

# Estado, empresarios, desarrollo industrial e integración económica

LIC. PLACIDO GARCIA REYNOSO

Un estudio reciente de la CEPAL, publicado bajo el título *El proceso de industrialización en América Latina*, afirma que a mediados de la presente década el sector industrial de las economías de la región, consideradas en su conjunto, había logrado progresos considerables, como fruto de un largo proceso de desarrollo. Según ese estudio la industria manufacturera aporta actualmente alrededor de una cuarta parte al producto bruto de la región y ocupa no menos de la séptima parte de la población activa. Esta posición puede compararse favorablemente con la participación que tenía la industria manufacturera en la economía y en la fuerza de trabajo total de los países hoy industrializados, cuando ellos llegaban a los niveles de ingreso comparables con los actuales de América Latina. Reconoce el referido trabajo que, con pocas excepciones, la producción industrial interna de nuestra región abastece gran parte de la demanda de manufacturas de consumo no duradero y tiene una participación apreciable en la oferta total de bienes de consumo duradero, de productos intermedios, de materiales de construcción, de maquinaria y de equipo productivo. Paralelamente a la expansión de las industrias tradicionales, productoras de bienes de consumo y de algunos bienes de producción, se han dado pasos significativos en todas las repúblicas mayores y en algunas de las medianas, para desarrollar industrias básicas, como la siderúrgica, la química y la de maquinaria y equipo de transporte, así como la industria automotriz y la de máquinas-herramientas. Si bien es cierto que por su tamaño y diversificación los principales centros industriales de América Latina se asemejan a los de algunos países desarrollados de otras partes del mundo y que la industrialización ha venido contribuyendo a modernizar y a dar dinamismo a determinadas explotaciones agrícolas, también es

verdad que nuestros centros industriales ofrecen todavía un vivo contraste con el subdesarrollo de las zonas rurales del territorio latinoamericano.

Aún cuando en los países mayores, como Argentina, Brasil y México, la industrialización se había iniciado desde la segunda mitad del siglo pasado, su progreso era todavía débil cuando ocurrió la gran depresión de los años treinta. Dichos países mantenían todavía en esa época la tradicional estructura productiva de la región, caracterizada por su concentración en las industrias de bienes de consumo, situación que aún puede observarse hoy en las repúblicas medianas y menores.

Sin menospreciar el progreso industrial que habían alcanzado algunas repúblicas latinoamericanas con anterioridad a la gran crisis mundial, resulta cierta la tesis sustentada por algunos estudiosos de la historia económica latinoamericana, en el sentido de que la crisis de los años treinta originó cambios radicales en la economía de América Latina. Ese acontecimiento histórico demostró, en primer lugar, la imperfección del funcionamiento de la economía internacional, basada en la división del trabajo entre los países industriales y los productores de materias primas; en segundo lugar, originó fuertes presiones sociales en toda el área en contra de los sistemas político-económicos prevalecientes; y finalmente, condujo a los estadistas latinoamericanos a reafirmar el papel del Estado en el desarrollo económico.

Durante el primer siglo de la independencia política de América Latina, que llegó a su fin en la década de los veinte, los avances del desarrollo y la industrialización habían sido limitados. Si bien el desarrollo alcanzado hasta entonces estuvo dominado por las ideas del liberalismo económico, detrás de ellas seguía viva la conciencia sobre el papel del Estado como promotor principal del desarrollo, originada en las luchas contra el imperio español y en las doctrinas difundidas y comentadas ampliamente en Europa a mediados del siglo XIX.





por la cuantía global de recursos o por el riesgo que involucraba su participación". Así, las instituciones públicas han tenido un papel más bien "promotor" que "empresarial" propiamente dicho.

Los instrumentos de promoción directa, entendidos en su sentido más amplio, incluyen las empresas estatales, la participación de entidades oficiales en la organización y expansión de empresas privadas, la asignación de recursos públicos a la suscripción de acciones de estas últimas, el crédito estatal a la industria y las medidas de canalización de mayores recursos bancarios privados hacia el sector manufacturero. Estos instrumentos han complementado eficazmente los de acción indirecta y, particularmente, las medidas proteccionistas. Así, el desarrollo de muchas de las actividades industriales que se denominan "dinámicas" aparece vinculado a las labores de promoción estatal directa.

A las medidas generales de protección y fomento industrial y a las labores de promoción estatal directa, que han orientado y estimulado la instalación de nuevas actividades manufactureras, cabe agregar los esfuerzos estatales que tienden al mejoramiento de la productividad y eficiencia de las empresas ya existentes, incluidas en particular la asistencia técnica a las empresas privadas, la formación y capacitación de mano de obra, la investigación tecnológica y otras tareas de naturaleza similar.

Todo lo expuesto indica que a lo largo de una etapa que concluyó a principios de los años 40, los estímulos involucrados en la política industrial tuvieron un carácter preponderantemente proteccionista; que desde esos años en adelante se empujó una activa labor de promoción estatal —a través de medios indirectos, complementados después con otros indirectos— cuyas principales realizaciones se han hecho patentes desde los comienzos de la década de los 50 hasta hoy. Finalmente, algunos países latinoamericanos han fortalecido su mecanismo de incentivos indirectos mediante los permisos previos de importación. Sobre la significación de este instrumento considero oportuno hacer referencia al caso de México.

Existe la impresión de que el apoyo del Estado mexicano a la industrialización data de las postrimerías de la segunda guerra, concretamente del año de 1947, cuando a los incentivos fiscales se agregaron las restricciones cuantitativas a la importación, en forma de permisos previos. En realidad, el proceso de industrialización de México, iniciado desde el segundo cuarto del siglo pasado, recibió especial apoyo de todos los gobiernos y, en forma más intensa, de los posrevolucionarios. A la aceleración de ese proceso, durante la posguerra, contribuyeron las protecciones arancelaria y no arancelaria; la inversión pública en obras de infraestructura, tales como las vías de comunicación, que permitieron la interconexión de los mercados regionales en un mercado nacional; la construcción de grandes obras de irrigación que favorecieron la expansión de la oferta de alimentos para el consumidor urbano y de materias primas agrícolas para la industria; las empresas e instituciones gubernamentales de fomento, principalmente Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, la Nacional Financiera y el Fondo de Fomento a la Industria Pequeña y Mediana; las medidas tendientes a proporcionar crédito a la industria nacional, especialmente las políticas crediticia y del encaje legal, operadas por el Banco Central; los servicios de asistencia técnica a la propia planta industrial nacional que presta, entre otros establecimientos, el Centro Nacional de Productividad; el aumento de la inversión privada —dentro de ella la extranjera, principalmente la que se ha asociado con el capital nacional— y absorción creciente de innovaciones tecnológicas; la educación universitaria y técnica; la estabilidad de precios, la estabilidad monetaria, la libre con-

vertibilidad y la estabilidad política. La mayor parte de las políticas enunciadas habían comenzado a ser aplicadas desde el inicio de los gobiernos que emanaron de la Revolución, a mediados de la década de los veinte.

Fue durante la segunda guerra mundial cuando México acentuó la sistematización de sus políticas de fomento industrial. A partir de entonces el otorgamiento de los diversos incentivos comenzó a tomar en cuenta la mayor o menor incidencia de esas industrias en el crecimiento económico del país, según el lugar de su instalación, la estructura de su capital y sus efectos en la absorción de mano de obra, todo ello sin descuidar los intereses de las cada vez más numerosas industrias ya establecidas. Fue en consideración a estos criterios que se expidió en 1941 la Ley de Industrias de Transformación.

A la terminación de la guerra fue necesario revisar el régimen de fomento, a fin de aprovechar de la mejor manera posible los incentivos que dicho conflicto bélico había proporcionado al crecimiento industrial del país. Con ese objeto se expidió, a fines de 1945, la Ley de Fomento de Industrias de Transformación, la cual clasificó a las industrias, por una parte, en "nuevas" y "necesarias" y por otra en "básicas" o "fundamentales". Para estas últimas se establecieron mayores franquicias. Dicha Ley previó la aplicación de restricciones a la exportación de materias primas nacionales cuando así lo requiriera el debido suministro de ellas a las industrias del país, bajo el concepto de que dichas materias primas deberían ser vendidas a las industrias nuevas o necesarias a un precio más bajo de aquel al que, en su caso, pudieran exportarse.

En 1954, cuando la etapa inicial de industrialización en México se encontraba prácticamente cumplida, se hizo necesaria una nueva ley de fomento industrial. Se expidió en ese año la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, actualmente en vigor, en la cual se fijaron nuevos criterios para el otorgamiento de incentivos. A partir de entonces se tomarían en cuenta el monto de materias primas nacionales que las nuevas industrias utilicen, sus innovaciones tecnológicas, la cantidad de mano de obra que ocupen, la parte en que su producción contribuya al abastecimiento del mercado nacional, la cuantía de sus inversiones, sus repercusiones sociales, sus programas de investigación y sus planes para incrementar las exportaciones de manufacturas. Al entrar en vigor la nueva Ley comenzó a cobrar importancia el permiso previo de importación como instrumento de protección industrial. La Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, expedida en 1934, había facultado al Ejecutivo federal para evitar la importación de mercancías cuya venta en el país se realizara en condiciones de concurrencia desleal, y para limitar importaciones y exportaciones de artículos determinados cuando así lo exigieran las necesidades económicas del país.

Para reforzar y complementar la política de permisos previos, aplicada a las compras externas del sector privado, se creó en enero de 1959 el Comité de Importaciones del Sector Público, el cual analiza y, en su caso, autoriza las importaciones que pretenden efectuar las dependencias y organismos de ese sector, así como las compras que deseen efectuar dentro del país, de artículos de procedencia extranjera. El Comité sólo autoriza las importaciones o la compra local de artículos importados, cuando no se producen en el país con la calidad o en el volumen requeridos para abastecer el mercado interno.

A partir de 1959 el permiso previo de importación se convirtió en el instrumento más eficaz y decisivo de fomento industrial. Su aplicación para este fin resultó más fructífera aún que su uso como instrumento regulador del comercio exterior. Es más, el permiso previo de importación se utilizó no sólo para

proteger a la industria existente, sino para promover el establecimiento de nuevas industrias, para orientar con sentido económico-social la ubicación de ellas, para incrementar el uso de insumos nacionales en la fabricación de productos finales, para determinar la participación de la inversión extranjera en el capital de determinadas empresas, y aun para regular el uso de recursos naturales valiosos, como fue el caso del azufre, cuyos permisos de exportación se autorizan con base en el volumen de las reservas comprobadas y con vistas a su aprovechamiento preferente en las plantas mexicanas de fertilizantes a base de azufre. El establecimiento del control de importación y la aplicación correlativa del permiso previo, en los casos en que el valor a que llegan las importaciones de un determinado artículo indica que es económicamente viable su fabricación en México, ha conducido al establecimiento de nuevas e importantes empresas industriales.

A partir de 1962 el permiso previo comenzó a utilizarse como instrumento de integración de la industria nacional. Hubiera sido sumamente difícil hacer efectivo el programa de integración de la industria automovilística en México de no haber contado con un instrumento tan flexible y eficaz como el permiso previo a la importación. El decreto expedido en agosto del referido año, que estableció las etapas del mencionado programa de integración, comprobó las bondades del permiso previo como instrumento de promoción industrial. Sus efectos sobre la inversión en las plantas automovilísticas finales y en las de la industria auxiliar, así como en el aumento de empleo y sobre la trasmisión de tecnologías avanzadas, fueron superiores a los que se habían alcanzado en otras ramas industriales privadas establecidas en México. La reducción sustancial en las importaciones de automóviles y sus partes constituyó un beneficio adicional. Mecanismos semejantes se aplicaron también para la integración de las industrias de máquinas de escribir, de maquinaria y equipos para la construcción y de motores de diésel.

La más reciente comprobación de la utilidad y eficacia del permiso previo, como instrumento de promoción industrial, se encuentra en la industria automovilística auxiliar. Mediante él se está haciendo efectivo el acuerdo a que llegaron recientemente los empresarios de la industria terminal automovilística y los de la auxiliar, con intervención del Gobierno, para hacer obligatoria la incorporación de todas las partes automotrices que se fabrican actualmente en México, cuando su precio no excede de 60% sobre el internacional, y las de nueva fabricación cuando su precio no sea superior al 25% del internacional.

El cumplimiento de los programas de fabricación que deben presentar los promotores de nuevas empresas que requieren autorización de la Secretaría de Industria y Comercio, se hace efectivo mediante la política del permiso previo. Esos programas, que son propiamente de integración industrial, fueron aprobados en número aproximado de 600 entre 1965 y 1968. Ellos han contribuido con gran eficacia a proteger la industria nacional, a establecer equidad en los grados de integración de las industrias que trabajan dentro de la misma rama y a racionalizar la operación de las plantas.

La promoción industrial de 1967 y 1968, ejercida con los instrumentos de que dispone el Gobierno de México propició la producción de más de 1 000 productos altamente complejos, entre los que destacan los motores de diésel, discos de embrague, selenoides e interruptores, cinescopios de televisión a color, equipos de comunicación de alta frecuencia, transistores de silicio, motores de explosión, motorreductores, hornos de inducción, cautines eléctricos de uso industrial, compresoras de aire, perforadoras neumáticas, reguladores de presión, afiladores de herramientas, montacargas eléctricos y máquinas registradoras de ventas.

El crecimiento industrial de México logrado durante los últimos veinte años lo coloca entre los diez primeros países en desarrollo, tomando como base la tasa de crecimiento de la producción manufacturera y la diversificación de la estructura productiva. La tasa anual promedio de incremento de la producción industrial ha sido de 8%, o sea, 25% aproximadamente mayor que la tasa de 6.1% anual del crecimiento del producto nacional bruto. El paso de la fabricación de bienes de consumo final a la de bienes intermedios y básicos, ocurrido a partir de mediados de los años cincuenta, es indicativo de los avances logrados en el proceso de industrialización. Como resultado de ello, entre 1960 y 1968 la producción de hierro de primera fusión aumentó de 660 000 a 2 000 000 de ton; la de acero de 1 500 000 a 3 300 000 ton; la de ácido sulfúrico de 250 000 a 720 000 ton; la de fibras artificiales de 23 000 a 58 000 ton; la de cemento de 3 100 000 a 6 000 000 de ton; la de vehículos automotores de 52 000 ensamblados a 164 000 fabricados; la de azúcar de 1 500 000 a 2 300 000 ton. En lo que va del presente decenio se estableció una rama industrial completamente nueva, la petroquímica pesada, cuya producción en 1967 fue superior a 1 300 000 ton; el desarrollo de la industria química permitió que los productos de ella constituyeran el renglón más importante en las exportaciones mexicanas de manufacturas, y la fabricación de partes y refacciones para la industria automovilística terminal contribuyó a que la integración de esa industria llegara al 65% de insumos de origen interno.

La participación de la producción manufacturera dentro del producto nacional bruto se ha elevado de 21% en 1950 a 26.6% en 1967. La planta industrial nacional, que estaba integrada en 1965 por 136 000 establecimientos industriales —excluyendo la industria petrolera— con un capital invertido de alrededor de 8 000 millones de dólares, daba ocupación en aquel año a tres millones de trabajadores aproximadamente, que representaban el 22% de la fuerza total de trabajo. La productividad por persona ocupada en la industria subió 21% durante el período de 1950 a 1960 y 9% más entre 1960 y 1966.

Aunque todos estos datos indican que la política mexicana de fomento industrial ha sido fructífera, no pueden pasar inadvertidas ciertas deficiencias —que también existen en las industrias de los demás países latinoamericanos— que urge eliminar o por lo menos atenuar. Tales deficiencias han sido originadas por el subdesarrollo mismo que caracterizaba a las economías de la región al entrar de lleno al proceso de desarrollo moderno, hace unos treinta años, y por las propias políticas de protección industrial.

Como en todos los demás países en desarrollo, la base del crecimiento industrial en México ha sido la aplicación de una política proteccionista. De este modo, la industrialización fue lograda —como a su tiempo ocurrió en los países hoy desarrollados— a costa de otros sectores de la economía y con sacrificios del consumidor. El costo social de la industrialización en México ha sido quizá menos acentuado que en otros países, gracias a la política económico-social del Estado mexicano, que ha dedicado recursos crecientes al fomento de la agricultura, a los subsidios para sectores económicos relativamente rezagados y al gasto de tipo social, dirigido hacia los amplios grupos de población que directa o indirectamente apoyan los esfuerzos de la industrialización, sin que tengan acceso inmediato a sus beneficios.

Si bien el proceso de desarrollo en México, en las últimas décadas, ha sido menos desequilibrado que el ocurrido en su momento en otras partes del mundo, el Estado y gran parte de los empresarios reconocen hoy la necesidad de atenuar el desequilibrio entre los distintos sectores de la economía, no



mente por razones de equidad social, sino porque este desequilibrio interno, que se origina, entre otras causas, en la ineficiencia de una gran parte de la industria, empieza a crear limitaciones, tanto para el crecimiento de la economía en su conjunto, como para la nueva etapa de industrialización que depende, en primer lugar, de la magnitud de los mercados y, en segundo lugar, de la disponibilidad y del uso racional de los recursos de capital y de los tecnológicos. Esas limitaciones han hecho reconocer la necesidad de revisar la política tradicional de protección industrial. Dado que el nivel promedio de los aranceles a la importación es relativamente bajo, las propias organizaciones de empresarios han apoyado la eliminación de todos los controles de importación que han estado en vigor por más de diez años y los que protegen a productos cuyo precio nacional excede del 100% sobre el precio internacional. Por otra parte, los nuevos controles de importación sólo se otorgan por períodos no mayores de cinco años, a condición de que el precio del producto de que se trate no sea mayor de 25% sobre el precio internacional. Todo ello ha tenido como base la modernización progresiva de las plantas industriales —bajo los estímulos del Estado— y la absorción creciente de innovaciones tecnológicas.

Las principales deficiencias de la etapa actual de la industrialización en México pueden resumirse en los tres puntos siguientes: altos costos, concentración geográfica de las actividades industriales y el limitado impacto de la industrialización sobre el empleo total.

Bajo el sistema de protección casi indiscriminada, la producción manufacturera se ha hecho menos eficiente de lo que cabía esperar. Con pocas excepciones se ha mantenido una industria productora de artículos de altos precios, que limite la demanda interna y la posición competitiva en los mercados externos.

En países como México, que en el curso de una generación se volvió uno de los más industrializados de América Latina, es perfectamente explicable que una gran parte de la planta industrial, especialmente en las ramas industriales establecidas en las etapas iniciales de la industrialización, se encuentre anticuada. El Estado y los empresarios reconocen hoy que no debe prolongarse la condición estática del sector industrial antiguo frente al dinamismo del moderno. Bajo el impacto de la nueva tecnología, las industrias anticuadas tienen la alternativa de verse desplazadas por las nuevas plantas o iniciar el proceso de modernización. El primero de estos caminos sería perjudicial, dada la abundancia de mano de obra y la necesidad de crear nuevos empleos. Pero, por otro lado, la permanencia de las industrias de altos costos crea grandes problemas para la economía en su conjunto, ya que de una u otra manera estas industrias sobreviven a costa de subsidios que finalmente paga el contribuyente a través del Estado y el consumidor directo. Frente a los problemas del sector externo y a la mayoría de población de bajos ingresos, México reconoce hoy que las empresas industriales ineficientes no pueden ser apoyadas indefinida e incondicionalmente.

Hay razones para creer que existe una relación directa entre los altos precios de los productos industriales de origen nacional y el nivel excesivo de protección. Bajo el supuesto de que el futuro desarrollo industrial dependerá del ritmo de crecimiento del mercado interno y del grado de competencia de nuestros productos en los mercados externos, se justifica que los industriales y el Estado mexicano sigan trabajando conjuntamente, como han comenzado a hacerlo, en la identificación de medidas tendientes a colocar la protección industrial dentro de límites razonables.

El segundo problema se refiere a la concentración geográfica de las actividades industriales que, según todas las indicaciones,

sigue aumentando, aunque empiezan a aparecer centros industriales secundarios en regiones nuevas del país. Según el censo industrial de 1965, la mitad del valor de la producción industrial de México (incluyendo las actividades mineras, pero excluyendo la industria petrolera) correspondía en ese año al Distrito Federal y al estado de México, y el 10% a Monterrey. Por otro lado, la producción de once entidades federativas subdesarrolladas representaba solamente el 3% de la producción industrial de la república. Aunque la concentración industrial es característica de las sociedades de nuestros tiempos, el grado alcanzado en México crea grandes problemas para el país, tanto en términos económicos como sociales. Cabría estudiar el grado en que la exagerada concentración geográfica reduce los beneficios de las economías externas, expresadas en forma de servicios públicos, transporte y fácil acceso a la mano de obra calificada, dado que los estrangulamientos de tales servicios dificultan el transporte, lo encarecen y crean competencia innecesaria en la mano de obra disponible en los grandes centros urbanos.

Estos inconvenientes, junto con la gran presión ejercida sobre el Estado para que dé prioridad a la inversión social y a la infraestructura en unos cuantos polos de desarrollo, justifican la adopción de nuevas políticas de fomento industrial que estimulen la descentralización. Para estos fines, la política de permisos previos de importación y la de incentivos fiscales ha comenzado a funcionar satisfactoriamente en México. Mientras que hace apenas un cuarto de siglo los estados subdesarrollados de mi país no estaban todavía incorporados en el mercado nacional, su situación ha cambiado radicalmente en las últimas décadas. Hoy en día la mayor parte de ellos cuenta no solamente con recursos naturales y mano de obra, sino con servicios públicos y fuentes energéticas.

El tercer problema se refiere al efecto de la industrialización sobre el empleo. Durante mucho tiempo tanto en México como en otros países en desarrollo se creía que la industrialización por sí sola podría resolver los problemas del subempleo. Este razonamiento no tomaba en cuenta dos factores: la aceleración del crecimiento demográfico y la intensidad de la revolución tecnológica. La tecnología que se absorbe actualmente basada en el uso intensivo de capital proviene de los países altamente desarrollados, donde la mano de obra representa el factor de producción más escaso. Consecuentemente, a medida que se perfecciona la estructura industrial nacional, los incrementos marginales del empleo industrial se están reduciendo frente al crecimiento acelerado de la fuerza de trabajo disponible. Cabe notar, sin embargo, que el proceso industrial tiene no sólo efectos directos sobre el empleo, sino también indirectos, especialmente en el sector de los servicios y que estos últimos han sido, en fechas recientes, mayores que los efectos directos, a juzgar por las estadísticas disponibles.

Aparentemente podría reducirse esta brecha estableciendo nuevas industrias tradicionales, con el criterio de absorción de mano de obra, pero este camino tendría serias desventajas en las condiciones actuales. Podría equivaler a la renuncia de cualquier país a construir ciertas industrias importantes en las que la tecnología aplicable no permite sustituir el capital escaso con la mano de obra en exceso. Si se optara por fomentar principalmente las industrias de bienes de consumo, el dilema entre el progreso industrial y el objetivo social de ampliar el empleo a tasas congruentes con el crecimiento demográfico, tendría posible solución. Sin embargo, la amplia gama de industrias ya existentes y la necesidad de acelerar el desarrollo económico, exigen avanzar en el campo de la industrialización básica.

¿Existe entonces alguna salida al dilema mencionado? Podría contestarse afirmativamente. En efecto, en México ha continuado el fomento de industrias de bienes de consumo,

pero con vistas a hacerlas más eficientes y a que participen en los mercados externos; también ha seguido impulsándose el desarrollo de la industria pesada y semipesada, a sabiendas de sus limitaciones en la absorción de mano de obra. Al mismo tiempo se están intensificando los programas recientemente iniciados para establecer industrias maquiladoras fronterizas y pequeñas industrias rurales, agrícolas, pecuarias y pesqueras, las cuales ofrecen grandes oportunidades para mejorar el ingreso del trabajador y para aumentar el número de población ocupada. Dentro de este programa ha quedado incluido el impulso a la producción de artesanías, por su creciente demanda nacional e internacional. Este impulso comprende la ayuda financiera, la técnica y la de comercialización. Es así como podría concentrarse la acción en los años venideros, para reducir las tensiones sociales resultantes de la distribución desigual de los beneficios del desarrollo económico y para asegurar la continuación del proceso de industrialización.

La estructura y los subsecuentes avances de la industrialización en América Latina presentan actualmente diversos problemas de transición, que es preciso resolver para estar en condiciones de afirmar y mejorar el desarrollo económico considerando que éste no es un fin en sí mismo, sino un medio para lograr mejoras sustanciales en los niveles de vida de las grandes mayorías de población.

En cuanto a las ineficiencias de la industrialización en nuestro subcontinente, en su conjunto, cabe hacer referencia a lo que la CEPAL ya expresaba desde 1961, año en el cual publicó su estudio titulado *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional*. En ese trabajo se asienta que "el proceso de industrialización adolece de tres fallas fundamentales que han debilitado su contribución al mejoramiento del nivel de vida, a saber: a) toda la actividad industrializadora se dirige hacia el mercado interno; b) la elección de las industrias se ha hecho por razones circunstanciales, más que por consideraciones de economicidad, y c) la industrialización no ha corregido la vulnerabilidad exterior de los países latinoamericanos".

A pesar de que la orientación de las industrias nacionales hacia sus respectivos mercados domésticos ha comenzado a disminuir en los últimos años, como consecuencia de la nueva actitud de algunos empresarios hacia los mercados de exportación y, particularmente, debido a las oportunidades que han abierto al comercio intrazonal los mecanismos de integración, subsisten aún algunas de las deficiencias antes señaladas, las cuales urge corregir. Como lo afirma la CEPAL, aún en aquellos casos en que las estructuras deficientes han sido superadas, la industrialización no sólo no ha contribuido eficazmente en lo general, a redistribuir el ingreso, sino que ha operado como una de las causas de su inadecuada distribución. La corrección de estas fallas aconseja reducir al máximo posible el costo socioeconómico de la industrialización, evitando que un proteccionismo indiscriminado y excesivo haga gravitar dicho costo en forma desmedida sobre los consumidores nacionales; restrinja la competencia; mantenga la planta industrial orientada exclusivamente hacia el mercado interno; impida continuar en forma racional y eficiente los procesos de sustitución de importaciones, y limite, casi totalmente, la posibilidad de hacer de las exportaciones de productos elaborados un sólido sostén de crecimiento económico.

La integración económica podrá contribuir eficazmente a la solución de las deficiencias apuntadas. A este respecto cabe decir que en un reciente estudio del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, publicado bajo el título de *Integración, sector externo y desarrollo económico de América Latina*, se afirma que la integración económica de nuestra re-

gión puede realizar, mediante la ampliación del mercado, una contribución importante para que el desarrollo económico de América Latina continúe sobre bases más sólidas, justas y eficientes. Para ello —señala dicho estudio— se requiere la formulación de un programa regional de sustitución de importaciones que, entre sus objetivos fundamentales, tome en cuenta "la necesidad de contribuir a transformar la estructura industrial de las economías para darle una base más sana y condiciones de producción más cercanas a las del mercado internacional y conseguir simultáneamente un desarrollo que logre un proceso de capitalización menos vulnerable a la evolución inconveniente del sector externo".

Dicho programa debería referirse a las industrias ya existentes y a las que se establezcan con vistas al mercado ampliado. En el primer caso las acciones y políticas deben procurar que los sectores manufactureros tradicionales puedan adaptarse paulatinamente a su operación dentro de una región integrada, procurando un aumento en la eficiencia de dichas industrias y un acercamiento a los costos y a las condiciones de producción imperantes en el mercado internacional, mediante el aumento de la competencia, el uso más intenso de la capacidad productiva, la renovación adecuada de equipos y de tecnología y el logro de cierta especialización en las plantas. En lo que se refiere a la continuación, a nivel regional, de los procesos de sustitución de importaciones, es necesario racionalizar el establecimiento de las nuevas empresas que se instalen con vistas a la ampliación de los mercados, procurando el mejor uso de los recursos naturales.

Estos procesos podrán contribuir a que las industrias latinoamericanas operen a niveles internacionales de eficiencia, en beneficio de los consumidores de la región y evitarían que los problemas de estrechez de mercado, que actualmente confrontan las plantas industriales nacionales para continuar sus procesos de sustitución de importaciones, se presenten a nivel regional dentro de un plazo más o menos largo.

Las deficiencias de que adolece actualmente el proceso de industrialización de América Latina no atenúan el mérito que al Estado y al sector empresarial corresponde en ese proceso y en el desarrollo económico general, que ha logrado nuestra región en las últimas tres décadas. No obstante, conforme a lo que se ha expuesto antes resulta inaplazable, hoy en día, revisar las políticas tradicionales de protección industrial, a fin de disminuir el costo social de la industrialización, hacer que las plantas industriales se mantengan en condiciones satisfactorias de eficiencia, lograr exportaciones crecientes de productos manufacturados, y continuar el proceso de sustitución de importaciones en condiciones de máxima productividad y de competencia internacional. En el cumplimiento de estos objetivos deberán seguir actuando conjuntamente el Estado y el sector empresarial, el primero mediante políticas más imaginativas y vigorosas y el segundo a través de iniciativas y actitudes presididas por el sentido de responsabilidad que el propio empresario latinoamericano ha reconocido que le corresponde en la actualidad.

Respecto a la futura acción de fomento del Estado, cabe decir que la sola aplicación de incentivos internos no es ya suficiente para promover y hacer viable el funcionamiento de las nuevas industrias de exportación y de las productoras de bienes de capital. Para apoyar a esta categoría de empresas se requiere —en adición a todos los estímulos tradicionales— que los gobiernos latinoamericanos pugnen, tanto en sus negociaciones bilaterales con países industrializados, como en los de carácter multilateral y dentro de los foros regionales e internacionales, por la eliminación de restricciones a la exportación de manufacturas originarias de países en desarrollo; por el establecimiento de un sistema de preferencias generales, sin reciprocidad, pa-



exportación de dichas manufacturas a los mercados de países industrializados, como ha sido propuesto en la UNCTAD, y porque cristalice el sistema de preferencias que se negocia actualmente dentro del GATT, entre países en desarrollo, para el intercambio de manufacturas. En adición a los beneficios que puedan derivar de esta acción, las nuevas empresas latinoamericanas necesitan un mayor apoyo del Estado ante los perjuicios que hoy sufren debido a las importaciones de mercancías, equipos y bienes de capital —que esas mismas empresas producen— cuando tales importaciones se realizan como consecuencia de créditos atados o de concursos en que intervienen instituciones financieras internacionales o regionales. El apoyo en estos casos requeriría la aplicación de soluciones más acertadas a los problemas de financiamiento internacional y a los que originan las cotizaciones a base de *dumping* y dentro de prácticas desleales de comercio. Existen datos reveladores, según lo ha manifestado recientemente un empresario argentino,<sup>1</sup> de que los precios ofrecidos en licitaciones internacionales por siete países industrializados, representaban, por lo menos, la mitad de los que las mismas empresas cobran por sus equipos en sus respectivos mercados internos. A este respecto, y como un ejemplo de las gestiones que deberían seguir realizando los gobiernos, cabe citar las palabras que el ministro argentino de Economía, Dr. Adalberto Krieger Vasena, pronunció en la última reunión anual del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, cuando en nombre de los países latinoamericanos abogó por un margen de preferencia para los proveedores locales, dentro de los concursos internacionales, a fin de sostener el desarrollo de la producción de equipos dentro de la zona. "Al mismo tiempo —dijo el Dr. Krieger— al efectuar las comparaciones con los equipos extranjeros, habrá de tenerse en cuenta su precio de venta en los mercados de origen y no el precio cotizado para la exportación. Esta es la única forma en que se podrá preservar la sana competencia requerida por el comercio internacional. Un nuevo enfoque por parte del Banco Mundial y la comprensión del problema por los países industriales es también recomendable en esta nueva era del desarrollo."

Frente a esta invocación, resulta muy afortunado que el subtema que desarrolla esta ponencia sobre "La acción del Estado y la responsabilidad del empresario en el proceso de desarrollo industrial e integración económica de América Latina", forme parte del tema general sobre "El proceso de industrialización en América Latina" que el Banco Interamericano de Desarrollo escogió para la X Reunión de su Asamblea de Gobernadores, a la que actualmente concurrimos, dentro de la cual también será desarrollado el tema correspondiente a "La movilización de recursos financieros externos para industrias nacionales y empresas multinacionales". Es de esperar que sea nuestra institución financiera regional la que revise sus respectivas políticas crediticias, con vistas a dar un mayor apoyo al empresario latinoamericano en los casos expuestos.

En adición al apoyo que se recomienda que el Estado preste al empresario nacional, cuando en su propio mercado se ve obligado a competir desigualmente con empresas extranjeras, cabría sugerir —dentro del señalamiento de nuevas políticas conducentes a la consecución de los objetivos arriba mencionados— la acción más positiva de los gobiernos latinoamericanos a los programas de integración económica, cuyos efectos en la expansión de los mercados tradicionales ha dado mayor dinamismo al intercambio zonal, al establecimiento de nuevas industrias, a la ampliación de otras ya existentes, a la programación de industrias multinacionales y a frecuentes y estrechos contactos entre los empresarios de la región, con vistas a la concertación de complementaciones industriales y a la creación de empresas mixtas.

En cuanto a las obligaciones del sector empresarial latinoamericano en la propuesta revisión de las políticas de industrialización, se requiere que, dentro de una concepción orgánica y no clasista de la sociedad, actúe con el sentido de responsabilidad que él mismo ha reconocido que le corresponde en la tarea común de impulsar el crecimiento económico sobre bases más sanas y equitativas.

Esto significa que, en adición al esfuerzo que realiza el Estado, el sector empresarial, por su parte, deberá empeñar sus máximos esfuerzos —como expresamente ha declarado estar dispuesto a hacerlo— a fin de incrementar la productividad de la industria, ajustar las utilidades de las empresas a las que sean socialmente legítimas, utilizar sus recursos financieros en los términos más adecuados para impulsar el desarrollo general, preferir el establecimiento de empresas que tengan mayor incidencia en el incremento del ingreso y del nivel de vida de los sectores marginales de la sociedad, y utilizar el proceso de integración latinoamericana como instrumento para el mejor logro de estos fines.

El reconocimiento del empresario latinoamericano de que recae sobre él una responsabilidad en el logro de una sana industrialización surgió en la última década, al parecer como resultado de su propio convencimiento sobre la necesidad de atenuar el desequilibrio que ha existido entre los distintos sectores sociales de la economía, no sólo por razones de equidad social, sino porque —como se dijo antes— este desequilibrio ha comenzado a crear limitaciones para el crecimiento de la economía en su conjunto y para la nueva etapa de industrialización que depende, en gran medida, de la ampliación de los mercados y del uso racional de los recursos de capital y de los tecnológicos.

Fue en la XII Reunión Plenaria del Consejo Interamericano de Comercio y Producción, celebrada en São Paulo, Brasil, en septiembre de 1967, cuando se puso de manifiesto con mayor nitidez por la propia clase empresarial latinoamericana, el reconocimiento de su responsabilidad en el desarrollo eficiente de la industrialización de nuestra región. La declaración llamada de São Paulo, suscrita en ocasión de la citada reunión, reconoce expresamente que los empresarios privados tienen ante la sociedad el deber de "alcanzar el máximo de eficiencia para contribuir al aumento del producto bruto nacional; no recargar indebidamente los precios de los bienes y servicios que producen y desarrollar nuevos campos de actividades que estimulen el desarrollo de la economía nacional; identificarse con las necesidades y aspiraciones de la comunidad en general, no sólo de las suyas propias; considerar las utilidades no sólo como la necesaria y legítima remuneración de su inversión, su esfuerzo y el riesgo natural de los negocios, sino, además, como la forma de producir ahorros que deban ser reinvertidos para acelerar el desarrollo de la economía nacional".

El empresario moderno latinoamericano da muestras hoy de apreciar debidamente los efectos positivos del desarrollo económico —elevación de los niveles de ingreso, ampliación creciente del mercado interno, etc.— en la prosperidad de sus propios negocios. Ello explica, por una parte —sin que se desestimen sus nuevas actitudes de solidaridad social—, su apoyo a la política económica gubernamental conducente a promover y acelerar el desarrollo sobre bases de mayor eficiencia de la actividad industrial y, por otra, la responsabilidad que voluntariamente ha aceptado para dar un sentido económico y social a su actividad fabril.

En lo que respecta a la responsabilidad de los empresarios latinoamericanos en la integración económica cabe recordar que desde 1953, en una reunión del Congreso de Cooperación Eco-

<sup>1</sup> *Visión*, México, 22 de noviembre de 1968, p. 34.

nómica Iberoamericana, celebrada en España, expresaron su preocupación por integrar económicamente a nuestra región, y que, posteriormente, han mantenido una constante participación en el funcionamiento de los procesos de integración que operan en América Latina.

Si bien el Tratado de Montevideo, a diferencia de los instrumentos que crearon la Comunidad Económica Europea, no institucionalizó en disposiciones expresas la participación de los sectores empresariales latinoamericanos dentro de la ALALC, dicho Tratado —dentro de su carácter de “instrumento-marco”— prevé tal participación al señalar en su artículo 43 la posibilidad de establecer “comisiones consultivas integradas por representantes de los diversos sectores de las actividades económicas de cada una de las Partes Contratantes”, y al auspicar en su artículo 16 la intervención de los empresarios de la zona en los importantes aspectos de la complementación industrial, a través de la cual se han puesto en ejecución programas de integración más dinámicos y más efectivos para el desarrollo, que la simple liberalización del comercio intrazonal.

Dentro del mecanismo que tiene como meta el Mercado Común Centroamericano, la participación del sector empresarial se ha realizado a través de la Federación de Cámaras y Asociaciones de Industriales Centroamericanos y dentro del régimen de Industrias Centroamericanas de Integración. En lo que atañe a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, los empresarios de la región ha venido participando activamente en las reuniones sectoriales, en la preparación y presentación de proyectos de acuerdos de complementación industrial, y también a través de la Comisión Consultiva de Asuntos Empresariales, así como de los cada vez más numerosos organismos gremiales que operan a nivel latinoamericano.

Como confirmación de la actitud positiva de los empresarios latinoamericanos ante la integración puede recordarse, que los presidentes de organismos privados de comercio y producción latinoamericanos reunidos en la ciudad de México en noviembre de 1967, convinieron en que sus respectivos sectores empresariales colaborarían con “su participación más decidida para llevar a cabo la integración económica de Latinoamérica, mediante el perfeccionamiento de los actuales sistemas de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y del Mercado Común Centroamericano, que deberán converger hacia la creación del Mercado Común Latinoamericano, a partir de 1970 y en un plazo no mayor de 15 años”. Dentro de este mismo orden de ideas, en el Congreso Latinoamericano de Industriales, realizado en la propia ciudad de México en mayo de 1968, se afirmó la idea de que “la integración latinoamericana es no sólo un imperativo histórico . . . sino un poderoso instrumento para acelerar nuestro desarrollo económico y hacer más equilibrado nuestro crecimiento. Mediante ello se pretende armonizar recursos y esfuerzos a fin de lograr su máximo aprovechamiento y evitar desperdicios estériles, ubicándolos dentro de una economía a escala . . . Es preciso tomar en cuenta que tanto el Tratado de Montevideo como la Declaración de los Presidentes de América son el reconocimiento de que América Latina debe abandonar prácticas de nacionalismo excesivo y optar por otras que, sin menoscabo de nuestras soberanías, permitan la creación de espacios económicos cuya amplitud propicie el establecimiento de procesos industriales que redunden en beneficio de todos los latinoamericanos. Los niveles de vida más amplios surgirán naturalmente del mayor número de empleos y de la mayor capitalización por empleo”.

La responsabilidad mayor para el empresario latinoamericano en el campo de la integración parece surgir de la Declaración de los Presidentes de América, suscrita a principios de 1967, en Punta del Este, Uruguay, en cuyo programa de acción

se estableció que “La integración debe estar plenamente al servicio de América Latina, lo cual requiere un fortalecimiento de la empresa latinoamericana mediante un vigoroso respaldo financiero y técnico que le permita desarrollarse y abastecer en forma eficiente el mercado regional”.

Si bien el acuerdo transcrito de los Presidentes de América entraña una responsabilidad a cargo de los gobiernos latinoamericanos y de las instituciones financieras regionales, para prestar el amplio apoyo que la empresa latinoamericana necesita para cumplir los objetivos señalados, también es cierto que el referido postulado de la Declaración de los Presidentes de América implica una responsabilidad de alta significación a cargo del propio empresario latinoamericano. En efecto, al haberse originado el citado acuerdo en la sensibilidad justificada que existe en América Latina para que no sea la inversión extranjera la que usufructúe los beneficios de la integración, sino que éstos deben contribuir plenamente al desarrollo económico latinoamericano, ello exige una acción de gran iniciativa y dinamismo por parte del empresario latinoamericano, para actuar eficaz y vigorosamente en la intensificación de las corrientes de comercio, en la ampliación de las plantas industriales existentes y en el establecimiento de las nuevas industrias que propicie el mercado regional, inclusive las de carácter multinacional, sobre la base del eficiente manejo de ellas.

Debe quedar definitivamente eliminada la idea de ineptitud y de falta de preparación del empresario latinoamericano —de que se habla comúnmente— para acometer las nuevas empresas que la aceleración del desarrollo económico de la región impone. A este respecto cabe citar el párrafo alusivo de un reciente artículo, aparecido originalmente en la prensa chilena, en el que se dice: “Milita también contra el desarrollo el espíritu conservador de los empresarios de los países subdesarrollados. En estas economías es especialmente evidente la diferencia entre el interés individual del lucro inmediato, mayor utilidad con la menor inversión, y el interés social por crear un capital social básico, inversiones de alta capitalización y poca productividad”<sup>2</sup>. Por otra parte, y en relación con el alcance real de las ventajas de orden tecnológico de que disfrutaban los empresarios del país más industrializado del mundo, cabe citar un párrafo del muy reciente estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, acerca de la competencia empresarial entre países desarrollados: “El comportamiento superior de la industria norteamericana no resulta tanto de la tecnología, sino de sus políticas de administración y de sus actitudes”.

Al concluir el presente trabajo, y dada la finalidad que se supone que ha perseguido el Banco Interamericano de Desarrollo, al someter a discusión en este foro el tema de “El proceso de industrialización en América Latina” —allegar elementos para el logro de un desarrollo acelerado y más equilibrado de la región— corresponde precisar en primer lugar, que el progreso industrial alcanzado por nuestra región, a diferencia de lo que parece revelar el análisis general del referido tema, no ha beneficiado por igual a todos los países; en segundo lugar, que el rezago de la mayor parte de ellos obstaculiza el desarrollo económico de la región y la marcha de la integración económica; y en tercer lugar, que en esa virtud, y ante la urgente necesidad de corregir las disparidades existentes en nuestro desarrollo, es de esperar que en una futura mesa redonda del BID pueda someterse a examen específico, un tema tan importante como el del papel que corresponde a la cooperación económica regional y a los gobiernos y empresarios en particular, en la promoción y fomento de la industrialización de los países menos desarrollados de América Latina.

<sup>2</sup> “Un mundo de sombra, subdesarrollo y esperanza”, Carlos Berger, *El Siglo*, Santiago de Chile (reproducido por *Excelsior*, México, 3 de febrero de 1969).