

El Retroceso Industrial *

Eduardo Sarmiento Palacio

I. Introducción

El rápido desarrollo de la economía colombiana se detuvo en 1980. La tasa de crecimiento, luego de oscilar alrededor de 5.5% en las décadas del 60 y del 70, ha decaído sistemáticamente. En el último quinquenio frecuentemente se situó por debajo del 3% y en varios años se ha acercado al 0%.

En los últimos años se elaboraron estudios que permitieron acercarse a un diagnóstico sobre el funcionamiento de la economía colombiana que se aparta de las concepciones tradicionales. En general, se encuentra que la producción industrial está determinada por la demanda y la producción agrícola por la oferta. Aquella tiende a comportarse de acuerdo con los postulados keynesianos y esta con los clásicos.

A la luz de este diagnóstico no es difícil interpretar la evolución de la economía colombiana. La demanda industrial fue impulsada en los últimos cincuenta años por la sustitución de importaciones y las exportaciones. La importancia de los dos procesos varió de acuerdo con las características de los distintos períodos.

La protección industrial se inició en 1930 como una respuesta a la gran depresión y al deterioro de los precios de los productos primarios. Los altos aranceles se orientaron a facilitar la producción de bienes importados y se manifestaron en el surgimiento de empresas dedicadas a la producción de bienes de consumo liviano. Posteriormente, a principios de 1950, se introdujeron modificaciones sustanciales encaminadas a consolidar y racionalizar el proceso de sustitución de importaciones. Se estableció una estructura coherente de aranceles que favorecía, en primer lugar, a los bienes de consumo, luego, a las materias primas y, por último, a los bienes

* Conferencia presentada en la XXXI Asamblea Nacional y VIII Congreso Metalúrgico de Fedemetal, Cali, abril de 1987.

de capital. Esta política tuvo los efectos buscados al provocar una rápida aceleración del proceso de industrialización. En las décadas del 50 y del 60 se concluyó la sustitución de bienes de consumo, se avanzó rápidamente en la de materias primas y se inició la de bienes de capital.

En 1960 las actividades desarrolladas en la primera fase del proceso de sustitución de importaciones alcanzaban un alto estado de madurez y se veían limitadas por el mercado interno. Además, los ajustes cambiarios adoptados a lo largo de la década del 60 se manifestaron en una elevación significativa de la tasa de cambio que superaba en más del 80% el nivel de 1950. Para completar, a mediados de ese período se introdujo un sistema de subsidios a las exportaciones. Todos estos factores contribuyeron a alterar la fisonomía del sector externo y crearon las condiciones de rentabilidad para el despegue de las exportaciones de manufacturas. A lo largo de esta época aparece una extensa lista de productos que se desplazan exitosamente a los mercados externos.

En 1967 se promulgó un ambicioso estatuto cambiario para promover las exportaciones. En él se recogieron, en forma coherente, las normas existentes en materia cambiaria y se introdujeron nuevos mecanismos para fortalecer el desarrollo del sector externo. Los subsidios a las exportaciones, que venían desde 1961, en lugar de concederse bajo la forma de exenciones tributarias, se materializaron a través de un certificado negociable que se entregaba a los exportadores. Las líneas de crédito disponibles para las exportaciones se concentraron en una institución dedicada exclusivamente a esta tarea y se ampliaron

y fortalecieron en diferentes modalidades de financiación. El aspecto más novedoso de la reforma estuvo en la adopción de un sistema gradual de ajustes de tasa de cambio y en la eliminación de los tipos de cambio diferenciales.

La promulgación de este estatuto fue seguida de una rápida expansión de las exportaciones tradicionales que crecieron a un ritmo anual del 18% entre 1968 y 1974. Durante dicho período se dio el mayor auge del comercio mundial. Al igual que aconteció a lo largo de toda la década, no es posible establecer en forma contundente qué tanto del aumento se debió a la política interna y al desempeño externo. Lo cierto es que el estatuto creó las condiciones para aprovechar las oportunidades excepcionales de la economía mundial.

Tal vez el rasgo más interesante de la política del sector externo adelantada durante la década del 60 y condensada en el estatuto cambiario es su pragmatismo. Las reformas se orientaron a dotar el sector exportador de múltiples mecanismos y a fortalecer los instrumentos de regulación de importaciones. En ese sentido, el estatuto cambiario constituyó un medio novedoso para conciliar la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones. Los resultados se encargaron de demostrar que no se trataba de un propósito utópico. A tiempo que en el período 1967-1973 se logró el mayor avance de las exportaciones menores, se mantuvo el dinamismo del proceso de sustitución de importaciones. De esta manera se probaba que los dos procesos no son necesariamente conflictivos.

La política de crédito también le concedió una clara prioridad a la in-

dustrialización. En el período 1950-1970 se conformó un sólido sistema de instituciones y de líneas de crédito encaminado a movilizar los fondos hacia las actividades industriales. No se ahorraron, además, los subsidios para quienes acudían a los préstamos. Se llegó incluso a crear todo tipo de facilidades para que los dueños de las instituciones financieras adquirieran y administraran las empresas. Al final de la década del 60 se encontraba que el 30% del crédito se destinaba a la industria y que ésta representaba el 20% del PIB. Así, las actividades manufactureras obtenían 50% más de crédito que el promedio de actividades.

II. El modelo de recursos naturales e infraestructura: década del 70

A principios de la década del 70 aparece una serie de factores que modificaron muchas de las concepciones predominantes. El rápido aumento de las exportaciones observado al final de la década anterior constituyó un serio argumento contra el pesimismo exportador. No faltaron quienes consideraron que las posibilidades de ampliarlo eran ilimitadas. De otro lado, la sustitución de importaciones había entrado en un proceso de altos costos. Así, se abrió camino a la hipótesis de que la concentración de los esfuerzos en las actividades exportadoras existentes ofrecía el camino más eficiente para generar las divisas. En efecto, los esfuerzos se orientaron a conformar un sector externo especializado en un número reducido de productos. La primera decisión en esta dirección se adoptó entre 1972 y 1974 cuando el sistema de aranceles establecido en 1950 se modificó en forma considerable. Más tarde, en 1975, se procedió a eliminar los subsidios a

las exportaciones y a sustituirlos por una devaluación de la tasa de cambio superior a la tasa de inflación. Todo esto llevó a un modelo de apertura fundamentado principalmente en la conducción de la tasa de cambio.

Este esquema tuvo un gran sustento en la política de asignación de recursos. A lo largo de la década se siguió una política de liberación financiera encaminada a dejar la orientación del crédito al mercado. Si bien es cierto que esta política no fue integral y nunca se concluyó, no es menos cierto que ella discriminó en contra de la industria, cuyas líneas de crédito y subsidios se vieron seriamente reducidas. Al mismo tiempo, el vínculo entre el sistema bancario y la industria se tornó en contra de la última. Los esfuerzos de los grupos se orientaron más hacia las operaciones especulativas y la adquisición de las empresas existentes que a la creación y fomento de nuevas empresas. En este sentido, la participación del crédito industrial se redujo durante la década del 70. Hoy en día, la industria recibe un monto de préstamos por unidad de producto similar al resto de las actividades.

Por otra parte, se siguió una política amplia de inversión extranjera para apoyar los desarrollos en materias de petróleo, carbón y níquel. Además, los altos precios del café que predominaron durante dicho período generaron excedentes que se canalizaron al mismo sector. De esta forma, las actividades mineras y el café experimentaron las mayores tasas de crecimiento de la economía. Las repercusiones sobre el sector externo fueron aún más dicientes. El sector externo regresó a una alta dependencia de exportaciones primarias. Actualmente, el 75% de las exportaciones de bienes

está representado en productos primarios.

La política de asignación de recursos también le concedió una alta prioridad al desarrollo de la infraestructura física. No siempre se advierte que esta prioridad se originó en un error de diagnóstico. A finales de los 70's se abrió camino la tesis de que la inversión en infraestructura tenía las condiciones para operar como sector líder, en el sentido que podía ir adelante arrastrando el resto de las actividades. Se propició así una expansión de la inversión en los sectores eléctrico y vial muy superior a la actividad económica. Los hechos se encargaron de corroborar que estos sectores no son líderes sino complementarios. El resultado fue un enorme exceso de capacidad en el sector eléctrico y otro algo menor en el sector vial.

La expansión de la infraestructura física y la minería se manifestó en un aumento inusitado de la inversión pública, que pasó de 34% a 48% entre 1975 y 1984. Como es apenas obvio, este desarrollo se hizo a costa del resto de actividades. La inversión agrícola y el área sembrada descendieron entre 1978 y 1985. El ritmo de crecimiento de la inversión industrial decayó sistemáticamente. La participación del gasto social en el producto interno bruto descendió en los últimos 5 años.

Es indudable que el país siguió, durante la última década, un modelo en el cual el motor del desarrollo eran los productos primarios y la inversión pública en infraestructura. Este modelo se enfrenta a restricciones de diverso tipo. De un lado, está expuesto a las limitaciones de demanda que caracterizan a los productos prima-

rios. La contundencia de los hechos se encargó de validar este argumento. El café, el carbón y el níquel han enfrentado graves problemas. El país se vio obligado a almacenar en los últimos años el 15% de la producción del café. En el presente, las existencias ascienden a nueve millones de sacos. La producción de níquel no tiene posibilidad de movilizarse al exterior. Las plantas están operando con exceso de capacidad y generan cuantiosas pérdidas. La situación del carbón no es menos grave. Los precios actuales no corresponden siquiera a la tercera parte de los niveles utilizados para justificar el proyecto. A menos de que ocurra algo extraño, los proyectos carboníferos no serán rentables para el país. De otro lado, la concentración de la inversión en la infraestructura física y minera se manifestó en una elevación de la relación capital-producto de la economía y en una estructura productiva de baja generación de empleo. Así, la economía colombiana, no obstante haber crecido más que la mayoría de los países de América Latina, registra una de las tasas de desempleo más altas de la región.

La expansión de las actividades mineras y de la infraestructura física trajo consigo un retroceso en el proceso de industrialización. La participación de la producción industrial en el PIB, luego de aumentar sistemáticamente, descendió en los últimos quince años. Aún más grave fue el deterioro cualitativo. El proceso de sustitución de importaciones retrocedió a partir de 1974. En 1985 el grado de integración era inferior al de 1970. Por otra parte, el desarrollo de las exportaciones de manufacturas se detuvo. El crecimiento en el período 1975-1985 fue prácticamente nulo y la participación de las exportaciones de

consumo liviano aumentó en los últimos 5 años. Así, la composición de las exportaciones industriales se ha hecho más dependiente de los productos de escasa tecnología y baja elasticidad de la demanda. Hoy en día se encuentran más expuestas a las alteraciones de la economía mundial y enfrentan mayores dificultades para penetrar en los mercados externos.

El modelo condujo a una estructura frágil del sector externo. Significó, en cierta forma, el regreso a las épocas en que el sector externo era altamente dependiente de las exportaciones de productos primarios. La mayor parte de los ingresos de divisas está expuesta a las fluctuaciones de los precios de los productos básicos. Para completar, la reducida participación de las manufacturas en el comercio del país está conformada por productos de baja demanda y se encuentra concentrada en los países vecinos. La vulnerabilidad de este sistema se puso a prueba en 1982. La recesión mundial y la crisis de la deuda de América Latina se manifestaron en un deterioro de los precios de los productos primarios y en una contracción de las exportaciones de manufacturas. La economía se vio expuesta a una reducción forzada de las importaciones que precipitó una significativa caída del ritmo de crecimiento y del empleo.

La relación entre la demanda industrial y el sector externo aparece muy nítida en los últimos 30 años. La sustitución de importaciones jugó un papel central en el período 1930-1965 y las exportaciones en 1965-1980. Ambos procesos se debilitaron a finales de la década, como consecuencia de la política de apertura del sector externo y de la caída de la actividad mundial. La industria quedó desprovista

de los factores de arrastre y su actividad disminuyó sistemáticamente a partir de 1980. La producción descendió entre 1980 y 1983 y osciló entre 2% y 5% de 1984 a 1986.

Esta evolución se reflejó en la orientación de las funciones reguladoras, empresariales y proveedoras de servicios del Estado. La prioridad la recibió en los últimos años la actividad empresarial. La inversión pública creció sistemáticamente en la década del 70 y actualmente representa el 50% de la inversión total. Naturalmente, este esquema le restó recursos a la industria y a la agricultura. Además, la función reguladora no se ha realizado adecuadamente. Las reglamentaciones, en algunos casos, han resultado excesivas provocando su incumplimiento generalizado. En otros casos, como en el bancario y el empresarial, han sido insuficientes, facilitando prácticas especulativas y monopolísticas que han precipitado la crisis generalizada de la economía. De otro lado, el papel del Estado como proveedor de servicios públicos deja mucho que desear. El gasto social descendió en los últimos años y no progresó mayor cosa en su canalización hacia los grupos más desposeídos.

III. Retorno de la industrialización

Los resultados anteriores plantean la necesidad de reorientar las prioridades de la última década. El modelo de industrialización complementado en la agricultura constituía una mejor alternativa que el modelo de recursos naturales e inversión pública para enfrentar las dificultades del desarrollo. Las posibilidades de demanda interna y externa eran mayores y los requerimientos de capital para

acelerar el crecimiento y reducir el desempleo, menores.

¿Esta afirmación continúa siendo válida frente a las dificultades del futuro? Para responder al interrogante es preciso poner de presente algunas de las dificultades que dominarán el panorama de la economía colombiana. Es indudable que la deuda externa ha hecho más vulnerable y dependiente a las economías de América Latina. Hoy más que nunca el crecimiento económico del país está supeditado a la posibilidad de ampliar las exportaciones o reducir las importaciones.

Por otra parte, el desplazamiento de los recursos al exterior significará una reducción considerable del ahorro. Además, el país enfrenta la urgencia de introducir modificaciones de fondo en la estructura del ingreso. Se ha conformado un cierto consenso en torno a una estrategia del gasto público encaminada a aminsonar la pobreza absoluta. No siempre se advierte que este manejo producirá un traslado de los recursos de ahorro hacia un mayor consumo de los grupos más desposeídos. Claro que algunos de estos efectos pueden compensarse mediante una comprensión del consumo de los grupos medios y altos. Aún así, no sería realista esperar una mejoría de las tendencias del ahorro. En este sentido, la aceleración del crecimiento y la reducción del desempleo están condicionadas a un descenso de la relación capital-producto.

El modelo de industrialización está mejor dotado para navegar dentro de estas dificultades. Las manufacturas constituyen el expediente más efectivo para salvar la restricción de la dependencia. Mientras las exporta-

ciones industriales mundiales crecieron al 11% en los últimos 15 años, las de productos básicos lo hicieron al 2.5%. Asimismo, el modelo constituye un medio para aliviar la restricción del ahorro. Los requerimientos de capital de la industria y la agricultura son menores que los de la minería y la infraestructura física.

No siempre se advierte que el desarrollo industrial no es un objetivo fácil. Para comenzar, la ley de Say no se cumple en este sector, en el sentido que la oferta industrial no crea su propia demanda. De allí que los estímulos de precios no garantizan su movilización. El desarrollo industrial tradicionalmente ha sido determinado por factores de demanda.

La ampliación de la demanda industrial puede lograrse de diversas formas. Usualmente se ha propiciado por conducto de la sustitución de importaciones y la exportación de manufacturas. Ambos expedientes han permitido expandir la producción industrial en un mayor grado que el resto de las actividades. Otra alternativa, tal vez más llamativa, es la ampliación del mercado. En dicho caso se presentaría una expansión generalizada de la demanda, que encontraría limitaciones en aquellos sectores que enfrentan restricciones de oferta, como sería la situación de la agricultura. En este contexto la agricultura y la industria aparecen como complementarias. Sobre esto hay una evidencia empírica en los últimos quince años. El alto crecimiento industrial del período 1968-1978 fue acompañado de un alto crecimiento agrícola. Asimismo, el bajo crecimiento industrial en el período 1978-1985 coincidió con un bajo crecimiento agrícola. Lo

mismo puede decirse de situaciones puntuales. El mayor crecimiento industrial de los últimos quince años se presentó en 1978 cuando simultáneamente la producción agrícola creció 8%.

La relación entre la industrialización, el sector externo y la agricultura tiene claras implicaciones de política económica. Los esfuerzos de promoción industrial no necesariamente tienen que efectuarse en el mismo sector. Muchos de ellos deben realizarse en el sector externo y, lo que es más sorprendente, en el sector agrícola.

La importancia del sector externo en el desarrollo industrial es ampliamente aceptada. Hay, sin embargo, diferencias de fondo sobre las características de su estructura y sobre las políticas más adecuadas para promoverlo. El debate en torno a la relación entre la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones continúa latente. El papel del Estado y del sistema de precios no se ha precisado suficientemente.

El manejo de la tasa de cambio aparece como el elemento central para promover las actividades comerciales. No siempre se advierte que un alto tipo de cambio constituye un estímulo para el desarrollo exportador fundamentado en unos pocos productos. Así, su aplicación en Colombia se manifestó en un perfil exportador fundamentado en las exportaciones mineras y el café. Los hechos se encargaron de demostrar que todos estos productos se enfrentan a serias limitaciones de demanda. Se corroboró que el solo manejo de tipo de cambio no garantiza una estructura exportadora que pueda ser colocada en los mercados externos. De esta forma, el

desarrollo de las exportaciones industriales, que han crecido en los últimos 15 años a ritmos muy superiores a los de las exportaciones primarias, requiere operar adicionalmente sobre otros instrumentos.

La confusión de la política cambiaria se origina en el intento de replicar las políticas exitosas de los países asiáticos. Es posible que en ellos el estímulo de la tasa de cambio sea suficiente para el desarrollo de las exportaciones de manufacturas. Sin embargo, hemos visto que en los países ricos en recursos naturales esa misma política conduce a una estructura fundamentada en los productos primarios. También se vio que en estos países la expansión de las exportaciones industriales está condicionada a una intervención del Estado en los precios relativos que corrija el sesgo en contra de la industrialización.

Igual ocurre con respecto a la sustitución de importaciones y las exportaciones industriales. No siempre se hace suficientemente explícito que el conflicto entre ellas se presenta cuando los esfuerzos se orientan a buscar un desarrollo exportador fundamentado en unos pocos productos con ventaja comparativa. De hecho, la protección desvía los recursos que tradicionalmente irían a estas actividades. Las cosas son muy distintas cuando se trata de un desarrollo industrial fundamentado en la diversificación. En este caso hay razones sólidas para afirmar que los dos procesos son complementarios. Se requiere un esfuerzo previo apoyado en el mercado interno para facilitar el desarrollo tecnológico y el conocimiento que están implícitos en el desarrollo industrial. En este sentido, la sustitución de importaciones suministra la base de conocimientos

y tecnología requerida para el desarrollo industrial. Por otra parte, no se puede desconocer que los empresarios colombianos son adversos al riesgo. Usualmente no están dispuestos a correr el albur de las actividades exportadoras sin alguna garantía del mercado interno.

Es evidente que el desarrollo de las exportaciones industriales en los países ricos en recursos naturales está condicionado a una acción del Estado en los precios relativos. En general se requiere de un sistema de aranceles que contrarreste las desventajas de las industrias nacientes y facilite la incorporación tecnológica, un sistema de subsidios que compense los mayores costos de la protección y una estructura flexible de los mecanismos que permita movilizar las actividades protegidas hacia los mercados externos. Las características de estos mecanismos no pueden reducirse a reglas mecánicas. Por el contrario, es conveniente operar dentro de una gran selectividad que le otorgue prioridad a aquellas actividades que ofrecen las combinaciones más favorables de costos y demanda externa.

Anteriormente se vio que la ampliación de la demanda industrial es limitada por la producción agrícola. Los dos sectores son complementarios. Por lo demás, la actividad agrícola, a diferencia de la actividad industrial, es determinada por factores de oferta. Así, la reducción de la inversión que se presentó entre 1978-1985 aparece como el principal causante del deterioro de la actividad agrícola. Infortunadamente, esa tendencia no puede revertirse en forma espontánea. Hay serias limitaciones institucionales que impiden la movilización de los fondos hacia las actividades rurales. La producción

agrícola está condicionada en un alto grado a inversiones comunes que no pueden ser apropiadas por el sector privado. Además, las actividades agropecuarias están expuestas a un alto grado de incertidumbre que constituye un desestímulo a los productores que por su misma naturaleza son adversos al riesgo. Dentro de este contexto la reactivación de la capitalización agrícola está condicionada a una ampliación de la inversión pública en el sector agrícola que ha decaído en los últimos quince años.

Los estímulos de precios no son suficientes para un desarrollo del sector externo fundamentado en las manufacturas. Adicionalmente, es necesaria la intervención directa del Estado en diversos aspectos de la asignación de recursos. El crédito debe dirigirse con el propósito de estimular y facilitar la creación de empresas que estén en capacidad de tornarse en exportadoras. El Estado debe adelantar las inversiones prioritarias en que no está dispuesto a actuar el sector privado. La inversión extranjera debe orientarse y limitarse a aquellas actividades que están en capacidad de absorber eficientemente las transferencias tecnológicas.

El desarrollo de las exportaciones industriales en países medianos no es posible sin algún tipo de cooperación regional. No es cierto que los ensayos de integración y de cooperación de América Latina hayan fracasado. Si se observa el conjunto de la región, se encuentra que la gran expansión de las exportaciones ha ocurrido dentro de ella. La integración ofrece un camino para ampliar los mercados de exportación, reducir los costos de protección y compensar los efectos del proteccionismo de los países desarrollados. Naturalmente, hay que

operar dentro de nuevos esquemas que corrijan los errores de concepción y ejecución que caracterizaron el Pacto Andino y otras uniones aduaneras. Quizás, dentro de acuerdos más simples orientados menos a la sustitución y más hacia la creación del comercio dentro de la región se puedan lograr avances más efectivos en el campo de las exportaciones.

La tecnología constituye, sin duda, una de las grandes restricciones a la industrialización. Diversos indicadores coinciden en enseñar que la brecha entre las naciones desarrolladas y el país se ha ampliado progresivamente. Si bien esta tendencia no puede corregirse en un plazo corto, no es menos cierto que el país no puede dilatar por más tiempo la adopción de una estrategia coherente en este campo. Algunos de los elementos de esta estrategia se han detectado de tiempo atrás y pueden adaptarse rápidamente. Hay que actualizar los sistemas de adiestramiento, que han estado tradicionalmente sesgados hacia aquellas actividades de manejo mecánico. Los esfuerzos deben reorientarse hacia la electrónica en donde el país puede tener grandes posibilidades de avanzar tanto en la sustitución de importaciones como en la expansión de las exportaciones. Asimismo, es indispensable plantear la política de inversión extranjera alrededor de la tecnología. Un primer paso en esta dirección consistiría en limitar la presencia foránea a aquellas áreas en donde ésta le aporta algo al país. Tal sería el caso de aquellos sectores en donde la incorporación tecnológica no tiene grandes efectos sobre el empleo. También es conveniente actuar en el campo de los bienes de capital. Su desarrollo es indispensable para la adquisición de conocimientos y la adaptación de las tecnologías a las

condiciones propias del país. Claro está que nada de esto sería posible sin la coordinación y el apoyo del sector privado. En particular, es fundamental que éste amplíe los gastos en investigación que han sido demasiado bajos en el pasado.

IV. Conclusiones

La industrialización se inició en 1930 y logró el mayor progreso en el período 1950-1970. La influencia del Estado en este desempeño fue decisiva. La alta protección establecida inicialmente permitió el desarrollo de las actividades de sustitución de importaciones. Luego, la estructura combinada de aranceles-subsidios y tasa de cambio propició el desplazamiento de la producción hacia el exterior y permitió conciliar los dos propósitos. Paralelamente, se siguió una política de asignación de recursos totalmente favorable a la industrialización. La creación y expansión de las empresas de manufactura evolucionó a un ritmo muy superior al del resto de actividades.

La industrialización tuvo un claro impacto en el desarrollo del país. A lo largo de los cuarenta años, se puso de presente su enorme capacidad de liderazgo para arrastrar e inducir el resto de actividades. El crecimiento industrial trajo consigo un crecimiento ligeramente inferior al producto interno bruto.

A principios de la década del 70 se modificó la concepción de industrialización que había prevalecido en los períodos anteriores. Se abrió paso lo que podría denominarse el optimismo exportador. Se consideró que un desarrollo de las exportaciones fundamentado en unos pocos productos con ventaja comparativa suministraba el

camino más fácil para generar las divisas requeridas para sostener el crecimiento económico. Dentro de este contexto se procedió a reducir los aranceles, eliminar los subsidios y desmontar las restricciones cuantitativas. El sector externo se abrió progresivamente a la competencia internacional y la tasa de cambio quedó como su único mecanismo legítimo de regulación. Por otra parte, se modificó radicalmente la política de asignación de recursos en favor de la industria. Los recursos se desplazaron a las actividades de bienes primarios y a la infraestructura física.

El sistema económico se movió, en los últimos quince años, hacia un modelo en que los motores de crecimiento eran la infraestructura física y los productos básicos. Las fallas de este modelo empiezan a aparecer al final de la década. La expansión de los productos mineros y del café se vio seriamente restringida por la demanda. Los altos requerimientos de capital de las actividades mineras y la infraestructura física y la conformación de excedentes de capacidad en los sectores eléctrico y vial se manifestaron en una elevación de relación capital-producto de la economía y en una baja generación de empleo por unidad de producto. De allí que Colombia, no obstante haber crecido por encima del promedio de América Latina, registra una de las tasas de desempleo más altas de la región.

El desempeño insatisfactorio de la economía lleva a replantear el modelo predominante en los últimos años. No se requiere profundizar mucho para advertir que la industrialización hubiera suministrado una estructura de desarrollo más dinámica. Un modelo liderado por la industria y com-

plementado con la agricultura ofrecía mejores posibilidades de expansión y permitía lograr mayores tasas de crecimiento y empleo con el mismo capital.

Las ventajas de este modelo se acentúan cuando se advierten las enormes dificultades del futuro. La industrialización está mejor capacitada para afrontar las restricciones de dependencia y ahorro que dominarán el panorama de la economía colombiana. Por una parte, las exportaciones industriales enfrentan una mayor demanda que las exportaciones de productos básicos. Por la otra, la industria y la agricultura tienen menores requerimientos de capital que la minería y la infraestructura física.

El desarrollo industrial no se da espontáneamente, ni resulta de las fuerzas del mercado. La ley de Say no se cumple en el sector. El progreso industrial está condicionado a la presencia y apoyo del Estado.

No se trata, desde luego, de una intervención detallada de las empresas, ni de ampliar las regulaciones de la economía. Por lo demás, las políticas no tienen que aplicarse necesariamente en el sector industrial. Muchos de los esfuerzos deben concentrarse en los sectores externo, financiero y agrícola. A continuación se resumen las políticas requeridas en cada uno de estos campos.

El tipo de intervención en el sector externo depende de las condiciones del desarrollo industrial. Actualmente, el país dispone de una estructura de exportaciones industriales que tiende a hacerse cada vez más dependiente de los productos de consumo li-

viano, los que se caracterizan por un bajo contenido tecnológico y una baja elasticidad de demanda. La conformación de una estructura diversificada capaz de penetrar en los mercados externos requeriría avanzar mucho más en el proceso de sustitución de importación de materias primas y bienes de capital. En estas condiciones, la política del sector externo debe orientarse a complementar los dos procesos mediante el establecimiento de una estructura discriminada y coherente de aranceles, controles cuantitativos y subsidios a las exportaciones. El manejo debe hacerse dentro de un marco de selectividad que le conceda prioridad a aquellas actividades que están en mejores posibilidades de desplazarse a los mercados externos.

La intervención del Estado en los precios relativos no es suficiente para

movilizar las actividades industriales. Es necesaria una acción más directa encaminada a propiciar la creación y el funcionamiento de las empresas. En el artículo se muestra que actualmente no existe un marco institucional adecuado para adelantar esa tarea. Se requerirán ajustes de fondo en materia financiera y tecnológica. Algunas de las características de estos ajustes se identifican y examinan a lo largo del ensayo.

Para terminar, no sobra señalar que los esfuerzos para ampliar la demanda industrial deben complementarse con otros para expandir la oferta agrícola. A las recomendaciones comerciales, financieras y tecnológicas, debe adicionarse una política de inversión pública encaminada a revertir el proceso de descapitalización rural de los últimos años.