

Elementos estructurales de la recesión industrial en Colombia

**Leonidas Mora
Riveros**

*Profesor asistente del
departamento de Economía,
Universidad Nacional.*

La duración y profundidad de la recesión que agobia a la industria colombiana desde 1980 han rebasado la capacidad explicativa de los diagnósticos tradicionales que asocian el comportamiento del sector, con movimientos coyunturales de la economía o con cambios transitorios de la política económica.

Tales diagnósticos van, desde los inspirados por la corriente de pensamiento keynesiano que ven en el debilitamiento de la demanda efectiva la causa fundamental de la crisis, hasta los que atribuyen al desmonte parcial de las excepcionales condiciones que tuvo el capital para su expansión en la etapa sustantiva de importaciones, para la explicación del retroceso industrial.

Nos proponemos acá aportar algunos elementos de análisis para sustentar el punto de vista de que son las condiciones prevalecientes al interior de la estructura industrial, las que han conducido al sector a un virtual estancamiento de su proceso de acumulación y al deterioro de sus fuentes dinámicas de expansión. La manifestación más visible son los bajos niveles de productividad y una pobre capacidad competitiva que se han puesto de manifiesto en la incapacidad de mantener y acrecentar la modesta penetración que realizó en el mercado internacional con algunos productos y de poder ajustarse a las cambiantes condiciones del mercado interno. Las causas últimas de la crisis industrial deben ubicarse entonces no en factores coyunturales que, si bien fueron los detonantes de una situación incubada desde tiempo atrás, no explican por sí mismas todo el problema. A nivel de la demanda, debe señalarse que los cambios operados en la distribución del ingreso desde comienzos de la década de 1970, vienen a constituirse en el elemento estructural que

aflora cuando el efecto de la bonanza del sector externo desaparece y la reducción misma de las exportaciones obliga a las empresas exportadoras a acudir al mercado interno para la realización.

POLITICA ECONOMICA Y ESTRUCTURA INDUSTRIAL

Como es bien sabido, los instrumentos de política económica privilegiados en la etapa de sustitución de importaciones que se impuso en Colombia como estrategia de industrialización desde los años 1950, bajo la tutela intelectual de la CEPAL, consistieron básicamente en altos aranceles, controles cuantitativos de las importaciones, tasa de cambio sobrevaluada y crédito de fomento a las empresas con tasas de interés subsidiadas. Estos instrumentos se combinaron en el curso del tiempo de una y otra forma, de acuerdo a la evolución del sector externo, pero el resultado fue siempre el mismo: mantener una elevada protección efectiva a la industria, es decir una alta capacidad de competencia frente a las importaciones, no por la vía de un mejoramiento de la productividad sino a través de un sistema artificial de precios relativos. El esquema de protección establecido era diferencial, de acuerdo al modelo rígidamente multietápico de la industrialización: alta para las industrias de bienes de consumo no durables, en cuyas etapas finales de elaboración empezó la sustitución, y baja o negativa en la de bienes intermedios y de capital. La lógica de este proceso resultó bien curiosa desde el punto de vista de una estrategia de desarrollo económico y tiene sus antecedentes lejanos en la reforma arancelaria de 1931 (Ley 62 de 1931) que tuvo el doble propósito de resolver la crisis cambiaria resultante de la caída vertical de las exportaciones, al proyectarse en el país los efectos de la gran depresión, de un lado, y como medida de “protección a las industrias nacionales, en momentos en que todos los pueblos se encierran dentro de altas barreras aduaneras...”¹, de otro.

1. Ver L. Ospina Vásquez: “Industria y Protección en Colombia”, E.S.F. 1955 pg. 458 y ss. Aunque las reformas aduaneras de 1931, en la práctica optaban por una protección externa, inicialmente no formaban parte de un programa de industrialización del país de carácter permanente, sino más bien como medidas de emergencia. La intención proteccionista vino después, cuando se vio dinamizada la producción doméstica y numerosas empresas pequeñas se establecieron estimuladas por los altos precios que tomaron los bienes afectados por el nuevo arancel. El tránsito hacia el proteccionismo no estuvo exento de encarnizados debates y es bueno recordar que el Presidente Olaya, un librecambista a ultranza, afirmaba en el mensaje al Congreso de 1934, que la

La política comercial consistió entonces en prohibir o imponer elevados aranceles a los bienes de consumo cuyas importaciones se consideraban como "no necesarias" para el país, a cambio de bajos aranceles para las materias primas y bienes de capital.

El arancel aduanero de 1931, por estar determinado sobre una base "ad valorem", perdió eficiencia proteccionista con el tiempo, pero vino a ser reforzado con la reforma de 1950 (Decr. 2218) y con los controles cambiarios adoptados en 1951, al tiempo que se establecían amplias líneas de crédito de fomento industrial. Al mismo tiempo la inversión extranjera en la industria afluyó al país a partir de 1950, como efecto de la nueva política consciente y sistemáticamente proteccionista y para captar las ventajas de la ampliación del mercado interno operada durante los 20 años de expansión sustentada en lo fundamental en el capital nacional. En tales condiciones la industria vivió un jalón definitivo durante la mayor parte de la década de 1950, favorecida por una bonanza cambiaria sin precedentes y por el despegue de la agricultura capitalista de alta productividad.

Los instrumentos de política surtieron el efecto de modificar sustancialmente la composición de las importaciones, reduciendo el peso de los bienes de consumo no duradero desde un 14% en el período 1949/51 a un 2.5% en 1966/67, al tiempo que los bienes de capital pasaban de un 44% a un 65% del total importado. Los altos precios internos que alcanzaron esos bienes "no necesarios" y la elevada protección interna, hicieron de la industria sustitutiva de importaciones una actividad con tasas de ganancia significativamente mayores que el promedio, y ello aseguró un proceso de acumulación, sometido a los avatares de crisis periódicas en la balanza de pagos pero en general siempre en ascenso. El producto industrial se cuadruplicó entre 1950 y 1975 y su participación en el PIB de la economía avanzó del 14% al 23% en ese lapso¹.

Cumplida una sustitución básica en los bienes de consumo no duradero en el primer período 1930/50, la mayor parte de los nuevos

protección debía cuidarse de no ser "demasiado gravosa para los consumidores... y que no se preste a la creación de industrias artificiales, que no corresponda a una verdadera creación de riqueza, sino que son por lo general adaptaciones y transformaciones de materias primas extranjeras".

1. La cifra de 1975 corresponde al nuevo sistema de cuentas nacionales del DANE.

desarrollos industriales que se llevaron a cabo entre 1950 y 1975 se centraron en las líneas de bienes intermedios (papel, productos químicos, de caucho, productos metálicos, derivados del petróleo) en los que se destaca la intensa participación de la inversión extranjera.

En el período 1957-67 la industria enfrentó severas restricciones cambiarias que dificultaban la conversión del creciente ahorro interno en inversión productiva. No obstante, si las penurias cambiarias eran por una parte un obstáculo para la acumulación y para el funcionamiento de la industria, por otra se constituían en el acicate más poderoso para abrir nuevas líneas de sustitución. Así, la reforma arancelaria de 1959, elevó las tarifas para una amplia gama de productos intermedios, muchos de los cuales fueron incorporados a la producción doméstica durante la década de 1960. La industria sustitutiva recibió nuevos estímulos con la reforma tributaria de 1960 (Ley 81) con un generoso régimen de exenciones para las nuevas empresas de industrias básicas y para las empresas metalmeccánicas que utilizaran productos de Paz del Río. La agudización del déficit en la balanza de pagos en 1964 llevó al gobierno a cerrar transitoriamente las importaciones, mientras expedía una nueva reforma arancelaria orientada a racionalizar al máximo el escaso fondo de reservas y asignarlas a las importaciones más esenciales. Finalmente, desde comienzos de la década de 1960, se hicieron avances en el caso de los bienes de consumo duradero y de equipos no complejos de capital bajo la modalidad del ensamblaje, manteniendo aún un elevado contenido importado de componentes y en materia de tecnología.

En resumen, gracias a los instrumentos de política económica de que se valió la estrategia de industrialización que se acaba de esbozar, la participación de la producción interna dentro del mercado de manufacturas del país pasó, entre 1950 y 1975, del 94% al 98% en el grupo de artículos de consumo no duradero, de 61% a 78% en el de bienes intermedios y de 16% al 58% en los de consumo durable y equipos de capital¹. La dinámica del desenvolvimiento fue distinta para cada uno de los grupos de bienes, pues mientras los de consumo no duradero crecieron a una tasa anual promedio del 5% entre 1953-67, los de consumo duradero lo hicieron en 8%, los intermedios en 9% y los de

1. Según *La Economía Colombiana, 1950-75*, revista de Planeación y Desarrollo. DNP. Oct. Dic. 1977, pág. 189.

capital en 11%¹. La tasa de crecimiento se redujo ostensiblemente en el período de mayor crisis cambiaria 1964/67 y cuando se hizo evidente el agotamiento de las posibilidades de expansión del mercado interno para bienes no durables. En ese lapso tales industrias crecieron a una tasa de menos del 1%, en tanto que las “industrias de punta” (intermedios) lo hacían al 8% y los bienes de capital enfrentaban limitaciones cambiarias y su expansión fue de sólo 3.6%. En el período se produjo un notable cambio en la composición de la oferta industrial y el primer grupo de bienes pasó de ser un 54% de la producción a un 38%, espacio que fue ganado por los bienes intermedios hasta llegar a ser 51% y en menor medida por los bienes de capital y consumo duradero con un salto del 7% al 10%. Esta composición de la producción se mantiene en lo fundamental hasta la fecha.

No obstante los logros alcanzados por el proceso sustitutivo, el edificio industrial colombiano se fue construyendo sobre bases poco sólidas y en su avance se fueron incubando los factores de su propia debilidad estructural, debilidad que se puso de manifiesto cuando una fracción de la burguesía colombiana intentó introducir ajustes al modelo de acumulación para ponerlo a tono con las nuevas condiciones impuestas por la reestructuración de la división internacional del trabajo y el llamado redespiegue industrial hacia los países de menores costos salariales y fiscales. El sector industrial presentaba por lo menos dos limitaciones serias en su estructura, ambas derivadas del curso inevitable que tomó la dinámica de la sustitución y de la distorsión de costos y precios que la elevada protección introdujo. La primera, los bajos niveles de productividad y por lo tanto de competitividad del producto, como resultado de los bajos ritmos de innovación tecnológica y, durante la década de 1970, de la desaceleración en la acumulación de capital productivo. La segunda, la composición misma de la oferta industrial al paralizarse la sustitución de importaciones en el umbral de la industria de bienes de capital y de bienes de consumo durable, sin traspasar en lo fundamental el escalón del simple ensamblaje de componentes SKD de origen importado, con paquetes tecnológicos bien especificados. La fabricación de maquinaria y equipo no ha logrado superar el 10% del producto industrial, reduciéndose al mínimo las ventajas de un subsec-

1. Ver *Desarrollo Económico de Colombia, problemas y perspectivas*. Informe del Banco Mundial, 1970, pág. 170.

tor que por su propia naturaleza es propagador de progreso tecnológico y generador de un dinámico mercado interindustrial.

El primer ajuste de importancia en el modelo de industrialización vigente desde la década de 1930 se dio en 1967 con la adopción del régimen integral de promoción de exportaciones nuevas (Decreto 444 o Estatuto Cambiario) que sin romper los mecanismos de protección a la industria le abría un nuevo espacio vital para la realización en un momento en que el crecimiento del mercado interno para las manufacturas sustituidas se encontraba perdiendo vigor debido al fracaso del reformismo agrario, la rápida concentración del ingreso y la reducida escala de la sustitución en el campo de la maquinaria y equipo. Ciertamente la estrategia iba más lejos que el simple diseño de un esquema de incentivos monetarios y administrativos para reorientar hacia el mercado externo una estructura productiva dirigida hacia el mercado doméstico: para ser duradera se tenía que apoyar en posibilidades reales de costos competitivos a nivel internacional.

En el plano político la racionalidad implícita de la política de promoción de exportaciones era eludir las grandes transformaciones económicas y sociales necesarias para ampliar la dimensión del mercado interno con miras a profundizar la sustitución en el campo de los bienes de capital. La burguesía industrial optó por el camino más expedito de basarse en los avances alcanzados por las industrias sustitutivas más domesticadas (textiles, confecciones, calzado, productos de cuero) para lanzarse a la conquista de los mercados internacionales contando con un régimen de subsidios tributarios, cambiarios y crediticios excepcionalmente favorable que puede denominarse como "proteccionismo exportador". La tasa de cambio real aumentó en un 17% entre 1967 y 1974 y los beneficios por concepto del CAT y el crédito de PROEXPO, fueron en promedio el 16% del valor de las exportaciones en ese lapso que, de entrada, al suponerse una rotación del capital de dos veces por año hicieron aumentar la tasa de ganancia entre un 35% y 40%¹. A esto debe agregarse los subsidios, de más difícil cuantificación, representados por la actividad de promoción en los mercados externos realizada por PROEXPO y la política integracionista que por entonces se desarrollaba y cuya expresión más concreta fue la firma del Acuerdo de Cartagena en 1969.

1. Ver Jesús Bejarano. "Industrialización y política económica", en Colombia Hoy; siglo XXI. Ed. pág. 247.

La nueva estrategia exportadora tuvo la buena fortuna de contar con un ciclo expansivo de los países capitalistas desarrollados que llevó aparejado un auge sin precedentes del comercio mundial, especialmente de manufacturas. En efecto, mientras las exportaciones totales de los países subdesarrollados aumentaron a un ritmo anual del 8% entre 1965-73, las de manufacturas lo hicieron en 16%; ello significó que estos países aumentaron su participación en las importaciones de bienes manufacturados de los países capitalistas industriales desde un 5% en 1962, a 10% en 1975 y a 13% en 1980¹. En Colombia las exportaciones de manufacturas aumentaron a ritmos igualmente impresionantes entre 1968 y 1974, pasando de menos de \$70 millones de dólares a \$660 millones. Se estima que dos terceras partes de tal aumento se explica por las condiciones de competitividad obtenidas por las empresas exportadoras, bien sea por un mejoramiento de la productividad durante la etapa de crecimiento hacia adentro o bien por el conjunto de subsidios y actividades de promoción consignadas en el Estatuto Cambiario. La tercera parte restante debe atribuirse a la apertura del comercio mundial². No obstante los logros iniciales, de las exportaciones colombianas, debe señalarse que estos fueron menores que los obtenidos por otros países como los del Sudeste Asiático, convertidos en un breve plazo desde mediados de la década de 1960 en plataformas de ensamblaje de las empresas transnacionales.

Es indudable que la industria colombiana recibió un influjo dinamizador de las exportaciones para la producción y la generación de empleo, en un momento en que las industrias de bienes de consumo no duradero enfrentaban serias limitaciones en el mercado interno que tendían a resolverse por el expediente de la diferenciación del producto con escalas de producción cada vez más reducidas y, por lo tanto, costos unitarios más elevados. La sustitución era vigorosa en el campo del ensamblaje de bienes de consumo durable en el que las bajas economías de escala era la característica predominante. La producción y el empleo se expandieron a un ritmo promedio anual de 7% y 8.5%, respectivamente durante los siete primeros años de la nueva estrategia, pero debe advertirse que no todo el impulso provino del auge exportador. Tam-

1. *Informe sobre el desarrollo mundial 1983*, Banco Mundial.

2. Ver: Jan P. Wogart. *Industrialization in Colombia, Policies, Patterns, Perspectives*, Kieler studien 1978, pág. 121 y ss.

bién contribuyó a jalonar el crecimiento industrial, la expansión del ensamblaje automotriz y de algunas líneas de bienes de consumo duradero, ramas en las que la contribución de la sustitución de importaciones al aumento del producto es significativamente positiva. Al descomponer el crecimiento industrial se tiene que, si para el período 1958/67 la demanda doméstica contribuye con un 77% del aumento, las exportaciones lo hicieron en 16% y la sustitución de importaciones en 7%, para el período 1968/77 la contribución de la demanda interna se redujo a 62% y la de las exportaciones aumentó a 36%, mientras que la sustitución de importaciones fue de sólo 2%¹.

El propósito del anterior resumen no ha sido el de analizar un proceso que, por lo demás, es suficientemente conocido, sino ilustrar el punto de que el proceso de industrialización tanto en su etapa sustitutiva, como en la de promoción de exportaciones, contó con un régimen de protección y de subsidios excepcionales a cargo de toda la sociedad. El hecho como tal no sería de suyo problemático si ello hubiera significado la formación de una amplia y sólida estructura industrial con altos niveles de productividad y creciente generación de empleo. De las evaluaciones que se han hecho del proceso en la perspectiva histórica del desarrollo económico del país, se deducen serias dudas acerca del logro de tales objetivos en una dimensión apreciable. Ciertamente que el proceso no puede verse en términos tan restringidos que los ve Hirschman para América Latina cuando afirma que "se esperaba que el proceso de industrialización cambiaría el orden social y todo lo que hizo finalmente fue producir manufacturas". Visto en un contexto económico y social más amplio, el crecimiento industrial hizo mucho más que producir manufacturas en la medida que jalonó el desarrollo capitalista en el campo, al expandir el mercado intersectorial de materias primas agrícolas y contribuyó al acelerado proceso de urbanización de la población colombiana al llegar a ocupar el 7% de la fuerza de trabajo en su sector

1. Ver: R. Chica. "Una descripción de la evolución de la estructura industrial colombiana 1958-80", CEDE, 1982. El período 1968/77, puede ser sin embargo, poco significativo por comprender dos subperíodos en los que el comportamiento de las variables es bien distinto. Así, mientras entre 1967/74, las exportaciones crecen aceleradamente entre 1975-77 se estancan. La sustitución de importaciones pudo haber contribuido a la industrialización en el primer subperíodo pero ser negativa en el segundo, en razón de la balanza cambiaria y de la liberación de importaciones.

fabril (establecimientos industriales de más de 10 trabajadores) y un 8.4% en el sector de microempresas (menos de 10 trabajadores)¹.

Sin embargo, la industria colombiana presenta dos graves limitaciones en su estructura productiva que se han mencionado y que responden en gran parte por la recesión en que se debate el sector desde 1980. De un lado, el lento ritmo de inversión y de cambio tecnológico que ha caracterizado la acumulación de capital desde finales de la década de 1960². De otro, el pobre avance logrado en la sustitución de bienes de capital que estranguló el desarrollo de un mercado intersectorial y por lo tanto una mayor integración vertical de la industria.

EL LENTO RITMO DE INVERSIÓN Y DE CAMBIO TECNOLÓGICO: EL CENTRO NODAL DE LA CRISIS INDUSTRIAL

El ritmo de inversión y de cambio tecnológico en la industria fue particularmente elevado en los años 1960 no obstante las severas restricciones cambiarias en que se debatió la economía colombiana por entonces. Entre 1960-67 se dio un verdadero jalón a la inversión industrial con propósitos sustitutivos³. La inversión neta creció a una tasa anual promedio del 18% y el coeficiente con respecto al PIB industrial alcanzó un promedio del 20%. No cabe duda que las medidas de política económica de protección y fomento tomadas en los dos primeros años del Frente Nacional en el campo arancelario y tributario y la creación en 1961 del Fondo de Inversiones Privadas para atender las necesidades de financiamiento de las grandes empresas, resultaron eficaces para impulsar la acumulación de capital en la industria. Por otra parte, y dentro de la estrategia continental de emergencia de la Alianza para el

1. Según cálculos del SENA, en *Bases de conceptualización del sector informal y cuantificación a nivel nacional y departamental*, 1982.

2. Este punto es planteado también por Jesús A. Bejarano en: *Anotaciones sobre la crisis industrial y sus alternativas*. Apuntes de Cenes, mayo 1983, U.P.T.C., pág. 39.

3. En este período grandes empresas como Propal, Amocar, Abocol, Cementos Caldas, Forjas de Colombia, Química Suramericana, Herragro, Pulpapel, para mencionar las más conocidas. Entraron a sustituirse importaciones de numerosos bienes intermedios, de consumo duradero y equipos no complejos (láminas de acero, azúcar refinada, fibras sintéticas, ensamble automotor, motores eléctricos, electrodomésticos, etc.). Ver: Gabriel Poveda Ramos, *Políticas Económicas, Desarrollo Industrial y Tecnología en Colombia 1925-1975*; Colciencias, 1979.

Progreso, se dio desde 1961 una apertura sin precedentes a la inversión extranjera en la industria, la cual entró a beneficiarse de la protección y de los incentivos establecidos tanto para la sustitución de importaciones como para la promoción de exportaciones.

La inversión extranjera en la industria representó en 1974 cerca del 70% de la inversión externa total en el país y participó con un 45% en la generación del valor agregado industrial y un porcentaje similar en las exportaciones manufacturadas. Especialmente elevada fue la participación del capital extranjero en las nuevas líneas de sustitución de bienes intermedios y de consumo durable y equipos de capital¹.

A partir de 1968 se redujo ostensiblemente el ritmo de inversión y de creación de nuevas empresas en el sector industrial, disminuyéndose el coeficiente a un promedio de 15% entre aquel año y 1975. Debe advertirse que la evolución de este indicador por sí mismo no es necesariamente una muestra de deterioro en el proceso de industrialización, por cuanto bien puede ser el resultado de mejoramientos tecnológicos o de una utilización más intensiva del capital físico instalado previamente. Al comenzar a tener éxito la política de promoción de exportaciones y a vigorizarse la demanda interna de los sectores medios y altos de la población beneficiados con la redistribución del ingreso, se pudo expandir rápidamente la producción y el empleo, apelando en lo fundamental a la capacidad productiva, instalada desde comienzos de la década y que característicamente había adolecido de subutilización porque los tamaños de planta excedían con creces el tamaño del mercado doméstico. De esta manera se cumplió un ciclo expansivo en la actividad industrial hasta 1974, con altas tasas de rentabilidad, pero con un moderado ritmo de inversión.

La recesión que se dio en la economía colombiana en 1975, resultado, por una parte, de la primera crisis del modelo de promoción de exportaciones y, por otra, de los ajustes que introdujo la política económica de orientación neoliberal para cambiar el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, no creó el clima propicio para la inversión masiva en la industria.

1. Con base en Juan Ignacio Arango F., *La inversión extranjera en la industria manufacturera colombiana*. Editográficas Ltda. 1982. Las empresas con inversión extranjera directa, generaron el 82% del valor agregado de la industria de papel y sus productos, el 73% en la química, el 69% en la de maquinaria eléctrica y el 78% en la industria automotriz. *Ibid.*

Como se recordará, la política de apertura del Plan para Cerrar la Brecha buscaba introducir reformas de fondo en la composición de los precios relativos mediante cambios al esquema de incentivos dentro del cual se desarrolló la acumulación en el sector desde los años 1950 y que, de acuerdo con el diagnóstico neoliberal, provocó un desarrollo dual de la economía a un elevado costo social.

La liberación de importaciones adoptada con el doble objetivo de desmontar los niveles de protección efectiva considerados como excesivos, pero también como mecanismo para aliviar las presiones inflacionarias de la bonanza cambiaria, de un lado, y la liberación de las tasas de interés, de otro, terminaron con cualquier intento de reactivar la inversión industrial. El coeficiente de inversión se redujo aún más: a un promedio de menos del 13% en el período 1975-80, configurando una auténtica crisis de acumulación en la industria.

Un estudio de la Andi de 1982, estimó en \$10.600 millones (a precios de 1970) el déficit acumulado de inversión industrial entre 1974 y 1980 que, cotejado con la depreciación de los equipos e instalaciones, llevó a "una sistemática reducción del stock de capital en el país". Y, agrega la Andi, "esto implica que el período de permanencia medio de la maquinaria y equipo en la producción es muy superior a lo observado en otros países del mundo, con el peligro que esto representa sobre la operación productiva, en condiciones de obsolescencia tecnológica"¹. Al déficit neto de ampliación de la capacidad productiva hay que agregar el que se generó por necesidades no atendidas de modernización de la maquinaria y equipo al ritmo del cambio tecnológico mundial. El faltante acumulado de inversión por este concepto desde 1969 lo estimó el organismo gremial en \$17.000 millones (a precios de 1970)².

El fenómeno anterior tiene por lo menos tres explicaciones que se expondrán a continuación. La primera, ya mencionada, el exceso relativo de capacidad productiva instalada con anterioridad a 1968 y que resultó suficiente para atender el aumento rápido de la producción hasta 1974. Una expansión posterior de la producción al mismo ritmo no podía provenir ciertamente de una mayor utilización del capital instalado sino de una ampliación de la inversión que no pudo darse con

1. Ver *Inversión Industrial* en documento de la XXXVIII Asamblea General Ordinaria de Afiliados, revista Andi 61, 1982, pág. 104.

2. *Ibidem*, pág. 106.

la suficiente dinámica al entrar la economía en recesión y a enfrentar luego la competencia de las manufacturas extranjeras importadas con liberalidad con aranceles reducidos o de contrabando.

La segunda tiene que ver con el estancamiento del cambio tecnológico, explicable sólo por los efectos que durante tantos años tuvo la alta protección efectiva y el excepcional régimen de subsidios, en el comportamiento subjetivo de los empresarios. La seguridad de un mercado cautivo, la dependencia tecnológica y una estructura cada vez más oligopolizada crearon una mentalidad empresarial menesterosa del apoyo estatal y poco dispuesta a la innovación. Ni siquiera la entrada al mercado internacional desde 1967 fue un factor suficientemente poderoso para inducir la modernización de las plantas ya que se encontró con un mercado en proceso de expansión y se contó además, con un subsidio neto no inferior al 20% del valor de la exportación. El estancamiento de la inversión para propósitos de cambio tecnológico derivó en un rezago en el crecimiento de la productividad industrial, en un período particularmente dinámico en la innovación técnica a nivel mundial, de acortamiento del "ciclo de vida" del producto y de agudización de la competencia capitalista internacional, factores todos que vinieron a acelerar a ritmos vertiginosos la obsolescencia de los equipos productivos¹.

Resulta así de antología, sino fuera por los ribetes dramáticos que más tarde asumió la crisis del sector textil, la pretensión que tuvieron los oligopolios textileros de competir internacionalmente utilizando una tecnología de segunda mano, desechada en los países de origen por obsoleta. Un voluminoso estudio que sobre la industria textil realizó la Andi, con apoyo oficial, diagnosticó para 1980 la existencia de un "envejecimiento y falta de modernismo de una parte considerable del equipo... que le restan productividad"².

Tercera, el estancamiento o franco retroceso de la sustitución de importaciones a partir de 1968. Al tornarse más dinámicas las exporta-

1. En el caso de la industria textil se produjo en E.U., Alemania y Suiza una verdadera revolución de las técnicas de producción al incorporarse procesos nuevos como el denominado "prioriented yarn" (Poy) en la elaboración de fibras sintéticas, el de "cabo abierto" en los hilados y el "telar sin lanzadera" en la tejeduría. La adopción de estas novísimas técnicas significó para los países capitalistas avanzados el rescate de su industria textil y para los países del sudeste asiático una base fundamental de su economía exportadora.

2. *Estudio de industria textil colombiana*, Andi, 1982, Vol. I, pág. 6.

ciones que la demanda interna en algunas ramas de la industria, el centro de atención de las empresas se desplazó hacia esas actividades protegidas y además subsidiadas y que por lo mismo generaban una mayor tasa de ganancia, relegando renglones potencialmente sustituibles, especialmente en los rubros de maquinaria y equipo. Y la apertura de las importaciones, a partir de 1976, acentuó el proceso de “deterioro estructural de sustitución de la sustitución de las importaciones” —para utilizar una expresión afortunada de L. J. Garay— en el sentido de que la participación de la producción interna en el mercado disminuyó. El índice de sustitución de importaciones disminuyó en 2% entre 1976-1980 para toda la industria, pero para algunas ramas el retroceso fue aún mayor: tabaco (—8%), derivados del petróleo (—6%), metalúrgica (—5%) y maquinaria no eléctrica (—5%)¹. De otro lado, se tiene que la contribución de la sustitución al crecimiento de la producción manufacturera durante la década de 1970, fue negativa en un 5%, hecho que contrasta con aporte de más del 7% por parte de las exportaciones².

La política de apertura consistió básicamente en rebajas arancelarias y en el traslado de numerosas posiciones del régimen de licencia previa al de libre importación. El arancel promedio evolucionó de la manera como lo muestra el Cuadro 1. Por su parte, el régimen aduanero de importaciones se modificó en el transcurso de la década pasada en la forma que se ilustra a continuación. En 1971, sólo el 4% de las posiciones de arancel eran de “libre importación”; para 1975 las importaciones bajo el régimen de “libre” se había aumentado al 44% y para 1980 al 70%, correspondiendo el resto al régimen de “licencia previa”. Pero debe tenerse en cuenta que cerca del 90% de las solicitudes presentadas al Incomex en 1980, para importar bienes sometidos al requisito de licencia previa (con un 94% del valor solicitado) fueron aprobadas³.

1. Las cifras pertenecen al estudio *Estructura industrial colombiana*, de Luis Garay de próxima publicación. El índice mide la relación entre la producción interna neta de exportaciones y la oferta global o consumo aparente.

2. Ver: *Lineamientos de la política de ensamble industrial en Colombia*, Revista de Planeación y Desarrollo, DNP; abril-septiembre 1983, pág. 9.

3. Con base en W. Marin, et. al. *Análisis general de las importaciones del régimen de licencia previa* Incomex, 1980. Debe recordarse además que la reforma arancelaria de 1973 (Decreto-ley 1484) eliminó la categoría de “prohibida importación”, con excepción de los automóviles, lo cual hacía posible efectuar virtualmente cualquier importación.

Cuadro 1. **Evolución de arancel promedio para manufacturas (%)**

	1973	1975	1979	1980	1982
Bienes de consumo	85	50	38	35	34
Bienes intermedios	47	36	25	23	21
Bienes de capital	40	32	27	25	26
Promedio ponderado	50	36	27	25	24

Fuente: Fedesarrollo, Coyuntura económica. Dic. 1982, pág. 95.

Durante la segunda mitad de la década de 1970 se amplió la utilización de las "licencias globales" para la importación de maquinaria y equipo destinados a proyectos específicos, modalidad que, además de la conveniencia que tiene por la simplificación de los trámites, cuenta con las ventajas de disponer de un mayor período de financiación, y, desde 1976, de la aplicación preferencial de una tarifa única del 5% para los bienes de capital. Las importaciones autorizadas bajo esta modalidad aumentaron en la forma como lo indica el Cuadro 2.

Cuadro 2. **Licencias globales de importación aprobadas**

	Número de proyectos	Valor aprobado (Millones de US\$)	% de los Registros de importación.
1974	35	47.3	2.8
1975	35	163.0	10.8
1976	51	123.2	6.2
1977	136	227.6	8.5
1978	124	309.8	9.1
1979	173	220.1	4.8
1980	218	382.3	7.1

Fuente: Comercio Exterior, Incomex, marzo 1981 y abril-mayo 1981 y Revista del Banco de la República.

Otro factor que contribuyó a la apertura de las importaciones, ese sí circunstancial y en contra de los principios neoliberales que programaban una paridad cambiaria de equilibrio, fue el ritmo de devaluación

inferior al de inflación. En efecto, la tasa de cambio real efectiva¹ para las importaciones se redujo persistentemente a partir de 1975 (Cuadro 3), provocando no sólo un deterioro de la capacidad competitiva de las exportaciones colombianas en los mercados internacionales, sino abaratamiento de las importaciones con respecto a los precios de la producción nacional. El cambio de precios relativos fue más marcado para el comercio con los países europeos y del Japón, en virtud de la revaluación del dólar frente a las monedas de tales países, a partir de 1980.

Cuadro 3. **Evolución de la tasa de cambio efectiva real**

	Tasa de cambio	Índice de la tasa de cambio no-minal	Índice de la tasa de cambio efectiva real	
			Exportaciones	Importaciones
1975	30.93	100.0	100.0	100.0
1976	30.70	112.2	94.8	94.6
1977	36.78	118.9	86.0	85.4
1978	39.10	126.4	87.2	86.5
1979	42.55	137.6	84.0	82.5
1980	47.28	152.9	84.6	83.6
1981	54.49	176.2	78.5	78.7
1982	64.08	207.2	73.3	73.6

Fuente: "Estudio económico de América Latina 1982, Colombia" Cepal, octubre, 1983 pág. 21.

En resumen, la reducción de las tarifas arancelarias, la liberación del régimen de importaciones, el uso de la licencia global y, en fin, la revaluación del peso, hicieron disminuir los elevados márgenes de protección efectiva de que había disfrutado la industria por más de tres décadas, fenómeno que unido al lento ritmo de inversión y al estancamiento del cambio tecnológico, terminaron por llevar a la industria a una situación de virtual postración frente a las importaciones legales y el contrabando de manufacturas.

1. Corresponde al promedio de los índices de los tipos de cambio real del peso con respecto a monedas de países con los que tiene intercambio comercial ponderados por la importancia relativa de las exportaciones o importaciones, según proceda hacia o desde esos países, *Estudio económico de América Latina 1982, Colombia*, Cepal, Oct. 1983, pág. 21.

Las importaciones legales aumentaron aceleradamente entre 1975 y 1982 pasando de 1.495 millones de dólares a 5.369 millones, es decir en 3.6 veces (a precios corrientes). Más del 80% de estas importaciones fueron de bienes manufacturados que comprendían los bienes de consumo no durable, los bienes intermedios y los de consumo durable y de capital. La avalancha importadora favorecida por la inusitada balanza cambiaria, paralizó e hizo retroceder el proceso de sustitución de importaciones. En la industria, las materias primas y bienes intermedios de origen importado aumentaron su peso dentro del PIB manufacturero del 25% en 1975 al 39% en 1980¹. Y, en el caso de la inversión bruta fija de toda la economía, la maquinaria y equipo importados pasó de representar del 63% al 74%, en el mismo lapso².

El contrabando fue especialmente grande en textiles, confecciones, cigarrillos, electrodomésticos, juguetes y no dejó de presentarse en una gama amplia de bienes intermedios. Algunos estimativos oficiales indican que el contrabando llegó a atender entre el 10% y 27% del mercado interno de productos manufacturados más importantes³. Otros cálculos señalan que el contrabando de textiles llegó a representar el 84% de la producción de Coltejer, Fabricato y Tejicóndor juntas y el de cigarrillos abasteció el 30% de la demanda nacional⁴.

En gran síntesis se puede concluir que si la crisis de acumulación y el rezago tecnológico fueron la causa mediata de la debilidad estructural de la industria, la apertura de las importaciones legales e ilegales y la caída de las exportaciones manufacturadas vinieron a ser el detonante coyuntural de la recesión. Luego de la argumentación previa aparece claro que la industria colombiana creada en un entorno de elevada protección efectiva, altos subsidios y ninguna exigencia de calidad, fue incapaz de responder con aumentos de productividad al cambio de precios relativos que produjo la política de apertura y la sobrevaluación cambiaria.

El deterioro de la capacidad competitiva no sólo en el mercado externo sino en el propio mercado nacional fue particularmente grave en la

1. Estimativos del Departamento Nacional de Planeación, citados por H. Cuevas en *Reactivación y empleo, Economía colombiana*, revista de la Contraloría General de la República, C.G.R., Dic. 1983, pág. 36.

2. Cuentas nacionales de Colombia 1970-80, Dane, pág. 88

3. H. Cuevas op. cit.

4. Ver: *El mercado de cigarrillos en Colombia*, M. Carrizosa. Coyuntura económica, julio 1982.

industria bandera de la industrialización colombiana, la más protegida y subsidiada por la política económica de todos los gobiernos: la industria textil. Ello explica la profunda penetración del contrabando, en el cual están interesados los propios fabricantes y consumidores de confecciones afectados durante largos años por el manejo oligopólico del mercado y la baja calidad de las telas¹. Los descalabros sufridos en los mercados externo e interno obligaron a las empresas textiles a emprender, a partir de 1979 un programa de modernización tecnológica alentado por una medida tributaria que permita una depreciación más rápida del capital fijo (6 años) y por un uso generoso del sistema de licencias globales por parte de las tres empresas textiles más grandes del país.

Otros elementos de política económica que vinieron a gravitar negativamente sobre la industria y demás sectores productivos fue, por una parte, la reforma financiera de 1975 que liberó las tasas de interés, y, por otra, las restricciones crediticias aplicadas desde 1976 como parte del conjunto de medidas de control monetario a la inflación. Las tasas de interés se elevaron rápidamente bien por encima de las tasas de inflación. En términos reales aquellas pasaron de un promedio de -4% entre 1971 y 1973 a 7% en 1980 y a casi 10% en 1982². Estas altas tasas reales de interés afectaron de dos maneras a la industria. En primer lugar, porque elevaron los costos financieros de las empresas, costos que, al ser trasladados a los precios finales de los bienes y servicios, se constituyeron en un factor de inflación. La participación de los costos financieros en el valor del Producto Bruto industrial pasó de un 5.1% en 1971 a 10.4% en 1980³. En segundo lugar, la alta rentabilidad real del sector financiero, significativamente mayor que la tasa de ganancia de la industria⁴, desincentivó las inversiones en este sector, en un período en que comenzó a debilitarse la demanda interna por manufacturas nacionales por la disminución del ritmo de crecimiento del PIB y por la avalancha de productos extranjeros de mejor calidad y precios más bajos.

1. Un análisis sobre el particular puede verse en: Leonidas Mora R. *Entretelas de la crisis textil colombiana* (documento de trabajo), departamento de Economía. U. N.

2. CEPAL, op. cit.

3. Según la encuesta anual manufacturera, DANE.

4. La tasa de rentabilidad nominal fue de 12% entre 1976-80 que al descontarle la inflación promedio de 25% (índice de precios al por mayor del comercio en general) da una tasa de rentabilidad real de -12% . Para el cálculo de la rentabilidad nominal ver R. Chica, op. cit., pág. 50.

LA DEBILIDAD ESTRUCTURAL DE LA INDUSTRIA DE BIENES DE CAPITAL

Hasta acá se han analizado las condiciones productivas y la política económica que incidió de una y otra manera sobre el comportamiento de la producción y el empleo en el sector industrial. Pero estos elementos no son toda la explicación del problema. Al nivel de la estructura productiva se tienen que ver las condiciones que condujeron a una endeble base en las ramas de la metalurgia, la industria metalmecánica básica y desde luego, de maquinaria y equipo.

Por las razones que se vieron atrás y por otras más específicas que se señalarán a continuación, el proceso de industrialización por sustitución de importaciones por etapas sucesivas avanzó muy poco en la industria de bienes de capital y de consumo duradero, manteniéndose estancada su participación dentro del PIB industrial en alrededor del 10% desde 1967, importancia relativa que corresponde a solamente un 50% del desarrollo alcanzado por países de similar nivel de ingreso per cápita¹. Sólo la industria de ensamblaje automotriz logró un avance significativo, duplicando su peso dentro de la producción manufacturera desde aquel año, para llegar a representar un 5.4%, en 1981, hecho que no vino sino a agravar las debilidades de la estructura industrial, con un aparato productivo que funciona a un elevado costo social y con un bajo contenido de valor agregado nacional.

Las causas del pobre desenvolvimiento en la domesticación de la industria de bienes de capital son múltiples y bien conocidas. A continuación se hace un recuento de las más importantes:

a) El tamaño reducido del mercado interno que impide el montaje de plantas productoras con escalas rentables de producción. A esta limitación estructural de la economía colombiana se agrega la mayor complejidad de los procesos productivos y el monopolio que sobre la tecnología tienen las empresas multinacionales. Esta realidad incontrastable y de difícil remoción en el corto plazo, hace que el montaje de una industria autónoma de bienes de capital y de consumo duradero tenga una factibilidad precaria dentro de la estrategia tradicional de industrialización.

b) El esquema de protección efectiva discriminatorio con niveles negativos para la mayor parte de la maquinaria y equipo. La lógica de la

1. *Plan de Desarrollo, Cambio con Equidad*, 1983-86. DNP.

estrategia sustitutiva llevaba explícita una política económica que privilegiaba la importación subsidiada de equipos de capital para la industria liviana de consumo y de bienes intermedios hasta que el desarrollo de ésta hubiera abierto un espacio en el mercado para iniciar a profundidad la sustitución de aquellos bienes. Esta etapa nunca llegó en firme y las contingencias que tuvo la política económica llevaron más bien a posponerla indefinidamente en beneficio de otras urgencias de corto plazo. La dinamización de la demanda interna que trajo consigo la bonanza cambiaria, lejos de aprovecharse para dar el gran salto adelante en la industrialización, fue abordada en el plano de la política económica más con el criterio de estabilización o para atender tardíamente las necesidades de modernización de las empresas afectadas por la pérdida de competitividad. Ello explica las rebajas arancelarias para la mayoría de los bienes de capital y la abolición por entero de tarifas para los equipos de minería y la industria petrolera, como respuesta un tanto atolondrada al fantasma de la crisis energética que abrumaba la balanza comercial desde 1976.

Si a lo anterior se agrega la sobrevaluación del peso que trajo consigo la bonanza cambiaria, se puede entender fácilmente los desfavorables niveles de protección efectiva que alcanzaron algunas industrias como la de maquinaria agrícola (-20%), la de equipos para la minería y el petróleo (-23%), el equipo de generación eléctrica (-26%), el equipo de telefonía (-12%), etc.¹.

c) La política de compras oficiales ampliamente favorable a las importaciones. Las compras oficiales representan alrededor del 15% de la producción industrial y en algunas ramas como la de equipos de telecomunicaciones, equipo electromecánico, de generación y transmisión de energía eléctrica, vagones y locomotoras, y mantenimiento de carreteras, el Estado es prácticamente un monosopnista. Las importaciones oficiales ascendieron a 1.600 millones de dólares en 1982 y representaron en los cinco años previos un 27% del total importado. Este enorme potencial de demanda no se ha dirigido a incentivar el desarrollo de la industria de bienes de capital porque, como lo señala un documento del DNP, "ha existido un tratamiento discriminatorio en

1. Según datos no publicados del Banco Mundial.

contra de la producción nacional en las compras oficiales y privadas de esta clase de bienes”¹.

Este sesgo opera en la práctica de tres maneras distintas. En primer lugar, la exención de derechos arancelarios sobre las importaciones destinadas al Gobierno, los institutos y agencias descentralizados y las empresas comerciales e industriales del Estado. En segundo lugar, la disponibilidad de crédito de largo plazo para las compras en el exterior englobadas las más de las veces en paquetes de financiamiento para proyectos específicos. Por último, obstáculos de orden operativo para que las empresas establecidas en el país puedan atender con eficacia las compras oficiales. Las bajas escalas de producción con que operan y su limitada capacidad financiera les impide encargarse con la debida oportunidad, de grandes contratos. A ello se agrega la irregularidad en el flujo de compras oficiales que hace impracticable el montaje de líneas de producción de funcionamiento permanente sobre bases predecibles de comportamiento de la demanda. Se comprende entonces porqué, frente a la premura de llevar a término los proyectos por razones de orden político, el gobierno opte por comprar las plantas “llave en mano” antes que someterse a las contingencias de proveedores poco experimentados.

d) La debilidad estructural de la industria básica de hierro y acero y de metales no ferrosos existente en el país. En conjunto estas dos industrias representaban en 1980, sólo un 7.3% del producto manufacturero. No obstante que el consumo actual de acero es de apenas 800.000 toneladas anuales, la producción nacional sólo alcanza a producir unas 535.000 toneladas, dividida entre Paz del Río y cuatro plantas semintegradas. La de Paz del Río pasa por ser hoy día la siderúrgica más pequeña del mundo y una de las más obsoletas. Su producción permaneció virtualmente estancada durante la mayor parte de la década pasada y fue descendente a partir de 1981². Una de las razones de la grave crisis financiera y de acumulación de inventarios por la que atraviesa la

1. Ver *Lineamientos de la Política de Ensamble Industrial en Colombia*. Revista de Planeación y Desarrollo, abril-septiembre 1983, DNP, pág. 11.

2. El promedio de ventas entre 1978-82 de productos terminados fue de 163.000 toneladas, que se compara con las 183.000 ton. de 1963. La empresa ha reducido persistentemente su participación en el consumo aparente de acero del país desde un 35% en 1974 a un 17% en 1981. Ver *La reactivación en Acerías Paz del Río*, Carlos Salgado, en Controversia No. 119, CINEP, Bogotá.

empresa es la baja capacidad competitiva que tiene frente a los productos extranjeros en términos de calidad y precios. Un ejemplo puede ilustrar esta afirmación: el alambón de Paz del Río, que presenta venas y estrías, tenía en 1982 un precio de \$38.000, mientras que el de origen importado de mejor calidad, a \$32.000 tonelada CIF. Y mientras los precios internacionales de acero se reducían en el mercado mundial en razón del exceso de oferta, en un 27% entre junio de 1979 y febrero de 1982, los precios de la producción nacional se aumentaron en 58%, en el mismo lapso¹.

El Plan Indicativo de Desarrollo de la Industria Siderúrgica prevé una ampliación de la demanda de productos terminados de acero de 1.3 millones de toneladas en 1985 y prevé una ampliación de Paz del Río a 755.000 toneladas, meta que se coloca por fuera de toda posibilidad si se tiene en cuenta que los requerimientos financieros de la empresa ascenderían a 1.000 millones de dólares. La conveniencia misma de la ampliación de la planta es puesta en duda por el bajo grado de mineral de la mina en explotación y su alto contenido de fósforo y silicato que disminuyen la calidad del metal. De otro lado, las exploraciones de Ingeominas han resultado infructuosas en el hallazgo de reservas de mineral económicamente explotables. En resumen, la industria de bienes de capital enfrenta en la industria metalúrgica básica uno de los más serios obstáculos para su desarrollo, aún contando con que pueden removerse en el mediano plazo los elementos discriminatorios que han condicionado negativamente su expansión.

La política industrial del Plan de Desarrollo Cambio con Equidad apunta a una revisión substancial de la política de estrategia aperturista, vigente desde el Plan para Cerrar la Brecha, retornando al proteccionismo arancelario para que sirva no sólo los propósitos de reactivación, sino de reanudación de la sustitución de importaciones en el campo de los bienes de capital, con miras a lograr un cambio en la composición de la producción industrial en favor de las ramas nuevas y dinámicas. Un elemento esencial de la estrategia es la articulación simultánea de las distintas fuentes de crecimiento de la demanda, a saber: la demanda doméstica, la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones. El tránsito de políticas de una fuerte orientación unilateral hacia un esquema múltiple de industrialización torna más complejo el manejo

1. Según el Informe Anual de la empresa, 1983, citado por C. Salgado, op. cit.

de la estrategia en la medida que pueden surgir elementos contradictorios como el que se acaba de señalar en el caso de la industria metalúrgica básica frente a la de máquinas y equipos.

Además de la protección la estrategia de desarrollo de los bienes de capital tiene como eje central la reorientación de las compras oficiales¹, lo que significa enfrentar los sesgos establecidos desde tiempo atrás en este campo, objetivo que ciertamente nada fácil como lo demuestra el comportamiento de las importaciones del sector público durante 1983. En efecto, mientras las licencias aprobadas al sector privado para compras en el exterior se redujeron en 20% durante los nueve primeros meses, las oficiales lo hicieron en menos del 3%².

La industria de bienes de capital y de consumo duradero presenta dos características tecnológicas de tipo estructural que se avienen por entero con los objetivos más urgentes de la actual política económica, es decir, reactivar la demanda interna y aumentar los niveles de empleo. De un lado, los grandes nexos intersectoriales que presenta, configurado un importante mercado interno potencial para la propia industria y para otras ramas de producción. Y el campo para la sustitución de importaciones es desde luego muy amplio. Así, por ejemplo, la Oferta Total de Maquinaria y Equipo³ fue en 1980 de \$103 mil millones de la cual \$52 millones provinieron de importaciones; la producción bruta interna (a precios de productor) fue de \$36 mil millones, correspondiendo a consumo intermedio, o sea a demandas de productos de otros sectores, el 60%. El valor agregado neto por la industria de maquinaria y equipo fue entonces de sólo \$14.400 millones, menos de un 28% de las importaciones y sólo un 14% de la oferta total⁴.

Una segunda característica de la rama industrial en consideración es que sus procesos productivos son relativamente intensivos en mano de obra. En general, la denominada industria metalmeccánica presenta esta característica —especialmente la de productos metálicos y la maquinaria— como lo demuestra el hecho de generar un 22% del empleo ma-

1. Decreto 222 del 2 de febrero de 1983.

2. Sección de Estadística, INCOMEX.

3. Incluye bienes de capital y bienes de consumo duradero.

4. Según la matriz de insumo-producto, a precios de adquisición de 1980, *Cuentas Nacionales de Colombia*, R. No. 3, 1970-80, DANE. La diferencia entre la oferta total y la suma de las importaciones más la producción bruta corresponde a impuestos de importación (\$9 mil millones) y los márgenes de comercialización (\$6 mil millones).

nufacturero, comparado con sólo el 17% del valor agregado. Entre 1975-79 se crearon 17.500 nuevos empleos en el subsector con una inversión requerida en el resto de la industria para cada uno de los 42.400 nuevos empleos fue de \$447.000 es decir, cerca de un 90% más¹

Se deduce así que una profundización de la sustitución de importaciones en estas industrias, de gran potencial de crecimiento, podrá jugar un papel dinámico en la expansión del empleo directo e indirecto, pero para ello se tendrá que remover los obstáculos estructurales previamente reseñados. El Ministerio de Desarrollo y Planeación Nacional buscan definir una política de ensamble dentro de un esquema intersectorial coherente que elimine la discriminación que en su contra ejercen la política arancelaria y de subsidios. Las líneas incluidas inicialmente en la política de ensamble son: la automotriz, motores estacionarios, aviones livianos, motocicletas, electrodomésticos, electrónica profesional, tractores de rueda y oruga, ascensores y telefonía, entre otros. La selección de líneas, de ensamble comporta tener en cuenta criterios que eviten la repetición de las etapas previas de sustitución de importaciones de bajo nivel de eficiencia, altos precios internos y, por lo tanto, baja capacidad competitiva.