

LA POLITICA INDUSTRIAL: ¿HACIA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO?*

LEONIDAS MORA RIVEROS**

INTRODUCCION

Es indudable que el objetivo estratégico central del Plan para Cerrar la Brecha era cambiar el modelo de desarrollo vigente en el país desde la década de 1930, consistente en un “apoyo decidido (del Estado) y una alta protección al sector moderno de la economía”. Para corregir los “desequilibrios estructurales” generados por este esquema de desarrollo, el Gobierno del Mandato Claro se planteó una política fiscal de corte redistributivo de la riqueza y del ingreso y una política global para la actividad privada tendiente a favorecer “el 50% más pobre de la población”¹.

Ya al final de su Gobierno, el presidente López precisaba en un bien conocido discurso la trascendencia histórica de su mandato en estos términos: “creo que la gran tarea de este Gobierno, desde el punto de vista intelectual y político, es haber puesto en tela de juicio, haber cues-

* Trabajo presentado en el V Seminario de Economía Colombiana, FINES, Bogotá, 1978.

** Profesor del Departamento de Economía. Universidad Nacional.

¹ Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional 1975-78. Para Cerrar la Brecha, DNP, 1975.

tionado el dogma de que un país es grande en la medida que se industrializa". Y concluía que tal grandeza se construye sobre la base de un crecimiento balanceado o paralelo de todos los sectores de la economía². Días más tarde, en la instalación de la IV Asamblea de ANIF, la oratoria presidencial se empleó a fondo, en lo que parece ser el ataque gubernamental más demoledor al modelo de industrialización tradicional y la defensa más decidida de la política industrial contenida en el Plan para Cerrar la Brecha.

El propósito de este ensayo es doble. Por una parte, hacer una aproximación inicial al análisis de los enunciados globales de la estrategia industrial del Plan para Cerrar la Brecha, hoy continuada en sus lineamientos básicos por el nuevo Gobierno, y, por otra, hacer una revisión del comportamiento coyuntural del sector a partir de 1974.

1 — EL MODELO DE INDUSTRIALIZACION POR SUSTITUCION DE IMPORTACIONES

Antes de entrar de lleno en la argumentación del plan, conviene ubicar la polémica acerca de los modelos de industrialización, en la medida en que el cuestionamiento del Gobierno se sustenta sobre el hecho cierto de una reorientación parcial del proceso de acumulación de capital, del "modelo" tradicional de sustitución de importaciones, hacia lo que se ha denominado la "estrategia de desarrollo hacia afuera".

Después de la Segunda Guerra Mundial, el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, que de manera inintencionada se consolidó en el país desde la década de 1930, se colocó entre las prescripciones de políticas prioritarias para asegurar altos ritmos de crecimiento de la economía. La experiencia de Colombia y de otros países de América Latina fue generalizada en los años 1950 por la CEPAL y, ya dentro de un marco teórico coherente, enfrentada como alternativa de desarrollo económico global a los movimientos cíclicos de la economía exportadora basada en unos pocos productos primarios. Sobre el particular decía en 1949 Raúl Prebisch, uno de los más destacados promotores del cambio de orientación en el modelo de desarrollo latinoamericano: "estos países no tienen alternativa entre un vigoroso crecimiento dentro de estas líneas (exportaciones primarias) y la expansión interna a través de la industrialización. La industrialización es hoy el medio más importante de expansión"³.

² Discurso en la ciudad de Montería. Abril de 1978.

³ *The Economic Development of Latin America and its Principals Problems* (New York, UN, 1950). Citado por A. O. Hirschman en *The Political Economy of Import Substitution Industrialization in Latin America* Q. J. E., feb. 1968.

No habían transcurrido tres lustros desde estas categóricas afirmaciones cuando el mismo autor, en su condición de secretario de la Conferencia de Comercio y Desarrollo, presentaba ya un balance desalentador de la experiencia de la industrialización por sustitución de importaciones:

“...la proliferación de industrias de toda clase en un mercado cerrado ha privado a los países latinoamericanos de las ventajas de la especialización y de las economías de escala, y a causa de la protección otorgada por las tarifas arancelarias excesivas y por las restricciones, se ha impedido el desarrollo de una sana competencia interna en detrimento de una producción eficiente”⁴.

En el caso colombiano debemos recordar como, desde mediados de los años 1960, se pusieron de presente las contradicciones de la estructura industrial resultante después de varias décadas de industrialización basada en un proteccionismo selectivo, de tarifas arancelarias diferenciales, controles cambiarios y licencias de importación, que permitió el establecimiento de una industria liviana, tecnológicamente dependiente y penetrada profundamente en sus ramas más dinámicas por el capital extranjero. La producción se orienta en lo fundamental hacia el mercado interno, protegido de la competencia internacional, por lo que las exportaciones quedaron poco menos que excluidas dentro de los objetivos mediatos de la acumulación capitalista.

Sin que el proceso de industrialización tuviera el suficiente alcance para inducir una transformación fundamental de la estructura productiva y de las relaciones de trabajo en otros sectores y, por el contrario, persistiendo en toda la economía una tendencia hacia la concentración de la riqueza y del ingreso, después de saturar el mercado efectivo interno de bienes de uso general, la industria debió centrar sus posibilidades de crecimiento dinámico en una gama horizontal cada vez más diversificada de productos para responder básicamente a las demandas de las capas medias y altas de la población. Este mercado permitió en la década de 1960 establecer la industria de ensamblaje de bienes de consumo durable de mayor complejidad técnica, hecho que indujo una mayor integración local de la producción con líneas nuevas en el campo de los bienes intermedios.

El proceso de industrialización por sustitución de importaciones consistió en la práctica en la adopción de un patrón productivo con tecnologías importadas de los países capitalistas desarrollados. La transferencia de este tipo de tecnologías para operar en un mercado interno ya creado

⁴ Citado por Hirschman, op. cit. p. 2, traducción nuestra. La cita de estos bien conocidos “manifiestos” no tiene otro propósito que ver los antecedentes de una polémica que en manera alguna es nueva.

pero que estuvo lejos de mostrar una expansión vigorosa, sirvió de mecanismo para que una estructura monopólica de la propiedad del capital, se reflejara en una progresiva concentración de la actividad industrial. En efecto, dadas las características propias del progreso tecnológico en cuanto a tamaños de planta se refiere, las grandes escalas de producción de las factorías establecidas por el capital monopolista nacional o extranjero se constituyeron en una barrera para la entrada de nuevos competidores. Se llega así, en etapas relativamente tempranas de la industrialización sustitutiva a la situación, tal vez paradójica, de tener una estructura industrial más monopolizada que la de los mismos países capitalistas desarrollados⁵. No obstante, si tenemos en cuenta el papel crucial jugado por el capital transnacional en estos eventos y las ventajas que le da el avance tecnológico propio y el contar con un ámbito internacional para sus operaciones, el fenómeno de la concentración de la industria colombiana es explicable⁶.

La creciente complejidad de los nuevos bienes incorporados al proceso productivo interno en buena proporción por las filiales de empresas extranjeras y el esquema de división del trabajo que éstas articulan a nivel internacional, no solamente hacen que se refuerce la dependencia tecnológica, sino que se frene la actividad sustitutiva de importaciones en otras líneas, en razón de que la tecnología y una gama amplia de bienes de producción se elabora, dentro de grandes economías de escala, en los países de origen o porque su compra se utilice como mecanismo para la repatriación de utilidades⁷. En la medida que en las empresas transnacio-

⁵ Ver a este respecto M. Merhav "Technological dependence, monopoly and growth". Pergamon Press, 1967.

⁶ Un cálculo señala en un 56.3% el peso correspondiente a las filiales de las empresas extranjeras en la producción industrial en Colombia en 1971. Ver: "La función de las Empresas Transnacionales en los esfuerzos de Integración Económica en A. L.". Informe preparado por C. V. Vaitso para la Secretaría de la UNCTAD. Lima, Perú, mayo 15 de 1978.

⁷ De un detallado estudio de Constantine Vaitso se concluye que "una proporción apreciable del comercio mundial se realiza entre varias filiales de una misma empresa multinacional, las cuales emplean un sistema de precios arbitrarios que sirve únicamente como mecanismo para que la empresa pueda transferir sus utilidades al país donde más le convenga". El autor comparó, para cada insumo importado, el precio pagado por la subsidiaria a la casa matriz con el precio del mercado mundial, y en esta forma estimó para 1968, una sobrevaloración en las importaciones de las empresas extranjeras de 155% en la industria farmacéutica, y 40% en la de caucho. Al hacer los reajustes del caso las utilidades verdaderas, con respecto al valor neto, ascendió del 6.7% al 79% y de 16% a 43%, respectivamente. Ver "La Evaluación de la Inversión Extranjera en América Latina", Shane S. Hunt. FEDESARROLLO, julio de 1973.

Por lo demás es bien sintomático que en 1975 el 50% de las materias primas consumidas por las subsidiarias de empresas transnacionales en Colombia fueran de origen importado frente a un promedio del 23% para toda la industria. "La Inversión Extranjera: Un Cuadro de Contrastes". PROGRESO, marzo 1976.

nales se establecieron para mantener el mercado interno, ahora protegido, sin tener como punto de mira las exportaciones, su actividad dentro del esquema de la sustitución de importaciones fue una carga más para la balanza de pagos del país.

Los desequilibrios mismos en la balanza de pagos durante la mayor parte del período 1960-65, fueron a la vez un obstáculo para la incorporación a la producción interna de nuevas líneas de sustitución, quedando la dinámica de crecimiento condicionada a los movimientos coyunturales de la capacidad para importar.

El ritmo pausado de acumulación de capital y las características de la tecnología adoptada limitaron la absorción de empleo por parte de la industria sustitutiva, a un promedio anual de 2.5% entre 1958-67, inferior al ritmo mostrado en los primeros años de la postguerra y, naturalmente, al considerable crecimiento de la oferta de fuerza de trabajo en los principales centros urbanos del país.

El aumento masivo del desempleo y la progresiva concentración del ingreso llevaron al proceso sustitutivo a ganar en extensión horizontal en las líneas de bienes de consumo duradero, lo que no podía obtener por intensificación en el campo de los bienes de consumo masivo.

No obstante la diversificación de los bienes de consumo, la diferenciación de los mismos por modelos, marcas y calidades, el desarrollo acelerado de algunos medios de producción intermedios y las mejoras en la división sectorial del trabajo⁸ en su conjunto, la industria mostró un declinante ritmo de expansión entre 1958-67⁹, configurando lo que podría llamarse la crisis del modelo de sustitución de importaciones en Colombia. La expresión de esta crisis se daba en el virtual estancamiento de la demanda de bienes de consumo masivo, las presiones crecientes del sector industrial sobre la balanza de pagos y, por sobre todo, la incapacidad de contribuir a absorber en cantidades significativas el ingente volumen de desempleo urbano.

⁸ Sobre este particular ver: "La Internacionalización del capital y ampliación del Mercado Interno". El Sector Industrial Colombiano 1958-74. A. Corchuelo y G. Misas en UNO EN DOS, N° 8, diciembre 1977.

⁹ La tasa de crecimiento anual promedio del producto industrial real fue de sólo 3.8% entre 1964-67 frente a un desempeño cercano al 12% entre 1958-61 y del 8.2% entre 1962-64. Las ramas productoras de bienes de consumo corriente que allegaban el 53% del producto industrial crecieron en promedio en 0.8% entre 1964-67. La información anterior está basada en las Encuestas Anuales Manufactureras del DANE.

2 — ABRIENDO EL DEBATE SOBRE LOS MODELOS DE DESARROLLO

Basándose en la experiencia espectacular de algunos países asiáticos, creyó el expresidente López infundado el pesimismo sobre la posibilidad de aumentar sustancialmente las exportaciones no tradicionales y de renunciar a la estrategia de sustitución de importaciones para adoptar “la vía del desarrollo por el crecimiento hacia afuera... dándole preponderancia a la dinámica de las exportaciones, a lo que yo he llamado hacer de Colombia el Japón de Suramérica...”¹⁰.

En opinión del Gobierno, dentro de las condiciones actuales es más factible romper la barrera del subdesarrollo articulando las dos estrategias “...con un mayor énfasis en las exportaciones, que aspirando a crecer con base en el mercado doméstico...”¹¹.

La propuesta la sustentó el expresidente en las siguientes críticas al proceso de sustitución de importaciones:

a) Despilfarro de los recursos productivos por desajustes intersectoriales en la producción. La práctica sustitutiva conlleva casos de producción artificial de bienes “intensivos en el uso de capital”, recurso este escaso en el país; frecuentemente las escalas de planta mínimas superan el tamaño del mercado creando así excesos de capacidad y por lo tanto despilfarros de capital.

b) El patrón de sustitución de importaciones con proyectos intensivos en capital, al tiempo que eleva “artificialmente la relación capital/producto”, incide negativamente en el mercado de trabajo en dos formas: de un lado, las “alzas desproporcionadas de los salarios” industriales alientan un proceso de urbanización por encima de la capacidad de absorción de empleo por parte del sector industrial y sectores modernos asociados. Por otro, los aumentos en el producto industrial se logran apelando a la inversión, a costa de la acumulación de capital en otros sectores. Y en apoyo trae datos que indican que, mientras el empleo industrial creció en 2.0% en el último período intercensal, el valor agregado lo hizo en 7.0%; tres sectores, la industria, el transporte y las comunicaciones, generaron en 1973 sólo un 11% de ingreso pero absorbieron el 36% de la inversión total.

c) La industria sustitutiva de importaciones en razón de su alta dependencia externa para su funcionamiento y expansión es altamente

¹⁰ Discurso en la IV Asamblea Anual de Afiliados a ANIF, Cartagena. “El Tiempo”, 20 de mayo 1978, p. 8A.

¹¹ *Ibidem*. Lo que sigue constituye un resumen de tal discurso.

vulnerable a las reducciones en la capacidad para importar. Además, la producción orientada hacia el mercado interno tiende a frenar las exportaciones porque la sobreprotección genera una industria ineficiente ante la ausencia de competencia. El elevado contenido de importación del proceso sustitutivo y la incapacidad para exportar ha sido la causa del déficit en la balanza de pagos del país.

d) La industria sustitutiva “ineficiente y monopolística” debilita el crecimiento de otros sectores de la economía y la generación global de empleo sin que por su parte contribuya a la oferta, a bajos precios, de bienes de consumo popular. El débil crecimiento de otros sectores de la economía acaba por convertirse en un freno para la misma industria; tal es el caso de la agricultura tradicional que produce un 50% de los alimentos y cuya oferta insuficiente por sufrir los efectos de una industria semejante, puede provocar alzas salariales en el sector industrial que a su vez son cargados sobre los costos de producción agrícola, . . . generándose así un círculo diabólico: costos agrícolas-alzas industriales.

e) Por último, en relación con el empleo y las remuneraciones, la sustitución de importaciones tampoco sale bien librada en este análisis, si se compara con las exportaciones. Señala el expresidente, citando un estudio sobre el particular, que por cada millón de pesos de valor agregado en el sector exportador se generaron, en 1973, 29 empleos y en la industria sustitutiva sólo 16. Los salarios promedio también resultaron ser mayores en el primer caso en un 3.9%.

Una esperanza: La estrategia de desarrollo “hacia afuera”.

La conclusión de López M., fue bien clara: frente al evento de que el país cuenta con un mercado externo con demandas elásticas al precio¹² se derivan “oportunidades reales de asegurar el crecimiento de la economía y mejorar la distribución del ingreso”, con la política de crecimiento balanceada y hacia afuera como la contenida en el Plan para Cerrar la Brecha.

Una estrategia semejante, no sólo aumentaría considerablemente el empleo y los salarios, sino que elevaría el grado de eficiencia de la economía y eliminaría los factores que inhiben el crecimiento de otros sectores diferentes al industrial por lo que se aceleraría la tasa global de crecimiento económico del país. Y termina lanzando el reto de un crecimiento anual sostenido de un 7% dentro del “nuevo modelo de desarrollo”.

¹² Vale la pena anotar que la cita presidencial de una elasticidad precio-real de 1.3 para las exportaciones corresponde realmente a la elasticidad de las exportaciones al tipo de cambio real. Ver: “El Crecimiento de las Exportaciones Menores y el Sistema de Fomento de las Exportaciones en Colombia”. Martha H. Cardona. Revista de Planeación y Desarrollo. Vol. IX, N° 2, abril-septiembre 1977.

Tal como se señalaba al comienzo de este escrito, los lineamientos de política económica planteados en los primeros días del nuevo Gobierno sugieren una tendencia a continuar en toda la línea de la reorientación de la acumulación capitalista en el sector, inaugurada a partir de 1967, elevada a la categoría de estrategia de desarrollo durante el Gobierno de Pastrana y, finalmente, colocada como el centro del nuevo modelo de desarrollo en el Plan para Cerrar la Brecha. Efectivamente, el presidente Turbay, en lo que parece ser la exposición del plan de desarrollo de su Gobierno, puntualizó: “Es propósito del Gobierno que las exportaciones y más aún las de manufacturas con alto contenido de trabajo manual sean un factor decisivo en la expansión de nuestra economía máxime si se tiene en cuenta que en el mediano plazo las posibilidades de crear nuevas fuentes de empleo con base en la ampliación de la demanda interna se hallan reducidas por el débil mercado nacional y la lentitud de su crecimiento”. Es decir, se hace una reedición del argumento del Gobierno anterior sobre las supuestas ventajas comparativas que el país posee¹³ en la producción de manufacturas intensivas en el uso de mano de obra y como se verá a continuación, aún al nivel de programas específicos el nuevo plan industrial deja en pie los mismos enunciados del plan anterior.

El Plan para Cerrar la Brecha contiene otros elementos de política para el sector que es importante recordar antes de hacer una apreciación global y de contribución preliminar al debate sobre el modelo de industrialización en curso.

Ya en el capítulo sobre la política industrial el Plan reconoce que la industria ha sido uno de los “principales motores del avance económico del país” y parte del principio de que se debe aumentar su participación en la producción nacional, buscando una mejor asignación de recursos, para lo cual se toma como criterio de eficiencia económica la norma neoclásica de que “el costo social marginal debe ser igual en cada uno de los sectores de la economía”¹⁴. La movilidad de la fuerza de trabajo y del capital y las libres fuerzas del mercado, asegurarán el cumplimiento de tal criterio.

La concepción teórica explícita e implícita en el plan es de stirpe neoclásica, que aboga por un retorno al liberalismo económico. Al respecto le decía A. López a uno de los más conspicuos seguidores de la doctrina neoclásica: “siempre acaricié desde las épocas del MRL, la ambición de crear un pensamiento liberal para este último cuarto de Siglo XX en

¹³ Discurso de clausura de la XXXIV Asamblea General de la ANDI, Cartagena. “El Espectador”, septiembre 8 de 1978, p. 9A.

¹⁴ Para Cerrar la Brecha, p. 56.

materias económicas y es lo que parece que hemos conseguido con su gestión...”¹⁵.

Además de la promoción a las exportaciones manufacturadas, el Plan se fijó como objetivo incrementar la producción de los bienes de consumo masivo para los cuales se prevé un aumento rápido de la demanda, como resultado de la estrategia de orientar el desarrollo económico en favor del “50% más pobre de la población”, mediante la redistribución de las cargas impositivas y la orientación del gasto público hacia los servicios básicos esenciales. Sobre los mecanismos tributarios cabe destacar la Reforma Tributaria, que se incorporó como un anticipo del Plan al conjunto de medidas económicas iniciales, como una forma de moldear la demanda, castigando los consumos suntuarios y permitiendo la ampliación de los consumos masivos.

Sobre aspectos más particulares el Plan Industrial reitera programas que tuvieron vigencia al final de la década de 1960, cuando la política económica estaba dominada por el fantasma del desempleo. Otros programas fueron más originales:

a) Fomento a la pequeña y mediana industria. Por ser estas industrias “intensivas en el uso de mano de obra” y producir de preferencia bienes de consumo masivo, al privilegiar su desarrollo con una política de promoción directa, se logrará un “mejor uso social de los recursos productivos”. El Gobierno de Turbay relleva de nuevo el papel de la pequeña y mediana industria tanto en la estrategia exportadora como en la descentralización industrial y en la utilización de procesos tecnológicos autóctonos, cuyo desarrollo —se plantea— será incentivado a través del fomento de la investigación en las propias unidades productivas.

b) Desarrollo de tecnologías y procesos productivos autóctonos, de elevado contenido de mano de obra. Intenta el plan en este caso innovar, adoptar y difundir métodos y técnicas de producción que se utilizan en pequeña escala o de manera rudimentaria y de adelantar una política de selección tecnológica que se ajuste a los recursos disponibles en el momento, especialmente por parte de la pequeña y mediana industria. Por su parte Turbay reitera la aplicación de mecanismos de control, tributarios y de crédito para que a través de la adopción del progreso técnico interno se reoriente el patrón de producción y de consumo “para vincular al máximo de compatriotas a una vida de calidad mejorada”.

c) Desarrollo de la agroindustria especialmente orientado al procesamiento a bajos costos de los alimentos previstos en el Programa Nacional

¹⁵ Carta de aceptación a la renuncia de Rodrigo Botero como Ministro de Hacienda. “El Espectador”, diciembre 21 de 1976.

de Alimentación y Nutrición y en general a la transformación de productos agropecuarios en bienes de consumo masivo, con los consiguientes efectos sobre la producción agrícola. También en este campo es poco lo que agrega la política económica continuista: se destaca la agroindustria como un programa coadyuvante del aumento del empleo rural y del desarrollo regional. No obstante, los propios ejemplos que el presidente aporta en su discurso ante el foro de industriales parecen indicar que de lo que se trata es de reforzar la acumulación en ramas en las que ya se da relativa expansión capitalista tales como las procesadoras de pulpa de papel, ingenios azucareros y paneleros y enlatadoras de alimentos.

d) Por último, el programa de descentralización industrial pretende “un desarrollo industrial que esté más equitativamente distribuido dentro del territorio nacional”, mediante la expansión industrial en los centros urbanos intermedios y pequeños que presenten ventajas comparativas en la provisión de insumos y en la utilización intensiva de fuerza de trabajo. Para tal propósito el Plan para Cerrar la Brecha previó un tratamiento diferencial para las empresas que se localicen por fuera de las tres ciudades principales del país ¹⁶. Además estipuló otros incentivos en materia de licencias globales de importación, crédito, subsidios directos, para dirigir la nueva inversión hacia las áreas de desarrollo preferencial. La inversión extranjera nueva debe ubicarse por fuera de los tres centros urbanos más grandes, excepto en los casos en que los proyectos se orienten a la exportación de por lo menos un 50% de la producción.

Particular preeminencia le da el Gobierno de Turbay Ayala a la construcción de parques industriales y de zonas francas como instrumento de descentralización de la actividad productiva, para lo cual compromete la acción del Estado en la provisión de la infraestructura física y de servicios sociales.

3 — ¿CRECIMIENTO “HACIA ADENTRO”, CRECIMIENTO “HACIA AFUERA” O CRECIMIENTO CAPITALISTA?

Podemos a esta altura ver dentro de un contexto más general los alcances de la política industrial propuesta por los dos últimos gobiernos como parte vital de un nuevo modelo de acumulación capitalista en el país. Empezaremos haciendo algunas acotaciones al cuestionamiento que

¹⁶ En las áreas metropolitanas de Bogotá, Medellín y Cali se concentra el 23% de la población, pero un poco más del 62% de la producción industrial del país. Para Cerrar la Brecha, p. 69.

del esquema predominante de industrialización hizo el expresidente López a manera de posdata al Plan para Cerrar la Brecha y que constituye tal vez la explicitación más clara de la posición de su Gobierno sobre el particular.

En primer lugar, debe ponerse de presente el carácter unilateral y parcial de la evaluación del modelo de industrialización liviana por sustitución de compras externas y de la viabilidad de uno que oriente el desarrollo hacia afuera. Ante todo el análisis de López adolece de la limitación de no ver los dos modelos en su respectivo contexto histórico como parte integrante del proceso de acumulación del capitalismo en el ámbito internacional. El análisis del funcionamiento de la economía colombiana en relación con el "sector externo" lo circunscribe meramente a la esfera del intercambio de mercancías, sin tener en cuenta el curso que toma el proceso de reproducción capitalista a nivel mundial.

Así, la industrialización sustitutiva pasa de ser un proceso inintencional, resultado de medidas contestatarias que buscan un equilibrio de corto plazo en la balanza de pagos mediante mecanismos arancelarios, de manejo cambiario o de simple control a las compras externas, a ser el resultado de una rígida y contradictoria estrategia proteccionista, tránsito en el cual se configura una articulación distinta de la industria colombiana con el capitalismo mundial. En efecto, en la primera etapa que, tentativamente, podemos ubicar en el período 1930-1945, la acumulación en el sector se da básicamente por parte de una burguesía nacional emergente y dentro de las condiciones que propiciaron la crisis de la economía exportadora o de crecimiento "hacia afuera", a partir de la Gran Depresión y hasta el término de la Segunda Guerra Mundial. Fue esta una fase de sustitución de importaciones en el campo de los bienes de consumo no duradero, dentro de condiciones relativamente autónomas, en un momento histórico en el cual el capitalismo se debatía en una profunda crisis económica y política. La reforma arancelaria de 1931 (Leyes 62 y 99) adoptada para conjurar el déficit en la balanza de pagos mediante la restricción de las importaciones de "todos aquellos bienes de consumo que pueden producirse dentro del país"¹⁷, provocó una drástica modificación en sus precios relativos e hizo posible su producción sustitutiva dentro de condiciones excepcionales de protección y, por lo tanto, de elevadas tasas de ganancia. Importa destacar acá, para sacar el análisis de la industrialización del marco estrecho de las relaciones comerciales con el exterior, cómo la ampliación y diversificación del aparato productivo industrial permite no sólo la sustitución de importaciones sino la sustitución de

¹⁷ Ver el informe y exposición de motivos sobre el proyecto de Arancel Aduanero, de la Misión Hausermann y la Memoria de Hacienda 1931, p. 14.

productores al adquirir el sistema nacional de mercado para manufacturas una dimensión cada vez más definida, sobre las bases del mercado interno creado por el desarrollo de la economía cafetera desde comienzos del siglo y la ampliación de la infraestructura en la década de 1920. La producción sustitutiva va pareja entonces con la consolidación de la burguesía industrial, y la desaparición de unidades productivas manufactureras que operaban en el ámbito de un mercado regional, para atender la demanda de los sectores de población más pobres.

En la segunda etapa, la historia es bien distinta. Después de la II Guerra Mundial la ampliación de las líneas de producción sustitutiva a los bienes intermedios y al ensamblaje de bienes de consumo duradero y de equipos no complejos de capital, es en lo fundamental producto de la inversión extranjera en su intento claramente exitoso de penetrar y mantener un mercado susceptible de perder por el reforzamiento de la estructura proteccionista, ahora aplicada conscientemente como un instrumento de industrialización. La decisiva penetración del capital extranjero, le da a la acumulación de capital en el sector una dinámica contradictoria: por un lado, se amplía para abordar la producción interna de líneas “vedadas”, pero, por otro, se restringe al entrar el capitalismo en una fase de reajuste progresivo de su esquema de división internacional del trabajo, proceso del cual las empresas transnacionales son agente y producto a la vez. Como atrás se ha señalado, este hecho inhibe la sustitución en ciertas líneas y contribuye a la crisis del modelo de industrialización en la década de 1960.

En la última etapa, el reacomodamiento en la división de trabajo lleva a la internacionalización de ramas de la industria, entendido este esquema, en el sentir de Palloix, como uno en el “que las relaciones entre producto y mercancía y proceso de producción y de circulación en una industria (rama industrial L. M.) ya no se desenvuelven en un espacio nacional, sino internacional en cuyo proceso desempeña un papel dominante el proceso de circulación del producto-mercancía”¹⁸. Es decir, que la ley del valor despliega su operancia al espacio de varios países en creciente interdependencia, sustentado por las diferencias existentes en la tasa de plusvalía, generadas a su vez por los precios relativos diferentes de la fuerza de trabajo en términos de su productividad. Tal es en general el modelo de acumulación del capitalismo contemporáneo configurado por la expansión de las empresas transnacionales cuyas decisiones con respecto a la producción y circulación de mercancías y la aplicación del progreso técnico tienden a rebasar las propias de los Estados-Nación. Y es dentro de este nuevo marco, que empieza a generalizarse desde la década pasada,

¹⁸ “Las Firmas Multinacionales y Proceso de Internacionalización” Ch. Palloix, Siglo XXI Editores, 1975, p. 15.

que se da el viraje de la industrialización típicamente sustitutiva, hacia la industrialización basada en el desarrollo de las exportaciones en la mayor parte de los países subdesarrollados, incluida Colombia ¹⁹.

Las empresas transnacionales orientadas inicialmente hacia el mercado interno de los respectivos países anfitriones entran, al abrigo de políticas de promoción de exportaciones, a reorientar su producción hacia el mercado externo o más propiamente a integrarla dentro del nuevo esquema de especialización interregional del trabajo por lo que se refuerza el comercio intrafirma ²⁰.

En segundo lugar, el análisis del expresidente López hace aparecer a la industria sustitutiva como la causa fundamental del subdesarrollo y de la deformación de la economía, sin tener en cuenta que aquella se desenvolvió en una etapa tardía y dentro de una estructura económica evidentemente ya deformada y atrasada. Los limitados alcances del reformismo impulsado por una burguesía industrial emergente a mediados de la década de 1930, que pretendían crear un mercado interno vigoroso para los productos manufacturados, la supervivencia de una estructura agraria que se constituía en freno a una ampliación de la división social del trabajo —y por lo tanto del mercado—, son ejemplos del condicionamiento que tuvo la industria para su expansión.

Las características que toma la industrialización en Colombia tienen que verse entonces articuladas, por un lado, con el funcionamiento global del sistema capitalista mundial —y no sólo en ámbito de la circulación de mercancías— y, por otro, con el proceso económico interno del cual la industria forma parte. Sólo en esta forma puede entenderse la formación de la estructura productiva, sus características técnicas, la forma de utilización de la fuerza de trabajo, el volumen y composición de la demanda, pero también fenómenos como la dependencia tecnológica, el papel dominante que adquiere en el sector la inversión extranjera, la concentración creciente, etc. Un análisis global de esta naturaleza rebasa los propósitos de este trabajo.

En relación con las críticas de los efectos que generó la sustitución vale la pena referirnos a una que por lo demás es ampliamente difundida:

¹⁹ Ver al respecto, "Internacionalización del Capital y ampliación del Mercado Interno", El Sector Industrial Colombiano. 1958-74. I. A. Corchuelo y G. Misas. DANE, 1975. Reproducido en UNO EN DOS, Nº 8, diciembre de 1977.

²⁰ No obstante representar aún una fracción marginal de la producción las exportaciones de las transnacionales allegan una parte significativa de las ventas industrializadas de cada país. De ser el 4% en 1957 pasó a ser el 9.5% en 1968, en el conjunto de los países latinoamericanos. Un ejemplo que ilustra el fenómeno de la especialización del trabajo de las transnacionales es el caso del Brasil: el comercio intrafirma representaba en 1960 el 68% y en 1972 el 73% de las exportaciones manufacturadas de las corporaciones norteamericanas establecidas en el país. "Especificidades de la Internacionalización del Capital en América Latina". P. Salama (mec.), sin fecha, p. 5.

la de que la producción de bienes “intensivos en el uso de capital” genera despilfarro de recursos productivos.

Es cierto que la industria sustitutiva, en su avance rígidamente multietápico, va incorporando a la producción doméstica bienes de una creciente complejidad técnica y de elevados requerimientos absolutos de capital fijo (y circulante). Sin embargo, ello no necesariamente significa que la adopción de procesos productivos “intensivos en capital” tengan una relación técnica capital/producto mayor. Efectivamente, las “técnicas intensivas en capital” generalmente van acompañadas de grandes economías de escala, por lo que como norma usan menos capital por unidad de producto que técnicas intensivas en trabajo, si se operan a plena capacidad²¹. El problema radica más bien en la aplicación del proceso técnico incorporado a plantas y equipos de capacidad productiva creciente, a un mercado interno de limitada densidad o con tendencias a estancarse para algunas líneas de sustitución, fenómeno que genera situaciones de capacidad ociosa: en tal caso la relación técnica-capital/producto es inevitablemente alta.

El planteamiento, a más de ignorar las tendencias del progreso técnico, subestima las indivisibilidades del capital fijo y la limitada sustituibilidad que presenta con respecto a la fuerza de trabajo en la mayor parte de los procesos productivos²². De hecho, una vez elegida la línea de sustitución, automáticamente queda seleccionado el “paquete” tecnológico que ha de aplicarse, ante la ausencia de opciones en el mercado internacional de tecnología. Ello porque la competencia capitalista, así sea oligopólica, obliga a las empresas a utilizar las técnicas más productivas que puedan obtenerse en el mercado; y la única forma conocida de aumentar la productividad y la tasa de ganancia es utilizando más y mejores máquinas, técnicamente más eficientes. Esta ley del desarrollo capitalista hace aparecer utópicos y regresivos los intentos del Plan para Cerrar la Brecha y la política con que el actual Gobierno le da continuidad, de desarrollar tecnologías autóctonas para aplicarlas a procesos productivos, los cuales suponen para su producción una tecnología dada²³.

²¹ Este hecho es puesto de presente por M. Merhav, “Technological dependence, monopoly and growth”. Pergamon Press; 1969, p. 51.

²² Como puede claramente deducirse, parte de considerar una función de producción de características típicamente neoclásicas.

²³ Es de destacar, al respecto, que son los bienes de consumo duradero y de capital los que requieren una inversión de capital fijo menor por cada empleo generado comparada con las de industrias de bienes de consumo masivo e intermedios: la inversión promedio por empleo generado fue de \$ 124.000 en el período 1957-67 en los bienes de consumo no durable, de \$ 103.000 en los intermedios (petróleo excluido) y de sólo \$ 42.000 en los consumos duradero y de capital, según puede deducirse de las estadísticas derivadas de las encuestas del DANE. Estos datos desvirtúan el

Por último, el objetivo de ahorrar capital escaso difundiéndolo sectorialmente y atomizándolo en proyectos intensivos en mano de obra y de bajas economías de escala pueden conducir a un uso ineficiente (una más baja productividad marginal del capital, dentro del contexto neoclásico que subyace en el plan de desarrollo) por lo que se aumentaría el gasto de capital por unidad de producto y se llegaría a la postre a una tasa de acumulación decreciente para la economía en su conjunto. En relación con el nuevo modelo de desarrollo propuesto basado en la estrategia exportadora, conviene destacar las implicaciones de un esquema de acumulación que favorezca las técnicas "intensivas en mano de obra" sobre la capacidad competitiva internacional, así se cuenten con ventajas absolutas en materia salarial, ya que los costos salariales los ve el capitalista en relación con la productividad de la fuerza del trabajo ²⁴.

Otro aspecto que es interesante considerar es el contraste que el expresidente López hace entre la condición vulnerable del modelo sustitutivo frente a las coyunturas desfavorables en la capacidad para importar y la supuesta autonomía del modelo exportador. Si lo primero es cierto, aunque sus efectos puedan morigerarse apelando a una realización del presupuesto de divisas (por mecanismos tarifarios, cambiarios o de simple control cuantitativo), o al crédito externo para mantener el aparato productivo en funcionamiento y expansión, lo segundo lo es menos. Una economía exportadora sin un mercado doméstico en crecimiento que la sustente, es más susceptible de paralizarse frente a un colapso de los mercados externos y en tal caso la política económica presenta menos flexibilidad como no sea apelar a los subsidios directos, de efectos limitados ²⁵. La magnitud de la recesión industrial de 1975, causada en buena parte por la restricción de las exportaciones, pusieron de manifiesto la debilidad de un modelo de acumulación en contradicción con la expansión del mercado interno para los bienes exportados.

Los intentos de restablecer las condiciones de libre competencia y de dejar a las libres fuerzas de mercado el logro de la eficiencia económica, tanto al nivel de las empresas individuales como de toda la sociedad no

error bastante generalizado entre los economistas de creer que las industrias de bienes de consumo duradero y de maquinaria tienen una relación técnica capital/trabajo más alta que las industrias de bienes de consumo masivo. Por el contrario, el coeficiente es típicamente bajo en la industria de maquinaria.

²⁴ Los salarios promedio de los obreros de la producción industrial de México y Brasil eran, en 1970, sólo un 12 y un 14% del nivel de los E. U. Sin embargo, al reducirlos a términos de productividad (salarios/producción) tales diferencias salariales se ubican en 49 y 50%, respectivamente. P. Salama, op. cit., p. 23.

²⁵ Esto es puesto de presente por J. A. Bejarano en *Industrialización y Política Económica*. COLOMBIA HOY, Siglo XXI, 1978, p. 253.

sólo es irreal y demagógico, sino profundamente desfasado históricamente, si tenemos en cuenta que dentro de las condiciones de desarrollo dependiente y deformado, la economía —y no solamente la industria— desembocó en una estructura rígidamente monopolista u oligopolista. Y han sido precisamente las fuerzas del mercado, las propias leyes de desarrollo del capitalismo a nivel mundial y nacional, las que han conducido a la posición dominante que hoy tienen las empresas transnacionales en la industria y a la formación de los oligopolios nacionales entrelazados con los primeros. Presentar la aparición de una estructura monopólica como una deformación accidental del capitalismo en un sector, es desconocer sus leyes internas de funcionamiento que lo han llevado a nivel mundial, de un estadio de competencia a uno monopolista y más recientemente a una de internacionalización de los procesos productivos, dentro de un esquema nuevo de división del trabajo, como ya lo hemos señalado.

Puesto que el Plan y la política continuista de Turbay no contempla un control efectivo al monopolio, y la promoción a la pequeña y mediana industria es más nominal que real, la liberalización de las fuerzas del mercado (entendido por la eliminación del control de precios, tasas de interés y de cambio flexibles) habrá de traducirse en una mayor concentración de la producción industrial. La tendencia irreversible hacia la concentración y centralización del capital hará que las pequeñas unidades productivas tiendan a desaparecer así se presente un auge transitorio en el número de empresas pequeñas que prestan servicios auxiliares a los oligopolios²⁶.

En relación con la política de descentralización industrial, cabe anotar como una característica del capitalismo es su crecimiento desigual y deformado. La localización industrial se da no por razones de beneficio social, o de desarrollo regional, sino atendiendo al objetivo determinante de maximización de las ganancias para lo cual entran en consideración, además de los salarios, otros costos de producción (costo fabril más todos los gastos extraproductivos) tales como el costo de insumos, de transporte, etc. Por esto y por causas de orden histórico la acumulación capitalista en la industria —y en otros sectores— se concentró en los cuatro principales núcleos urbanos. Romper esta tendencia conlleva un plan de

²⁶ Se ha difundido la modalidad, por parte de las grandes empresas, de subcontratar ciertos procesos con pequeñas empresas de carácter familiar en las cuales la explotación de la fuerza de trabajo adquiere características inverosímiles. Esto opera principalmente en las ramas de confecciones, calzado y otros productos de cuero, etc. No obstante, mientras en 1972 los establecimientos con menos de 20 trabajadores ocupaban el 20% del empleo industrial, en junio de 1975 sólo tenían el 18.5% del total. De hecho la capacidad de generación de empleo de la pequeña industria es tradicionalmente inferior a la de la gran industria. Se desvirtúa así, de paso, el pretendido potencial de la pequeña industria —intensiva en el uso de mano de obra— de generar empleo.

desarrollo regional de tal magnitud que logre crear la infraestructura requerida por la industria. De lo contrario, los costos adicionales por las bajas economías externas que ofrecen las ciudades intermedias y pequeñas, sobrepasarán los beneficios derivados de las tasas de interés subsidiadas o del manejo preferencial de las licencias globales de importación. Lo anterior se ha evidenciado con las tendencias seguidas por la acumulación en los años recientes, de las cuales no se ha escapado la inversión extranjera sometida a un régimen taxativo: apelando al expediente de un contrato de exportación, el 68% de la ampliación de capital o de la inversión nueva en la industria se localiza en las ciudades de Bogotá, Cali y Medellín en los años 1975 y 1976²⁷.

4— COYUNTURA INDUSTRIAL 1974-78

Los antecedentes.

Desde finales de la década anterior el sector industrial entra en un período de rápida expansión de su aparato productivo, de diversificación de la producción —especialmente en el campo de los bienes de consumo duradero e intermedios— y en un proceso de integración vertical que amplía el mercado interindustrial. El hecho más importante del crecimiento capitalista en la industria lo constituye, sin embargo, la reorientación paulatina que se opera en el plano de la realización, al ampliarse a un ritmo acelerado las exportaciones manufacturadas y modificarse la composición de la demanda interna en favor de los bienes de consumo durable.

Se da con esto un período de expansión sostenida, producto de una aceleración de la acumulación y de una mayor utilización de la capacidad instalada que va desde 1968 hasta 1974. Creció el producto y el empleo industrial a tasas sin precedentes desde 1945-54. Fue también característico de este período la ampliación del control monopolista y la profundización de la penetración de las empresas transnacionales en ramas vitales de la industria con los consiguientes efectos no sólo en el dominio de los mercados y de los precios sino en la apropiación de la plusvalía social.

El auge industrial de este período tiene dos causas. En primer lugar, la política de promoción de exportaciones que se inaugura en 1967 con un marco de incentivos especialmente los contenidos en el Decreto 444 de 1967 y la adopción de una política de devaluación permanente, que mejo-

²⁷ La industria y el problema de la descentralización. CARTA FINANCIERA, Nº 37 ANIF, enero-febrero, 1978, p. 37.

ra artificialmente la capacidad competitiva de nuevos productos en el mercado internacional. Pero, si la política de promoción abre paso a una nueva estrategia de acumulación capitalista en el país, ella no explica por sí sola el auge sorprendente de las exportaciones que se da a partir de aquel año (ver Cuadro 1). El hecho decisivo lo constituyó el ciclo ascendente de la economía capitalista acompañado de una ampliación del comercio internacional y una inusitada permeabilidad de los mercados de los países capitalistas desarrollados a las manufacturas provenientes de los países subdesarrollados. En ello juega también un papel destacado el comportamiento de las empresas transnacionales con filiales en Colombia, que ya para 1974 llegaron el 15% de las exportaciones de manufacturas.

En segundo lugar, la demanda de las capas medias y altas favorecidas por la aguda redistribución del ingreso que se dio en el período y que explica la expansión de la industria de bienes de consumo duradero (automotriz, electrodomésticos) y no durable, especiales (alimentos enlatados, vestuario exclusivo). También se amplió la demanda interindustrial de bienes intermedios: productos químicos, materiales de la construcción. La expansión de la industria de materiales de construcción estuvo asociada, en 1973-74, al auge de la edificación dentro del marco del Plan de las Cuatro Estrategias.

En resumen, el producto industrial creció entre 1964-74 a una tasa anual promedio cercana al 9%. En el caso del empleo el crecimiento fue aún más sorprendente: alrededor de un 7% al año.

Mientras este auge industrial sin precedentes se daba, provocado por el ascenso de las exportaciones y el aumento de la demanda interna de las capas medias y altas, se opera un dramático empobrecimiento absoluto y relativo de los asalariados. Los salarios básicos reales promedio se redujeron en un 16% entre 1970 y 1974 mientras la participación de las remuneraciones del trabajo en el PIB a costo de factores disminuyó desde el 41% hasta un 36%. Esto llevó a una contracción o al estancamiento de la demanda de los bienes de consumo masivo, contrarrestada en algunos casos por la simultánea expansión de las exportaciones. Tal es la situación prevaleciente a mediados de 1974, cuando se inició el Gobierno del "mandato claro" que acaba de terminar.

La recesión de 1974-75: Primera crisis del modelo exportador.

La expansión industrial que se venía dando desde 1968 comenzó a declinar en el segundo semestre de 1974, cuando se conjugaron una serie de hechos que revirtieron sobre el nivel general de la actividad interna.

En 1975 la recesión industrial se acentúa de suerte que el resultado final sólo da un modesto incremento de 0.7% en el producto manufacturero ²⁸, sin precedentes en la historia reciente de la industrialización en Colombia. Las ramas más afectadas fueron la textil (—6.3%), tabaco (—19%), industria de la madera (—7.4%), industria de materiales de la construcción (—6.7%) y metalmecánica, excepto la industria automotriz ²⁹. La utilización de la capacidad instalada fue de sólo un 72% durante el año llegando a un 48% en la industria de madera y sus manufacturas. El empleo industrial, medido en el mes de diciembre de cada año, tuvo en 1975 un ligero incremento del 1.5%, pero debe tenerse en cuenta que a finales de este año se daban los síntomas de una recuperación.

Para el sector industrial la crisis se debió a la disminución de las exportaciones tanto en volumen como en precios, al estancamiento de la demanda interna para los bienes de consumo masivo, el encarecimiento de los precios de las importaciones y la incertidumbre que se creó entre los capitalistas por el estado de Emergencia Económica, la Reforma Tributaria y el vacío de directrices que creó la ausencia del plan indicativo, que sólo vino a ser producido a mediados de 1975. Veamos con algún detalle los dos primeros fenómenos.

a) *La crisis de las exportaciones.*

El ascendente avance de las exportaciones se interrumpió en 1974, a causa de las restricciones en el mercado mundial, provocada a su vez por la crisis capitalista, la más profunda y prolongada desde la Gran Depresión de los años 1929-1933. La crisis de superproducción en los países capitalistas desarrollados, que se entrelazó con un aumento de la inflación, trajo consigo una considerable subutilización del aparato productivo y una elevación de los volúmenes de desempleo. Ya desde finales de 1973, en aquellos países comenzó a descender el ritmo de incremento del producto social total y de la producción industrial y en 1974 la crisis se profundizó con una reducción directa de la producción en la Gran Bretaña, la República Federal Alemana y los Estados Unidos, descenso que se prolongó hasta 1975 cuando los efectos de la recesión toca al resto de países capitalistas.

En el conjunto de los países capitalistas desarrollados el producto social total creció en sólo 0.1% en 1974 y se redujo en 1.1% en 1975.

²⁸ Ver: "Nueva Serie de las Cuentas Nacionales de Colombia". Revista Banco de la República. Mayo 1978, p. 632.

²⁹ *Ibidem*, p. 637.

En lo que respecta a la producción industrial, se estancó en 1974 y disminuyó en un 5.9% en el año culminante de la crisis³⁰. En los dos años el volumen de las inversiones privadas en todas las esferas de la economía de los países capitalistas desarrollados se redujeron en promedio en un 10%, entre ellas las inversiones productivas en 45% y las destinadas a la construcción de vivienda en el 32%.

La quiebra de empresas industriales, financieras y comerciales sobrepasó los niveles de los años anteriores a la crisis, resultando a la postre una mayor monopolización de la riqueza social y del proceso productivo. El desempleo afectó a amplios sectores de trabajadores: en el transcurso de la crisis, el número de asalariados que perdieron su empleo llegó a 18 millones de personas, de acuerdo con datos de la Organización Internacional del Trabajo, OIT. Además, y a diferencia de todas las crisis mundiales del capitalismo anteriores, la de 1974-1975, estuvo acompañada de una intensa inflación, que en forma rápida aumentó el costo de vida: en el período que va desde julio de 1974 a diciembre de 1975 los precios de los artículos de amplio consumo aumentaron en un 18.7%, en el grupo de países a que nos hemos venido refiriendo. La disminución de los ingresos reales de la población, por el gran desempleo y por la pérdida en la capacidad adquisitiva de los salarios, llevó a una virtual reducción de los gastos en consumo.

La crisis capitalista trajo consigo una merma en el volumen de intercambio comercial internacional. Con respecto a 1974, las importaciones de los países capitalistas avanzados se redujeron en 1975 en un 11.6%, pero en mayor proporción los provenientes de los países dependientes. Debido a la reducción de la demanda de muchas materias primas y de bienes manufacturados, por parte de aquellos países, la actividad interna de los países exportadores resultó en mayor o menor medida afectada. En esta forma la crisis bien pronto se propagó a los países subdesarrollados no exportadores de petróleo. Debido a la reducción de la demanda de muchas materias primas y de bienes manufacturados por parte de aquellos países, la actividad interna de los países exportadores resultó seriamente afectada.

En Colombia las exportaciones manufacturadas se redujeron, en 1975, en un 8%; particularmente grave fue la reducción en textiles y confecciones (40%), madera y sus manufacturas (79%) y productos químicos (9.4%). El impacto de estas disminuciones tiene que verse en relación con el peso relativo que alcanzaron a tener las ventas al exterior dentro

³⁰ Economic Outlook. OCDE N° 11-20, 1972-76, citado en "La Crisis y el Proletariado" Instituto del Movimiento Obrero Internacional, Moscú, 1977.

de la producción interna. En 1974, año tope de las exportaciones de manufacturas, éstas representaron un 10.3% de la producción industrial, mientras el grupo de textiles, confecciones y calzado era de 19%. Si la relación se establece con el valor agregado bruto, las cifras se elevan al 25% y al 45%, respectivamente ³¹.

b) *Demanda agregada interna.*

La disminución de los salarios reales operada a partir de 1970, permite suponer un lento desenvolvimiento de la demanda proveniente de este tipo de ingreso, no obstante el notable incremento del empleo. Así, el fondo total de salarios básicos reales aumentó en sólo un 1.8% entre diciembre de 1970 y diciembre de 1974. Considerando las remuneraciones totales al trabajo, estas crecieron en 4.9% en 1974 y en sólo 1.5% en 1975 (ver Cuadros 2 y 3).

La disminución de los salarios reales promedio produjo un deterioro en los consumos de los trabajadores que se manifestaron, por ejemplo, en la disminución per cápita de la demanda de algunos productos manufacturados, mientras que, de otro lado, el consumo de tipo suntuario por parte de la mediana y alta burguesía tuvo incrementos sustanciales ³². Se detecta además un cambio notorio en la distribución del fondo total de salarios en favor de los niveles más bajos. Así, mientras el 50% de los afiliados al ISS con salarios más bajos recibía en diciembre de 1973 el 20.6% de la nómina mensual, en 1975 recibía el 25.4% y 29% en 1977 (ver Cuadro 4). Esta redistribución salarial se explica fundamentalmente, por la mayor iniciativa y decisión mostrada por la clase obrera en la lucha sindical y política, en relación con las capas medias y altas de asalariados, que ha impuesto elevaciones sucesivas del salario mínimo legal por el cual se rige entre el 50 y 60% de los asalariados. Ello también ha conducido a que en las convenciones colectivas se establezcan mejoras salariales con porcentajes de reajuste más elevadas para los salarios más bajos que para los medios y altos.

Lo anterior no implica, desde luego, que la demanda de bienes de consumo masivo haya tendido a aumentar, si se tiene en cuenta que las alzas de precios afectaron más al grupo de los alimentos y que éstos constituyen cerca del 50% de los consumos de las familias obreras, y una

³¹ Con base en las cifras del Cuadro 1 y de la Encuesta Anual Manufacturera, 1974 del DANE.

³² Informe Presidencial sobre el Estado de Emergencia Económica. Revista del Banco de la República, noviembre, 1974, p. 1554.

parte apreciable de estos alimentos se consumen en su estado fresco-natural. Esto implicó que los trabajadores con más bajos salarios tuvieran que reducir su demanda por bienes manufacturados.

Lo que importa destacar acá es el carácter contradictorio de la estrategia exportadora en relación con el mercado interno de bienes de consumo masivo. Las necesidades de mantener las exportaciones a precios competitivos impone la exigencia de una política de restricción salarial. Tal hecho lo expresaba el presidente López en su bien conocido discurso de Cúcuta:

“...Las exportaciones y por lo tanto el empleo dependen de mantener costos competitivos, es decir, una política de ingresos y salarios que no haga incompatible las cargas laborales con la competitividad internacional”³³.

La política de ingresos y salarios que en la práctica se impuso condujo a la redistribución acelerada del ingreso en favor de los capitalistas con la consiguiente reestructuración de la demanda agregada.

1976-77: *La recuperación.*

Desde finales de 1975, la actividad fabril entró en una franca recuperación bajo el estímulo de una reanimación parcial de las exportaciones y del mercado doméstico.

En lo que se refiere a las exportaciones en 1976 se recuperaron las de textiles en un 30%, cemento 39%, productos metálicos 49%. El total aumentó en un modesto 1.4%, a causa de la notable disminución de las exportaciones de alimentos manufacturados, principalmente azúcar (ver Cuadro 1).

La recuperación de la demanda interna está especialmente asociada a la “bonanza cafetera” y el auge del capitalismo emergente (ilegal) que no obstante beneficiar principalmente a unos reducidos grupos de la población (exportadores de café, grandes propietarios, traficantes directos), también se difundió en apreciables sectores de pequeños y medianos productores, cosecheros y auxiliares de tráfico, etc., que volcaron una capacidad adquisitiva mayor sobre la demanda industrial de productos de contrabando. El efecto difusor de las dos bonanzas se ha manifestado en un incremento del comercio y de servicios, en el fomento a la construcción, en la actividad especulativo-financiera, etc.

Como resultado de todo lo anterior el empleo “formal” aumentó a un ritmo anual cercano al 8%, entre 1976 y 1977, mientras de otra parte

³³ EL ESPECTADOR, mayo 26 de 1976.

se daba una verdadera explosión de “ocupados” en las actividades “informales” (vendedores ambulantes, contrabandistas y traficantes, etc.), hecho que ha provocado una disminución de los índices de desempleo en las principales ciudades³⁴. También se registra una leve mejoría de los salarios reales en algunas zonas rurales, hecho que estaría mostrando un cambio en las condiciones del mercado de trabajo en ese sector. No obstante el notable crecimiento del empleo, del orden del 7.7% en 1976, el fondo total de salarios reales sólo creció en 2.7%, al tiempo que se redujo su participación en el PIB. Ello nos lleva a concluir que la demanda interna por manufacturas puede estar modificando su composición en favor de los capitalistas, de los beneficiarios de la bonanza cafetera y del “capitalismo emergente” y en contra de los asalariados, especialmente de los sectores urbanos.

Las perspectivas inmediatas.

Es palpable la euforia de acumulación capitalista en este momento. En opinión de los grandes empresarios, 1978 se presenta como un año muy promisorio para la actividad industrial: tienen expectativas de crecimiento del orden del 20%³⁵, que sería el más alto alcanzado en la historia industrial del país. Las expectativas de crecimiento son especialmente optimistas en la industria metalmecánica, incluida la automotriz; se prevé también continuar el reequipamiento en la industria metalúrgica, de papel e imprentas.

El programa industrial del nuevo Gobierno se insinúa estar, en lo fundamental, sobre las mismas pautas del plan anterior y, en efecto, no es previsible que se rompa la continuidad en esta materia. La estrategia exportadora, sin embargo, tropezará en próximo futuro con el lento ritmo de crecimiento de los países capitalistas desarrollados y con una agudización de sus prácticas proteccionistas.

³⁴ La tasa promedio de desempleo en las cuatro principales ciudades se estimó en 12.3% en el II semestre de 1977. COYUNTURA ECONOMICA, abril, 1978.

³⁵ Encuesta Industrial de Fedesarrollo. I semestre, 1978.

CUADRO 1
EXPORTACIONES MANUFACTURADAS

(Millones de dólares Ctes.)

COD CIU	1972	1973	1974	1975	1976	1977
31 Alimentos, bebidas y tabaco	11.5	33.5	168.8	244.8	152.3	128.7
32 Textiles y confecciones	33.0	104.2	209.4	126.7	164.9	180.9
33 Madera y productos	7.4	17.8*	51.8	11.0	23.3	19.5
34 Papel e imprentas	9.9	16.0	26.6	34.3	42.4	49.2
35 Químicos	12.8	43.0	84.3	76.4	68.3	70.5
36 Minerales no metálicos	8.2	8.9	29.7	40.7	56.7	54.7
37 Metálicos básicos	1.7	27.7	9.5	6.5	7.0	5.9
38 Productos metálicos y máquinas	10.9	15.7	56.7	53.0	78.9	104.2
39 Otros	9.1	17.7	28.6	18.8	26.7	35.6
Total	104.5	284.3	665.4	612.2	620.5	649.2

* Estimaciones del autor.

FUENTE: 1971 "Las exportaciones colombianas de manufacturas 1963-71" H. Calvo y F. Escandón, FEDESARROLLO 1973.

1973-77 Registros de Exportación INCOMEX.

CUADRO 2
SALARIO PROMEDIO REAL MENSUAL *

Año	\$	Indice 70 = 100
1970	1.260	100
1971	1.170	93
1972	1.205	96
1973	1.068	85
1974	1.060	84
1975	1.283	86
1976	1.047	83
1977	1.024	81

* Salario básico promedio nacional en diciembre de cada año, deflactado por el IPC obrero (base 1970 = 100). No incluye prestaciones sociales.

FUENTE: ICSS, Informes Estadísticos Anuales. DANE, Índice de Precios al Consumidor.

CUADRO 3

REMUNERACION TOTAL REAL AL TRABAJO *
Y PARTICIPACION DE LA REMUNERACION EN EL PIB

Año	Miles de millones de \$	Tasa de crecimiento anual	Participación % en el PIB
1970	49.3	—	41.2
1971	52.2	5.9	41.5
1972	53.8	3.1	40.0
1973	54.7	1.7	37.6
1974	57.4	4.9	36.3
1975	58.3	1.5	36.5
1976	59.9	2.7	35.7

* Remuneración del trabajo, deflactado por IPC (base 1970 = 100). Se pone de presente lo aproximado de esta estimación pues los datos de remuneración incluyen los trabajadores rurales y el IPC se refiere a siete ciudades.

FUENTE: Cuentas Nacionales. Los datos de 1976 son provisionales y no oficiales.

CUADRO 4

PARTICIPACION DEL 50% DE LOS AFILIADOS AL ICSS
CON SALARIOS MAS BAJOS EN LA NOMINA TOTAL

Año	(Diciembre de cada año) %
1973	20.6
1974	25.3
1975	25.4
1976	26.8
1977	29.0

FUENTE: Cálculos del autor con base en los Informes Estadísticos del ICSS.