Jorge Lotero C. (Compilador)

Industria y Región en Colombia.

Medellín: Universidad de Antioquia.

A comienzos de la década de 1990, Colombia se embarcó en un proceso de apertura económica y comercial que debía conducirla a una progresiva sustitución del estrecho mercado interno por los amplios mercados internacionales, los cuales, en apariencia, ofrecían una inagotable demanda para los productos nacionales y, con ello, se constituían en una fuente de crecimiento económico mucho más sólida.

En teoría el proceso era simple, la mayor integración comercial significaba para las empresas tener acceso a nuevos e inexplorados mercados, lo cual se constituiría en el incentivo definitivo para superar el sesgo antiexportador que tradicionalmente han tenido las empresas colombianas. El resultado sería la creación de un mercado de mayores dimensiones que se traduciría en un aumento sostenido de la producción y comercialización, que tendría como consecuencia directa la aparición de muchos de los beneficios derivados del mayor tamaño, como el desarrollo de importantes economías de escala y de externalidades como los “spillovers” de conocimiento.

Por otro lado, al abrir los mercados, las empresas nacionales tendrían que enfrentar una fuerte competencia externa que no les dejaría más opción que

reconvertirse y modernizarse con el fin de mejorar su productividad y su eficiencia para poder sobrevivir y ser competitivas en los exigentes mercados internacionales. La competencia se veía como el camino directo para disminuir las distorsiones presentes en los mercados colombianos, que habían tenido su origen en el período proteccionista.

Este proceso también generaría cambios drásticos en las regiones; de hecho, se preveía que la reconversión industrial tendría como efecto una profunda reconfiguración espacial de las actividades productivas, en donde las empresas abandonarían la zona andina y se relocalizarían cerca de las costas y de las fronteras con el fin de aprovechar las ventajas comparativas que ofrecían esas áreas, dado el objetivo de penetrar los mercados internacionales. Así pues, parecía que la integración sería suficiente para que Colombia rompiera la inercia histórica que ha concentrado el desarrollo en las zonas centrales y montañosas del país, y darles a las regiones periféricas la posibilidad de aprovechar todo su potencial para que empezaran por fin a transitar por el anhelado camino del desarrollo.

Pero ya han pasado casi dos décadas desde que se empezaron a implementar tales políticas, y parece lógico que se empiecen a

evaluar los resultados. Precisamente el objetivo de este libro es abordar dicha tarea, concentrándose específicamente en los impactos de la apertura sobre la industria, resaltando dos preguntas fundamentales: ¿cuál fue el impacto de la apertura sobre la reconfiguración espacial de la industria? ¿La industria recuperó su papel tradicional como el principal motor del crecimiento económico?

Los cinco capítulos en los que está dividido el libro abordan estas inquietudes, resaltando diferentes facetas y utilizando una amplia y variada gama de herramientas econométricas.

En el primer capítulo, Lotero se concentra en evaluar la reconfiguración espacial de la industria y los efectos de la apertura sobre el empleo. En el segundo capítulo, Gallón evalúa los impactos sobre la productividad total factorial. Posteriormente, Moreno estudia la competitividad comercial a partir de un análisis *shift share* dinámico, mientras que, en el cuarto capítulo, Valencia y Vargas aplican un modelo gravitacional de comercio. Finalmente, en el último capítulo Lotero y Gallón se concentran en los determinantes de la competitividad de las exportaciones industriales.

Básicamente, lo que encuentran estas aproximaciones tiene un denominador común y es que, contrariamente a lo previsto, los objetivos aperturistas no se lograron. De hecho, a considerar el período que va de 1977 al 2003, se observa que no se produjo un

cambio estructural en la industria que pueda ser atribuido al proceso aperturista de principios de los noventa; es más, la conclusión que puede extraerse es que Colombia siguió durante todo el período un proceso acelerado de desindustrialización.

Uno de los resultados más importantes que revela esta investigación es que, en lo fundamental, el patrón de localización de las empresas se mantuvo constante durante el período considerado. Así, mientras las zonas industriales tradicionales como Bogotá y Antioquia mantuvieron un comportamiento estable y sus zonas de influencia un crecimiento muy importante, la costa Caribe y el Occidente, las regiones que estaban llamadas a ser las más favorecidas por la liberalización del comercio, obtuvieron resultados muy insatisfactorios.

Incluso, una mirada más detallada revela que también permaneció constante el patrón de división espacial del trabajo, de forma tal que cerca de las costas se siguieron ubicando las industrias intensivas en capital, mientras que aquellas intensivas en trabajo siguieron concentradas en el interior del país.

A pesar del crecimiento porcentual exportado, aún sigue siendo evidente que las regiones más pobladas (y más industrializadas) son las que destinan una mayor proporción de su producción a satisfacer sus mercados internos. De hecho, Bogotá, aunque ubicada en medio de los Andes, a gran distancia de los mercados internacionales, se ha seguido

consolidando como el principal centro industrial (generando el 43% del empleo industrial), al enfocarse en el abastecimiento del mercado doméstico.

Al utilizar los departamentos como unidad de análisis, el trabajo tiene dificultades para dar cuenta de las reconfiguraciones intraregionales; sin embargo, el libro logra rescatar algunos fenómenos interesantes. Por ejemplo, Lotero señala que Barranquilla, uno de los centros industriales de mayor tradición en Colombia, ha venido perdiendo terreno frente a Cartagena, tanto así que afirma que en el mediano plazo podría desplazarla como el principal motor industrial de la región Caribe.

En el caso del empleo y la productividad industrial, la evaluación del comportamiento durante el período se torna más complicada, porque —como reconocen los autores— los constantes cambios en las metodologías para recopilar y organizar la información contenida en las estadísticas oficiales hacen muy difícil que el análisis pueda arrojar conclusiones definitivas.

Sin embargo, es posible observar algunos indicios muy interesantes que señalan que el empleo industrial no creció durante el período considerado, y que la productividad, si bien decreció, no lo hizo de manera muy drástica.

El asunto se torna más complejo, porque si bien la liberalización comercial contribuyó a destruir un número importante de puestos de trabajo y a precarizar el empleo al sustituir puestos

permanentes por temporales, la crisis de finales de los años noventa y las reformas laborales de comienzos de esa década tuvieron un papel mucho más destacado en la explicación de ese proceso.

Es más, aunque las empresas desde los años setenta han venido incrementando la proporción de su producción que tiene como destino la exportación, es discutible si los cambios institucionales y legales derivados de la apertura fueron la causa principal de los niveles actuales, o si, por el contrario, fue la crisis de fin de siglo la que deprimió la demanda interna y obligó a las empresas a reorientarse hacia las exportaciones.

Si a eso le sumamos las políticas macroeconómicas que han modificado el comportamiento de la tasa de cambio y por consiguiente los precios relativos, y también, la evolución de la demanda mundial, que es un factor absolutamente exógeno, es muy difícil aislar realmente el impacto de los procesos de liberalización económica.

Por otra parte, en términos espaciales, el análisis de la productividad muestra un resultado sorprendente, ya que mientras en algunos centros industriales tradicionales como Antioquia, Valle y Atlántico se observa un desempeño apenas aceptable, y en las zonas costeras y de frontera un resultado muy insatisfactorio, en Bogotá y su área de influencia se aprecian resultados sobresalientes.

Bogotá es un caso muy interesante, porque si bien algunas cifras podrían sugerir que ha perdido algo de dinamismo in-

dustrial, una mirada atenta revela que lo sucedido es meramente un proceso de “desconcentración concentrada”, esto es, la industria se ha trasladado al departamento de Cundinamarca, el cual conforma la zona que circunda la ciudad. Es un movimiento lógico si se piensa en los importantes ahorros que las firmas pueden lograr (especialmente respecto a los precios de la tierra), a la vez que se aprovechan las externalidades derivadas de la proximidad geográfica a la capital.

Todo ello lleva a concluir que la tendencia hacia la polarización que se quiso debilitar con la apertura, por el contrario se está fortaleciendo; o en términos de la Nueva Geografía Económica, las fuerzas “centrípetas” continúan primando sobre las “centrífugas”, llevando a que se consolide aún más en el país un modelo de organización espacial de la producción del tipo centro – periferia.

En ese sentido, aunque en la agenda de todos los políticos están siempre presentes temas como la competitividad y el estímulo a las exportaciones, la evidencia indica que tales ideas quedan relegadas a ser buenas intenciones, porque la organización industrial de las regiones no ha evolucionado hacia formas más avanzadas en donde primen industrias basadas en innovaciones y en conocimiento, y no en productos genéricos como sucede hasta hoy en día.

La apertura, que debía cambiar esa situación, simplemente se quedó a mitad de camino, porque no fue acompañada por políticas adecuadas que impulsaran

el desarrollo de la infraestructura de transportes y comunicaciones, y de mejores instituciones en las regiones, lo cual se tradujo en que en las zonas periféricas no se crearan los encadenamientos y las complementariedades que les permitieran aprovechar las oportunidades brindadas por la apertura.

La mayor crítica que puede hacerse al libro, es que no explora los posibles impactos que generaría la profundización de las políticas aperturistas, como el Tratado de Libre Comercio que actualmente se negocia con Estados Unidos. Los autores reconocen que una extensión de tal tipo es deseable pero se enfrenta a enormes dificultades prácticas, dados los problemas para conseguir la información cuantitativa que se requiere para construir los modelos apropiados.

Para concluir, cabe remarcar que siguen pendientes nuevos trabajos que evalúen los impactos de la apertura económica. Parece que por fin ha llegado el momento de hacer balances, y la realización de ejercicios como los desarrollados en este libro seguramente darán muchas luces sobre lo sucedido en Colombia durante las últimas dos décadas, y permitirán sacar mejor partido a los tratados de libre comercio que todavía están por venir.

Juan Esteban Vélez V.¹

¹ Departamento de Economía, Universidad de Antioquia. E-mail: juanesteban079@yahoo.com.