empresas con menos de 100 personas, dicho porcentaje fluctúa en Latinoamérica entre 34% y 40%. Las empresas con menos de cinco trabajadores, las del " sector informal", no tendrían ningún futuro en la estrategia propuesta pues no se encuentran capacitadas para absorber la tecnología requerida y operar eficientemente en los sub-sectores de punta intensivos en mano de obra. Además, mientras que el sector informal opera en Colombia gracias a los enormes diferenciales en salario, este no es necesariamente el caso para la pequeña y mediana industria. En Japón, la rentabilidad en la pequeña y mediana empresa ha sido similar a la de la grande, debido a varios factores, no todos ellos relacionados con las diferencias salariales, 1/.

1/. Del trabajo de Hosono se derivan las condiciones bajo las cuales la mediana industria operara con una rentabilidad similar a la de la gran industria. Sería necesario que " las diferencias salariales sean menores que las diferencias en la productividad del trabajo y que éstas, a su vez, sean menores que la relación entre el capital y el número de trabajadores".

V. EL PAPEL DEL ESTADO EN EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION.

ANALISIS DE LOS DIFERENTES PLANES DE DESARROLLO.

Si el Estado debe ampliar su rango de acción convirtiéndose en agente catalizador del proceso futuro de industrialización, vale la pena estudiar la visión incluida en los diferentes planes de desarrollo elaborados en el país desde mediados de este siglo para poner de presente el cambio de actitud que se va a requerir en el país con respecto al proceso de industrialización y el sustancial apoyo político que debería otorgarse a una estrategia como la propuesta.

A. LA POLITICA INDUSTRIA Y LOS ANTERIORES PLANES DE DESARROLLO.

A raíz de la creación del Instituto de Fomento Industrial en 1940 los gobiernos empiezan a poner énfasis en la sustitución de importaciones. Sin embargo, solamente hasta el "Plan Decenal" (1960-1970) se señala explícitamente que en el proceso de sustitución juegan papel primordial las industrias productoras de bienes de capital y de bienes intermedios y, es especial, "las metálicas básicas, metalurgias de transformación, químicas y pulpa y papel" 1/. En el entretanto, los estudios de los años cincuenta-que hoy en día se consideran como planes de desarrollo - habían recomendado una

sustitución orientada hacia los productos de consumo final proponiendo, específicamente, no concentrar esfuerzos en la industria pesada 1/. Esos documentos no contemplaban que la industria debiera jugar el papel de "líder" del crecimiento económico, ni el Estado el de inversionista directo sino, más bien, que la política debería crear las condiciones para una evolución sectorial armónica y balanceada.

1/. Plan General de Desarrollo Económico y Social, parte II, pp. 298. Este plan se conoce más generalmente como "Plan Decenal".

1/. Ver Perry Guillermo, Introducción al Estudio de los Planes de Desarrollo para Colombia, FEDESARROLLO, marzo de 1972.

Con el "Plan Decenal" (1960 - 1970) primero, y con los Planes y Programas de Desarrollo 1969 - 72, después, la política industrial se centró en el esfuerzo de sustitución de importaciones, en el incremento de la inversión industrial, y en asegurar la disponibilidad de ahorro interno y de divisas para poder lograr estos propósitos. El Estado entra, pues, con mayor decisión a apoyar la industrialización como medio para lograr el crecimiento económico y el bienestar social 1/. Con el segundo de estos planes, sin embargo,

surge la promoción de exportaciones como meta de la política industrial. En 1970 un nuevo plan daría aún mayor énfasis al fomento de las exportaciones como ingrediente de la política, de la misma forma en que lo haría con la generación de empleo-bajo la influencia del informe preparado por la OIT - y con la integración andina - después de la firma del Acuerdo de Cartagena en mayo de 1969 1/. Ocurre así que en el curso de una década se refuerza el interés por la sustitución de importaciones y, simultáneamente, se empieza a conceder la importancia a la expansión de las exportaciones de manufacturas, a la generación de empleo, a la modificación de la estructura de producción industrial y a la integración de mercados con otros países con el fin de aprovechar economías de escala como se planteaba en el caso de la integración andina. Todo esto como consecuencia tanto de la necesidad de suavizar las fluctuaciones en los ingresos de divisas como la favorable evolución internacional, de un lado, y de la urgencia doméstica de crear empleos, de otro. O sea que se otorga importancia a la industria como instrumento para crecer en lo económico y para resolver problemas en lo social.

1/. Entre estos dos planes se discutió el documento titulado "Operación Colombia", un Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1961, que también hacía énfasis en producción de bienes de consumo final.

1/. Plan de Desarrollo Económico y Social 1970-73, Departamento Nacional de Planeación.

Esta orientación habría de cambiar con "Las Cuatro Estrategias", el plan de desarrollo de la Administración Pastrana (1970-74), que planteó " abandonar la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones, considerando que las posibilidades de sustitución fácil habían dejado de existir en el país varios años atrás" y propuso " trasladar el énfasis de la política industrial hacia el fomento de las exportaciones de manufacturas" 1/. Para el logro de este objetivo se recomendaba modificar la protección efectiva en razón de que la estructura vigente obstaculizaba el crecimiento rápido de las exportaciones y se señalaba la conveniencia de buscar un nivel más uniforme de protección, disminuyendo aquella otorgada a los bienes de consumo y elevando la de bienes de capital y materias primas. Igualmente, una meta importante de "Las Cuatro Estrategias" fue la de modificar la composición de la producción dando nuevamente mayor peso a la de bienes de consumo destinado al mercado externo y al interno, para lo cual se perseguía estimular las exportaciones y dar mayor poder de compra a los sectores pobres de la población. Se dà de esta manera, un cambio de énfasis en 1972 cuando

la economía colombiana empieza a experimentar una situación más holgada de balanza de pagos y crecen rápidamente las exportaciones no tradicionales. Resultado de esta alteración es la menor atención que se presta a los proyectos industriales grandes y el correspondiente mayor interés que se coloca en el desarrollo de proyectos de extracción de minerales 1/.

1/. "El Plan de Desarrollo y la Política Industrial ", FEDESARROLLO, Volumen V, No. 2, julio de 1975.

1/. Ibid.

El plan del gobierno siguiente (1974 - 78), "Para Cerrar la Brecha ", continúa en lo fundamental la estrategia industrial del anterior. Así, por ejemplo, se plantea que el "esquema de desarrollo adoptado requiere una expansión en la producción de bienes de consumo masivo para los cuales se prevé un rápido incremento de la demanda, debido a la política de incrementar más que proporcionalmente los ingresos del 50% más pobre de la población" 1/. Ello no obsta para que el plan otorgue importancia al desarrollo de la industria de bienes de capital, materias primas y bienes intermedios sugiriendo la mejora en

la protección efectiva para este tipo de bienes. Al mismo tiempo se introduce el concepto novedoso de utilizar en forma cuidadosa los aranceles para evitar la ineficiencia y los altos costos sociales en la industria o sea, el estímulo a una racionalización de la estructura y el nivel de los aranceles. Las prioridades de la política industrial continúan siendo las de producir eficientemente para atender el mercado interno de bienes de consumo final y el de exportación. Más interesante, tal vez, el plan asigna la responsabilidad de la actividad industrial al sector privado dejando la inversión directa del Estado para la explotación de recursos naturales que puedan exportarse" o que sustituyan importaciones a costos competitivos en el largo plazo, en términos de mercado internacional " 1/. La política industrial se encamina, entonces, a señalar prioridades y a crear un "clima propicio " para la expansión de las empresas existentes y el desarrollo de las nuevas, principalmente al dar al sector privado reglas claras con respecto al tratamiento tributario y las medidas de política económico de corto plazo 1/.

1/. "Para Cerrar La Brecha", Departamento Nacional de Planeación , 1975, pp 53 y 54.

1/. Ibid, pp. 57.

1/. Gómez Buendía Hernando y Junguito Bannet Roberto, "Comentarios al Nuevo Plan de Desarrollo", Coyuntura Económica, FEDESARROLLO , Vol. V No. 4, Diciembre de 1975.

El Plan de Integración Nacional, PIN , diseñado y en buena parte ejecutado en la Administración Turbay Ayala (1978 - 82), incorporó como dos de los objetivos globales de la política industrial el de "abastecer, en forma razonablemente eficiente, la demanda doméstica de bienes de consumo y los requerimientos de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital " y el de "aumentar y diversificar las exportaciones de productos industriales " 1/. Este segundo propósito resultaba "necesario para poder financiar las importaciones de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital indispensables para el desarrollo y para atender, en el futuro, el servicio de la deuda externa que el país contraerá, durante los próximos años, para complementar su ahorro doméstico" 1/. Como en los otros planes, el PIN señaló la conveniencia de aprovechar las posibilidades todavía existentes para sustituir eficientemente importaciones en algunos sectores industriales, especialmente en la industria de bienes de capital, aún cuando, a renglón seguido, anotaba que "las exportaciones de productos manufacturados deberían jugar en el futuro

un papel cada vez más importante como instrumento para acelerar el crecimiento de la producción y el empleo industrial" 1/. Dentro de las estrategias para lograr los objetivos esbozados, el PIN incluye la de mantener un clima económico propicio para la inversión y la actividad productiva privada (como lo había hecho el plan anterior), la realización de una serie de proyectos de inversión pública en energía, transporte y comunicaciones, el incremento "sustancial y sostenido" de la productividad industrial" en forma compatible con la ampliación del empleo", y el aumento en el grado de competencia de la industria colombiana. De cierta manera, por tanto, en sus aspectos de política industrial, el PIN constituye una continuación de "Para Cerrar la Brecha"; se mantiene la concepción de establecer condiciones adecuadas para que el sector privado lleva a cabo la labor industrial y la expansión de la inversión, y se otorga al Estado un papel complementario que debería cumplir fundamentalmente mediante la emisión de señales a los inversionistas (y la provisión de infraestructura y algunos estímulos) y únicamente, en último término, a través de su participación en actividades industriales.

1/. Plan de Integración Nacional 1979 - 1982, Departamento Nacional de Planeación, Tomo I, 1980, pp. 179 y 180.

1/. Ibid, pp. 1980.

1/. Ibid, pp. 181.

B. LA POLITICA INDUSTRIAL EN "CAMBIO CON EQUIDAD" 1/.

El Plan de Desarrollo del gobierno actual, "Cambio con Equidad", parte de la concepción de que " el crecimiento industrial, más que la causa del desarrollo, es un resultado de los incrementos de la riqueza media de los países " razón por la cual coloca nuevamente su énfasis (ya lo habían hecho los dos planes anteriores) en generar las condiciones de demanda y de infraestructura física e institucional para promover el avance de la industria.

1/. Cambio con Equidad 1983 - 86 Plan Nacional de Desarrollo, Departamento Nacional de Planeación, julio de 1983.

El nuevo plan de desarrollo reconoce la "profunda recesión industrial" que se ha registrado en la economía colombiana a partir

de 1980 y, por consiguiente, establece como meta de corto plazo la de reactivación industrial con rápido incremento en la generación de empleo. Para la reactivación se requeriría la "recuperación del mercado doméstico tanto de los sectores por la reducción de los ingresos familiares, como de aquellos otros afectados por la pérdida de la capacidad competitiva de los productores nacionales y que hoy están abasteciéndose de bienes extranjeros". De tal manera que el objetivo global inmediato es el de reorientar la demanda en favor de la producción doméstica, tanto en lo que tiene que ver con las compras del Estado como en aquellas efectuadas por el sector privado. Y los dos objetivos específicos son los de elevar el empleo y mejorar la estructura financiera de las empresas.

A más largo plazo se busca "la consolidación del proceso de industrialización por medio de un conjunto coherente de políticas" lo cual implica un crecimiento del sector industrial uno o dos puntos por encima del de la producción total en su conjunto. Esta meta se considera alcanzable al reducir los riesgos y las incertidumbres de los empresarios, fijar reglas claras de juego, rebajar la inflación, incrementar la participación de los bienes de capital dentro del producto sectorial y conquistar los mercados internacionales.

A su turno, como factores de reactivación de la industria, se prevén aumentos de la demanda originados en un más acelerado crecimiento de

la producción agropecuaria, en la realización de programas ambiciosos de edificación de vivienda, en la construcción de obras públicas, y en la reorientación del gasto público. Y como elementos claves para el logro de los propósitos de consolidación del desarrollo se contempla: la planeación del desarrollo regional; la adopción de políticas para fomentar la industria de bienes de capital, la política de ensamble de partes y piezas; el fortalecimiento de la sociedad anónima y la recuperación del mercado accionario como fuente de financiación de las empresas industriales; la definición de políticas de largo plazo en materia de comercio exterior; la promoción por parte del Estado de nuevos proyectos industriales; y el fomento de la microempresa.

C. COMENTARIOS.

El vistazo fugaz a la política industrial consignada en los planes de desarrollo arroja planteamientos y elementos comunes en todos ellos y algunas diferencias de matiz que pueden haber tenido consecuencias sobre el curso de la reciente evolución industrial del país, de mayor trascendencia de lo que a primera vista pudiera considerarse.

Es el caso de las vacilaciones o las dudas con respecto a la sustitución de importaciones o del tratamiento que se otorga al papel del Estado en el desarrollo industrial. La primera se visualiza más como una vía costosa e ineficiente, especialmente a partir de 1972, aún cuando en todos los planes se habla de mejorar la protección efectiva a los bienes de capital y los bienes intermedios. De manera similar con " Las Cuatro Estrategias " se inicia una tendencia a menospreciar la intervención del Estado como participante activo en el proceso de industrialización por considerar que la industria no tiene, como sector, características para liderar el crecimiento económico global. La ambigüedad reflejada en la posición frente a la sustitución de importaciones, y la falta de apoyo político a la industrialización, podrían subyacer tras políticas económicas de corto plazo que han redundado en la desaceleración del crecimiento industrial y de la inversión en la industria desde 1974.

En este orden de ideas resulta de interés señalar cómo hasta 1974 venía registrándose una tendencia a la menor participación de los bienes de consumo dentro del conjunto de la producción industrial y al consecuente incremento de la de bienes de capital e intermedios 1/. En 1974 se modifica esta tendencia, lo cual podría interpretarse como un resultado compatible con los postulados de los planes de desarrollo adoptados a partir de 1972 que, como se ha comentado, perseguían un aumento en la producción de bienes de consumo masivo. Sin embargo, la

política económica se centra en la lucha contra la inflación desde principios de 1974 para lo cual se actúa restringiendo la demanda agregada de la economía mediante un control estricto de la oferta monetaria y de los salarios reales, afectándose así el elemento que explica con mayor fuerza el crecimiento industrial: la demanda. Con la recesión que se inicia en 1980 el desempeño de la industria habría de resentirse con mayor fuerza todavía. Naturalmente, hay que observar lo que ocurre a nivel de los grupos de sectores industriales en vista de que la caída en la demanda (interna y externa) incide en grado diferente sobre ellas y de que, en el caso de los bienes de capital y de los intermedios, vendría a registrarse un desplazamiento muy sustancial de la misma hacia los bienes importados, a partir de 1978.

1/. Ocampo José Antonio, "Política Económica bajo condiciones cambiantes del sector externo", Ensayos sobre Política Económica, Banco de la República, No. 2, septiembre de 1982.

No es posible, por tanto, rechazar la hipótesis de que a principios de los años setenta se modificaron los lineamientos de la política industrial lo cual tendría como consecuencia el hacer más dependiente

el desarrollo industrial de la política económica de corto plazo. Fenómeno que viene a romper otro patrón del esquema de industrialización colombiano: el de la interrelación entre la evolución del café y la de la industria. El proceso industrial dejó de ser durante la bonanza cafetera de la segunda mitad de los años setenta " un subproducto de la historia del café ". En parte por la presencia de ciertos fenómenos estructurales - como las deficiencias en la oferta de alimentos -; en parte por la política económica ejecutada; y en parte por la actitud vigente en los organismos del Estado frente a la industria 1/.

1/. Para un excelente análisis sobre causas de la industrialización en Colombia, ver Gómez Buendía Hernando "Los Grupos Industriales y el Desarrollo Colombiano: Conjeturas e Interpretaciones" , Coyuntura Económica, FEDESARROLLO, volumen No. 4, Diciembre de 1976.

A la luz de estas consideraciones, sin que el nuevo plan de desarrollo avance sustantivamente en el aspecto industrial sobre sus predecesores, podría decirse que su ejecución podría conducir a corregir el sesgo en contra de la industria que gradualmente se fue incorporando en las acciones gubernamentales y, específicamente, en

la política de corto plazo. No que se trate de hacer de la manufacturera motor de crecimiento de la economía puesto que muy claramente el plan no considera que ella constituya " causa " sino " efecto " del desarrollo. Unicamente se rectificaría una tendencia hacia el desbalance "no intencional " del proceso de crecimiento en un país en el cual, con contadas excepciones, se ha buscado un progreso sectorial armónico y las estrategias desequilibradas no tienen acogida completa y que de tenerlo, tienden a mirar a la construcción (" Operación Colombia ", " Las Cuatro Estrategias ") o a la agricultura (" Para Cerrar- la Brecha") para que lideren el crecimiento, y no a la industria.

En cuanto a prioridades específicas, " Cambio con Equidad" enfila baterías en el corto plazo a la reactivación de la producción industrial por la vía de la recuperación del mercado interno delineando cómo esta ha sido afectada por la caída en los ingresos de las familias y por la pérdida de la capacidad de competencia de algunos renglones de la industria frente a productos importados. Es evidente lo imperioso de la reactivación de la producción y, fundamentalmente, de buscar en forma rápida un mayor nivel de demanda efectiva. Sin embargo, deberían haberse estipulado con mayor detalle las estrategias a utilizar para reanimar los diferentes sectores puesto que, así como el desempeño industrial no ha sido homogéneo a lo largo de los últimos años, tampoco lo ha sido a nivel sectorial.

Las medidas industriales de corto y de largo plazo requieren de un alto grado de selectividad; para la recuperación de la industria de bienes de consumo va a ser esencial el crecimiento global de la economía y el manejo de la política económica de corto plazo mientras que para la de los bienes de capital y la de bienes intermedios se requerirá obrar sobre aranceles, crédito, licencia previa para las importaciones, las compras oficiales, y planes sectoriales, apoyo a la pequeña mediana industria. En fin, sobre la serie de instrumentos a disposición del Estado que permiten poner en ejecución una estrategia similar a la delineada y defendida en este trabajo.

Por todo lo anterior es claro que el debate sobre el modelo de industrialización que debería seguirse en Colombia en los próximos años debe pasar al primer plano en la discusión pública. Sobre todo si se tiene en cuenta la modificación de los últimos años en el entorno alrededor del cual se mueve la industria: condiciones internacionales que se prevén bien distintas a las de la década de los setenta; rápidos cambios en los procesos tecnológicos; y, sobre todo, una coyuntura de receso que está demostrando el impacto de la fragilidad de la demanda interna, o de la desigual distribución del ingreso, sobre el comportamiento industrial, la vulnerabilidad de la industria grande y concentrada en su propiedad, la dependencia de las empresas en el crédito y en el nivel de las tasas de interés, y el

peligro implícito de una definición ambivalente sobre el papel que corresponde jugar al Estado en el proceso de industrialización.