

**LA POLITICA DE INDUSTRIALIZACION CON BASE  
EN LAS VENTAJAS COMPARATIVAS REGIONALES**

**SANTIAGO ARAOZ**  
**Profesor de la Universidad**  
**de los Andes**

## PLAN DEL ARTICULO

### INTRODUCCION

- CRECIMIENTO ESPONTANEO
- LA PLANIFICACION COMO ARMA HACIA EL DESARROLLO DESCENTRALIZADO
- LA POLITICA INDUSTRIAL CON BASE EN LAS VENTAJAS COMPARATIVAS INTERNACIONALES Y REGIONALES
- CONCLUSIONES

### INTRODUCCION:

Al comparar desprevenidamente la realidad urbana colombiana con la del resto de los países latinoamericanos, se llega fácilmente a la conclusión de que nuestra situación no es tan mala. Pues si bien Bogotá cuenta con algo más del 12% de la población total del país, hay otras cuatro ciudades con más de 500.000 habitantes y por lo menos 30 con más de 100.000. Esta situación es notablemente mejor de la que se encuentra en países como Argentina, Perú y México.

Pero esa aceptable red urbana contrasta con una alta concentración industrial, pues en los 30 centros urbanos más importantes del país se genera el 94% del valor agregado industrial y el 92%

del empleo manufacturero; dentro de esos centros Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla representan el 67.7% del valor y el 71% del empleo industrial.

Una vez anotadas esas características, es bueno recordar cómo en Colombia el debate entre centralismo y descentralismo ha tenido vigencia permanente desde la Independencia. Aun cuando la temática haya variado el debate se perpetúa, así como en el siglo pasado fue inicialmente político, pasó luego a ser administrativo y hoy es fundamentalmente económico. ¿En términos de cuáles grupos humanos localizados en qué regiones del país van a financiar con su esfuerzo el desarrollo nacional y quiénes van a beneficiarse del mismo?

Frente a ese interrogante de qué regiones van a realizar el esfuerzo del desarrollo y cuáles van a beneficiarse de él se plantean básicamente dos tipos de respuesta, que implican alternativas de política económica diferentes.

La primera alternativa es la de aceptar y aun patrocinar el crecimiento espontáneo de la actividad económica, lo cual conduce a tomar una posición contemplativa frente al gigantismo urbano y a la acelerada concentración industrial.

La segunda alternativa, es la de efectuar un diagnóstico serio de la realidad urbana e industrial del país y de allí establecer las bases para planificar un desarrollo armónico nacional que persiga reducir las acusadas diferencias existentes y racionalizar la utilización de los recursos.

Aun cuando las dos alternativas mencionadas no se dan completamente puras en ningún país del mundo, cualquier voluntad política debe optar por darle un mayor énfasis a una u otra.

Dados los rasgos del proceso histórico del caso colombiano que han llevado a las desigualdades regionales y sociales existentes, se impone la planificación de una política de desarrollo armónico, que sobre el área específica del crecimiento industrial junto con sus implicaciones urbanas, busque una reducción de las diferencias existentes por medio del estímulo a regiones con potencial del crecimiento y del aprovechamiento de las condiciones de ventajas actualmente no utilizadas.

## **EL CRECIMIENTO ESPONTANEO**

Las fuerzas espontáneas de la actividad económica tienden a estimular en forma definitiva el gigantismo urbano y la alta concentración industrial.

En las últimas décadas el fenómeno social dominante en Colombia ha sido el acelerado crecimiento de los mayores centros urbanos, que se explica por las altas tasas de crecimiento demográfico, pero fundamentalmente por el irreversible fenómeno de la migración rural-urbana.

El crecimiento industrial igualmente espontáneo en nuestro país y condicionado entre otras razones: por los rasgos histórico-económicos de la actividad manufacturera, por la ubicación y escasa movilidad del capital, por la disponibilidad de mano de obra especializada, por las fuentes de materias primas, por la disponibilidad de energía, por la ley de gravitación del mercado y por los malos transportes y su alto costo ha llevado a una alta concentración de la actividad industrial colombiana.

Numerosos técnicos parecen no preocuparse por las características que emplean a tomar esos fenómenos, al preguntarse: ¿Debemos preocuparnos por las regiones? ¿No sería mejor preocuparnos por el bienestar de las gentes y buscarles una mejor localización en áreas de desarrollo potencial mayor, teniendo en cuenta el beneficio nacional y no el "equilibrio" regional? La conclusión a la cual lleva ese tipo de posiciones es que las cosas como van, van bien, y que tal vez razonable será en un futuro (desde luego no determinado) empezar a corregir los errores causados.

Pero el crecimiento absolutamente espontáneo ya está siendo juzgado acervamente por los países desarrollados que lo han vivido, pues tal vez ha creado más problemas de lo que ha resuelto, al poner en evidencia la crisis de las grandes ciudades, la débil y lenta integración nacional de ciertas minorías, la escasez energética, el agotamiento y corrupción de los recursos naturales, etc.

¿Para qué nosotros vamos a repetir errores que otros están intentando corregir?

Además en nuestro caso, el crecimiento espontáneo y en consecuencia marcadamente desigual, ha sido un factor importante para acusar la mala distribución de la riqueza y el ingreso, al aumentar las diferencias existentes. Al mismo tiempo que empiezan a ser muy delicados, problemas tales como hacinamiento de la población en las ciudades y el desempleo urbano, mientras se desperdician recursos y se subutilizan el capital social y la infraestructura en otras zonas.

A su vez las fuerzas libres de la actividad económica tienden a auto alimentarse agravando la situación, pues el desarrollo desigual que favorece a los centros urbanos mayores y a sus inmediatas zonas de influencia, los hace notablemente más poderosos y en consecuencia más exigentes, es decir que el poder y la influencia que ya han logrado lo orientan hacia su beneficio, presionando al nivel nacional para lograr mayor autonomía y mayor participación administrativa y presupuestal y actuando sobre las regiones pobres circunvecinas como centros de dominación.

A su vez las acusadas diferencias entre las regiones crean una serie de tensiones de tipo social y aún cultural que eventualmente se puede traducir en inestabilidad política y conflictos, pero que de todas formas dificultan la creación de las bases para lograr un mínimo de consenso nacional. En el sentido de que ciertas regiones solo participan muy débilmente de la vida nacional y no se sentirán integradas al proceso de decisiones y a los beneficios que de allí se desprenden y en consecuencia aportarán poco para darle contenido nacional a la tarea del progreso.

De las consideraciones anteriores se desprende que el estado moderno en un país como el nuestro debe actuar activamente frente al problema del desarrollo desigual.

## **LA PLANIFICACION COMO ARMA HACIA EL DESARROLLO DESCENTRALIZADO**

La intervención del estado en la mayoría de los terrenos de la vida comunitaria es desde luego indispensable y comúnmente aceptada. La tendencia moderna de esa intervención es en el sentido de que el esfuerzo de su acción debe dirigirse más a profundizar su influencia que a aumentar indefinidamente su extensión, es decir más hacia controlar realmente los puntos claves de la vida comunitaria que hacia intentar influir superficialmente sobre la actividad nacional.

Es así como en lo relativo a la vida económica el estado moderno debe aceptar que los 3 objetivos básicos de su política económica son:

- a) Aumentar el ingreso nacional;
- b) Lograr un crecimiento estable del sistema económico; y
- c) Mejorar la distribución del ingreso que genera el sistema.

Para el cumplimiento de estos 3 grandes objetivos el estado contemporáneo cuenta con el arma de la planificación, que en el último término es la forma de intervención estatal más técnica y objetiva.

La planificación es un procedimiento técnico que opera con metas políticas. Busca conciliar metas y medios, para lo cual debe conocer unos y otros. En consecuencia para su eficaz aplicación se

debe empezar por precisar qué se quiere lograr y con qué medios se cuenta para lograrlo.

Si, la gran meta general que se persigue es la de impulsar el desarrollo y simultáneamente buscar una distribución más equitativa de las oportunidades, del ingreso y de la riqueza, para que los frutos del progreso lleguen a todos los ciudadanos una estrategia regional se impone. Esta última deberá tener como objetivo primordial elevar el nivel de vida de las regiones aún cuando no necesariamente pretender igualarlo.

Para dar pasos hacia las metas establecidas, el proceso de planificación debe hacer un inventario de los medios con los cuales se puede contar, para luego clasificarlos por prioridades de acuerdo con su eficacia.

Con el objeto de establecer una política de descentralización industrial que integrada a los planes generales cumpla las metas de descentralización se deberá proceder de una manera semejante.

#### **LA POLÍTICA INDUSTRIAL CON BASE EN LAS VENTAJAS COMPARATIVAS INTERNACIONALES Y REGIONALES.**

Como se ha visto, una política industrial consistente, es un elemento muy importante dentro de la búsqueda del desarrollo armónico, que en Colombia debe tener como prioridades específicas de descentralización por lo menos las siguientes:

a) Detener la hipertrofia de las 4 ciudades mayores del país.

b) Impulsar la creación de empleo y equilibrar la distribución territorial del ingreso y la riqueza.

c) Desarrollar las regiones potencialmente ricas y desocupadas a través del aprovechamiento de sus ventajas comparativas para aumentar la producción nacional.

Todo con el objeto de aumentar el aporte del sector industrial en el Producto Bruto Interno Colombiano y dar estímulos al sector para que cumpla papel importante en la solución a los problemas del empleo y del crecimiento desigual.

Para formular una política industrial en esos términos se requiere empezar por evaluar lo que ha sido el desarrollo del sector.

En las últimas décadas el desarrollo industrial colombiano se ha orientado por la política de sustitución de importaciones apoyada sobre la base del proteccionismo externo, y como lo hemos visto, en un ambiente de crecimiento espontáneo.

La política de sustitución de importaciones ya cumplió su cometido y hoy se empieza a mostrar como obsoleta, pues la realidad manufacturera del país muestra una situación en la cual se empezaban a subsistir bienes de consumo a largo plazo y algunos bienes de capital. Es obvio que no se puede continuar en esa línea que llevaría hacia una absurda auto suficiencia industrial que ni siquiera la han intentado países desarrollados con muchísimos más recursos humanos y de capital que el nuestro.

Por el contrario, lo lógico es que una vez cimentada la base manufacturera que hoy existe en el país, se debe proceder a estimular una serie de áreas prioritarias que hagan competitiva la industria nacional en los mercados mundiales a través de la utilización eficiente de las ventajas comparativas colombianas.

blanas tales como: el bajo costo de la mano de obra, la buena localización geográfica del país y la relativa abundancia de ciertas materias primas: la madera, el cuero, el carbón, etc. Sin olvidar que dadas las condiciones en que se presenta la economía mundial, y en especial la previsible escasez de alimentos en los próximos años, el estado colombiano debería apoyar fuertemente las nacientes agroindustrias.

Para que la política industrial sea realmente efectiva y cumpla el efecto descentralizado que nos preocupa, debe llevarse hasta la dimensión regional, es decir se deben inventariar los recursos y posibilidades de los diversos centros urbanos y todas las áreas geográficas del país para identificar allí, las potenciales ventajas comparativas hasta hoy desperdiciadas. Una vez establecidas las potencialidades regionales, éstas se deberán ver a la luz de las prioridades nacionales, mencionadas anteriormente, de esta confrontación se deberán identificar las ramas de interés preferente y las zonas geográficas de especial interés, para que después de algunos refinamientos el estado pueda establecer qué industrias específicas en qué regiones específicas, deberán estimularse por medio de acciones concertadas.

Para lograr los efectos de las acciones concertadas hacia el apoyo de la descentralización regional que estimule industrias específicas en regiones específicas se deben tomar medidas concretas en terrenos no exclusivamente de la política industrial, que ataquen los bloqueos ancestrales al impulso empresarial en las regiones dominadas del territorio nacional.

Esas medidas concretas deben ser tomadas en áreas tales como las siguientes:

a) **Financiamiento:** estableciendo condiciones de ventaja para los sectores rezagados y para la explotación trabajo intensivo, al mismo tiempo que se apoyan las industrias nacientes, al orientar el crédito con base en la capacidad productiva y no exclusivamente en la capacidad de pago.

b) **Mejoras en la infraestructura de regiones atrazadas con posibilidades de desarrollo:** se podrá acelerar el equipamiento eléctrico de áreas tales como los Santanderes, el Tolima, la Costa Atlántica y el Magdalena medio; mejorando las condiciones del transporte de carga sin olvidar la posible rehabilitación de los ferrocarriles y las vías fluviales, etc.

c) **Divulgación de nuevas tecnologías que mejoren la productividad:** se deben estudiar experiencias de países que han empleado tecnologías de explotación intensiva de mano de obra y divulgar ampliamente esos procedimientos, sin olvidar dar estímulos eficientes a la inventiva nacional.

d) **Generalizar el acceso a la información relevante y facilitar la tramitación frente a los organismos del estado, para dar incentivos a potenciales inversionistas y evitar pérdidas de tiempo y esfuerzo.**

e) **Apoyar en las regiones la formación del ahorro y la inversión, allí mismo, para evitar su absorción por los grandes centros.**

f) **Establecer un sistema nacional de asistencia técnica e industrial en ciudades medias, eventualmente a través de sus universidades.**

g) **Racionalizar el mercado de la producción industrial con sistemas nacio-**

nales que garanticen una buena distribución en el espacio y en el tiempo.

h) Apoyar el crecimiento de la artesanía en todas sus formas y darle especial impulso a las agroindustrias.

Las anteriores son algunas de las medidas que deben ser tomadas para iniciar un proceso de descentralización industrial. Pero para contrarrestar la tendencia natural hacia el desequilibrio regional el estado debe actuar como un todo utilizando su instrumento del control sobre los ingresos y los gastos públicos que pueden llegar a cumplir una misión importante como factores de equilibrio entre las regiones y los sectores del país, al mismo tiempo que debe desconcentrar su acción al habilitar a sus representantes en las provincias para ejercer su autoridad con mayor autonomía y tomar decisiones con menos dilación.

Una política industrial sobre esas bases es urgente y apoyada en otra serie de medidas que actúen directamente sobre los factores dinámicos de la red urbana colombiana logrará en un mediano plazo, una disminución de las acusadas desigualdades existentes.

## CONCLUSIONES

Entre las manifestaciones de la desigualdad en la sociedad colombiana hay dos especialmente marcadas, aquellas que se presentan entre la ciudad y el campo y aquellas que se presentan entre las cuatro grandes ciudades y el resto del país.

Tomar una actitud pasiva frente al agravamiento cotidiano de esas diferencias equivale a ignorar los problemas deliberadamente o a reducirles su tamaño irresponsablemente.

Por lo tanto es necesario asumir una agresiva política que lleve a aumentar la participación de la mayoría de las regiones del país y que estimule en forma decidida su actitud económica.

Para ello, se requiere utilizar el arma de la planificación como instrumento moderno de intervención estatal, en el cual se integre una política industrial que aproveche las ventajas comparativas del sector tanto en la dimensión internacional como regional, para aumentar la participación del mismo en el P.B.I. del país y para aportar soluciones a los problemas del empleo y del crecimiento desigual.

Para que la política industrial trazada sea efectiva, en términos de disminuir las diferencias entre las regiones se deben evaluar las ventajas comparativas que aquellas ofrezcan, lo mismo que su real potencial de crecimiento para luego identificar qué industrias específicas en qué áreas geográficas específicas merecen estimularse y apoyarse con medidas concretas tomadas en el terreno económico y administrativo.

Solo iniciando con cierta urgencia acciones en ese sentido, se podrán mejorar las condiciones de la explotación industrial colombiana y disminuir a lo menos parcialmente las desigualdades existentes.