

POLÍTICA INDUSTRIAL*

MANUEL BRAVO

México

EN el mes de noviembre de 1947 participé por primera vez en los trabajos de uno de los organismos de las Naciones Unidas: la Sub-Comisión de Fomento Económico. En las veintiséis reuniones que se efectuaron no hubo ni por un momento pérdida de interés. Nuestro problema era responder a las instrucciones que el Consejo Económico y Social había dado a la Comisión de Economía y Ocupación en el sentido de:

Establecer . . . “Una Sub-Comisión de Fomento Económico que estudie y aconseje a la Comisión sobre los principios y problemas del desarrollo económico a largo plazo con atención particular a las áreas inadecuadamente desarrolladas del mundo, teniendo como objetivos:

- 1.—Promover la utilización más completa y más efectiva de los recursos naturales, mano de obra y capital;
- 2.—Elevar el nivel de consumo y
- 3.—Estudiar los efectos de la industrialización y cambios de orden técnico sobre la situación económica mundial”.

En el curso de las discusiones se llegó, entre otras, a la declaración que sigue, que quiero usar como introducción al tema de este artículo:

“La Sub-Comisión considera que el fomento económico tiene que ser concebido principalmente en términos de industrialización. Si bien al fomento económico no puede dársele un tratamiento idéntico al de la industrialización, y que debe dársele a la agricultura su debida importancia en el desarrollo nacional, es cierto sin embargo que la industrialización constituye el elemento decisivo del fomento económico. No puede haber fomento económico en el

* Conferencia sustentada el día 28 de enero de 1949 en los Cursos de Invierno de la Escuela Nacional de Economía. Universidad Nacional Autónoma de México.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

sentido de utilización óptima de los recursos, sin el uso de bienes de capital y de métodos tecnológicos modernos. La historia del fomento económico de las últimas épocas muestra claramente cómo han contribuido los bienes de capital y las técnicas modernas en el incremento de la producción, de la productividad y de los niveles de vida. La industrialización no solamente promueve una rápida elevación en el ingreso nacional, sino que su influencia tiende a filtrarse a través de la estructura económica, estimulando de este modo el desarrollo de otros sectores de la economía. La conexión entre fomento económico e industrialización ha sido reconocido específicamente por los diversos organismos y agencias de las Naciones Unidas. La Sub-Comisión subraya, por lo tanto, la importancia de reconocer la relación entre fomento económico y la industrialización y la importancia de asegurar que ésta, por lo tanto, ocupe un lugar prominente en cualquier programa de fomento económico”.

Esta declaración, suscrita conjuntamente por todos los miembros de la Sub-Comisión de Fomento Económico resume, a mi modo de ver con claridad, la política económica general de los países atrasados y se aplica en todas sus consecuencias al caso de los países latino-americanos en los cuales se ha vivido durante los últimos años el más variado conjunto de experiencias en materia de fomento económico.

En cada uno de los países atrasados, a estas alturas, existe una conciencia general de fomento económico y, en los términos antes señalados, en materia de industrialización. Se cuenta con leyes y decretos, instituciones en muchos casos especializadas para el desarrollo de algunas actividades industriales; existen organismos coordinadores, corporaciones o sociedades canalizadoras del crédito oficial y privado, interno y externo, al desarrollo de las industrias, de la agricultura y de los servicios de transporte y energía; una actitud protectora del estado hacia el desarrollo industrial mediante el ma-

POLÍTICA INDUSTRIAL

nejo de la tarifa arancelaria, las excenciones de impuestos, el otorgamiento de franquicias especiales, los subsidios, etc.

En el caso de México, en donde puede afirmarse que el estado ha sido un elemento importante en el Fomento Económico, y cuya intervención se aceleró durante la guerra, ha habido una serie numerosa de leyes y decretos relacionados con el comercio, el crédito, la industria, etc., creando organismos y procedimientos. Por ejemplo, en abril de 1941 se organizó el Consejo Nacional de Economía; éste se disolvió al crearse en junio de 1942 la Comisión Federal de Planificación Económica; ésta a su vez se disolvió en junio de 1944 al formarse la Comisión Federal de Fomento Industrial. En julio de 1942 el Gobierno creó los Consejos Mixtos de Economía Regional; en octubre del mismo año se estableció la Oficina de Coordinación y Fomento de la Producción y en mayo de 1943 la Junta de Economía de Emergencia. Por otra parte, en el capítulo concreto de industrias de transformación, ya para 1945 el Gobierno había otorgado franquicias a empresas que representaban una inversión total de 425 millones de pesos, aproximadamente, cubriendo campos de actividad como los de industrias metalúrgicas, químicas y farmacéuticas, papel, materiales de construcción, etc., y en escala menos importante productos alimenticios, todo ello con apoyo en la Ley de Industrias de Transformación. Por lo que toca al capítulo de crédito se cuenta con instituciones especializadas para el fomento industrial, incluyendo la agricultura y el comercio exterior. La Nacional Financiera ocupa un lugar preferente con saldos al 31 de diciembre de 1948 por acciones y obligaciones, préstamos y créditos industriales de un poco más de 500 millones de pesos. Entre las Comisiones especializadas para fomento económico cuenta nuestro país con la Comisión Federal de Electricidad, ya descentralizada, la Comisión de Fomento Minero y la Comisión Nacional de Irrigación, hoy ya Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Todo este cuerpo de legislación, todos estos organismos oficiales, en una palabra, todo el conjunto de actitudes del estado mexicano

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

frente al fomento económico, en particular el desenvolvimiento industrial, son ejemplo por una parte de la multiplicidad de esfuerzo con que se hace frente al problema (quizá en cambio no sea un ejemplo de organización), y por otra, de que de hecho ya existe una política industrial, creada digamos de arriba a bajo, o, en otros términos en función de principios generales que incluyen, sin valorización particular, específica, a todo lo que tenga sentido de fomento industrial o económico general. Es decir, el Estado Mexicano protege o estimula a través de estos mecanismos, todos aquellos desarrollos susceptibles de acogerse a principios generales de fomento como fueron los enunciados por las Naciones Unidas, y a los que he hecho referencia anteriormente. En este sentido, y con las peculiaridades que el propio país les imprime, México cuenta con una política industrial, que revisaremos más adelante en algunos de sus aspectos.

Esta política industrial constituye el ambiente o el conjunto de actitudes concretas, dentro de los cuales y tomando las ramas más importantes de la actividad económica, se produjeron en México en materia agrícola, en cifras estimadas para 1946, 2,500 millones de pesos (incluyendo 27 cultivos), y en las industrias extractivas, de transformación y servicios, estimación también para 1946, un poco más de 4,500 millones de pesos.¹

Si bien puede afirmarse, sin necesidad de formalismos y sin introducir problemas de definición, que en términos generales existe una política industrial en el país, apoyada en principios de carácter económico social, económico y político, en cambio me parece que no se ha hecho un análisis del problema específico de la industrialización de los países atrasados, no por lo que se refiere a categorías del problema mismo (recursos naturales, población, crédito, etc.) sino el proceso de conjugación de todos estos elementos, en su

¹ Extractivas: producción minera, carbón y petróleo.

Transformación: 24 industrias.

Servicio: pasajeros transportados y carga productiva de los ferrocarriles.

POLÍTICA INDUSTRIAL

dinámica, y en función de las características particulares, privativas intrínsecas, a la actividad industrial, como fenómeno económico. La ausencia de estos criterios impide la formación de conceptos prácticos, de factores de ponderación, de elementos de control o de dirección para encauzar el esfuerzo que el país mismo realiza a través de su gobierno para industrializarse. La actitud indiscriminada que se adopta frente a los problemas del desarrollo industrial, es en gran parte resultado precisamente de esa falta de principios económicos que a la luz de los principios generales, que damos por establecidos, sirvan de guía a quienes tienen interés o responsabilidad en estos asuntos.

Con carácter puramente provisional y sin otra ambición que la de ofrecer a la discusión de los conocedores, puntos de vista que intentan, desproporcionadamente sin duda, establecer criterios económicos para el fomento industrial, es que deseo presentar a ustedes un esquema de análisis del proceso industrial, aplicable en general a los países atrasados y en particular a México. A propósito, he tratado de aislar el problema del desarrollo industrial propiamente dicho, de los demás, tan importantes como éste (agricultura, comunicaciones, energía, etc.), que en su conjunto constituyen el problema mayor del fomento económico.

Primero, dos afirmaciones generales:

Una, que el proceso de desarrollo económico, cambiante en sus contenidos particulares o en sus formas concretas en función de tiempo y lugar, tiene como base las relaciones sociales de producción, cuyo principal elemento, resultado y determinante a la vez, lo constituyen las relaciones de propiedad, en nuestro caso, propiedad privada de los medios de producción; otra, que la división clásica de la actividad económica en producción, distribución y consumo es superficial, si bien útil con fines de análisis teórico económico, y que su adopción como base de política, es errónea y aún peligrosa. Es cierto que la producción, la distribución y el consumo, que en su naturaleza son la misma cosa, en un momento dado del des-

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

arrollo económico adquieren personalidad propia que en la práctica se identifica por los grupos sociales que los practican. Sin embargo, son interdependientes e indivisibles como fenómeno económico. La producción está determinada por el consumo y éste por aquél, ambos engranados por la distribución. Todos participan, para su supervivencia de la misma fuente de “producto neto” (ya fué preocupación fisiocrática), o sea el valor creado en el proceso productivo. Cada uno de ellos puede ser sujeto de regulación pero nunca el motivo aislado de una política exclusiva. Dentro de esta condición de relaciones de propiedad y de este criterio de interdependencia, hay que juzgar el proceso de industrialización.

Este tiene como punto de partida y de apoyo la acumulación de capital, es decir, “dinero” destinado a la reproducción, en cuanto este dinero sólo es vehículo y representación de fuerza de trabajo incorporada y no consumida ni por su productor, ni por el propietario de los instrumentos de producción. La transformación de dinero en capital tiene lugar en el proceso de circulación y a la vez en la producción misma, pues es en el mercado donde los bienes adquieren personalidad como valores, al convertirse en satisfactores directos, pero a su vez, es el proceso circulatorio mismo el que da origen a la producción, que es la fuente única de generación de valor.

A su vez, la generación de valores, que constituye la base material del proceso de acumulación y que se realiza como dijimos en la esfera de la producción, hace posible ese saldo neto que no es sino la diferencia entre el total del valor creado y el consumido por la fuerza de trabajo. En otras palabras los valores producidos están formados por la parte del capital constante (bienes de capital y materias primas) que es depreciado o amortizado o incorporado al nuevo bien, más salarios, que representan una suma de bienes que en su valorización son inferiores a los incorporados (trabajo abstracto) a las mercancías producidas. La diferencia entre el valor creado y el valor consumido constituye lo que se ha denominado

POLÍTICA INDUSTRIAL

plusvalía, que adoptando la forma de ganancia, renta o interés en el proceso social económico, se divide a su vez en una parte consumida por el dueño del capital y en otra, excedente, base de la acumulación.

Se nos ocurre hacer aquí un pequeño comentario sobre un tema lateral. El fenómeno de crecimiento urbano, la fiebre de construcciones como aquí le llamamos, tan impresionante en ciertas etapas del desarrollo de países atrasados, puede explicarse en términos de este excedente obtenido en condiciones de auge (Inflación o economía de guerra, o ambas cosas), en la medida en que el proceso productivo, por razones de protección y falta de competencia, no exige una renovación más o menos inmediata de los bienes de capital con vistas a producir a costos inferiores utilizando las posibles ventajas del desarrollo tecnológico o, en otros casos, no los menos frecuentes por cierto, en que lo limitado del mercado no hace necesario un incremento de la productividad.

Siguiendo nuestro anterior razonamiento, y considerando que el proceso de acumulación se realiza sobre la base de que la suma del capital constante más el capital variable es igual, una vez realizado el proceso, el capital constante más el capital variable, más la plusvalía, la rapidez de la acumulación (tasa de plusvalía, plusvalía sobre capital variable o bien su tasa anual a la que se incorpora el concepto de rotación del capital variable), dependerá de la proporción que exista entre la fuente de creación de nuevos valores (capital variable o salarios) y el capital constante utilizado, en la parte proporcional incorporada al producto. Entre mayor sea la proporción del capital variable con respecto al capital constante mayor será la parte proporcional de plusvalía y mayor consecuentemente la posibilidad de acumulación o de formación de capital.

En la práctica, independientemente de la producción entre el capital constante y el variable, la plusvalía puede aumentarse mediante el prolongamiento de la jornada de trabajo o mediante el aumento de la productividad por unidad de trabajo abstracto huma-

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

no. En cierta etapa del desarrollo económico de un país, y el nuestro es un ejemplo, este incremento de la productividad tiene, por las condiciones de mercado y por la limitación de capitales disponibles para la inversión industrial, el efecto de incrementar más que proporcionalmente la posibilidad de acumulación pero en un momento dado también existe la posibilidad de que este incremento en la productividad amplíe la demanda y, produciendo a costos inferiores, eleve el poder adquisitivo del consumidor. Por otra parte el desarrollo de esta situación a planos superiores puede tener efectos contrarios y de hecho es el fenómeno que observamos en los países altamente industrializados de desarrollo desequilibrado de los bienes de capital frente al poder adquisitivo.

El inversionista en la empresa industrial mide el éxito de su negocio por la tasa de incremento de capital (la tasa de beneficio) o sea, por la relación entre la plusvalía y la suma del capital constante más el variable incorporado al producto. Es decir, que si bien la tasa de plusvalía puede ser la misma en empresas distintas (relación entre plusvalía y capital variable) la tasa de beneficio es diferente y proporcionalmente mayor en la medida en que es menor el capital constante utilizado. En otras palabras "entre mayor es la composición orgánica del capital, menor es la tasa de beneficio".

Sin embargo, también en la medida en que afluyan los productores de un bien al mercado, la competencia fijará una tasa media de beneficio, de tal modo que la masa total de plusvalía se distribuirá entre los oferentes en términos tales que entre mayor sea la composición orgánica (más alta la productividad), mayor será la tasa de ganancia recogida. Los que produzcan con una composición orgánica menor tendrán que vender por abajo del valor de los bienes, creando así la tendencia para el aumento proporcional del capital fijo invertido. Dentro de ciertas condiciones del mercado, como en los países atrasados, esta situación (baja composición orgánica) puede dar lugar a incrementos en la productividad que se traduzcan finalmente en una elevación relativa del poder adquisitivo.

POLÍTICA INDUSTRIAL

Veamos más de cerca el fenómeno del desarrollo industrial, tanto con criterio histórico, en su dinámica en conjunto, como desgranando sus elementos básicos, condicionantes de su propia trayectoria. La actividad económica, es bien sabido, se ha ido desenvolviendo dentro de ciertas condiciones sociales de producción, particularmente en el capitalismo, en una función en que intervienen el capital invertido y la mano de obra empleada. Expresada la relación en términos concretos de bienes de producción, el capital invertido necesario ha ido creciendo en función de un desarrollo tecnológico que encuentra su contrapartida y determinación en la masa de poder adquisitivo. Expresado en sus aspectos propiamente técnicos, el desarrollo ha ido del trabajo con herramientas de mano al de taller, después al uso de máquinas-herramientas movidas con energía inanimada, con dos desarrollos posteriores; el de la fabricación en cantidad, y el de la fabricación en masa o en serie. En la misma forma la productividad del esfuerzo humano por unidad de tiempo se ha ido desarrollando teniendo como punto de partida el hombre sin herramienta hasta la producción en masa en que gráficamente la línea del refinamiento promedio hacia el aprovechamiento económico de la capacidad productiva, una especie de acentuada parábola de crecimiento positivo, se va acercando en rápidas aproximaciones a una recta horizontal que representaría el máximo de aprovechamiento teórico promedio de la capacidad instalada; es decir, la utilización de procesos completamente automáticos, hasta convertir a ésta en una asíntota de la primera.

Por otra parte, este adelanto técnico, que como decíamos va siendo determinado y es determinante del poder adquisitivo, le imprime a cada actividad industrial una fisonomía particular en cuanto a sus gastos fijos y variables, estas dos expresiones usadas en su significado contable. Es decir, podría formarse un grupo de industrias cuyo tipo de productos y cuya técnica utilizada exige una menor proporción de gastos fijos en su costo de producción y una mayor proporción de gastos variables y otro grupo que, por las dos

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

mismas razones, tiene una mayor proporción de gastos fijos y una menor de gastos variables. Este criterio puede ligarse con el análisis anterior indicando que por la naturaleza misma de cada rama de la producción industrial las industrias pueden clasificarse por la cuantía de su capital constante. Es decir que cierto tipo de industrias, por las exigencias técnicas antes mencionadas tiene una baja composición orgánica en tanto que otro tiene como característica una alta composición orgánica.

Visto el problema más en detalle: toda actividad industrial es una corriente de valores cuya resultante final (costo de producción), está afectada por dos clases de gastos, por lo que toca a su naturaleza en relación con la capacidad aprovechada de la planta industrial o el ritmo de la producción dentro de cierto período de tiempo. Unos son fijos, es decir invariables con respecto a aumentos o disminuciones de la capacidad normal de operación y otros son variables dependientes en una proporción dada, del grado de aprovechamiento de dicha capacidad. El aprovechamiento de la capacidad instalada, y a veces ésta tiene límites inferiores precisos por razones técnicas, lo determina el volumen de demanda, por un lado, y el número y tipo de oferentes, por otro. En la medida en que las condiciones de mercado (producción y consumo al mismo tiempo) obliguen al uso de una parte menor de la capacidad, el peso de los gastos fijos será mayor por unidad de producto. Dentro de una misma rama industrial en general (pues hay excepciones importantes como la industria textil en que la elasticidad de la inversión individual es muy amplia y por ello en época de auge el crecimiento de la oferta es de los más violentos), el nivel o la proporción entre gastos fijos y variables es semejante y su reacción ante variaciones de la demanda sigue más o menos la misma pendiente.

Pero si clasificamos a la actividad industrial en fabricación de bienes de producción y fabricación de bienes de consumo podemos observar que la proporción entre sus gastos fijos y variables es bas-

POLÍTICA INDUSTRIAL

tante diferente. Desde el otro punto de vista, del análisis propiamente económico, podríamos decir que su composición orgánica es en cierto modo inversa entre una y otra actividad industrial. Un índice de tal condición puede darlo la suma de inversión fija por obrero. Por ejemplo, en un grupo tomado al azar de industrias mexicanas de bienes de producción y de bienes de consumo, encontramos que la inversión fija por trabajador en el primer sector, es decir bienes de producción, es en promedio de cerca de 300,000 pesos en un grupo de siete empresas, en tanto que la inversión fija por trabajador en el sector industrias bienes de consumo, comprendiendo 6 empresas, es de unos 30,000 pesos, aproximadamente la décima parte.

Relacionando estos aspectos, que pudieran llamarse características económicas de las empresas industriales, con el análisis económico del proceso de industrialización o de formación o acumulación de capital, se ocurre una serie de comentarios:

Primero: que la mayor proporción del capital variable del sector industrias que produce bienes de consumo crea la posibilidad, en los países atrasados, de una acumulación de capital más rápida y estable que en el sector bienes de producción.

Segundo: que con el incremento de la masa de poder adquisitivo (mayor número de trabajadores, en proporción al capital invertido), se incrementa igualmente el volumen total de la demanda, haciendo necesario o permitiendo el avance tecnológico, provocando un incremento de la productividad y un aumento posterior de poder adquisitivo, al hacer posible la compra de artículos primarios, bienes de consumo, a precios inferiores.

No se olvide que el proceso no es mecánico sino que por el contrario el elemento incontrolado en el sistema, el incremento de la capacidad productiva viene en un momento dado a resolverse en una disminución relativa del poder adquisitivo, esencia del fenómeno de la crisis. Existe pues una relación directa, en cierta etapa

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

del desarrollo económico entre la creación de poder adquisitivo y la ampliación del sector bienes de consumo.

Por otra parte, el desarrollo de este sector provocará el incremento del sector bienes de producción, el que forzará más tarde un mayor desenvolvimiento tecnológico en la producción de bienes de consumo. A su vez el sector bienes de producción por sus características propias (exigencia de bienes de capital, alta composición orgánica y proporcionalmente mayores gastos fijos que en el sector bienes de consumo) exige un cierto desarrollo en la producción de bienes de consumo para desenvolverse sobre bases económicas, utilizando su capacidad de operación por encima del punto de equilibrio.

Si el proceso de industrialización ha de orientarse hacia la elevación del nivel de vida de los grandes grupos de población consumidora, y este proceso debe atender por ello, a corto y a largo plazo, al aumento relativo del poder adquisitivo, las consideraciones anteriores aconsejan la producción más económica posible de los bienes de consumo y la oferta más económica posible de los bienes de producción.

La producción económica de los bienes de consumo (sector dominante en la estructura industrial del país) ha de lograrse en nuestro caso con el incremento de la productividad, pero en condiciones tales que el gasto hecho en los bienes de capital necesario sea el menor posible, pues es el desarrollo de estas industrias de consumo el camino más directo para ampliar la producción industrial, ya que la posibilidad de adaptación técnica y económica al estado de desarrollo económico del país es mayor que la que permiten las industrias de bienes de producción.

Esto significa que en una estructura industrial como la del país, en la que la producción de bienes de consumo tiene un peso mayor, el problema de industrialización por lo que toca a este sector ha de mejorarse:

a).—Mediante la elevación del nivel técnico, es decir mayor pro-

POLÍTICA INDUSTRIAL

ductividad a costos inferiores. En un país en desarrollo la demanda potencial por bienes de consumo fácilmente puede convertirse en efectiva y el agregado total de la demanda ampliarse con rapidez, y

b).—Base de lo anterior, adopción de técnica mediante la disponibilidad de instrumentos de trabajo y equipos y procesos a los costos más bajos posibles.

Cualquiera otra fórmula en términos económicos puede traducirse en un incremento de la actividad industrial ciertamente, pero no para producir la elevación del poder adquisitivo de los grupos consumidores, cada vez en mayor pobreza, sino para un aumento del capital acumulado, precisamente a costa de la masa de consumidores. Esta conducta económica, o mejor dicho antieconómica si se atiende a los intereses nacionales, sólo puede precipitar al país a fenómenos de desequilibrio, en la medida en que ese desarrollo industrial pueda ser más productivo por unidad de inversión a costa del poder adquisitivo.

Si estamos de acuerdo con las anteriores consideraciones, también lo estaremos en el sentido de que el problema que estas tesis plantean es digno de meditación. Lo anterior quiere decir que con criterio económico un país en crecimiento, sólo deberá desarrollar dentro del sector bienes de producción aquellas ramas de la actividad industrial susceptibles de operarse económicamente, para abastecer de instrumentos de producción al sector bienes de consumo en las condiciones más económicas que le ofrezcan estas dos alternativas excluyentes: producción nacional o importación. La experiencia general parece demostrar que en la mayoría de los casos, es más costeable importar los bienes de producción que producirlos localmente, y el camino no es difícil de señalar si es que se ha de fomentar el desenvolvimiento del sector bienes de consumo y a su vez incrementar el poder adquisitivo de la población.

Podríamos resumir nuestros razonamientos, hasta estos momentos en los puntos siguientes:

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

1.—El desarrollo de la industria es un proceso cuya base la constituye la acumulación de capital.

2.—La plusvalía que se origina por la característica exclusiva de la mano de obra, de ser la fuente creadora de valores, es relativamente mayor en las industrias cuya composición orgánica es menor (industrias de consumo) cuyo volumen de mano de obra por unidad de capital invertido es mayor.

3.—La elevación del nivel de vida puede lograrse, como fórmula más inmediata y con mayor rapidez, en el caso de los países atrasados, mediante el desarrollo (incluyendo aumento de productividad) de las industrias de consumo.

4.—El grado de desarrollo de este sector industrial crea los límites para el desenvolvimiento de las industrias de bienes de producción y su establecimiento está condicionado por su propia operación económica y lo que es más determinante aún, por la operación económica de las industrias de consumo. Desde el punto de vista de la política de fomento industrial esto significaría, en el caso de los países atrasados que por no contar con una masa de consumo suficiente para la operación económicamente óptima, tomando como patrón de medida el costo del producto de importación, tales industrias, que con criterio técnico se denominan básicas o primarias, no deben establecerse o por lo menos no deben ser en ningún sentido auspiciadas o fomentadas por el estado.

A estas alturas surgen una serie de problemas muy interesantes que han de resolverse si se quiere derivar de todo esto alguna idea orientadora en relación con la política industrial. En primer lugar. ¿cómo calificar o explicar las características del desarrollo industrial o de los países atrasados, cuya política general podría definirse por una clara, decisiva y múltiple intervención del estado para el establecimiento de industrias básicas, a pesar de no contar con la masa de demanda que haga posible su operación económica? ¿Es la situación de nuestros países una que aconseja seguir los mismos criterios de la política de la industrialización soviética, país donde se pos-

POLÍTICA INDUSTRIAL

puso el desarrollo de las industrias de consumo hasta no contar con una estructura amplia y desarrollada, en grande escala, de bienes e instrumentos de producción? ¿No es lógico que precisamente por la limitación real del capital disponible para inversión, en fuentes privadas y por la alta composición orgánica de las industrias de bienes de producción es precisamente a ellas a las que el estado debe darles todo su apoyo haciendo de su creación la espina dorsal de su política de fomento industrial, contradiciendo así los principios derivados del análisis económico anterior?

II

Antes de hacer un intento de plantear soluciones a estos problemas, convendrá revisar a grandes rasgos el ambiente general en que se desarrolla el proceso de industrialización, tanto por lo que se refiere a las características de este ambiente dentro del país, como a aquellas fuerzas económicas que tienen su origen en las exigencias propias del crecimiento industrial en otras naciones. Sin seguir un orden determinado, se me ocurren los siguientes comentarios generales:

Este conjunto de actitudes que asume el estado mexicano frente al desarrollo económico, y que hemos considerado como principios generales de política industrial, se aplica en un ambiente de creciente y nuevo liberalismo, en el que el estado va transformándose o va siendo transformado en un amistoso y pudiente compañero de aventuras, magnánimo, condescendiente y acogedor de la iniciativa privada (se habla de signos en contrario). Y no sólo eso, sino que se empieza a difundir la idea, yesca de muy fácil encendido (a veces se enciende sola) de que el estado se debe hacer cargo de todo aquello que no sea motivo de interés para la iniciativa privada. En el capítulo que nos interesa, el de fomento industrial, el estado mexicano no ha llegado que nosotros sepamos, por ejemplo, a señalar cuáles son las industrias a las que les concede importancia estra-

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

técnica con criterio económico (me estoy robando el calificativo) y a las que está dispuesto a dar su ayuda más eficaz; sino que, por el contrario, es el promotor privado el que le “toma la palabra” y le ofrece proyectos que contribuyen a desarrollar (este es el planteamiento que suscribe todos los proyectos), la economía industrial del país. No hay límites establecidos para juzgar en qué capítulo esto es benéfico, y no hay criterios, por múltiples razones, para encuadrar o valorizar en términos relativos la importancia particular de cada una de las iniciativas.

La norma general, que está en vigor y que en cierto modo orienta, mal o bien, ya veremos, la ayuda del estado, es el que se desprende de la Ley de Industrias de Transformación, es decir: de industrias nuevas o necesarias. El estado considera que toda industria nueva o necesaria es una contribución al desarrollo industrial del país y concede exenciones sobre la renta en cédula I del Timbre, Contribuciones Federales, etc., así como reducciones de Impuesto General de Importación en lo que se refiere a materiales de construcción (siempre que no se produzcan o se produzcan en cantidad insuficiente en el país), y a maquinaria, máquinas, equipos, refacciones y herramientas necesarias, dentro de las mismas condiciones anteriores.

Lo anterior en cierto modo se pondera por la clasificación que la propia Ley establece al considerar que las industrias nuevas o necesarias, pueden ser, en un caso, fundamentales para el desarrollo industrial del país (éstas gozan de exenciones o reducciones por un plazo de 10 años) y en otro de importancia económica aunque no fundamentales, que goza de las franquicias de un plazo de 7 años, y por último, aquellas que no estando comprendidas en cualquiera de las dos categorías, disfrutan de la ayuda del estado por 5 años. La ausencia de un reglamento deja sin definir (ya ha estado sin definir por 9 años) cuáles industrias son fundamentales y cuáles sólo tienen importancia económica.

La pregunta que podría formularse es la siguiente: ¿Es el crite-

POLÍTICA INDUSTRIAL

rio de novedad (y dejamos a un lado el de necesidad por falta de definición) el que debe regir como línea más importante de conducta la intervención del estado en materia de fomento industrial?

A mi modo de ver, aceptando las implicaciones que se derivan del análisis que se ha intentado hacer en el curso de esta plática, no es este criterio de novedad precisamente el más aconsejable, aun cuando se matice con algunas consideraciones económicas, por lo demás difíciles de implantar en la práctica. La situación general es que el estado se obliga a conceder franquicias a los proyectos industriales en una actitud esperanzada (la he llamado alguna vez "de mostrador"), de que el promotor privado, una especie de brújula orientadora del desarrollo industrial más aconsejable, le ofrezca soluciones que fortalezcan e incrementen la estructura industrial del país. La posición puede ser correcta si se cuenta con principios que indiquen en qué campo es precisamente donde el proyecto privado es reflejo sensible de las necesidades de desarrollo industrial. En cambio me parece erróneo que se aplique esta modalidad a todas las ramas industriales, o más concretamente al sector bienes de producción. Desde luego es fácil dar el primer paso: se conceden las franquicias. Pero el cambio introducido en la estructura industrial crea a su vez exigencias y demandas que son crecientes y acumulativas, para apoyar después el protegido mediante todos los recursos directos e indirectos imaginables. A nadie se escapa que en estos asuntos pueden faltar muchas cosas, pero lo que nos sobra es imaginación.

Por lo demás no hay criterios de "situación económica general del país", de estado de desarrollo, o, de otro modo, de momento histórico económico, que condicione la ayuda del estado. Más aún, dentro de una rama industrial (y quizá sea un caso ilustrativo la de textiles, aunque no es por otro lado ejemplo de novedad), no hay elementos de juicio para orientar su desarrollo, pues no se sabe cual es el tipo de planta que por su estructura económica es el más aconsejable para beneficiar en último análisis al consumidor. Planteando el problema en otros términos: si el estado tiene recursos limitados,

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

y desde luego son limitados frente a la magnitud del problema de fomento económico mexicano, ¿cuál es su actitud, o cuál debiera ser su actitud frente a una solicitud de ayuda financiera para modernizar una planta textil de tipo medio, en comparación con otra solicitud para establecer una gran planta industrial con todos los adelantos técnicos, los más eficaces procesos y la más alta productividad, en vista del estado de desarrollo económico general del país?

Por otro lado, la pregunta más simple que se ocurre al revisar los datos de las industrias que gozan de las franquicias que establece la Ley es la siguiente: ¿de las 600 empresas que se han acogido a las franquicias del Estado, con capitales declarados de 700 millones de pesos, cuáles realmente obedecen a razones digamos de coyuntura económica y que con franquicia o sin ella se hubieran establecido?

Podría alegarse que la Ley de Industrias por las franquicias que concede, ayuda, de cualquier modo a abaratar el costo de producción en la época infantil del negocio, ¿pero no es el hecho, que son las condiciones del mercado las que determinan el valor de las mercancías y que los precios no son, sobre todo en ciertos períodos como el recientemente vivido, consecuencia o expresión directa de tales costos? La realidad parece ser que la franquicia ha ampliado en cierta medida el margen de ganancia, cooperando en mayor o menor grado a una acumulación de capital que por lo general se invierte fuera del campo industrial. La cosa no sería tan grave si no fuera porque en épocas de astringencia de los negocios el estado tiene que apoyar nuevamente a estas entidades, por razones sociales, políticas y aun económicas a corto plazo, pero disminuyendo a la larga y, en último término el poder adquisitivo general, también en un proceso acumulativo que conduce fatalmente a condiciones de emergencia económica. No es pues el criterio de novedad el que debe guiar, a mi modo de ver, la política general industrial mexicana, y lo menos que podemos concluir es que el mecanismo más importante de ayuda general que utiliza el estado en materia de fomento industrial tiene un carácter y un efecto muy secundario.

POLÍTICA INDUSTRIAL

Por otro lado, se han considerado industrias necesarias aquellas que fabrican mercancías que no se elaboran en el país en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades del consumo nacional. Esta idea es aprovechable siempre y cuando forme parte de un cuadro mayor de condiciones que se desprenden fácilmente del análisis económico antes presentado, condiciones que no sería necesario analizar aquí en detalle. Como criterio aislado es además de deficiente o incompleto, difícil de manejar.

Dejo para más adelante el problema de las industrias básicas. Por lo que toca al favorecimiento, principalmente a través del crédito, de la producción frente al comercio, no quisiera adelantar ninguna tesis, sino señalar simplemente que si tal criterio se maneja con un sentido mecánico y no económico y dialéctico, puede llegarse a resultados que nada tendrán que ver con la bondad de sus principios originales.

El manejo de la tarifa arancelaria, es más consecuencia que causa. Las relaciones sociales de producción que se van desarrollando en el país, establecen las condiciones a las cuales hay que atender usando la tarifa con fines de protección; pero en general el problema no es el de favorecer al establecimiento industrial como tal, aislado, sino el mantenimiento y la elevación relativa del poder adquisitivo, consideración que nos conduce nuevamente a la necesidad de insistir en encontrar criterios económicos fundamentales que fijen en su base la política industrial del país.

Volvamos al punto que habíamos dejado pendiente, el de la actitud general del estado tendiente al desarrollo de industrias técnicamente calificadas como básicas (caso típico, la siderurgia). El problema se presenta más o menos en los siguientes términos, por lo demás ya sugeridos antes: los países atrasados deben fomentar industrias del sector bienes de producción sólo en aquellos casos en que tengan posibilidades de una operación económica. Como las exigencias técnicas de este tipo de industrias implica inversiones de capital que sólo se justifican económicamente con la existencia

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

de un volumen de demanda alto y estandarizado, no parece justificada la actitud de México y de otros países como el nuestro al fomentar la creación de estas industrias básicas, pues tales condiciones de demanda no existen por lo general.

Por otra parte, si el sector bienes de consumo es el más desarrollado en estos países, hay una masa de capital ya invertido en ellas, una demanda efectiva relativamente importante y una demanda potencial de grandes proporciones, y además un campo que por su relativamente menor inversión fija, y mayor posibilidad de desarrollo con capital privado, parece lógico que el Estado sea quien apoye el desarrollo de las industrias de bienes de producción, cuando al mismo tiempo no es aconsejable, en términos estrictamente económicos, su establecimiento.

Hay pues una evidente contradicción entre la práctica seguida por los países en desarrollo y los principios teóricos económicos antes establecidos. Con un criterio mecánico y formal habría que declarar falsa y equivocada una u otra de estas posiciones.

La afirmación teórica de que no deben fomentarse las industrias de bienes de producción sino dentro de condiciones de operación económica, es decir, abastecimiento económico al sector bienes de consumo, significaría en su aplicación práctica tener que decidirse por una política de libre comercio o de libre importación de todos aquellos bienes o instrumentos de producción que el país puede adquirir en el extranjero a precios inferiores a los que se lograrían si tales bienes se produjeran en el país. Los ejemplos son abundantes (y el argumento es tremendo desde el punto de vista de las clases consumidoras) en el sentido de que el “forzado” establecimiento de industrias básicas eleva considerable y desproporcionadamente los precios de los productos de consumo final.

Algún amigo nuestro me ha proporcionado una lista de casos, cuyos detalles quiero ahorrar a ustedes, pero que verifican la situación anterior por lo que toca a lámina de acero; material para generación, transformación y conducción de energía eléctrica; hojalata;

POLÍTICA INDUSTRIAL

productos de hierro empleados en la construcción, etc. En una palabra, que la importación de bienes de producción a precios inferiores a los de los mismos bienes producidos o de producirse en el país, podría servir de base para abatir costos de bienes de consumo y aumentar el poder adquisitivo general.

III

Planteado el problema de este modo, podríamos entrar a la última parte de este artículo, en la que trataremos de apreciar las condiciones económicas en que tendría aplicación esta política en materia industrial, que parece en principio aconsejable para los países atrasados. En primer lugar, nuestros países son economías en cierto modo competidoras y conviven en un mundo en que el desarrollo económico desigual es un hecho, de tal manera que sus exportaciones, de las cuales deriva en gran medida su vigor y su pobreza domésticos, son absorbidas por la economía adelantada en la cuantía y con el ritmo que a ésta le conviene hacerlo en un momento dado. Los países atrasados no tienen, digamos, personalidad propia en términos económicos y su albedrío tiene todo menos libertad. La economía adelantada tiene intereses y por ello actitudes muy diferentes a las de las atrasadas, y en ausencia de una lucha interior de liberación económica en éstas, al coloniaje, es decir el imperialismo como fenómeno económico, produce todas sus bien conocidas consecuencias.

La historia económica de los países poco desarrollados es un cuadro vivo, lleno de enseñanzas, sobre todo en las últimas décadas, de una lucha abierta por la diversificación y la industrialización, como escape de la dependencia económica. No podría negarse que en este movimiento transformador de la fisonomía de los países atrasados, las fuerzas operan en doble sentido, y una actitud pasiva de éstos haría posible la absorción completa e ilimitada de su destino económico, político y social, pues la capacidad de penetración insos-

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

pechadamente poderosa, en poco tiempo se habría filtrado a la actividad económica en todas sus manifestaciones.

En este punto quisiera nuevamente citar el informe de la Subcomisión de Fomento Económico cuando concluye lo siguiente:

“3.—Antes de proceder a señalar las condiciones que según la Subcomisión deben guiar el fomento económico, es necesario hacer algunas observaciones generales con respecto a los factores responsables del retardo en el desarrollo económico en muchas partes del mundo, y sobre los problemas resultantes de las llamadas economías no desarrolladas. Estos se encuentran no sólo entre los territorios sin autonomía, sino también entre un número de países miembros, cuya población total representa quizá más de 50% de la población del mundo. Existen muchas razones que explican el retardo del desarrollo económico en esos países, algunos peculiares a países dados, otros que son comunes a todos ellos. La estructura social y económica de los países de que se trate, políticas gubernamentales, relaciones de propiedad, clima, recursos naturales, enfermedades, localización geográfica y tradiciones históricas y culturales constituyen algunos de los factores que han jugado un papel muy importante en la determinación del ritmo del fomento económico. En el caso de los territorios sin gobierno propio, la dependencia política ha sido un elemento importante en el retardo del desenvolvimiento económico. En el caso de muchos de los países miembros con economías poco desarrolladas, la interferencia extranjera, tanto política como económica, ha constituido sin duda uno de los principales obstáculos a la materialización de toda la potencialidad de sus recursos económicos. Por lo tanto, la Subcomisión insiste en la importancia de la independencia política y en lo deseable de eliminar la interferencia extranjera económica y política para alcanzar el objetivo del desenvolvimiento económico de los países poco desarrollados del mundo”.

En qué medida y con qué ritmo pueden nuestros países liberarse? No creo que nadie tenga la respuesta. Pero desde luego las posi-

POLÍTICA INDUSTRIAL

bilidades de regir sus propios destinos, y no se diga que esto es autarquía (por lo demás muy lejos de tener expresión práctica entre nosotros), las posibilidades, repito, serán mayores, en la medida en que exista conciencia clara del problema y una base firme para orientar el desarrollo económico particularmente la industrialización en función, y esto es definitivo, ineludible y tajante, de la elevación del poder adquisitivo de la población de los países atrasados.

¿Cuál es pues el camino? Si el Estado ha de fomentar la industrialización (y si no lo hace él en nuestros países sabemos quién puede hacerlo, con qué propósito y cuál es el camino más simple para lograrlo), si nuestros gobiernos han de ser el motor central del proceso de desarrollo industrial, ¿cómo combinar lo que aconseja el análisis económico con las exigencias impuestas, que no tienen por cierto menor importancia, también en términos económicos que aquél, por la convivencia en un mundo de desarrollo desigual, de intereses con diversa naturaleza, de presiones y resistencias desequilibradas?

Si como es lógico se le da al desarrollo del sector de bienes de producción una valorización distinta al de bienes de consumo y se reconoce que al primero debe impulsársele en la medida en que produzca a costos bajos, favoreciendo así finalmente al consumidor, sólo un camino parece posible: si el estado fomenta el sector de bienes de producción, debe controlar su desarrollo y sus repercusiones finales.

Hasta ahora la industria de bienes de producción ha sido apoyada, y no exageraríamos si dijésemos casi creada por la intervención del estado: protección arancelaria, exenciones, crédito a largo plazo, emisión de valores y obligaciones, etc., pero en desarrollo individuales cuya iniciativa ha estado en manos particulares que por razones digamos naturales no están en aptitud, ni tendrían por qué estarlo, de valorizar con criterio de conjunto las repercusiones económicas finales de cada una de las empresas que se establecen con el apoyo del estado.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

No se ha procedido, por lo que al estado toca, de dentro hacia fuera, señalando e impulsando a través de sus organismos especializados, el desarrollo del sector bienes de producción. Se le ha dado el mismo tratamiento por lo que toca a sus consecuencias finales en el poder adquisitivo, a proyectos en el sector de bienes de consumo y en el de bienes de producción. Parece que el criterio es que toda nueva fábrica es un paso hacia adelante en materia de industrialización. Claro que lo puede ser, pero en economías altamente desarrolladas, no entre nosotros.

Me parece que los principios generales han llegado a una etapa de madurez tal, que es inútil insistir en lo que todos parecemos estar de acuerdo, pero en cambio faltan los conceptos económicos básicos que guían la aplicación de los principios, pues la industrialización no es un problema técnico, aunque haya técnica de por medio, sino que en el caso del país atrasado, es un problema económico en su esencia y a cuyas soluciones la técnica ha de subordinarse.

Sólo veo un camino para que el estado tenga elementos de juicio sobre los cuales apoyar el desarrollo industrial del sector que más requiere de su participación, el de bienes de producción: la planeación. Esta planeación, particular, que tendría que ligarse a otra mayor, y que habría que discutir en su metodología (planear la planeación), significaría:

a) Conocimiento, con criterio económico y técnico de la herencia que el período de aprendizaje nos ha dejado en materia de bienes de producción.

b) Organización de lo ya existente, no con criterios individuales o aislados, sino manejando los problemas en su conjunto.

c) Determinación de las industrias clave.

d) Determinación de fórmulas de organización industrial (integraciones, consolidaciones, cárteles, etc.) para una operación más económica de conjunto de las ramas más importantes.

e) Utilización de todos los procedimientos conocidos, hasta la

POLÍTICA INDUSTRIAL

intervención más directa, para producir económicamente, una vez seleccionada la técnica y el tamaño óptimo de la planta.

f) Auspiciar nuevos desarrollos en el sector sólo a la luz de criterios previamente establecidos y en función de su sitio y de su repercusión en la estructura industrial existente en un momento dado.

En una palabra el fomento de estas industrias ha de ser cuantificable en sus efectos, supuesto que el país tiene que pagar un precio por el desarrollo de sus bienes de producción, desde luego un precio que siempre será muy inferior al valor de la independencia económica. De otro modo, este desarrollo industrial no será en beneficio de las masas consumidoras del país y el estado progresista y de buena voluntad se convertirá, usando una expresión muy mexicana de uno de mis maestros en el “estado puerquito”.

Por lo que toca a los bienes de consumo la ayuda del estado ha de ser flexible y diversificada, siempre con vistas al incremento de su productividad. Probablemente su desarrollo tecnológico ofrezca en este caso una de las más interesantes perspectivas.

Ya no es motivo de este artículo el cómo implementar estas ideas. Habría que discutir los métodos de realización, desde luego en un panorama mucho más amplio y más complejo.

Sólo he querido presentar con carácter provisional, como dije en un principio, una serie de ideas que a mi modo de ver pueden servir de tesis para que las discutan quienes por su mayor experiencia y su interés por los problemas de fomento económico, pueden dar luz sobre la industrialización de los países atrasados, particularmente el nuestro.

Una cosa debe quedar clara; el momento económico de México, su desarrollo industrial en particular, exige coordinación de esfuerzos y responsabilidad central. En nuestro medio esta responsabilidad, que debe ser la más alta, no sólo es problema institucional, aunque mucho hay de eso; es problema de personas. Nuestro papel aquí

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

no es indicar quién o quiénes han de hacer las cosas. No ponemos la mesa, ni invitamos a los concurrentes; sólo nos preocupa a quién se le da el banquete, quién lo paga, cómo lo paga y por qué lo paga.

Que estas ideas, señoras y señores, sean un símbolo del deseo de los economistas de contribuir al estudio de los problemas nacionales, algunos de ellos tan complejos y tan presionantes, tan del día y tan de mañana, como éste de la política industrial.