

El Plan de Desarrollo y la Política Industrial

A. Introducción

Aunque no se conoce todavía el documento oficial de política industrial del Plan de Desarrollo, varias exposiciones de voceros del gobierno permiten esbozar, preliminarmente, la orientación y los lineamientos globales de esta política en el futuro cercano¹. El propósito inicial de este Informe Especial es, entonces, el de presentar los enunciados básicos de política industrial que se desprenden de las declaraciones gubernamentales. El otro objetivo, es el de efectuar un análisis comparativo de los planteamientos de política industrial consignados en los anteriores planes de desarrollo, con el fin de señalar analogías y diferencias en su orientación general, objetivos y contenidos conceptuales.

B. La política industrial en los planes de desarrollo 1960-1975

El estudio obtenido de los planes colombianos de desarrollo revela, bastante

¹ Informe Presidencial al Congreso sobre el Estado de Emergencia Económica; discursos del Ministro de Desarrollo Económico, del Director del Departamento Nacional de Planeación y del Gerente del Instituto de Fomento Industrial, IFI.

claramente, la forma en que ha evolucionado la concepción que los sucesivos gobiernos han tenido respecto a la orientación del desarrollo industrial del país. Por ello, los planes sirven de base para comparar los lineamientos generales y los objetivos prioritarios de la política industrial en diferentes períodos durante los últimos quince años.

1. *El Plan Decenal y la política industrial*²

Las metas de producción del sector industrial para el período 1960-1970, contenidas en el Plan General de Desarrollo Económico y Social (1960-1970) que se conoció como el Plan Decenal, respondían fundamentalmente a tres objetivos:

— El abastecimiento de bienes manufacturados en las magnitudes que determinará la demanda.

² *Plan General de Desarrollo Económico y Social (1960-1970)*, Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, Bogotá, 1961.

— El estímulo al ahorro y a la generación de divisas para aliviar problemas de balanza de pagos y

— La creación de nuevos empleos de alta productividad que permitieran aumentar los ingresos y, por consiguiente, el poder de compra de importantes grupos de la población.

Respecto al primer objetivo, se recomendaba facilitar a la industria la manera para que respondiera “fluidamente” a los requerimientos de la demanda, otorgándose entonces a la política industrial las siguientes funciones:

— Vigilar y controlar las formas monopólicas de producción.

— Asegurar la suficiente disponibilidad de divisas para importar del exterior los bienes intermedios y de capital requeridos.

— Asegurar la disponibilidad y el aprovechamiento correcto de los recursos financieros, y

— Mejorar los procedimientos técnicos y la capacidad administrativa de las empresas.

El crecimiento de la demanda interna por bienes de consumo principalmente y la absorción de la artesanía por el sector fabril se señalaban igualmente en este plan como los determinantes más importantes del desarrollo industrial que se requeriría para los siguientes 10 años. El Plan indicaba además que la continuación del proceso de sustitución de importaciones constituía una necesidad para el desarrollo económico del país frente a las dificultades para diversificar e incrementar las exportaciones aunque, hacía énfasis en una política más racional de sustitución, integrante de una estrategia consistente de desarrollo industrial y no simplemente “resultado forzoso y por lo común improvisado de

una escasez accidental o crónica de divisas... (pues) la industrialización no puede ser exclusivamente una respuesta a las dificultades de balanza de pagos”³.

Por último, el Plan Decenal señaló explícitamente que en el proceso de sustitución de importaciones como en el aumento de importaciones, “corresponde el papel principal a las industrias típicamente productoras de bienes de capital e intermedios, y en especial a las metálicas básicas, metalúrgicas de transformación, químicas y de papel y pulpa”⁴.

2. La política industrial a fines de la década pasada

En el plan de desarrollo de 1969 se propone nuevamente un esfuerzo intenso de industrialización orientado especialmente hacia la sustitución de importaciones y en segundo lugar a la exportación. En la sustitución de importaciones considera como áreas prioritarias: papel, pulpa, química, acero, metalúrgicas y mecánica; en cuanto a exportaciones, azúcar, madera, químicos, acero y cemento. Para el logro de estos propósitos, el plan recomendaba doblar el ritmo de inversión industrial, alterar la estructura del arancel y gravar simultáneamente el consumo suntuario mediante tarifas más progresivas en el impuesto de ventas⁵. Y, para promover las exportaciones destacaba la importancia de estimularlas mediante subsidios (el CAT y otros incentivos) y el adecuado manejo de la tasa de cambio para que ésta reflejara el valor de la escasez de divisas, la labor de merca-

³ *Plan General de Desarrollo Económico y Social*, Parte II, página 363.

⁴ *Ibid.*, página 298.

⁵ *Planes y Programas de Desarrollo 1969-1972*. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1969.

deo del Fondo de Promoción de Exportaciones, PROEXPO, y modificaciones a la legislación laboral.

Un año más tarde, en el plan de 1970 se iba a dar mayor énfasis al fomento de las exportaciones industriales como uno de los elementos prioritarios de la política industrial⁶. De la misma manera, aunque el plan de 1969 concedía atención al problema de empleo en el sector manufacturero y reconocía la necesidad de modificar los precios relativos de los factores capital y mano de obra, es el plan de 1970 el que convierte al empleo en un objetivo prioritario⁷. La política de distribución más equitativa del ingreso, que planteaba también este último plan, perseguía producir cambios en la estructura de la demanda, en favor de productos en cuya elaboración se hace uso intenso de mano de obra, recomendación formulada explícitamente en el informe de la Organización Internacional del Trabajo.

Finalmente, el plan de 1969 destacaba la importancia de la integración de mercados con otros países (en grupo y por acuerdos bilaterales) y el plan de 1970 otorgaba especial atención a la consolidación del Pacto Andino. En otro sentido, el del desarrollo regional más equilibrado, este último plan recomendaba mayor descentralización industrial.

3. La Política Industrial y Las Cuatro Estrategias⁸

Es a partir de Las Cuatro Estrategias cuando se señalan como objetivos bási-

cos de la política industrial el crecimiento de las exportaciones de bienes manufacturados intensivos en el uso de mano de obra, la modificación de la estructura de producción y el logro de una mayor integración industrial. En su diagnóstico sobre el estado del desarrollo industrial del país, este documento destaca los efectos nocivos del proteccionismo excesivo y las restricciones inherentes a la continuación de la política de sustitución de importaciones: demanda interna limitada, distorsiones arancelarias y efectos negativos de la sustitución de importaciones sobre la balanza de pagos y el empleo.

Por las razones anteriores, Las Cuatro Estrategias planteaban 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. Se propuso trasladar el énfasis de la política industrial hacia el fomento de las exportaciones de manufacturas y preferentemente, de aquellas intensivas en el uso de mano de obra. Esta modificación de la política permitiría obtener divisas adicionales y crear nuevas oportunidades de empleo contribuyendo por tanto, significativamente, a solucionar los problemas de balanza de pagos y de desempleo. Con todo, se reconocía que la estructura proteccionista vigente (caracterizada básicamente por la existencia de aranceles muy dispersos y altos, en promedio, por un sistema de licencias de importación y por la sobrevaluación de la tasa de cambio) era altamente restrictiva para el logro de un crecimiento rápido de las exportaciones de manufacturas, al hacer mucho más rentable diversificar la producción y destinarla al mercado doméstico, que especializarse y producir para los mercados mundiales.

Las Cuatro Estrategias proponían, entonces, modificar la protección efectiva

⁶ *Plan de Desarrollo Económico y Social 1970-1973*. Departamento Nacional de Planeación.

⁷ Este plan estuvo influido por el estudio de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, *Hacia el Pleno Empleo*.

⁸ *Las Cuatro Estrategias*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1972.

que se otorgaba a la industria nacional, teniendo en cuenta las considerables diferencias que el régimen de licencia previa y de prohibida importación había introducido entre los precios nacionales y los internacionales. Los niveles relativos de precios internos deberían ajustarse a los que indicara un arancel bien estructurado. En este último sentido, se señaló la conveniencia de buscar un nivel más uniforme de protección (con algunas excepciones en los casos de industrias nacientes y básicas) y se recomendó disminuir la protección arancelaria concedida a los bienes de consumo, aumentando la otorgada a los bienes de capital y a las materias primas. Por otra parte, se consideró importante hacer más atractiva la actividad de exportación de manufacturas intensivas en mano de obra mediante medidas gubernamentales complementarias, tales como la provisión de crédito para capital de trabajo, la financiación de exportaciones, el movimiento de la tasa de cambio y el mantenimiento del Certificado de Abono Tributario.

Como ya se mencionó, otro objetivo importante de la política industrial en el período 1971-1974 fue el de reorientar la estructura productiva industrial, dando énfasis a la producción de bienes de consumo masivo. La mayor producción de manufacturas de consumo masivo se destinaría tanto a los mercados nacionales como a los extranjeros. Por otra parte, se consideraba que la estrategia de redistribución del ingreso debería consistir en dar un mayor poder de compra a los sectores pobres de la población, creando así una demanda adicional por bienes industriales de consumo masivo, que tendría que ser atendida mediante una expansión de la producción de estos⁹. Igualmente, se creía que el país

debería aprovechar su ventaja comparativa exportando bienes en cuya producción se empleará en forma intensiva la mano de obra, condición que reúnen muchas manufacturas de consumo masivo.

Por último, la mayor integración vertical aparecía en Las Cuatro Estrategias como otro objetivo de política industrial. Para ello se buscaba estimular la producción de manufacturas intermedias que utilizaran recursos naturales abundantes en el país y promover la producción de bienes de capital, en forma selectiva, teniendo como referencia las necesidades de las industrias productoras de bienes de consumo, las posibilidades de exportación y las necesidades de la estrategia de construcción.

4. De la sustitución de importaciones a la promoción de exportaciones

A principios de la década de los sesentas se reconocía aún que la sustitución de importaciones era una necesidad para el país, dadas las dificultades para incrementar y diversificar las exportaciones y las crisis periódicas de balanza de pagos. Por ello, la sustitución de importaciones continuaba constituyendo el eje fundamental del proceso de industrialización y la política industrial se orientaba fundamentalmente a mantener unas condiciones adecuadas para que el proceso continuara normalmente dentro de un ambiente marcadamente proteccionista para la producción nacional.

Con el fin de reducir las fluctuaciones en los ingresos de divisas y aumentar la capacidad de importación del país, se inició desde 1967 una política de promoción y diversificación de exportaciones. La expedición de un nuevo arancel, y el régimen de cambios y promoción de exportaciones que estableció el Decreto 444 de 1967, dieron un impulso significativo a esta política. Las consecuen-

⁹ A su vez ello traería como consecuencia una mayor utilización de la capacidad instalada en algunas industrias.

cias de estas medidas comenzaron a sentirse al terminar la década anterior. Es claro que a partir de este momento la política industrial empieza a conceder una mayor importancia a la expansión de las exportaciones de manufacturas, a la generación de empleo, a la modificación de la estructura de producción industrial, a la integración de mercados con otros países y a la descentralización industrial.

El cambio de énfasis en las guías directrices de la política industrial, detectado a fines de los sesenta, se refuerza en la primera mitad de la presente década, período en el cual la economía colombiana comenzó a experimentar una situación más holgada de balanza de pagos, al crecer rápidamente las exportaciones no tradicionales, debido en buena parte, a una nueva situación interna pero también a la evolución de los precios internacionales. El cambio se nota, además, en la menor atención gubernamental por los proyectos industriales de gran magnitud orientados hacia la sustitución de importaciones; más bien, empezó a generarse un interés por estimular el desarrollo de proyectos de extracción de minerales, como en el caso del carbón y del níquel.

C. La política industrial en el nuevo Plan de Desarrollo

Las declaraciones y los documentos oficiales permiten establecer que el gobierno considera necesario impulsar un desarrollo industrial eficiente, acelerando el proceso de apertura al mercado internacional de la economía colombiana y estimulando al sector privado para que pueda competir ventajosamente en el área industrial, limitándose el sector público a diseñar unas reglas del juego claras dentro de las cuales pueda desarrollarse adecuadamente la industria¹⁰.

Adicionalmente, el Presidente de la República ha recalcado la necesidad de "adelantar una política industrial global, impuesta además por los compromisos en el Pacto Andino, y de que las decisiones sobre programación dentro del Acuerdo de Cartagena puedan tomarse como parte de una política industrial congruente", considerando que "una política industrial explícita facilitará la negociación de la programación sectorial dentro del Acuerdo y determinará los sectores que deben reservarse para el país"¹¹.

En general, la política industrial del gobierno parece responder al objetivo general de eficiencia y asignación óptima de recursos. Sin embargo, las siguientes metas específicas también se contemplan:

1. Generación de empleo

Repetidamente el gobierno ha manifestado que la política de desarrollo que ejecuta persigue acompañar el crecimiento con la distribución del ingreso, sin que, globalmente, aparezca el objetivo empleo como prioritario. Se tiene entendido, sin embargo, que el nuevo Plan de Desarrollo tendrá una sección dedicada al problema del empleo.

A nivel sectorial, el gobierno considera que la industria puede contribuir a la creación de empleo, en especial exportando bienes en cuya producción se utilice intensivamente la mano de obra. Como se vió, este propósito no es novedoso ya que desde el plan de 1970 se daba énfasis prioritario a la promoción de la exportaciones y a la mayor generación de empleo en el sector industrial.

En especial, se ha llamado la atención sobre el papel que pueda jugar la peque-

¹⁰ Nueva política industrial, El Tiempo, viernes 13 de junio de 1975, página 6 B.

¹¹ Informe Presidencial sobre el Estado de Emergencia Económica, Bogotá, D.E., segunda edición, página 78, noviembre, 1974.

ña y mediana industria en la generación de empleos. Aunque tampoco se trata de utilizar este mecanismo por primera vez, ya que en el informe de la OIT se recomendaba dar énfasis al fomento de este tipo de empresas, se intenta ahora dar, en la práctica, un apoyo importante a la pequeña y mediana industria lo cual parece oportuno si se tiene en cuenta que el ritmo de crecimiento de ésta fue sustancialmente menor que el de la gran industria en la década 1960-1970. Es conocido además, que son las pequeñas y medianas empresas las que crean mayor número de empleos por unidad de capital, de tal forma que su estímulo tendría repercusiones positivas en la solución del problema de desempleo. Debe comentarse, sin embargo, que hasta el momento no se ha contemplado el papel de la artesanía en la creación de empleos, aspecto poco tratado en planes anteriores, a pesar de que la industria artesanal mostró en el pasado dinamismo en la generación de empleos^{1 2}.

En lo que se refiere a modificación en los precios relativos de los factores los documentos oficiales no mencionan, como en el pasado, su alteración con el fin de estimular la absorción de empleo por parte de la industria. Sin embargo, la reforma financiera, al disminuir la presión sobre el crédito, ha liberado recursos financieros en el mercado institucional de los cuales pueden disponer ahora las pequeñas y medianas empresas^{1 3}.

2. Reorientación de la estructura de producción y de los patrones de demanda

Reorientar la estructura productiva y cambiar los patrones de demanda fue, como ya se comentó, una recomendación explícita del informe de la OIT. Ejecutar esta recomendación requería, sin embargo, modificar el sistema de tributación para, de una parte, generar una demanda adicional por bienes de consumo masivo y, de otra parte, desestimular la producción de bienes suntuarios.

La administración actual, al diseñar y poner en práctica la reforma tributaria de 1974, buscó "ajustar los patrones de demanda a nuestras posibilidades y desechar el modelo de una sociedad de consumo"^{1 4}. Para lograr esta meta, el gobierno intenta mediante el plan de estabilización y la política de gasto público aumentar el ingreso real del 50% más pobre de la población para incrementar así la demanda por bienes de consumo masivo y, simultáneamente, mediante los cambios en los impuestos de ventas desestimular la producción de bienes suntuarios. De allí que las medidas fiscales tengan el claro propósito de alterar la estructura industrial del país y por lo tanto estén estrechamente relacionadas con la política industrial.

Hay que anotar, sin embargo, la dificultad implícita en cambiar los patrones de producción en el corto plazo. Bien puede afirmarse que el tipo de industria que existe en el país se ha generado para satisfacer las necesidades de grupos de la población diferentes al 50% más pobre y que, en el proceso de modificar la estructura de la industria pueden presentarse problemas serios de baja utilización de la capacidad instalada, espec-

¹² Estimativos de generación de empleo en la artesanía señalan que ésta generó 70.000 empleos nuevos entre 1964 y 1970 mientras la industria fabril creaba, en el mismo período, 46.000 empleos nuevos.

¹³ De la Encuesta Industrial que se presenta en esta entrega de COYUNTURA ECONOMICA se desprende que son las pequeñas y medianas empresas las que con mayor frecuencia deben acudir al mercado extrabancario para su financiación.

¹⁴ Informe Presidencial sobre el Estado de Emergencia Económica, op. cit. página 78.

to por el cual el gobierno no ha mostrado mayor preocupación a juzgar por lo consignado en los documentos que hasta el momento se conocen¹⁵.

Finalmente, dentro de la estrategia de mejorar los niveles nutricionales de la población, especialmente de la de bajos ingresos, se ha destacado la importancia de aumentar la producción de las industrias de transformación y preparación de alimentos. Sin embargo, no se ha establecido si las empresas que se encargarían de la producción de este tipo de bienes estarán bajo responsabilidad del sector público o del privado, y de ser este último el caso, los estímulos o incentivos especiales que se les otorgarían.

3. *Diversificación Industrial*

El proceso de sustitución de importaciones que ha experimentado el país llevó, entre 1945 y 1972, a una disminución de la dependencia por importaciones, especialmente de la de bienes intermedios. La dependencia de bienes de capital importados, por su lado, se redujo apenas ligeramente, en especial desde 1968, dado que la sustitución de importaciones en bienes de capital avanzó a partir de este año a un ritmo menor del que se registró hasta ese momento. La sustitución de importaciones se ha vuelto más costosa además de que, el énfasis de la política industrial en la promoción de exportaciones llevó, en la práctica, a que el ritmo de crecimiento de las exportaciones no tradicionales influyera poderosamente en el incremento de la producción y del empleo industrial.

¹⁵ Tanto el Banco Mundial como FEDESARROLLO han encontrado altos niveles de utilización de capacidad (superiores a los dos turnos) en los últimos tres años lo que explicaría la poca preocupación del gobierno a este respecto. Un cambio estructural como el planteado, haría que el problema de capacidad instalada resurgiera.

El gobierno ha manifestado que una de las metas de la política industrial es la de buscar un desarrollo industrial eficiente mediante incentivos no discriminatorios a la producción de bienes que no sean de consumo. Ha considerado conveniente hacer menos vulnerable la estructura industrial a las condiciones cambiantes de los mercados externos y diversificar dicha estructura, estimulando la producción en el país de bienes de capital e intermedios que sirvan de insumos básicos para las industrias de bienes de consumo.

El planteamiento gubernamental es todavía muy general. En último término el dilema al cual se enfrenta la actual administración es el de si se continúa o no el proceso de sustitución de importaciones. Para cualquier solución que se adopte al interrogante anterior el gobierno parece haber dejado la puerta abierta, lo cual daría oportunidad al IFI para realizar proyectos en aquellas ramas de producción de bienes de capital que el Estado decida reservarse para su explotación.

Para el logro de un desarrollo industrial eficiente, que incluya la producción de bienes de capital, materias primas y bienes intermedios, el gobierno ha anunciado que está trabajando en la creación de una protección arancelaria adecuada a las industrias mencionadas¹⁶. Una vez se conozca más cabalmente la filosofía y el contenido de una reforma arancelaria será más fácil medir su impacto sobre la estructura industrial del país. De todas formas, como lo afirmaba un estudio de FEDESARROLLO el año pasado, "un análisis a nivel de sector industrial muestra, en general, un grado alto de dispersión en las tarifas arancelarias y, aunque en promedio el sector puede tener un nivel adecuado de protección,

¹⁶ *Nueva Política Industrial*, El Tiempo, op. cit.

en términos de los objetivos de desarrollo industrial que se hayan fijado previamente, pueden existir productos dentro del mismo sector que se encuentren excesivamente protegidos, y otros altamente desprotegidos"¹⁷. En estas condiciones el gobierno bien puede proceder a corregir la dispersión en tarifas y a buscar sus objetivos de política industrial haciendo uso, entre otros, del instrumento arancelario.

4. *Descentralización Industrial*

Otro propósito del actual gobierno es el de buscar un desarrollo industrial más equilibrado geográficamente, con el fin de que las distintas regiones del país estén en capacidad de integrarse al proceso de industrialización y participar en sus beneficios. Esta preocupación del gobierno tampoco es nueva. A fines de los años sesenta el Departamento Nacional de Planeación, DNP, comenzó a trabajar en el diseño de políticas de desarrollo regional y urbano, para lo cual construyó un modelo de regionalización¹⁸. En 1970, el 82.5% del valor agregado de la industria y el 81.4% del empleo se originaba en las cuatro principales ciudades del país. Se detectó, además, que las otras ciudades redujeron entre 1953 y 1970 su participación dentro del total del valor agregado y el empleo industrial, cifras que confirman la magnitud del problema de concentración industrial.

Es aparentemente poco lo que se ha avanzado en la implementación de una política de descentralización, aunque

una afirmación definitiva requeriría la existencia de estadísticas recientes. De todas maneras, es claro que el propósito de descentralizar tiene que traducirse en medidas específicas para que pueda avanzarse en esa dirección. El gobierno así parece haberlo entendido; desde agosto de 1974 no se permite la localización de nuevos proyectos de inversión extranjera en las cuatro ciudades principales, a pesar de que estos pueden ser ubicados dentro de distancias relativamente cortas de esos centros urbanos, opción que han preferido los empresarios extranjeros en vista de que los costos de transporte y la proximidad a los mercados parecen factores determinantes de la decisión empresarial. Igualmente, el gobierno ha anunciado su interés en descentralizar algunas empresas estatales aunque es poco lo que se ha realizado en este sentido.

Vale la pena comentar, por último, que en la implementación del Plan de Alimentación y Nutrición el gobierno puede buscar el establecimiento de agrindustrias en centros urbanos pequeños, contribuyendo así a la generación de empleo y a la descentralización, iniciativa que ya ha tomado la Federación Nacional de Cafeteros. En general, la creación de condiciones (infraestructura, crédito y asistencia técnica) para la localización de pequeña y mediana industria en ciudades intermedias puede constituir un estímulo importante para la inversión en ellas pudiéndose así lograr en forma simultánea los principales objetivos de la política industrial.

En síntesis, la concepción de base de la política industrial del actual gobierno parece ser la de orientar la acción del sector privado, mediante la fijación de reglas de juego claras, más que la de favorecerla, a través de subsidios o incentivos especiales, o la de que sea el mismo Estado el responsable de su ejecución, por medio de su intervención directa.

¹⁷ *Algunos Aspectos de la Estructura de Control a las Importaciones en Colombia*. COYUNTURA ECONOMICA, Vol. IV, No. 3, Octubre 1974.

¹⁸ Para mayor información ver: *Políticas de Desarrollo Regional y Urbano, Modelo de Regionalización*, Revista de Planeación y Desarrollo, Vol. II, Octubre 1970, número 3.