



Política industrial

La asamblea de la Asociación Nacional de Industriales que sesionó a mediados del mes en Cartagena ofreció una buena oportunidad para el análisis de algunos importantes aspectos de la economía nacional. Hoy queremos referirnos al contenido de los discursos pronunciados por los doctores Jorge Méndez Munévar, gerente del Instituto de Fomento Industrial, y Fabio Echeverri Correa, presidente de la ANDI. Estas dos piezas merecen detenido análisis, no solo por las materias que tocan sino también por la posición de sus autores. Aquel es un economista que hizo muy serios estudios de especialización, tomó parte en los primeros ensayos de planificación económica en el país, ha colaborado con distintas entidades internacionales y posee, junto con una clara inteligencia, un agudo sentido crítico; el segundo ha dado muestras de su habilidad como organizador en la gerencia de Empresas Públicas de Medellín y luego al frente de compañías industriales. El doctor Méndez, más docto en la ciencia económica, expone sus conceptos ágil y elocuentemente; el doctor Echeverri exhibe las condiciones del antioqueño práctico y se detiene preferentemente sobre ciertos hechos concretos. Yo no pretendo comparar en este escrito la posición del uno con la del otro, las cuales, por lo demás, no son inconciliables, sino tomar lo que ellos dijeron como base para algunas reflexiones.

El proceso de nuestro desarrollo industrial es bien conocido. Con una frase que empleó alguna vez Raúl Prebisch podríamos definir su primera etapa como la “industrialización hacia adentro”, es decir, como la que está destinada al mercado interno, para sustituir en este a las importaciones. El mismo camino siguieron otros muchos pueblos, salvo en los casos en que dispusieron de recursos naturales de gran demanda exterior y cuya transformación para exportarlos en forma de bienes intermedios o de artículos terminados no requería de una técnica muy compleja. Pero aun en tales casos existió un periodo inicial de simple exportación de materia prima sometida tan sólo a un rudimentario proceso para conservarla o acomodarla a la forma en que usualmente se negocia en el mercado. Durante



muchísimos años los Estados Unidos exportaron así su algodón, antes de desarrollar su industria textil. Y lo mismo ocurrió o sigue ocurriendo a otros países con sus productos agrícolas o minerales. Siempre fue difícil pasar de ser simple exportador de materias primas a exportador de artículos que tengan un alto grado de valor agregado. Los países compradores están interesados en desarrollar su propia industria de transformación, disponen para ello de más técnica y de una mejor infraestructura y acomodan sus procedimientos comerciales a esa situación y a sus propias conveniencias. En cuanto a la producción de otros artículos con materia prima importada, el desarrollo industrial está condicionado por muchos factores: infraestructura, tamaño del mercado, técnica disponible. El proceso de sustitución de importaciones en este campo ha sido descrito muchas veces. Casi siempre los comerciantes importadores, familiarizados ya con el mercadeo de un determinado artículo, son los iniciadores de la industrialización, y como muchas circunstancias hacen forzoso producir tan sólo para el mercado doméstico, se apela a la protección arancelaria contra la competencia extranjera.

Al lado de los problemas técnicos de infraestructura y de mercado ha existido siempre el de la disponibilidad de capitales. La acumulación capitalista se ha generado en los sectores de producción de materias primas y en el comercial. La inversión extranjera directa, más que la indirecta, ha venido a sumarse a lo que así se generaba. Los Estados Unidos, el Canadá y ahora Brasil nos ofrecen ejemplos de cómo la inversión extranjera ha sido factor esencial de la industrialización. Y no sólo porque aceleró la acumulación capitalista sino porque el capital trae consigo la técnica. Pero las inversiones directas extranjeras también guardan estrecha relación con la magnitud y con las perspectivas del mercado y no dejan de tomar en cuenta el grado de protección arancelaria, salvo en casos excepcionales.

Este cuadro, que trazo a grandes pinceladas, puede complementarse con el examen más detallado de ciertos aspectos de la experiencia colombiana.

Los casos de la industria textil y de la de aceites comestibles



La producción de hilazas y telas se inició en el país con base en materia prima nacional, desde épocas muy remotas. Se utilizaban las variedades algodonerías perennes de la Costa Atlántica y de la hoya del río Suárez. Pero la industria no adquirió una importancia relativamente considerable sino a base de la importación de hilazas y luego de la de algodón. El proceso de sustituir la materia prima importada por la nacional sólo arranca con fuerza a partir de los años 1935-1936 en que se fijan derechos más altos para la importación de algodón y se aumenta la protección para la hilandería. Transcurren años y años antes de que quede un sobrante de algodón exportable y, muchos más, antes de que adquiramos la capacidad de exportar hilazas y telas. En ninguna manera puede decirse que en este ramo de nuestra industria la inversión no haya estado dirigida a satisfacer “las necesidades primordiales de las grandes mayorías”, que es uno de los requerimientos que debe llenar una buena política de industrialización, conforme al discurso del doctor Jorge Méndez. Claro está que de las telas muy burdas de antaño, de las sólidas y pesadas mantas de Samacá o San José de Suaita, se ha pasado a telas más ligeras, a un teñido y a unos estampados más finos. Eso ha correspondido, por una parte al ascenso en el ingreso per cápita y, por la otra, al reemplazo en el consumo de las clases media y alta del artículo importado por el de producción nacional. La producción para el consumo popular representa, con mucho, el mayor volumen en la venta interna total de nuestras fábricas.

En general, puede afirmarse que el proceso de desarrollo de la industria textil de algodón ha sido lógico y fecundo. Primero se presentó la sustitución de los artículos importados por los producidos en el país y, montado ya el equipo de transformación, vinieron las medidas proteccionistas para la materia prima nacional, medidas que, después de algunos lustros, nos han convertido en exportadores de algodón en rama. De ahí se ha pasado a exportar artículos con distintos grados de elaboración: hilazas, crudos, telas teñidas o estampadas, confecciones. El Estado ha tenido una política proteccionista y de fomento directo para el algodón: selección de variedades, adquisición de desmotadoras, derechos arancelarios, obligación para las hilanderías de absorber la producción nacional como condición previa para que se les permitiera importar algodón extranjero. Y ha tenido también una



política proteccionista para la industria de hilados y tejidos, a través del arancel y a veces del control directo de las importaciones, como ocurrió cuando la crisis textil de 1937. La industria ha introducido mejoramientos técnicos, por ejemplo el de la sanforización, y ha fomentado el crecimiento de actividades auxiliares: la producción de aprestos y de ciertas partes de maquinaria. Seguimos dependiendo del exterior en materia de colorantes y de la mayor parte de las máquinas; ni el volumen de los requerimientos internos ni las disponibilidades de técnica y equipo nos permiten completar la integración en estos renglones y tampoco podríamos aspirar a ser competitivos en tales renglones con la producción de los grandes países industrializados.

Los mercados externos representan ya hoy una salida de mucha importancia, se han vuelto indispensables para poder utilizar plenamente la capacidad instalada en hilados y tejidos y más aún en confecciones. La industria tiene que tomar en consideración no sólo las necesidades primordiales de las grandes mayorías colombianas sino también los hábitos e inclinaciones del consumo en los países extranjeros y de nuestros propios sectores emergentes. Pero es claro que la producción a escala permite reducir los costos unitarios o aumentar la remuneración del factor trabajo.

La industria de hilados y tejidos de lana no ha tenido una integración tan completa como la del algodón. El Decreto 1439 de 1940 clasificó entre las industrias básicas y de primera transformación de materias primas nacionales, dignas de atención y estudio preferencial a “la industria de lanas, en cuanto a lavado, cardado e hilados” y a partir de ese estatuto se desarrolló la hilandería de lana para surtir las fábricas de paños, suspendiéndose, consecuentemente la importación de hilazas. Pero la industria ovina no registra “un desarrollo importante”, y la producción de lana doméstica apenas alimenta, o poco más, los establecimientos artesanales. Sin embargo, algunos ensayos de integración vertical iniciados con miras a abastecer las fábricas de paños, merecen ser estudiados cuidadosamente y, desde luego, las confecciones de lana ocupan hoy un lugar muy destacado en el país.



Es interesante anotar que si comparamos nuestra producción de textiles de algodón con la de Venezuela, por ejemplo, encontramos que en este país la producción de telas finas y costosas cubre un mayor porcentaje de la producción total que la que representa entre nosotros. En el conjunto de nuestra industria textil, la parte destinada a satisfacer la demanda de la que podríamos llamar una clase “elitista”, para emplear un término que se ha encargado de popularizar el actual presidente de la República, es muy baja.

Hay, empero, ciertos problemas que presentan mayor complejidad. A pesar de las indudables ventajas del algodón, se viene generalizando en todo el mundo el uso de fibras sintéticas que en veces se usan solas y en otras combinadas con aquel o con la lana. Desde hace decenios empezaron a fabricarse productos de rayón viscosa, acetatos y nylon. Polímeros Colombianos, Celanese e Inca son hoy tres empresas de importancia y, como era natural esperarlo, se emprendió la fabricación de materia prima: fibras y filamentos poliestéricos, caprolactama. No han sido escasas las discusiones con respecto a las ventajas que puede tener esta integración, habida cuenta del capital requerido para crear cada puesto nuevo de trabajo y del costo del producto nacional frente al extranjero. En el caso de caprolactama, la iniciativa se ha defendido con el argumento, muy importante por cierto, de que su producción conlleva la de abonos que necesita el país. Además, alegan algunos, es imposible escapar a las exigencias del consumidor que demanda ciertos tipos de material en que se combinan el algodón o la lana con las fibras sintéticas, y más aún si se trata de exportar a países donde se ha extendido mucho el uso de tales tipos. Pienso yo, que de todos modos habría sido difícil escapar a una tendencia tan general en el mundo, aunque esta en nuestra conveniencia fomentar en mayor grado el uso del algodón, más barato y que suministra, sobre todo en la etapa de hilandería, mayores oportunidades para el empleo de la mano de obra.

La capacidad instalada de la industria textil es hoy perfectamente suficiente para abastecer el consumo nacional y mantener un aceptable nivel de exportaciones. No parece verosímil, dada la situación de los mercados mundiales, que se acometan por ahora nuevos ensanches. En cuanto a la industria de confecciones se refiere,



hay un claro sobrante de capacidad instalada y sólo un acrecimiento acelerado de la exportación podría mejorar sustancialmente la situación actual, a la que el ensanche de los consumos nacionales no puede dar sino un mediocre alivio. Pero no era fácil trazar en este campo una política que evitara los desequilibrios. Y, además, han mediado factores con los cuales no se contaba: la recesión económica externa y la forma como está concebido el nuevo acuerdo de cuotas con los Estados Unidos.

La industria de grasas vegetales nos suministra otro ejemplo interesante. Como en el caso de la textil de algodón, las primeras fábricas trabajaron con materia prima importada. A partir de 1936 el alza del arancel para la compra y la absorción obligatoria de las semillas oleaginosas nacionales comenzaron a modificar la situación. Vino luego lo que el país conoce: el tremendo aumento en la producción de semilla de algodón, las siembras de palma africana y de soya. El progreso industrial fomentó el progreso agrícola. Cuando los comentaristas echan de menos una política industrial, es necesario recordarles que el país no ha carecido de ella por entero. En muchos renglones esa política ha consistido en el desarrollo conjunto de la manufactura y de la explotación agrícola. Con reflejos sobre la exportación, en el caso de la industria textil y, también, aunque ellos son mucho menores, en el caso de la industria de grasas, por la venta al exterior de la torta de soya.

Un ejemplo de plan indicativo

Resulta muy interesante repasar el ya citado Decreto 1439 de 1940 que constituyó un verdadero plan indicativo de desarrollo industrial. En buena parte de los renglones que allí se indicaron, el país ha obtenido avances, algunos de bastante importancia. El criterio que animó ese estatuto fue, primordialmente, el de aprovechar los recursos minerales del país y sus posibilidades agrícolas como base de una industria sólida. Como ejemplo se puede citar la industria de la soda cáustica, la soda ash y sus principales subproductos y productos complementarios. Ha sido defectuoso el manejo de la planta y no se han obtenido todas las ventajas que el país debía recibir con el ensanche de ella; pero se trata de



problemas subsanables. La industria siderúrgica, con relación a la cual apenas se habían dado los primeros pasos en Antioquia cuando se expidió el Decreto 1439, también estaba mencionada en el plan indicativo. Esta industria es la base del desarrollo metalmeccánico y es lamentable que no haya progresado con el ritmo deseable. Lo mismo sucede con la explotación carbonífera. Pero cuando uno repasa el decreto comprueba que, con raras excepciones, los renglones que en él se indicaron estaban bien escogidos aunque, como en el caso de los abonos químicos, la producción sea todavía inferior a las necesidades nacionales.

Industrialización y modelo de desarrollo

Pienso que lo que se ha hecho hasta ahora en materia de industrialización no se aleja de las concepciones del doctor Méndez, esto es, se ajusta bastante al modelo de desarrollo que el país necesita. Nos dice el doctor Méndez que el crecimiento industrial deberá ser más alto y sostenido que en el pasado, y en esto estoy de acuerdo. Esa fue también la opinión que con muy buenas razones expuso en 1970 la misión organizada por la Oficina Internacional del Trabajo.

Pero son relativamente pocos los errores cometidos. Veamos de qué manera expone el doctor Méndez su pensamiento:

“Para ayudar real y eficazmente en el problema del empleo, el crecimiento industrial deberá llevarse a cabo con algunas características especiales. Deberá ser un crecimiento que procure ofrecer la máxima intensidad de mano de obra por unidad de capital invertido, compatibilizando, claro está, ese propósito con el de obtener costos bajos, y con el de establecer algunas industrias que, por su carácter, son esencialmente intensivas de capital. Esto quiere decir que nuestra expansión industrial no podrá limitarse a buscar a ultranza una aceleración de la tasa de incremento de la producción y de las inversiones, sino que se debe procurar que ese crecimiento corresponda a objetivos sociales que son fundamentales para el modelo de desarrollo que el país necesita. El objetivo de crecimiento, y el de progreso social, son plenamente compatibles entre sí, y en el contexto general de un



país que busca dirigir sus esfuerzos primordiales a atender las necesidades básicas del 50% más pobre de la población, deben alimentarse mutuamente.

“Este tipo de coordinación entre crecimiento y cambio social es el que fundamenta una posición que se aparta del desarrollismo tradicional. Necesitamos que el sector industrial crezca. Pero debemos asegurar que ese crecimiento no se produzca a través de una fría acumulación de capital, de utilidades y de aislamiento tecnológico en un sector moderno que acumule jugosamente su propio poder, en forma vertical, sin que el producto de ese esfuerzo se difunda por todo el conglomerado social y ayude a desarrollar las bases de la población. Por eso es que el desarrollo industrial no puede concebirse sino como parte de un todo, en términos de política económica, y que se requiere que al mismo tiempo se busque dirigir el crecimiento de la producción industrial hacia la satisfacción de las necesidades primordiales de las grandes mayorías, fortalecer la base manufacturera para sostener su esfuerzo en el futuro, usar tecnologías adecuadas, y que todo eso se acompañe con programas correspondientes de desarrollo rural integrado, salud, nutrición, educación y reforma urbana.

“Otra gran razón para tener una industria vigorosa y en continua expansión es la del papel que las manufacturas deben seguir jugando en la solución de nuestros problemas de balanza de pagos.

“Debemos prever que la necesidad de bienes importados seguirá creciendo, y se acelerará, con una tasa de inversión interna como la que se requiere para asegurar una adecuada tasa de desarrollo global. Serán las exportaciones de productos manufacturados las que deberán constituir la mayor parte de las exportaciones adicionales, como sucedió durante el auge de las exportaciones que tuvo lugar entre 1968 y 1974, a no ser que durante los próximos cinco o diez años logremos iniciar una exportación de productos minerales en gran escala. Además, la expansión de la producción industrial aliviará la presión de la balanza por el conducto tradicional de la sustitución de importaciones, concepto muy desacreditado en los últimos años por las connotaciones de proteccionismo ineficiente que sugiere, pero



que volverá a ser inevitable, ya sea en un contexto subregional andino o en uno nacional, simplemente por el hecho de que la tasa de desarrollo interno tenderá a sobrepasar los incrementos en la capacidad para importar”.

¿Quién podría estar de acuerdo con tan juiciosas ideas? No es necesario examinar aquí los programas de desarrollo rural integral, salud, nutrición, educación y reforma urbana, porque para mí es claro que no son incompatibles con el progreso industrial sino que, por el contrario, se constituyen en necesario complemento. Pero ya concretándonos al desarrollo industrial mismo, los conceptos del doctor Méndez sobre las características de este desarrollo tendrían que traducirse en planes indicativos para el sector privado e imperativos para el sector público, que nos mostraran la naturaleza de las industrias que se instaurarían o fortalecerían ya que sólo así podría el país saber si se ha encontrado la fórmula de obtener en cada una de ellas costos bajos al tiempo con la máxima intensidad de mano de obra por unidad de capital invertido, y cuáles industrias que por su carácter son esencialmente intensivas de capital se montan como una excepción al criterio anterior. El problema de relacionar la cantidad de mano de obra con la cuantía del capital, para buscar la máxima utilización de la primera, es bastante complejo. Atrás nos detuvimos sobre el caso de la industria textil de algodón y sobre el de la de grasas vegetales porque son muy ilustrativos. Ellas trajeron consigo un gran incremento del cultivo del algodón, la siembra de soya y las plantaciones de palma africana, con lo cual se generaron muchos empleos. Percibir y calcular esos efectos desde el primer momento no es fácil.

Además hay que tener en cuenta que el montaje de una planta industrial puede hacer que nazca la propensión a invertir en otras. Cuando comenzó en el país la industria colombiana de llantas prácticamente había que importar todas las materias primas. A medida que fue creciendo el volumen de la producción ya se pudo pensar en montar, como en efecto se montó, una planta para producir negro de humo y también se pudo emprender la fabricación de las lonas de nylon. Solo a través de la confección de planes de desarrollo industrial en los diversos sectores y de la integración de todos ellos en un plan general para su estudio conjunto se



logrará tener una idea de los efectos que podrán obtenerse en la creación de nuevos empleos, directos e indirectos, y determinar en cuáles casos el criterio de dar prioridad a aquellas industrias que ocupen el máximo de mano de obra por unidad de capital empleado no debe tener aplicación.

Sobre la necesidad de una planificación de esta clase insistió mucho la misión organizada por la Oficina Internacional del Trabajo.

Los ensayos de planes indicativos de 1966

Antes de 1966 el país trazó un plan de desarrollo para el sector de refinanciación del petróleo y de industrias petroquímicas que se viene cumpliendo con bastante normalidad y que, desde el punto de vista de los rendimientos, ha resultado satisfactorio. Supongo que tendrá que ser complementado a la luz de las resoluciones de la Junta de Lima y contando ya con las condiciones nuevas que crea el descubrimiento, de los grandes campos de gas de La Guajira. En 1966 se constituyeron grupos para formar planes indicativos en otros dos sectores: el metalmecánico y el de las industrias químicas y farmacéuticas. El trabajo de esas comisiones requería, sin duda, una cuidadosa revisión. Pero cito el antecedente porque lo considero importante desde el punto de vista de la colaboración entre el sector privado, el sector público y técnicos independientes. Así es como se constituyen las llamadas “comisiones horizontales” en la planificación francesa. Y así podría llegarse a un estilo de economía concertada que, sin destruir la iniciativa del sector privado, la encauce de la mejor manera.

Esos planes no pueden consistir, tan solo, en el escogimiento de las plantas industriales que deben crearse o ensancharse sino que, naturalmente, contemplarían la localización de ellas para atender en lo posible a una descentralización que se ha vuelto cada vez más urgente; examinarían los insumos de producción nacional o extranjera; las posibilidades de exportación de los productos; la relación capital-mano de obra, etc. En otras palabras, lo necesario para trazar un orden de prioridades, incluyendo los cálculos de productividad de la explotación. Se podría



tener así un criterio para administrar de la mejor manera posible el crédito que se otorga por el Fondo de Inversiones Privadas y por Fonade.

Ya en 1970, la misión organizada por la Oficina Internacional del Trabajo expuso conceptos cuyo eco resuena en el discurso del doctor Méndez. Allí se dijo:

“La economía colombiana no podrá resolver el problema del empleo si no se logra un rápido crecimiento del sector industrial. A pesar de los esfuerzos realizados para generar mayor empleo en el sector rural, la expansión de la agricultura tiene ciertos límites, que serán más estrictos a medida que disminuya la disponibilidad de tierras no aprovechadas. Es, pues, la manufactura la que tendrá que aumentar las exportaciones en la cantidad necesaria para obtener un crecimiento constante del empleo, y es precisamente en dicho sector donde podrá ganarse la batalla para liberar la economía colombiana de su excesiva dependencia de las importaciones de bienes de capital y de bienes intermedios. Más concretamente, el sector manufacturero tendrá que absorber una proporción mayor de la fuerza de trabajo, y esto significa que su ritmo de expansión debe ser mucho más acelerado que en los últimos años y más elevado el número de empleos que genere por unidad de inversión”.

La misma misión estimó que la industria “de bienes de capital debería tener tasas de crecimiento considerablemente más altas que los otros dos grupos, aunque las que corresponden a los bienes intermedios y de consumo deberán también aumentar con respecto a sus niveles actuales. Una hipótesis del proceso de crecimiento de 1970 a 1985, que no parece irracional, atribuiría al crecimiento anual de las industrias de bienes de consumo una tasa del 7,5% a las de bienes intermedios de 9% y a las de bienes de capital del 12%. Y la misión agregó: “Este incremento del empleo no podrá lograrse sin una disminución de la tasa de aumento de la productividad, o sea, en este contexto, de la producción por año-hombre. Esto significa una disminución en la relación inversión trabajo, mediante la expansión más rápida de las industrias que emplean mano de obra de manera intensiva y la utilización de proporciones más elevadas de la fuerza de trabajo en



aquellas ramas de la industria en las que las exigencias técnicas no vuelvan antieconómico este objetivo ... Es razonable suponer que la producción de bienes de consumo debe crecer a un ritmo más acelerado que el actual, en vista de la mayor demanda que pueden producir una tasa de crecimiento más alta en otros sectores, de la nueva estructura de la distribución del ingreso y del incremento de las exportaciones. Pero las industrias de bienes intermedios y de bienes de capital deberán crecer a ritmo todavía más acelerado, ya que en ellas la sustitución de importaciones apenas comienza en comparación con las industrias de bienes de consumo, y existen, al parecer, posibilidades razonables de que Colombia produzca gran parte de la maquinaria que actualmente importa.

Sería interesante que en la discusión del tema que venimos examinando se estudiaran los principios que la misión sentó en el capítulo XI de su informe, con cuyo texto el doctor Méndez está bien familiarizado. Para la época en que este se escribió, el Departamento Nacional de Planeación venía ya prestando mucha atención al problema de cómo descubrir y aplicar las técnicas más apropiadas a cada industria. La planificación indicativa, de que hablé antes, tiene que ir acompañada de esos estudios y de la difusión de informaciones sobre las opciones tecnológicas.

Los capitales necesarios

Tanto el doctor Méndez, como el doctor Echeverri han puesto énfasis en la magnitud de los capitales que demanda el desarrollo industrial en sus aspectos más urgentes, como es el cumplimiento de los programas de los sectores petroquímico y automotor conforme a las asignaciones hechas en Colombia. La resolución del problema siderúrgico, que yo personalmente considero también de máxima prioridad y para la cual se cuenta, por fortuna, con los estudios que está terminando la Misión India, demanda igualmente una inversión muy alta. Con razón el doctor Echeverri vuelve en su discurso sobre un tema del cual me he ocupado ya en estas columnas: el descenso que han venido mostrando las estadísticas referentes a la asociación de capitales. Una buena parte, parte más moderna quizá de la industria colombiana, fue fruto de la sociedad anónima; pero



ya es bien conocida la situación que esta atraviesa, y nos seguimos preguntado si las medidas recientemente propuestas por el gobierno serán suficientes para modificarla.

“Nueva Frontera”. 27 de septiembre de 1975