

00881
5
24.

LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES
EN EL CRECIMIENTO ECONOMICO
DE MEXICO

D. EN ECONOMIA

BENIGNO WALTER ROSA BARAHAS

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1997



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

C O N T E N I D O

INTRODUCCION		5
	PRIMERA PARTE:	
	ENFOQUE MACROECONOMICO	8
CAPITULO I.	<u>EL PAPEL DE LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES EN EL CRECIMIENTO ECONOMICO</u>	9
	A. FUNDAMENTOS TEORICOS DE LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES DESDE UNA PERSPECTIVA MICROECONOMICA	9
	B. ASPECTOS MACROECONOMICOS: DEMANDA Y OFERTA AGREGADAS	13
	1). Demanda efectiva y crecimiento económico	
	ii). El crecimiento bajo una perspectiva de oferta	
	iii). El crecimiento económico a través de la sustitución de importaciones	
	iv). El proteccionismo y el crecimiento económico	
	C. UNA EXPERIENCIA HISTORICA RELEVANTE: LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES EN COREA DEL SUR	19
CAPITULO II.	<u>EL DEBATE SOBRE LA CRISIS DE LOS SETENTAS</u>	24
	A. LA TESIS DEL AGOTAMIENTO	28
	B. EL ENFOQUE DEL DETERIORO EXOGENO DE LA BALANZA DE PAGOS	30
	C. LA INTERPRETACION DEL DESEQUILIBRIO EXTERNO	33
	D. EL ARGUMENTO NEOCLASICO	35
CAPITULO III.	<u>EL AGOTAMIENTO DE LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES</u>	39
	A. MARCO TEORICO	39
	B. ANALISIS DE LAS CONCEPCIONES SOBRE LA CRISIS DE LOS SETENTAS	40
	C. LA CRISIS DE LOS SETENTAS COMO UN PROBLEMA MULTIFACTORIAL	46

	D. EL AGOTAMIENTO DEL MODELO SUSTITUTIVO	47
	i). Evolución y crisis de la política proteccionista	
	ii). Crítica de la tesis del agotamiento	
	iii). La crisis del proteccionismo y el agotamiento del modelo sustitutivo	
	iv). Nota final sobre la hipótesis precedente	
CAPITULO IV.	<u>EL AUGE PETROLERO Y LA RECAIDA DE LOS OCHENTAS</u>	56
	A. LA ESTRATEGIA PETROLERA: ANTECEDENTES Y RESULTADOS	57
	B. EVALUACION DE LA POLITICA ECONOMICA	59
	i). La crisis de los ochentas como consecuencia de una política económica equivocada	
	ii). La crisis de los ochentas como consecuencia de errores en la aplicación de la política económica	
	C. LA NECESIDAD DE UNA POLITICA DE PROTECCION ALTERNATIVA	65
	i). Las interpretaciones sobre la crisis de los ochentas	
	ii). La protección cambiaria	
CAPITULO V.	<u>EL PERIODO RECIENTE</u>	73
	A. LA CRISIS DE LOS OCHENTAS	73
	B. LA ESTRATEGIA ORTODOXA	76
	C. LAS INCOHERENCIAS DE LA ESTRATEGIA	78
	i). La estabilidad de las economías periféricas	
	ii). La supuesta neutralidad de la política económica	
	D. LOS RESULTADOS	84

SEGUNDA PARTE:
LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES EN LAS INDUSTRIAS
AUTOMOTRIZ Y NAVAL 88

CAPITULO VI. LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ 92

- A. ANTECEDENTES 92
- B. LA INDUSTRIA EN LA DECADA DE LOS SE-
TENTA 94
- C. LA ESTRATEGIA DE PROMOCION DE EXPORTA-
CIONES 102
 - i). La nueva política económica
 - ii). El auge exportador
 - iii). Sustitución de importaciones en
reversa
- D. EL PERIODO RECIENTE 112
- E. IMPLICACIONES DEL ESQUEMA EXPORTADOR 114

CAPITULO VII. LA INDUSTRIA NAVAL 116

- A. LA INDUSTRIA NAVAL EN EL CONTEXTO DE
LA ESTRATEGIA PETROLERA 117
- B. EL SUBDESARROLLO DE LA INDUSTRIA 121
- C. EL DEFICIT DE LA INDUSTRIA NAVAL Y SUS
CONSECUENCIAS SOBRE EL GASTO DE DIVI-
SAS 127
- D. POTENCIALIDADES DE LA INDUSTRIA 134
- E. LA EVOLUCION RECIENTE DE LA INDUSTRIA 139

CONCLUSIONES 145

GLOSARIO DE SIMBOLOS UTILIZADOS 158

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS 162

I N T R O D U C C I O N

La sustitución de importaciones ha desempeñado un papel protagónico, si bien no exento de problemas, en el desarrollo económico de América Latina. Mas que cualquier otra estrategia de desarrollo, ella explica en forma predominante tanto los períodos de rápido crecimiento de los países de la región como su tránsito de economías agrarias a semi-industrializadas.

Desde una perspectiva teórica, la estrategia sustitutiva surgió como una heterodoxia contestataria del neoclasicismo, significativamente influida por el modelo keynesiano. Postuló la necesidad de violentar la espontaneidad del mercado y conducir deliberadamente la economía por la senda del desarrollo a través de una significativa dosis de intervención estatal.

En un artículo postrero, en el que Raúl Prebisch (1983) recuerda las razones que lo condujeron a abandonar su "fe" en las leyes del mercado y "convertirse" al proteccionismo, indica que

en teoría, el problema se planteaba en los términos dinámicos siguientes. ¿Qué debería hacerse con los recursos productivos más allá del punto en el que la expansión de las exportaciones primarias genera una baja de precios?

¿Deberían usarse estos recursos para obtener exportaciones adicionales, o asignarse a la producción industrial para el consumo interno?

Las exportaciones primarias adicionales resultarían más ventajosas si el ingreso de las exportaciones perdido por la baja de los precios no fuese mayor que el ingreso perdido por el mayor costo de la producción industrial interna en relación con el de los bienes industriales importados. Más allá del punto en que tales pérdidas de ingresos son iguales, la opción en favor de la industrialización resultaba obvia.

La intervención del Estado en la economía a través del gasto público, el manejo de la tasa de interés y la planeación indicativa encuentra su inspiración en la Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. Si bien en las economías centrales estudiadas por Keynes el Estado era capaz de reducir simultáneamente la desocupación de la capacidad instalada y de la fuerza de trabajo a niveles no significativos vía políticas fiscal y

monetaria, en las economías subdesarrolladas el subempleo de la mano de obra adquiría un carácter crónico, razón por la cual el intervencionismo estatal debía rebasar tal marco mediante el ejercicio de la planeación de la inversión (Hirschman, 1985).

Por su parte, la intervención directa del Estado en la economía vía empresas públicas también buscó su sustento teórico en las imperfecciones del mercado. Debido a estas últimas, los procesos de intercambio arrojaban resultados perversos que tendían a perpetuar el subdesarrollo. En el ámbito del comercio exterior, las fallas del mercado trocaban las ventajas comparativas en "desventajas reiterativas" debido al deterioro de los términos de intercambio (Oliveira, 1983).

En la esfera del comercio interior, la inexistencia del equilibrio walrasiano en el mercado de trabajo sugería la necesaria distorsión del sistema de precios, el cual se traducía en señales equívocas que impedían la asignación eficiente de los recursos productivos y la optimización del bienestar. La función de las empresas públicas consistía en corregir estos fracasos del mercado. Pero puesto que en las economías subdesarrolladas tales fracasos se explicaban tanto por el "equilibrio a bajo nivel" de ocupación de la fuerza de trabajo como por las externalidades que por lo general estaban presentes en cualquier economía capitalista, la dimensión del sector de empresas públicas podía muy bien ser mayor que en los países industrializados.

No obstante sus plausibles efectos sobre el crecimiento económico y la industrialización, la estrategia sustitutiva ha tenido que encarar diversos obstáculos. En el terreno de la práctica, se ha visto obligada a conducir a las economías de América Latina por una estrecha ruta de desarrollo siempre amenazada por la inflación y el desequilibrio externo. Por si fuera poco, este desarrollo "al filo de la navaja" la ha hecho aún más vulnerable al fuego de una crítica teórica siempre presente que, si bien ha tenido su origen en varios frentes, por lo general se identifica con la ortodoxia, ya sea esta de indole neoclásica o marxista.

En la actualidad, la sustitución de importaciones ha cedido su lugar al modelo de promoción de exportaciones. No obstante, este último aún no se consolida como una estrategia viable de desarrollo. Entre tanto, las economías de América Latina se debaten en el estancamiento, y la inflación alcanza niveles alarmantes en algunos países de la región:

El trabajo que el lector tiene en sus manos emerge en esta difícil etapa de transición y profundiza en el estudio de ella.

En tales condiciones, su objetivo no se limita a estudiar el pasado --básicamente, la investigación profundiza en el período que se extiende de 1970 a principios de los 90's--, sino que con base en éste, sugiere rutas para el porvenir.

Más específicamente, el trabajo tiene como propósito examinar los efectos de la sustitución de importaciones sobre el desempeño de la economía mexicana. Ello, a dos niveles. En la Primera Parte se profundiza en la óptica "macro" o de conjunto, y en la Segunda Parte se analiza el proceso de sustitución de importaciones a nivel de industrias específicas.

Los aspectos propositivos emergen de una doble crítica: por una parte, al modelo de sustitución de importaciones aplicado en el pasado; por otra parte, a la irracional --tal vez la palabra correcta sería "mesianica"--, aversión sustitutiva de la estrategia de promoción de exportaciones instrumentada en la actualidad.

PRIMERA PARTE

ENFOQUE MACROECONOMICO

En esta primera parte la investigación tiene un carácter global o de conjunto. No obstante, el capítulo I se inicia con el estudio --desde una óptica teórica-- de los fundamentos microeconómicos de la sustitución de importaciones. Una vez sentadas las bases micro, se profundiza, también desde una perspectiva teórica, en la forma en que el proceso sustitutivo incide sobre el crecimiento económico. Por último, se hace un breve recuento de la experiencia surcoreana.

Los capítulos del II al V se destinan al estudio de la economía mexicana. La disminución de la tasa de crecimiento de esta última en 1970-1976, que configuró lo que se ha dado en llamar la "crisis de los setentas", abrió un interesante debate en torno al posible agotamiento de modelo de sustitución de importaciones. Una exposición resumida de los síntomas más conspicuos de dicha crisis, así como un bosquejo de las diferentes corrientes de pensamiento involucradas en la polémica mencionada, se presenta en el capítulo II.

Sobre la base del estudio teórico de la sustitución de importaciones (capítulo I) y de las diferentes concepciones existentes sobre el agotamiento de esta estrategia de desarrollo (capítulo II), en el capítulo III se hace un análisis crítico de dichas interpretaciones, estableciéndose hipótesis alternativas, tanto sobre las causas que provocaron la crisis de los setentas como respecto de la extenuación de tal modelo de crecimiento.

En el capítulo IV se estudia el período del boom petrolero, el cual es concebido como un intento frustrado por reimplantar la estrategia sustitutiva después de su fugaz abandono en 1976-1977. Junto a ello, se examina el papel desempeñado por la des sustitución de importaciones en el desencadenamiento de la crisis de principios de los ochentas. En adición a lo anterior, se esbozan los lineamientos generales de una política comercial susceptible de combinar la promoción de exportaciones con la sustitución de importaciones.

El período posterior a 1982 se estudia en el capítulo V, con el cual se da por terminada la primera parte del trabajo. En este capítulo --además de examinarse el efecto de la estrategia ortodoxa sobre los coeficientes de importaciones--, se hace un análisis crítico de la misma a la luz de las formas específicas de funcionamiento del capitalismo periférico.

C A P I T U L O I

EL PAPEL DE LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES EN EL CRECIMIENTO ECONOMICO

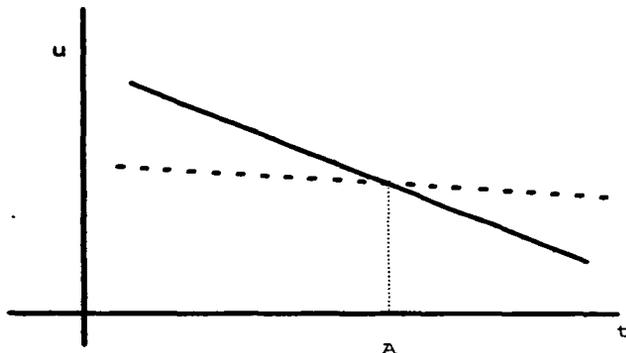
En este capítulo se estudian las bases teóricas de la sustitución de importaciones. En el apartado A el análisis se desenvuelve en el ámbito de la microeconomía. Los aspectos macroeconómicos se examinan en el apartado B. Con el propósito de contar con un ejemplo exitoso de la aplicación y de los efectos de esta estrategia de desarrollo, en el apartado C se hace un breve recuento de la experiencia surcoreana.

A. FUNDAMENTOS TEORICOS DE LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES DESDE UNA PERSPECTIVA MICROECONOMICA

En la etapa de despegue, los costos de producción unitarios de las industrias nacientes sustitutivas de importaciones suelen ser superiores a los de las empresas maduras internacionalmente competitivas. Este diferencial se explica, entre otras cosas, por el costo de aprendizaje de las industrias nacientes, el cual debería reducirse con el transcurso del tiempo. Como consecuencia de tal disminución, al mayor costo de las etapas tempranas de desarrollo debería corresponder, como contrapartida, una situación inversa en la fase de madurez de la industria. La existencia, en las etapas avanzadas de desarrollo de la industria, de un costo unitario menor al internacionalmente competitivo, que sea compensatorio del costo inicial de aprendizaje, es la condición económica que justifica la sustitución de importaciones.

En la gráfica I.1 el eje de las ordenadas mide los costos por unidad de producción y el de las abscisas el tiempo. La línea continua muestra el curso que deberían seguir los costos unitarios de los bienes de las industrias nacientes, y la línea punteada la trayectoria descrita por aquellos de las empresas competitivas a nivel internacional. El momento que separa la infancia de la madurez de la industria naciente está marcado con la letra A que aparece en el eje de las abscisas. El área entre las rectas que se encuentra a la izquierda de este punto representa, entre otras cosas, el costo de aprendizaje, y el área de la derecha el beneficio resultante de la creación de la industria naciente.

La pendiente de las rectas representa la tasa de disminución de los costos de producción unitarios con respecto al tiempo. Por



GRAFICA I.1

tanto, abstracción hecha de los costos fijos, bajo los supuestos de no variación en los salarios individuales y en los precios de los insumos intermedios, la caída de los costos unitarios refleja necesariamente el incremento de la productividad.¹ En consecuencia, mientras más inclinadas hacia la derecha sean las curvas, mayor será el aumento de la productividad que ellas reflejan.

Dentro del contexto anterior, la justificación microeconómica de la creación de una industria sustitutiva de importaciones debe satisfacer dos condiciones. La primera de ellas --necesaria, pero no suficiente-- es que la tasa de crecimiento de la productividad

¹ Sean los costos primos unitarios $u = w^* + si$, donde w^* representa los costos salario por unidad producida y si los insumos intermedios unitarios. O sea $u = W/q + SI/q$, en que W denota el total de salarios, SI el total de insumos intermedios y q la cantidad producida. De esta última formulación se desprende que $u = (W/hh)/(q/hh) + (SI/hh)/(q/hh)$, donde hh es el total de horas hombre trabajadas. Simplificando esta última expresión, se obtiene esta otra:

$$u = w'/r + \pi'/r,$$

en que w' es el salario por hora hombre, r el producto generado por hora hombre y π' los insumos procesados por hora hombre. Por lo tanto, en el caso de no variación en los salarios individuales y en el precio de los insumos intermedios, la reducción de los costos unitarios estará determinada exclusivamente por el incremento de la productividad del trabajo.

sea más alta en la industria naciente que en las empresas maduras (en términos de la gráfica I.1, la inclinación de la línea continua debe ser mayor que la de la línea punteada). La otra condición consiste en la existencia de una relación beneficio/costo positiva. Es decir, que el valor presente del flujo de beneficios (área a la derecha del punto A) sea mayor que el valor actual del flujo de costos (área a la izquierda del punto A) (Bell, Ross-Larson y Westphal, 1984).

De acuerdo con la gráfica I.1, parecería que las situaciones que quedan comprendidas sobre la línea continua a la izquierda del punto A son ineficientes, en tanto que lo contrario ocurriría en el caso de aquellas que caen a la derecha del punto mencionado. No obstante lo anterior, ello ocurre porque hasta este momento se ha hecho caso omiso de las distorsiones internas que caracterizan a las economías periféricas y que explican los diferenciales existentes entre los precios de mercado vigentes y aquellos que deberían registrarse bajo condiciones competitivas (precios sociales o sombra).

Con el propósito de orientar el análisis en la dirección mencionada, conviene reinterpretar la gráfica I teniendo en consideración que la sustitución de importaciones consiste en el reemplazo de valor agregado de origen externo por valor agregado de origen interno. En tales condiciones, la línea continua podría representar el costo unitario de los factores internos de la producción (trabajo y capital) en moneda nacional. Es decir $(P + W)/q$, donde P: ganancias totales, W: salarios totales y q: cantidad producida.

Por su parte, la línea punteada representaría la diferencia existente entre el precio del producto final y el costo de los insumos intermedios, ambos valorados (en divisas) de acuerdo con las cotizaciones prevalecientes en el mercado mundial. O sea $(p_f^c - p_{si}^c) E$, donde p_f^c representa el precio competitivo del bien final, p_{si}^c el precio competitivo de los insumos intermedios necesarios para su producción y E el tipo de cambio.

En tales condiciones, para situaciones de eficiencia de la industria sustitutiva, el valor de la relación

$$(I.1) \quad [(P + W)/q]/(p_f^c - p_{si}^c) \cdot E$$

debería ser de entre 0 y 1; y para casos de ineficiencia sería mayor a la unidad.

Entre los efectos que sobre las economías periféricas tienen las distorsiones internas --economías de escala y rigideces en los precios de los factores de la producción, v. g.-- figuran las "elevadas" remuneraciones al trabajo y al capital, las cuales se ubican por encima de su nivel competitivo, así como la magnitud relativamente reducida del tipo de cambio en comparación con el precio sombra de la divisa. En estas economías, los precios del trabajo y del capital, así como el tipo de cambio, no reflejan adecuadamente la verdadera escasez de los factores productivos y del poder de compra internacional.

El efecto de las distorsiones internas, las cuales comprenden tanto aquellas provocadas por el intervencionismo estatal como por las externalidades, consiste en la elevación de los costos de producción de las economías periféricas, por lo que en términos de la gráfica I.1 ellas empujarían hacia arriba la línea continua, ampliando el área de ineficiencia (Ibig.; Schydrowsky, 1970; y López).

Algunos estudios empíricos en los cuales se han comparado los precios sociales versus los precios de mercado para diversas industrias de México y América Latina, muestran que la corrección de las distorsiones internas eleva notablemente su nivel de eficiencia (Huerta, 1994; Schydrowsky, 1970; véase también Levi, Parot y Rodríguez, 1986). Siguiendo la gráfica I.1, tal corrección provocaría un desplazamiento hacia abajo de la línea continua y un movimiento hacia arriba de la línea punteada.

En esta fase del análisis es posible evaluar la pertinencia de aplicar una política sustitutiva en el caso de que la economía atravesase por una crisis de divisas.

Bajo condiciones competitivas, una situación como la descrita, caracterizada por un altísimo nivel de desempleo de los factores de la producción y por una severa escasez de divisas, conduciría a una disminución de las ganancias y de los salarios ($P + W$), y a una elevación del tipo de cambio E (véase la relación I.1) tales, que cualquier punto de la línea continua se tornaría eficiente, siempre y cuando se cumpliera la condición de que el precio internacional del producto final p_f^c fuese mayor que el de sus insumos $p_{s_i}^c$ (López).

² El caso analizado corresponde a una situación límite en la cual el numerador de la relación I.1 tiende a cero (debido a la disminución de las ganancias y de los salarios) y el denominador al infinito (en respuesta a la elevación del tipo de cambio), de tal suerte que basta con que el término $(p_f^c - p_{s_i}^c)$ del denominador sea positivo, para que el cociente de la razón se

La presencia de distorsiones internas impide que en una crisis de divisas la sustitución de importaciones (o bien la promoción de exportaciones, ya que de cualquier forma lo que está en juego es la eficiencia de la industria) asuma un carácter espontáneo. Pero en tales condiciones, la búsqueda del second-best justifica el intervencionismo estatal --ya sea vía devaluación o subsidios, entre otros instrumentos-- a efecto de elevar el nivel de competitividad de la industria local.

B. ASPECTOS MACROECONOMICOS: DEMANDA Y OFERTA AGREGADAS

El sector externo puede ejercer una influencia dinámica o depresora sobre el crecimiento económico. En las economías capitalistas y, a fortiori, en aquellas periféricas, sus efectos sobre el ritmo de expansión del producto global actúan tanto por el lado de la demanda como por el de la oferta. Bajo la primera perspectiva es susceptible de adicionar o succionar demanda efectiva. Desde una óptica de oferta posibilita el acceso a los medios de producción, en los cuales se sustenta el proceso de acumulación, y a los insumos intermedios que requiere la expansión.

En las economías periféricas, la sustitución de importaciones aprovecha las potencialidades propulsoras del sector externo para acelerar el crecimiento vía factores de oferta y demanda.

1). Demanda efectiva y crecimiento económico

Comenzaremos por examinar el tópico desde un ángulo de demanda en una economía periférica de laissez-faire. Tomaremos como punto de partida la conocida relación (1.2) que evoca los determinantes keynesianos del nivel de actividad económica.

$$(1.2) \quad Y = I + C + X - M$$

donde Y es el ingreso nacional, I la inversión, C el consumo, X las exportaciones y M las importaciones.

halla entre 0 y 1.

Una sencilla manipulación algebraica permite transformar la ecuación anterior en esta otra:

$$(I.3) \quad Y = (I + C + X) (1 - m)$$

donde m representa el coeficiente de importaciones a producto interno bruto.³

La igualdad (I.3) refleja la relación inversa que --ceteris paribus-- via demanda se establece entre el coeficiente m de importaciones y el producto interno bruto. Dicho en otros términos, dados X , I y C , la disminución del coeficiente de importaciones involucra una elevación de la demanda agregada debido a la relativa reducción de las compras al exterior, razón por la cual ejerce un impacto estimulante sobre el producto global.

Con el propósito de profundizar en el análisis de las implicaciones relacionadas con la caída del coeficiente m de importaciones, conviene observar que la misma conlleva la necesaria disminución de la proporción de las importaciones con respecto a la oferta total

$$(I.4) \quad m' = M / (M + Y)$$

pues ambos indicadores se hallan en relación directa

$$(I.5) \quad m' = m / (m + 1)$$

³ La expresión mencionada se obtuvo de la forma siguiente:

$$Y = I - M_I + C - M_C + X - M_X$$

donde M_I , M_C y M_X representan las importaciones de bienes de inversión, de consumo y de bienes que se exportan, respectivamente, incluidos los insumos intermedios que requiere la fabricación nacional de estas tres clases de bienes. De la anterior expresión se deriva esta otra:

$$Y = I - m_I I + C - m_C C + X - m_X X$$

donde $m_I = M_I / I$, $m_C = M_C / C$ y $m_X = M_X / X$.

Finalmente, el supuesto de igualdad entre los coeficientes de importaciones sectoriales $m_I = m_C = m_X = m$, permite llegar a la ecuación (I.3).

De acuerdo con la expresión (I.4), la ausencia de producción interna de un bien i procedente de una cierta industria específica implica que $m^i = 100\%$, pues $M > 0$ y $Y = 0$.

Con base en lo anterior, se infiere que la reducción del coeficiente de importaciones a oferta total m^i de ese bien i por abajo del 100%, involucra la creación de una nueva industria en la economía.

Como puede apreciarse con este sencillo ejemplo, las variaciones a la baja en el cociente m rebasan el enfoque de demanda en que se inspira la ecuación (I.3), pues involucran cambios en el aparato productivo que deben ser examinados desde una óptica de oferta.

ii). El crecimiento bajo una perspectiva de oferta

Nuestro análisis se inicia con la siguiente derivación de la ecuación (I.2):

$$(I.6) \quad I = A_i + A_e$$

en que A_i y A_e representan el ahorro interno y el saldo neto del comercio exterior. El hecho de que $A_e = M - X$ sea positivo --tal como fue el caso de la mayoría de las economías latinoamericanas en el período de expansión de la posguerra-- evidencia la captación de ahorro externo.

Por otra parte, la relación (I.7) muestra los determinantes del crecimiento del PIB en una economía limitada por la oferta (Kalecki, 1981):

$$(I.7) \quad \Delta Y = k' I + vY - a^*Y$$

donde k' : Relación producto-capital marginal
 v : Parámetro de mejoras en el aprovechamiento del aparato productivo
 a^* : Parámetro de "depreciación" por desecho de instalaciones y equipo productivo
 Δ : Incremento

Sustituyendo en esta última ecuación la inversión por la suma de A_i y A_e , de la expresión (I.6) se obtiene la relación (I.8):

$$(I.8) \quad \Delta Y = k' (A_i + A_e) + vY - a^*Y$$

De acuerdo con esta última formulación, la elevación del excedente de importaciones A_e permite que la economía incremente su producto por encima de lo que sería posible con la sólo dilatación de su ahorro interno.

Retomando la reflexión en torno a la disminución del coeficiente m de importaciones, puesto que ella se asocia con la expansión del aparato productivo, resulta evidente que este coeficiente es una función de la inversión. Si se considera que el patrón de industrialización de las economías latinoamericanas se inició en el sector de bienes de consumo para posteriormente desplazarse hacia la producción de bienes de inversión, se infiere que la caída de m se realizó sobre la base de las importaciones de equipo de capital.

Dado el exiguo volumen y lento ritmo de expansión de las exportaciones, la inversión en capital fijo hizo necesaria la captación de ahorro externo, el que de acuerdo con (I.8) asumió un rol propulsor sobre el crecimiento económico global.

Al igual que el ahorro externo formado por bienes de capital, el que se materializa en insumos intermedios también hace posible que el producto global se expanda más de lo que podría hacerlo sin recurrir al déficit comercial. No obstante, la manera en que induce el crecimiento es diferente, pues mientras los bienes de capital provenientes del exterior amplían la capacidad productiva instalada, los insumos intermedios importados permiten que una economía poco integrada produzca una amplia gama de bienes finales a pesar de la insuficiencia del acervo de capital en las etapas anteriores de la cadena productiva.

Si se define m_{sy} como la proporción de los insumos intermedios importados SI_H en el valor agregado Y , se desprende entonces que

$$(I.9) \quad Y = SI_H / m_{sy}$$

La anterior expresión permite generalizar la manera en que las compras externas de bienes intermedios inciden sobre el ingreso global. De acuerdo con ella, para un coeficiente m_{sy} dado, el

crecimiento del ingreso Y depende de la elevación de los insumos intermedios importados SI_H .

Si bien la anterior interpretación del crecimiento del ingreso comandado por factores de oferta parece plausible,^{*} es claro que resulta endeble al tratar de explicar el proceso de expansión de las economías de mercado de América Latina. En estas economías la evolución del producto depende tanto de la formación de capital como de la existencia de un nivel de demanda efectiva que asegure su aprovechamiento.

iii). El crecimiento económico a través de la sustitución de importaciones

El esquema sustitutivo de importaciones combina los factores de demanda y oferta que se han examinado. Bajo este enfoque mixto, las filtraciones de demanda hacia el exterior de la economía que ocurren como consecuencia de la falta de capacidades productivas internas deben interpretarse como captación de ahorro externo, el cual se traduce en equipo de capital adicional e insumos intermedios que posibilitan la ampliación del ingreso; tal posibilidad se concreta cuando se rescata la demanda que se fuga al exterior, asegurando de este modo un nivel de aprovechamiento adecuado a la capacidad productiva ampliada. Paralelamente, esta recuperación de la demanda que se filtraba al exterior provoca un ahorro de divisas que tiende a contrarrestar el desequilibrio externo.

De esta manera, el crecimiento del producto agregado se concibe como una función del ahorro externo A_e que aparece en la ecuación (I.8) y de la subsecuente recuperación de la demanda que se fugaba al exterior, la cual se expresa en la caída del coeficiente m de importaciones de la igualdad (I.3).

iv). El proteccionismo y el crecimiento económico

Hasta aquí se ha reflexionado acerca de los factores que determinan el crecimiento de una economía periférica vía sustitución de importaciones. Dentro de este contexto general, se ha destacado la importancia que sobre el crecimiento ejerce la dismi-

^{*} Una aplicación del anterior marco teórico para analizar el crecimiento de la economía cubana fue realizado por Sosa (1990).

nución del coeficiente de importaciones. Sin embargo, aún no han sido examinadas las causas que lo impulsan a la baja.

En principio, es posible que dicha disminución sea estimulada por la incidencia de factores exógenos o no planeados, como fue el caso de la Segunda Guerra Mundial. Pero aparte de este tipo de factores, tanto su eventual no variación en el tiempo como su posible tendencia decreciente o ascendente dependen de la política proteccionista, uno de cuyos instrumentos consiste en el establecimiento de barreras arancelarias.

En el caso simplificado de que el proteccionismo operase exclusivamente por la vía tributaria --y bajo el supuesto de que la protección efectivamente aprovechada por los empresarios fuese aproximadamente igual a la concedida por las autoridades-- los precios prevalecientes al interior de la economía serían superiores a los precios que rigen en el mercado mundial en una cantidad ligeramente inferior a la magnitud de los impuestos a la importación. Por tal motivo, una forma de medir el grado de protección de que disfruta una economía consiste en el cálculo de la tasa arancelaria, la cual cuantifica el exceso de los precios internos respecto de los precios externos con base en las tarifas impositivas vigentes.

Un coeficiente alternativo y más exacto para cuantificar la protección de una economía en la que coexisten barreras arancelarias y no arancelarias y que toma en cuenta la posibilidad de que la protección aprovechada sea diferente de la otorgada, es la tasa de protección nominal implícita (TPNI), que toma como base la comparación de los precios internos con los externos. Es decir:

$$(1.10) \quad \text{TPNI} = (P_i - P_e) / P_e$$

donde P_i representa los precios prevalecientes al interior de la economía y P_e los precios que rigen en el exterior.

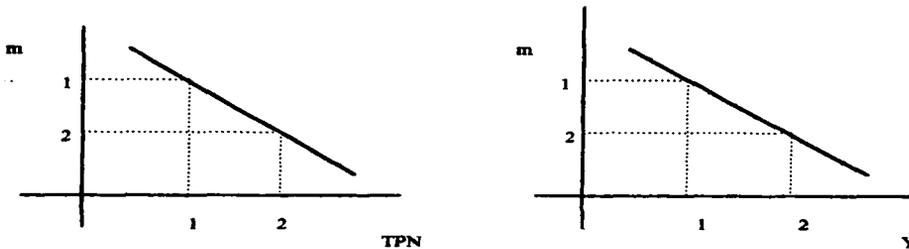
De acuerdo con lo anterior, la política proteccionista opera a través de la elevación de la TPNI. A su vez, el aumento de esta induce la caída del coeficiente m de importaciones (véase el lado izquierdo de la gráfica 1.2). Finalmente, como se indicó anteriormente, esta última tiene efectos propulsores sobre el crecimiento económico (lado derecho de la misma gráfica).

C. UNA EXPERIENCIA HISTORICA RELEVANTE: LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES EN COREA DEL SUR

En el exitoso desempeño económico de Corea del Sur ha jugado un papel crucial la estrategia de sustitución de importaciones.

En los años cincuenta ella fue responsable por entero del crecimiento y la industrialización de aquella economía. Para fines de esa década, Corea del Sur había desarrollado ya un sector industrial interno productor de bienes de consumo no durables. A principios de los sesentas, la estrategia sustitutiva parecía haber llegado ya a su fase de agotamiento en ese sector, al mismo tiempo que la economía enfrentaba problemas de balanza de pagos y el país era objeto de un golpe de Estado.

A partir de 1963 las autoridades instrumentaron un cambio radical



GRAFICA I.2

en la estrategia de desarrollo. La sustitución de importaciones fue reemplazada por la promoción de exportaciones como estrategia

dominante, si bien ello no se tradujo en una apertura externa indiscriminada ni en el abandono de las industrias nacientes por parte del Estado (Westphal y Kim, 1982; y Westphal, 1990)

Como se aprecia en el cuadro I.1, las reformas económicas introducidas en 1963 tuvieron efectos espectaculares. En tanto que en el decenio que va de 1955 a 1965 el producto agregado se incrementó al 5% anual, en 1965-1975 lo hizo al 10.4%. Como consecuencia de ello, en el primer periodo el PNB se elevó 0.6 veces, al pasar de 938 a 1,530 miles de millones de won, mientras que en el segundo el aumento fue de 1.7 veces al alcanzar los 4,108 m. m. de won. En el caso del PNB per cápita, en tanto que en el primer decenio este permaneció relativamente estacionario alrededor de los 44-45 miles de won, en el segundo se elevó 1.6 veces al ascender a 118 miles de won para 1975. Por su parte, el proceso de industrialización observó una aceleración significativa en el segundo decenio, lo cual se evidencia en la participación de las manufacturas en el producto agregado, que en 1955-1965 se elevó 6 puntos porcentuales al pasar del 8% al 14%, en tanto que en 1965-1975 lo hizo en 18 puntos al alcanzar el 32% para este último año. En el caso de las exportaciones, mientras que su participación en el PNB se contrajo del 11% al 10% en 1955-1965, de este año a 1975 se elevó al 27%.

El paquete de política económica responsable del milagro económico surcoreano ha tenido un carácter dual, susceptible de estimular conjuntamente las exportaciones y la sustitución de importaciones del sector manufacturero vía precios relativos. Para tal efecto, sujetó a un régimen de política neutral a las exportaciones realizadas por las industrias maduras altamente competitivas, en tanto que concedió una relativamente alta tasa de protección y estímulos diversos a las industrias nacientes sustitutivas de importaciones.

En el cuadro I.2 se presenta una estimación del impacto de la política económica sobre los precios relativos. Tal estimación, que incluye la totalidad de los incentivos asociados a la política económica (impuestos, subsidios, tipo de cambio, etc.), está dada por la "tasa efectiva de incentivos", la cual fue calculada para 1968 y 1978. Puesto que las cifras de ambos años muestran tendencias muy similares, el cuadro mencionado recoge únicamente los correspondientes al primer año.

Como se aprecia en el cuadro mencionado, la neutralidad de la política económica aplicada a las exportaciones de las industrias maduras se hace evidente en el hecho de que su tasa efectiva de

CUADRO I.1

COREA DEL SUR
INDICADORES ECONOMICOS SELECCIONADOS

	1955	1965	1975
<u>Producto Agregado:</u>			
PNB (miles de millones de won)	938	1,530	4,108
PNB <u>per capita</u> (miles de won)	44	45	118
<u>Participación en el PNB (%):</u>			
Sector primario	48	41	23
Manufacturas	8	14	32
Servicios sociales	4	9	14
Servicios personales	40	36	31
Inversión Bruta	10	13	26
Exportaciones ¹	11	10	27
<u>Tasas de crec. anual (%):</u>			
PNB	5.0		10.4
PNB <u>per capita</u>	2.2		8.2
PNB manufacturero	11.0		20.0

¹ Incluye servicios no factoriales.

FUENTE: Larry E. Westphal y Kwang S. Kim, "Korea", Development Strategies in Semi-Industrial Economies, Bela Balassa and Associates, A World Bank Research Publication, Londres, 1982, p. 213.

incentivos es muy cercana a cero (0.8%). En el otro extremo, los bienes destinadas al mercado interno, procedentes de las industrias incipientes altamente vulnerables a las importaciones, tienen el más alto incentivo (64.1%).

Como se indicó anteriormente, si bien las estimaciones anteriores datan de 1968, las mismas muestran bastante fielmente la tendencia general de la política económica seguida por Corea del Sur hasta fines de los setentas. Pues en realidad no fue sino hasta 1980 cuando la política económica observó algunas transformaciones.

En el período 1975-1979 la economía surcoreana experimentó un elevado ritmo de crecimiento, con una tasa media anual del 10.1%. Pero en 1980 experimentó una desaceleración, pues en ese año el PNB se redujo en 5.2%. Como consecuencia de ello, se introdujeron

CUADRO I.2

COREA DEL SUR
TASA EFECTIVA DE INCENTIVOS EN EL SECTOR MANUFACTURERO
1968
En Porcientos

Industrias	P O D U C C I O N		
	Exportada	No Exportada	Total
Exportadoras	0.8	-33.9	-22.7
Importadoras	12.4	64.1	63.4
Exportadoras-Importadoras	-4.9	35.4	20.6
Poco importadoras	-4.6	-32.4	-31.8
Promedio general	-0.3	-19.1	-16.9

FUENTE: Larry E. Westphal, "Industrial Policy in an Export-Propelled Economy: Lessons from South Korea's Experience", Journal of Economics Perspectives, Verano de 1990, p. 50; véase también Larry E. Westphal y Kwang S. Kim, "Korea", Development Strategies in Semi-Industrial Economies, Bela Balassa and Associates, A World Bank Research Publication, London, 1982, p. 246.

reformas liberalizantes tipo FMI. Sin embargo, en la práctica tales reformas han tenido un alcance muy limitado. A este respecto, conviene tener en cuenta, por ejemplo, que la liberalización de las importaciones se ha aplicado sólo en forma selectiva y siempre bajo un principio de reciprocidad. En realidad, invariablemente la liberalización ha tenido como propósito estratégico contrarrestar el impacto de las barreras al comercio prevaletientes en otras economías (Kim, 1985 y 1992).

Después del año crítico de 1980, el mantenimiento de una política dual hizo posible que la sustitución de importaciones continuara desempeñando un papel positivo en el proceso de crecimiento. Como se aprecia en el cuadro I.3, en 1980-1983 la sustitución de importaciones no sólo jugó un rol propulsor positivo sobre el crecimiento del conjunto de las manufacturas, sino que ella explica nada menos que el 19.6% y el 12.0% del incremento de las industrias metálicas básicas y de aquella de productos metálicos y maquinaria, respectivamente.

Para el período 1981-1986 Corea había superado la crisis y la estrategia dual continuaba dando frutos positivos, pues la

economía se expandía al 7.3% anual (Kim, 1992), tasa esta bastante elevada dado el contexto mundial de semiestancamiento.

C U A D R O I.3

COREA DEL SUR
FUENTES DEL CRECIMIENTO DE LAS MANUFACTURAS
1980-1983
En Porcientos

Industrias	CONTRIBUCION AL	CRECIMIENTO DEL	PIB
	Exportaciones	Sust. de Imp.	Otros
Pesada y química	54.1	7.9	38.0
Química	52.8	-3.7	50.9
Metálicas básicas	74.2	19.6	6.2
Prod. metal. y maq.	48.8	12.0	39.2
Ligera	37.0	- 1.2	64.2
Total	32.9	3.7	63.4

FUENTE: Sung Y. Kwack, "The Economy of South Korea, 1980-1987", en Lawrence J. Lau (Ed.), Models of Development, San Francisco, California, An International Center for Economic Growth Publication, 1990, p 222.

C A P I T U L O I I**EL DEBATE SOBRE LA CRISIS DE LOS SETENTAS**

En la primera mitad de la década de los setenta la economía mexicana observó una ligera disminución en su ritmo de expansión. La tasa media anual de crecimiento del producto global, que durante el primero y segundo quinquenios de los sesentas fue de 7% y 6.9%, respectivamente, se redujo al 5.7% en el lapso que va de 1971 a 1975 (véase el cuadro II.1).

En relación al quinquenio precedente, en la primera mitad de los setentas todos los componentes de la demanda agregada --excepción hecha del consumo gubernamental-- ejercieron una influencia depresora sobre la tasa de incremento anual del ingreso, la cual se contrajo en 1.2 puntos porcentuales. De todos ellos, la inversión privada mostró la mayor retracción, pues su ritmo de crecimiento anual cayó en 2.3 puntos al disminuir del 7.6% en 1966-1970 al 5.3% en 1971-1975. Por su parte, la tasa de incremento de la inversión pública se redujo en 1.3 puntos porcentuales; las del consumo privado y las exportaciones en 1.6 y 0.9 puntos, respectivamente; la de las importaciones se elevó en 1.7 puntos. El aumento del ritmo de crecimiento del consumo gubernamental --aunque significativo (2 puntos)-- fue a todas luces insuficiente para compensar la pérdida de dinamismo inducida por los demás componentes de la demanda agregada.

Desde el punto de vista de los sectores de oferta, la desaceleración de la economía fue parcialmente determinada por la caída de la tasa anual media de crecimiento del producto manufacturero, la cual se redujo en 2.7 puntos porcentuales al pasar del 8.8% en 1966-1970 al 6.1% en 1971-1975 (véase el cuadro II.2).

Pese a la pérdida de dinamismo de la economía, el déficit de la balanza de mercancías siguió un curso explosivo, pues de 1971 a 1975 casi se triplicó al pasar de 1,058 millones de dólares en el primer año a 4,066 millones en el segundo.

La agudización del desequilibrio externo determinó que en 1976 se decretara una devaluación de la moneda nacional después de 22 años de ininterrumpida estabilidad cambiaria. El tipo de cambio se elevó de 12.50 a 26 pesos por dólar. Paralelamente se firmó una carta de intención con el FMI y se inició la instrumentación de un programa de estabilización. El resultado inmediato fue la caída de la tasa de crecimiento del producto, que para 1976 se

CUADRO II.1EVOLUCION DE LA DEMANDA AGREGADA
1961-1975

Tasas medias de crecimiento anual en porcientos

	(1) 1961-1965	(2) 1966-1970	(3) 1971-1975	(4) = = (3) - (2)
PIB	7.0	6.9	5.7	- 1.2
IB	8.9	9.5	8.0	- 1.5
IBp	10.0	7.6	5.3	- 2.3
IBg	6.6	13.7	12.4	- 1.3
Cp	6.6	6.9	5.3	- 1.6
Cg	8.5	10.4	12.4	2.0
X	6.5	3.8	2.9	- 0.9
M	5.7	7.1	8.8	1.7

IB: Inversión bruta; IBp: Inversión bruta privada; IBg: Inversión bruta gubernamental; Cp: Consumo privado; Cg: Consumo gubernamental; X: Exportaciones; M: Importaciones.

FUENTE: Banco de México, Producto interno bruto y gasto, 1960-1977.

redujo al 2.1%.¹

Observada bajo una perspectiva histórica, la crisis de los setentas marca un punto de ruptura de largo plazo en la evolución de la economía mexicana. Tal ruptura se relaciona, entre otras cosas, con su dinamismo global, con el curso seguido por el proceso de industrialización y con la tendencia al desequilibrio externo vía importaciones.

Si se comparan los quince años anteriores a 1970 con los quince años posteriores a 1975, se aprecia una clara disminución del ritmo de expansión del conjunto de la economía. Así, en tanto que en 1956-1970 la tasa de crecimiento anual del PIB total fue del 6.7%, en 1976-1990 se redujo al 3.5% (véase de nuevo el cuadro II.2).

Por lo que se refiere a la industrialización, el contraste entre los dos períodos mencionados muestra que la participación del producto manufacturero en el PIB total, que registró una tasa de

¹ Banco de México, Producto interno bruto y gasto, 1960-1977.

incremento anual de 2.1% en 1956-1970, se mantuvo prácticamente invariante para 1976-1990.²

C U A D R O I I . 2

**EVOLUCION DEL PIB TOTAL, DEL PIB MANUFACTURERO, DE LAS
IMPORTACIONES TOTALES Y DE LA BALANZA DE MERCANCIAS
1955-1990**

PERIODOS	Y* (%)	Y* _f (%)	M* (%)	BALANZA COMERCIAL (Millones de Dólares)
1956-1960 ^a	6.2	8.2	---	-----
1961-1965 ^a	7.0	9.4	5.7	-----
1966-1970 ^a	6.9	8.8	7.1	-----
1961-1970 ^a	7.0	9.1	6.4	-----
1956-1970 ^a	6.7	8.8	---	-----
1971	---	---	---	1,058 ^c
1972	---	---	---	1,297 ^c
1973	---	---	---	2,094 ^c
1974	---	---	---	3,692 ^c
1975	---	---	---	4,066 ^c
1971-1975 ^a	5.7	6.1	---	-----
1976-1990 ^b	3.5	3.6	---	-----
1981-1990 ^b	1.7	---	5.0	-----

Y*: Tasa media anual de crecimiento del PIB total; Y_f*: Tasa media anual de crecimiento del PIB manufacturero; M*: Tasa media anual de crecimiento de las importaciones totales.

^a Calculadas sobre valores reales a precios de 1960.

^b Calculadas sobre valores reales a precios de 1980.

FUENTE: ^a Banco de México, Producto interno bruto y gasto, varios años; ^b INEGI, Sistema de cuentas nacionales de México, Varios años; ^c INEGI, Estadísticas históricas de México, Varios años.

² De acuerdo con el cuadro II.2, en 1956-1970 la tasa anual de crecimiento del producto manufacturero Y_f* fue del 8.8%, en tanto que la correspondiente al PIB total Y* fue del 6.7%. Por tanto, el ritmo medio de incremento de la participación del producto manufacturero en el PIB total fue del 2.1% (= Y_f* - Y*). Para el segundo periodo 1976-1990 Y_f* - Y* = 0.1%.

Finalmente, por lo que toca a la tendencia al desequilibrio externo asociada al comportamiento de las compras al exterior, se advierte que en el decenio 1961-1970 la elasticidad de las importaciones totales en relación con el PIB total, que era de 0.9 (= 6.4/7.0), se incrementó a 2.9 (= 5.0/1.7) para 1981-1990.

En el ámbito de la discusión teórica, la crisis de los setentas dio origen a un interesante debate en relación con el patrón de desarrollo prevaleciente, y muy especialmente respecto del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones. Por lo que concierne a este último, la diversidad de opiniones condujo a una discusión que --en sus versiones extremas-- asumió un cariz polarizado. En tanto que para algunos autores el desarrollo industrial basado en la sustitución de importaciones había llegado --a través de un proceso endógeno inexorable-- a sus límites (Boltvinik y Hernández, 1981); para otros su avance hacia etapas superiores enfrentaba obstáculos debido a la incidencia de factores exógenos no necesariamente insoslayables, por lo que de tal situación no podía inferirse la supuesta extenuación del modelo (Brailovsky, 1980).

Entre las anteriores concepciones antípodas emergió una tercera según la cual el crecimiento económico vía sustitución de importaciones había sido bloqueado por su tendencia inherente al desequilibrio externo (Villarreal, 1981).

Pero si bien los anteriores enfoques reconocían el papel positivo del modelo sustitutivo, así sea solamente durante las etapas tempranas de la industrialización, una cuarta interpretación hacía una crítica demoledora al esquema mismo de desarrollo y consideraba que la crisis de los setentas era el resultado natural de las distorsiones y desequilibrios provocados por la propia estrategia de crecimiento (Little, Scitovsky y Scott, 1975; Bzdresch y Levy, 1992).

En el presente capítulo se estudian detalladamente estas diferentes concepciones.³

³ El análisis que se realiza en los apartados A, B y C se basa en gran parte en los trabajos de Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos (1981), Vladimiro Brailovsky (1980) y René Villarreal (1981). Puesto que se considera innecesaria la reiteración de tal bibliografía, a continuación sólo se hacen referencias explícitas cuando se trata de textos diferentes.

A. LA TESIS DEL AGOTAMIENTO

La tesis en favor del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones de la economía mexicana retomó los argumentos centrales con los que en 1963 María Concepción Tavares diagnosticó la extinción del mismo para el caso brasileño.

En aquel trabajo (Tavares, 1979), la autora afirmaba que a principios de la década de los sesenta el coeficiente agregado de importaciones de la economía brasileña era "ya uno de los más bajos del mundo occidental". Sostenía que el único sector con coeficientes de importación elevados era el productor de bienes de capital, pero que en este sector la sustitución enfrentaba obstáculos asociados a la creciente complejidad tecnológica, al reducido tamaño del mercado y al insuficiente desarrollo del sistema financiero.

De acuerdo con la autora, a partir de 1958 podía darse por terminado el proceso de sustitución de importaciones en las industrias tradicionales. Fundaba su opinión en el hecho de que si bien muchas de ellas habían observado una disminución en su coeficiente de importaciones en el período 1949-1958, durante el lapso 1958-1961 tal indicador, además de haber alcanzado niveles notoriamente bajos, se mantuvo prácticamente estacionario. Así por ejemplo, en la industria textil fue del 0.6% tanto en 1958 como en 1961; en la industria de bebidas también permaneció invariante en 2.6%; en la rama productora de alimentos apenas se redujo del 2.5% en el primer año al 2.2% en el último.

De acuerdo con los datos de la muestra examinada, después de 1961 sólo algunas industrias, dentro de las que destacaban aquellas productoras de equipo de capital como la mecánica y la de equipo de transporte, eran susceptibles, dado su relativamente elevado coeficiente de importaciones, de proseguir el proceso sustitutivo. No obstante, para María Concepción Tavares no se trataba "de saber si era posible sustituir tal o cual artículo o producto, sino de esclarecer cuáles serían los resultados económicos de tales sustituciones y cuál sería el impulso que llevaría a realizarlas".

Por lo que se refiere a la profundización del proceso sustitutivo en el sector productor de bienes de capital, la autora consideraba que daría lugar a rendimientos decrecientes, pues involucraba una sustancial elevación de la relación capital-producto. Pero el problema parecía más difícil si se reflexionaba en el motor que conduciría a proseguir la sustitución en tal sector, puesto que la pérdida de dinamismo del sector consumo reper-

cutiría en el lento crecimiento de la inversión, por lo que "los sucesivos impulsos se encuentran prácticamente agotados". Para la autora, la prueba empírica de tal agotamiento podía encontrarse en la disminución del ritmo de crecimiento de la economía brasileña a partir de 1961.

Como se indicó anteriormente, la argumentación esgrimida por algunos teóricos del agotamiento del proceso de sustitución de importaciones de la economía mexicana, entre los que destacan Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, no difiere sustancialmente de la que se empleó para el caso brasileño. Estos autores conciben al sector industrial --el que a su vez es impulsado por la sustitución de importaciones-- como el motor del crecimiento global, por lo que el debilitamiento de esta última provocó la contracción del ritmo de expansión de la economía en su conjunto. Según ellos, "la crisis de la década de los setenta puede ser entendida como una crisis estructural que refleja ... el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y la ausencia de un factor dinámico de reemplazo".

De acuerdo con los autores referidos, el proceso sustitutivo posee una tendencia inherente a la extenuación. Tal carácter autolimitativo se desprende de la trayectoria asintótica que en el largo plazo describe el coeficiente de importaciones de la economía mexicana, ya que el valor absoluto de su derivada (negativa) decrece en relación con el tiempo. A pesar de que la comprobación factual del comportamiento del coeficiente de importaciones la restringen a la industria de bienes de consumo no duraderos --"que es la única que ha evolucionado para todo el proceso de sustitución y por lo tanto la única para la cual se aplica la hipótesis"--, los autores infieren que la curva obtenida a partir de la misma refleja la tendencia del coeficiente global. Dicha curva resultó ser del tipo

$$m'_t = U e^{-r/t}$$

en que m'_t es el coeficiente de importaciones a oferta total en el año t , U es la asíntota, $e^{-r/t}$ corresponde al valor de la base de los logaritmos naturales y r/t representa la tasa de disminución de m' . La ecuación ajustada --con un nivel de confianza del 99%-- fue la siguiente:

$$m'_t = 0.0532 \quad 2.01136/t$$

El coeficiente de correlación fue de 0.76.

El examen cuantitativo los conduce a concluir que desde 1950 la industria de bienes de consumo no duraderos dejó de sustituir importaciones, pues el coeficiente respectivo permaneció relativamente estable desde entonces (los cálculos, en todos los casos, poseen cobertura empírica para el período 1929-1977). Por lo que respecta al sector productor de insumos intermedios, inicia el proceso de sustitución en 1939 y lo da por terminado para 1967. Finalmente, la sustitución de importaciones de bienes durables de consumo y de capital entra en una fase de estancamiento a partir de 1971.

En este último caso --y muy particularmente por lo que respecta a los bienes de capital-- ,sin embargo, tal estancamiento no significa que la sustitución haya llegado a sus límites, sino que es el resultado de ciertos obstáculos --tecnológicos, de mercado y financieros-- cuya remoción posibilitaría la continuación del proceso. Pero, de cualquier forma, "partiendo de que sólo la sustitución de importaciones de bienes de capital podría en el futuro próximo avanzar a un ritmo acelerado, y dado el tamaño reducido de dicha industria en relación con el conjunto de la actividad manufacturera y el PIB (17% del producto manufacturero en 1977 y 1.6% del PIB), es posible sostener que aún cuando se obtuvieran muy altas tasas de crecimiento en dichas ramas no se lograría aumentar sustancialmente la tasa de crecimiento promedio de la industria manufacturera y mucho menos la de la economía en su conjunto. Por consiguiente, al tratarse de un subsector que no reúne todavía la magnitud crítica necesaria, se concluye que la sustitución de importaciones no puede seguir siendo la fuente dinámica del crecimiento económico nacional ..."

B. EL ENFOQUE DEL DETERIORO EXOGENO DE LA BALANZA DE PAGOS

En una línea de pensamiento diametralmente opuesta a la que hemos bosquejado, otros autores --identificados con la escuela de Cambridge-- consideran que la crisis de la economía mexicana de los setentas tuvo su origen en un problema de balanza de pagos que dio por resultado una retracción de la demanda interna, la cual constituye el factor dinámico del crecimiento, y no es atribuible a un supuesto agotamiento del modelo sustitutivo. Consideran que el deterioro de la balanza de pagos provino de tres fuentes relativamente exógenas a la industria: i) el estancamiento del sector agrario; ii) el empeoramiento de la balanza de servicios; iii) el creciente peso de los pagos a factores del exterior. "Así, antes de que el proceso de sustitución de importaciones pudiera proceder a etapas más avanzadas, y reducir todavía más el déficit comercial manufacturero, la concurrencia en el tiempo de todos estos factores tuvo como efecto limitar las posibilidades de crecimiento al ampliar la magnitud de la restricción externa" (Brailovsky, 1982).

De acuerdo con este enfoque, la industria manufacturera, impulsada a su vez por la demanda interna, desempeñó un rol líder --a la manera sugerida por N. Kaldor (1966)-- sobre el crecimiento de la economía mexicana en su conjunto*. Tal papel se hace evidente al calcular los coeficientes de correlación sectoriales con respecto al PIB total en el período 1960-1978. Con base en una ecuación de regresión del tipo

$$Y^*_f = A_c + B Y^*_{Lp} + C (Y^*_{Cp} - Y^*_{Lp})$$

en que Y^*_f denota la tasa de crecimiento del PIB sectorial, las mayúsculas representan parámetros; C es una constante y las variables Y^*_{Cp} y Y^*_{Lp} expresan las tasas de crecimiento del PIB total de corto y largo plazos respectivamente, se concluye que el índice de correlación de 0.81 entre las tasas de crecimiento del PIB total y del PIB manufacturero es el más alto de todos (excepción hecha del comercio, cuya dinámica sin embargo es también función del producto manufacturero).

Más allá de una relación estadística trivial, se arguye que el alto grado de asociación expresado por el coeficiente de correlación se explica por las "economías dinámicas de escala" propias de la industria manufacturera en donde --de acuerdo con la Ley Verdoorn-- el crecimiento del producto se traduce en incrementos de productividad. A su vez, el crecimiento del producto y de la productividad manufacturera se difunden en el sector industrial y en la economía en su conjunto, ejerciendo un efecto de arrastre sobre esta última.

El sector manufacturero "no sólo suministra los bienes necesarios para el incremento de la productividad y del ingreso en el mismo sector y en otros, sino también --a través de la demanda generada en su interior-- acelera su propio crecimiento y el de las ramas de servicios". Asimismo, la absorción de empleo por parte del sector manufacturero presiona al alza la productividad en los demás sectores mediante la reducción de sus respectivas ofertas de fuerza de trabajo.

Por lo que respecta a los efectos del crecimiento industrial de larga duración sobre el sector externo --si se consideran los años de máxima actividad cíclica (1960, 1968 y 1973) a fin de eliminar las fluctuaciones de mediano plazo-- se destaca que el

* Véase también Cripps y Tarling (1973), Cornwall (1977) y López (1991).

coeficiente de equilibrio del comercio exterior = $(X - M)/(X + M)$ mostró una evolución favorable. En el primer año fue de -0.759; en el segundo se redujo a -0.647; y en el último a -0.524. Tal proceso sólo se revirtió en el período 1973-1979, pues en este último año el coeficiente se elevó a -0.537.

Durante los períodos 1960-1968, 1968-1973 y 1973-1979 se observa que existe una relación inversa entre la elasticidad de las importaciones manufactureras e_f y la tasa de crecimiento de su producto Y_f^* , en que

$$e_f = \frac{M_f^*}{Y_f^*}$$

y el numerador de la ecuación representa la tasa de crecimiento de las importaciones industriales. En el período de más rápida expansión del producto, que fue el de 1960-1968 en que $Y_f^* = 10.1\%$, la elasticidad de las importaciones fue de sólo 0.26. En contraste con ello, el período de más lento crecimiento del producto, 1973-1979 con $Y_f^* = 5.9\%$, está asociado con la más elevada elasticidad (1.59). De acuerdo con la información factual, "las mayores reducciones en el coeficiente de importaciones [M_f^*/Y_f^*] se registran en las ramas más dinámicas --particularmente en las industrias de bienes de capital-- durante los períodos de más rápido crecimiento".

De acuerdo con esta corriente de pensamiento, existe una asociación positiva entre el ritmo de crecimiento del producto del sector manufacturero y la tasa de incremento de sus exportaciones. Las ramas de mayor dinamismo en cuanto a producción son también las que han observado las tasas más elevadas de crecimiento de sus exportaciones (Ros y Vázquez, 1980).

Lo anterior parecería sugerir la existencia de un patrón de "causación acumulativa". Ritmos elevados de crecimiento de la demanda interna conducirían a reducciones en el coeficiente de importaciones y a incrementos en el coeficiente de exportaciones. A su vez, ambos efectos tenderían a amortiguar la restricción al crecimiento proveniente de la balanza de pagos, permitiendo ulteriores expansiones de la tasa de incremento del ingreso.

Como se mencionó anteriormente, la interrupción de este encadenamiento favorable a mediados de la década de los setenta habría tenido su origen en factores relativamente exógenos al modelo de industrialización sustitutiva.

C. LA INTERPRETACION DEL DESEQUILIBRIO EXTERNO

Entre las anteriores concepciones existe una tercera que puede considerarse en cierto sentido intermedia. Esta visión coincide parcialmente con las dos que hemos reseñado supra. De la tesis del agotamiento retoma la afirmación de que la industrialización mediante sustitución de importaciones de la economía mexicana llegó a su límite, razón por la cual se debería adoptar una nueva estrategia de crecimiento. Tal límite, sin embargo, no se atribuye a la trayectoria seguida por el coeficiente de importaciones ni a sus efectos depresores sobre el dinamismo de la economía en su conjunto, sino --y aquí coincide con la segunda concepción esbozada-- al desequilibrio externo. Pero al contrario de lo que indica esta segunda visión, el desequilibrio externo es concebido como un proceso inherente al propio modelo sustitutivo.

De acuerdo con este último punto de vista, el motor del crecimiento de la economía en su conjunto lo constituyó el sector industrial, el que a su vez fue impulsado por la demanda adicional proporcionada por el proceso de sustitución de importaciones. Considérese la siguiente función:

$$\Delta Y_i = a^1_i (\Delta D) + a^1_i (\Delta X) + (a^2_i - a^1_i) S^2_i$$

donde:

Y: Producto Interno Bruto

D: Demanda interna

X: Exportaciones

$a^1 = Y^1/S^1$: Razón de producción interna a oferta total en el período 1.

$a^2 = Y^2/S^2$: Razón de producción interna a oferta total en el período 2.

i: Una industria cualquiera

Δ : Incrementos

La ecuación anterior presenta por separado los factores del crecimiento. El primer término del lado derecho muestra la proporción del crecimiento atribuible al aumento de la demanda interna; el segundo la parte correspondiente al mercado externo; el tercer término mide el incremento que tiene su origen en la sustitución de importaciones. Debe notarse que el último término del lado derecho de la anterior igualdad

$$(a^2 - a^1) S^2 = [(1 - m^2) - (1 - m^1)] S^2$$

en que m^1 y m^2 representan los coeficientes de importaciones a oferta total en los periodos 1 y 2 respectivamente. De tal suerte, la anterior expresión se transforma en esta otra

$$(a^2 - a^1) S^2 = (m^1 - m^2) S^2$$

Una diferencia mayor que cero entre m^1 y m^2 evidenciará que el proceso de sustitución de importaciones está en marcha, por lo que su contribución al crecimiento del producto será positiva.

De acuerdo con el punto de vista que se estudia, el proceso sustitutivo se divide en dos subperiodos. En el primero, que va de 1939 a 1958, el motor del crecimiento estuvo dado por la sustitución de bienes de consumo; en el segundo, que abarcó de 1959 a 1970, la fuente del crecimiento la constituyó la sustitución de bienes intermedios y de capital. En ambos subperiodos la sustitución de importaciones muestra poseer un alto grado de efectividad como factor propulsor del producto global.

En México, sin embargo, el proceso sustitutivo dio lugar a un creciente endeudamiento externo o brecha de divisas. Los hechos "indican sin necesidad de proyecciones econométricas de balanza de pagos que el desequilibrio externo es y será una de las restricciones más severas al crecimiento de la economía mexicana en la década de los años 70..." (Villarreal, 1981).

En el primer subperíodo el desequilibrio externo tuvo un carácter estructural, tanto por el lado de las exportaciones como por el lado de las importaciones. Desde el punto de vista de las exportaciones, se arguye que éstas --"debido a que estaban básicamente integradas por unos cuantos productos primarios"-- eran una función de la demanda internacional y mostraban un bajo nivel de respuesta a las variaciones del tipo de cambio. Por lo que concierne a las importaciones, se observa que en este lapso la elasticidad-ingreso de los artículos procedentes del extranjero era de 1.50, en tanto que su elasticidad-precios era de -0.089. En consecuencia, el desequilibrio externo no podía ser corregido con una política de devaluación del tipo de cambio.

Por el contrario, dado el carácter semiestructural que asumió el desequilibrio externo durante el segundo subperíodo, la devaluación del tipo de cambio sí hubiera sido capaz de atenuarlo: En relación con las exportaciones se advierte que, en virtud de la mayor diversificación de los productos vendidos al exterior, las variaciones del tipo de cambio habrían incidido sensiblemente sobre la balanza comercial. Por su parte, la función de impor-

taciones mostró ser diferente a la del primer subperíodo, con una elasticidad-ingreso de 0.81 y una elasticidad-precios de - 1.53. A pesar de que en relación con el lapso anterior la primera baja y la segunda se eleva, la elasticidad-ingreso tenía aún "un valor significativo y nada despreciable", por lo que a juicio de esta corriente de opinión el desequilibrio externo debe calificarse precisamente de semiestructural.

En este segundo subperíodo la política de tipo de cambio fijo, en condiciones de una inflación interna mayor que la internacional, provocó una sobrevaluación de costos y precios con efectos adversos sobre la balanza de pagos.

Dentro del anterior contexto, se señala que en la primera mitad de la década de los setenta el desequilibrio externo "se acentuó drásticamente al crecer a una tasa promedio anual de 27% y pasar de 1,115 millones de dólares en 1970 a 3,643 en 1975".

De acuerdo con la corriente de opinión que se analiza, la permanencia del modelo de sustitución de importaciones había frenado las exportaciones y estimulado las importaciones y para los años setentas el desequilibrio externo era de tal magnitud que la continuidad de este patrón de crecimiento dejó de ser viable.

D. EL ARGUMENTO NEOCLASICO

Existe también una interpretación adicional. Bajo esta perspectiva de análisis, la crisis de los setentas fue el resultado lógico de la estrategia de sustitución de importaciones, cuya instrumentación se considera un error histórico. Se sostiene que tal estrategia --además de ser innecesaria para la promoción del desarrollo-- tuvo efectos "perversos", pues contrariamente a lo que se buscaba, indujo desequilibrios crecientes que terminaron por bloquear el proceso mismo de crecimiento económico.⁹

De acuerdo con el enfoque que se comenta, si bien la industrialización puede constituir una precondition del desarrollo, ella no requiere de una estrategia intervencionista de promoción estatal. Se considera, por el contrario, que bajo la influencia de una política neutral --carente de sesgos sectoriales--, la industrialización debería ser una consecuencia espontánea del crecimiento económico. En términos generales, tal hecho se explica por

⁹ Cfr. con la "tesis de la perversidad" de Albert O. Hirschman (1991).

la magnitud de la elasticidad de la demanda por bienes industriales con respecto a la demanda agregada, la cual es mayor que aquellas asociadas a la agricultura y los servicios.

En el caso específico de América Latina, la llamada tesis Prebisch-Singer del deterioro de los términos de intercambio --que constituyó uno de los más importantes fundamentos teóricos de la estrategia sustitutiva-- no justifica el sesgo proindustrial de la política económica. Pues en realidad, la tesis mencionada implica una elevación creciente de los precios relativos industriales por sobre los del sector primario, lo que por sí mismo hubiese provocado un proceso natural de industrialización (Rordrik, 1992).

Pero como se indicó anteriormente, según el enfoque neoclásico la estrategia sustitutiva no sólo no era necesaria, sino que su aplicación tuvo efectos adversos sobre el desarrollo. Entre tales efectos destacan el desestímulo al sector agrario y el sesgo antiexportador de la política proteccionista. Pero si bien tales problemas provocaron una tendencia al desequilibrio externo desde la implantación misma de la estrategia sustitutiva en México, el enorme déficit fiscal registrado en la primera mitad de la década de los setenta, con sus secuelas inflacionarias y la consecuente agudización del déficit comercial, hicieron imposible la continuidad del crecimiento (véase, por ejemplo, Reynolds, 1977).

Para la corriente neoclásica, la estrategia de sustitución de importaciones contiene un sesgo antiagrario que inhibe el desarrollo de dicho sector. Con el propósito de exponer con claridad esta argumentación, considérese las siguientes expresiones:

$$P_a = E P'_a (1 + t_a)$$

$$P_f = E P'_f (1 + t_f)$$

$$P_a / P_f = P'_a (1 + t_a) / P'_f (1 + t_f)$$

donde P_a y P_f representan los precios en el mercado interno de bienes agrarios y manufacturados, respectivamente; P'_a y P'_f los precios de dichos bienes en el mercado internacional; t_a y t_f las tasas de protección de ambos tipos de bienes; y E el tipo de cambio.

Las dos primeras relaciones indican que los precios internos son

mayores que los internacionales debido a la política proteccionista. Por lo que se refiere a la última expresión, según el enfoque que se reseña la estrategia sustitutiva aplicada en México privilegió el fomento al sector manufacturero, por lo que $t_f > t_a$, lo cual provocó un deterioro de los precios relativos agrícolas P_a/P_f . De acuerdo con la investigaciones empíricas, en 1970 la tasa de protección nominal implícita (equivalente a t_a y t_f en las ecuaciones anteriores) fue del 0.7% para el sector agropecuario, en tanto que para las manufacturas osciló entre el 7.9% (bienes intermedios) y el 26.4% (bienes de consumo duraderos y de capital) (Wallace *et al.*, 1979). Esta discriminación hacia el sector agrario fue uno de los factores que condujo a la desaceleración de su PIB a partir de mediados de la década de los sesenta.

Además de la pérdida de dinamismo del conjunto del sector agrario, la política de protección hacia el sector industrial fue responsable también de la declinación de las exportaciones de aquél. Siguiendo la simbología que se utilizó anteriormente, la expresión

$$P_a = E P'_a (1 - t'_a)$$

indica que los precios agropecuarios en el mercado interno P_a son inferiores a los internacionales P'_a en una magnitud equivalente al impuesto a la exportación t'_a . Con base en esta última relación, y bajo el supuesto de existencia de protección en el sector industrial, los precios relativos estarían dados por la siguiente ecuación

$$P_a/P_f = E P'_a (1 - t'_a) / E P'_f (1 + t_f)$$

Si ahora, con propósitos de simplificación, se supone que $P'_a = P'_f$ y que $t'_a = 0$, entonces la anterior expresión asume la siguiente forma:

$$P_a/P_f = 1/(1 + t_f) \approx 1 - t_f$$

Como puede apreciarse, los precios relativos del sector agrario dependen por completo y en forma inversa del nivel de la tasa de protección otorgada a las manufacturas. En consecuencia, esta última equivale a un impuesto a la exportación de productos

agropecuarios (García).

De acuerdo con lo anterior, la estrategia sustitutiva fue responsable --directamente vía desestímulo a las exportaciones agropecuarias e indirectamente vía reducción de la tasa de crecimiento de su producción global-- de que para el período 1965-1975 dicho sector haya disminuido su aportación de divisas al conjunto de la economía, agudizando de esta manera el desequilibrio externo.

Pero si bien en el análisis anterior se ha examinado el sesgo antiexportador hacia el sector agrario que es inherente al modelo sustitutivo, según los neoclásicos dicho sesgo tiene un carácter general, pues afecta al conjunto de la economía, incluyendo al propio sector manufacturero, pues en este último caso los precios relativos internos se ven favorecidos en relación con los internacionales en una proporción $= 1 + t_f$.

De acuerdo con las estimaciones realizadas, en el caso de la economía mexicana el sesgo antiexportador se elevó del 13.0% en 1960 al 27.8% para 1980 (no existen datos para 1970).^{*} Fue debido a ello que México tuvo un pobre desempeño en el mercado internacional.

Otra manera de concebir el sesgo antiexportador por parte de esta escuela, consiste en la creencia de que la protección, en la medida que limita la competencia, obstruye el progreso técnico y la consecuente disminución de los costos de producción. En tales condiciones, la escasa capacidad exportadora de las economías sujetas a regímenes sustitutivos de importaciones se suele atribuir a la ineficiencia.

Así, como se indicó anteriormente, los sesgos antiexportador y antiagrario de la estrategia sustitutiva, que determinaron la tendencia al desequilibrio externo, fueron, junto con el déficit presupuestal en que incurrió el gobierno de Luis Echeverría y la inflación provocada por este último que agudizó la restricción de balanza de pagos, los factores causales de la crisis de los setentas.

^{*} El cálculo del sesgo antiexportador se realizó mediante la fórmula $(VA_i - VA_{ex})/VA_{ex}$, donde VA es el valor agregado que se obtiene al vender el producto en el mercado interno (lo que se denota con el subíndice i) o al exportar (subíndice ex) (Mateo de, 1988).

CAPITULO III

EL AGOTAMIENTO DE LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES

Las interpretaciones sobre la crisis de los setentas que se expusieron en el capítulo II adolecen de algunas deficiencias. En este capítulo, después de establecerse un marco conceptual en el apartado A, se hace un análisis crítico de ellas en el apartado B, como paso previo para la formulación de tesis alternativas sobre las causas que provocaron tanto la crisis de los setentas (apartado C), como el agotamiento de la sustitución de importaciones (apartado D).

A. MARCO TEORICO

Los países de América Latina se caracterizan por tener una estructura económica desequilibrada, en la cual coexisten sectores de diferente productividad. En la etapa sustitutiva, el sector manufacturero, debido a su relativamente reciente desarrollo, poseía un nivel de productividad menor que el del sector primario exportador, el cual disfrutaba de amplias ventajas comparativas a escala internacional. Dentro de este contexto, si bien el tipo de cambio garantizaba la competitividad internacional de los productos primarios, resultaba sobrevaluado para los bienes industriales. Ello explica la necesidad de establecer altas tasas de protección para las manufacturas locales, así como la escasa capacidad exportadora de éstas (Diamond, 1973; Schydowsky, 1979).

Dentro de este contexto general, la industrialización por sustitución de importaciones, a través del mecanismo expuesto en el apartado B del capítulo I, ejerce un impacto estimulante sobre el producto manufacturero y, vía el rol líder de este sector en el crecimiento económico global, tiene un efecto propulsor sobre el conjunto de la economía.

El proceso mencionado se aprecia en la parte superior de la gráfica III.1, donde se muestra la función inversa que relaciona el coeficiente m_i de importaciones manufactureras y el producto sectorial y total (Y_i y Y , respectivamente). Como se puede apreciar en la gráfica, la caída del coeficiente de importaciones manufactureras de m_{i1} a m_{i2} eleva el ingreso del mismo sector de Y_{i1} a Y_{i2} . En arreglo a la simplicidad, se supone que los niveles de ingreso global Y_1 y Y_2 se corresponden exactamente con los del ingreso manufacturero.

A su vez, como se aprecia en la parte inferior de la gráfica mencionada, la elevación del producto sectorial y total empuja al alza las importaciones respectivas, las cuales pasan de M_{f1} a M_{f2} y de M_1 a M_2 . En atención a la sencillez, aquí se asume que las rectas de las importaciones manufactureras y totales son paralelas.

Por su parte, puesto que el tipo de cambio conspira contra las exportaciones industriales X_f , estas siguen una tendencia estacionaria. En cambio, las exportaciones totales X sí muestran una tendencia ligeramente creciente en virtud de las ventas al exterior de productos primarios. Pero puesto que este último sector crece a un menor ritmo que el manufacturero, sus exportaciones se expanden menos rápidamente que las importaciones industriales y totales.

Llegados a este punto, se puede constatar que, en principio, la elevación del ingreso provocada por la sustitución de importaciones es incompatible con el equilibrio de la balanza externa. Dicho en otros términos, si la sustitución de importaciones manufactureras llevara el coeficiente respectivo de m_{f1} a m_{f2} , sobrevendría una crisis de balanza de pagos que obligaría a reducir el ingreso al nivel donde se cruzan las rectas de importaciones y exportaciones totales, o sea Y^C .

No obstante, es evidente que la reducción del coeficiente de importaciones haría que las rectas de importaciones girasen a la derecha sobre su propio eje, razón por la cual el proceso sustitutivo podría hacer posible --aunque no hay nada que lo asegure-- que el nivel Y_2 de ingreso alcanzado fuera sostenible.

B. ANALISIS DE LAS CONCEPCIONES SOBRE LA CRISIS DE LOS SETENTAS

Con base en el anterior marco teórico, a continuación se examinan las concepciones sobre las crisis de los setentas expuestas en el capítulo II.

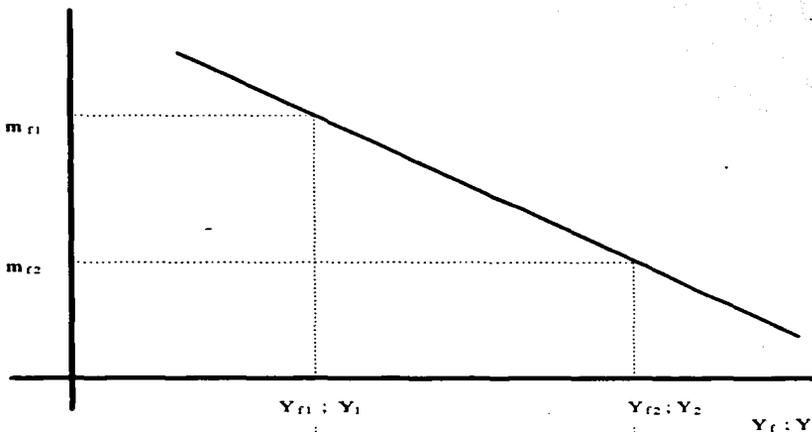
La tesis del agotamiento

El punto de vista de los autores que apoyan la tesis del agotamiento puede analizarse a la luz de la parte superior de la gráfica III.1.

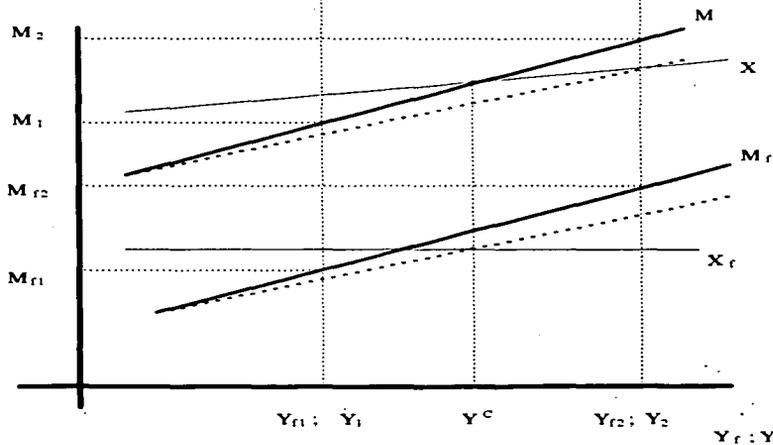
Puesto que su argumentación no incluye aspectos relacionados con la balanza de pagos, es posible hacer caso omiso de la parte

GRAFICA III.1

m_f



M, X



inferior de dicha gráfica.

De acuerdo con estos autores, la disminución del coeficiente de importaciones se revirtió en algún punto a lo largo de la recta que aparece en la gráfica, razón por la cual el proceso sustitutivo dejó de actuar como motor del crecimiento económico.

Como se puede apreciar, si bien es cierto lo que afirman estos autores en el sentido de la reversión experimentada por la trayectoria del coeficiente de importaciones y su impacto negativo en el crecimiento, también es verdad que su argumentación es limitada, pues ella no toma en cuenta la restricción externa que condujo a la obligada devaluación de 1976.

El enfoque del deterioro exógeno de la balanza de pagos

De acuerdo con esta concepción, el proceso de sustitución de importaciones fue bloqueado momentáneamente debido a la disminución del ritmo de crecimiento del ingreso, la cual se explica por restricciones de balanza de pagos que tuvieron su origen en el estancamiento del sector agrario, el empeoramiento de la balanza de servicios y el creciente peso de los pagos a factores del exterior.

En términos del anterior esquema analítico, la restricción externa puede examinarse imaginando que la recta de exportaciones totales, que aparece en la parte inferior de la gráfica, se desplaza hacia abajo.

Como consecuencia de ello, el producto global tiene que reducirse a efecto de que su nivel sea compatible con la balanza de pagos. A su vez, al conectar esta disminución del producto con la parte superior de la gráfica, se aprecia que el coeficiente m debería elevarse.

Si bien esta interpretación es plausible por cuanto incorpora el problema de balanza de pagos que efectivamente experimentó la economía mexicana, la verdad es que ella invierte le causalidad de la relación que existe entre el coeficiente de importaciones y el ingreso. Dicho de otra forma, esta interpretación acierta por lo que respecta a la parte inferior de la gráfica, pero se equivoca en lo que se refiere a la forma de operación de la parte superior.

Como se indicó en el capítulo I (parte A, inciso iv) y en la gráfica I.2, en la relación de funcionalidad que se establece entre el coeficiente de importaciones y el ingreso, aquél es la variable autónoma y este la inducida. Si bien un aumento del coeficiente tiende a disminuir el producto, no es verdad que la pérdida de dinamismo de la economía impulse al alza el coeficiente.

La interpretación del desequilibrio externo

Según esta perspectiva, la crisis de los setentas tuvo su origen en el desequilibrio externo provocado por la política sustitutiva. De acuerdo con la gráfica III.1, tal desequilibrio puede ilustrarse con un desplazamiento hacia abajo de la recta de exportaciones totales y con un movimiento hacia arriba de la recta de importaciones totales.

Esta interpretación es también parcialmente cierta, aunque hace caso omiso de muchos de los argumentos utilizados por las otras concepciones. En particular, en la explicación específica de la desaceleración de la economía mexicana en el primer quinquenio de los setentas, no examina el rol desempeñado por el coeficiente de importaciones tanto sobre el dinamismo del producto como sobre el déficit externo.

El argumento neoclásico

Al igual que en el caso anterior, de acuerdo con este enfoque la crisis de los setentas se explica por una restricción de balanza de pagos. En breve, el sesgo antiexportador del proteccionismo podría ilustrarse con un desplazamiento hacia abajo de la recta de exportaciones; y el efecto inflacionario del déficit público, además de elevar las importaciones, habría reforzado la caída de las ventas al exterior.

Pero más allá de los factores inmediatos que provocaron la crisis, conviene aquí discutir las razones de fondo esgrimidas por esta corriente de pensamiento. Entre ellas, parecen relevantes aquellas que se relacionan con las posibilidades de la industrialización espontánea, así como con los sesgos antiagrícola y antiexportador que se atribuyen a la estrategia sustitutiva.

En el primer caso --la viabilidad del desarrollo industrial en ausencia del intervencionismo estatal--, es verdad que la evolu-

ción de los precios relativos en favor de la industria hubiese provocado una tendencia en esa dirección a través de sus efectos estimulantes sobre la oferta. No obstante, el análisis por el lado de la oferta debería completarse con el examen por el lado de la demanda. Y en este último caso parece lógico que --en ausencia de barreras a la importación-- los consumidores hubiesen optado por aquellos bienes de mayor calidad y menor precio relativo disponibles en el mercado externo. En consecuencia, la sola evolución de los precios relativos difícilmente puede explicar un proceso de industrialización en una economía rezagada.

Por lo que se refiere al sesgo antiagrícola asociado a la política proteccionista, este enfoque teórico lo explica en términos de una evolución desfavorable de los precios relativos para dicho sector. En este caso, convendría diferenciar dos subsectores agrícolas: el de exportación y aquel cuya oferta se destina al mercado interno.

En el caso de este último subsector, es necesario tener en cuenta que, en el ámbito de la discusión teórica, uno de los grandes problemas aún no resueltos consiste en el esclarecimiento de si en el modelo competitivo el producto ofertado es una función de los precios (Walras), de la demanda (Keynes) o de ambas variables (Clower, 1965). En tales condiciones, si se acepta que los precios constituyen el único determinante de la oferta, es evidente que la estrategia de industrialización sustitutiva conlleva un sesgo antiagrícola. Pero si se asume un enfoque keynesiano, tal estrategia, en la medida en que por lo menos durante su etapa de auge comandó un acelerado crecimiento de la demanda interna, debió haber tenido un efecto notablemente estimulante sobre el sector agrario. Por último, bajo el punto de vista dual que considera que ambas variables son importantes, a la estrategia sustitutiva se asocian, por el lado de los precios, un sesgo antiagrícola y, por el lado de la demanda, un estímulo contrarrestante del efecto-precios negativo.

Siguiendo con la tesis dual, imagínese por un momento que los términos de intercambio entre la agricultura y la industria se hubiesen mantenido constantes, con lo que se neutralizaría el efecto-precios. Bajo tal supuesto, la respuesta habría sido, ya sea un proceso inflacionario originado en el sector agrario, o bien una elevación de las importaciones agrícolas, o ambos. Pero bajo cualquiera de estos casos, la demanda interna se hubiese reducido con el consiguiente desestímulo para los productores agrícolas.

El anterior razonamiento permite observar que la puesta en marcha

de un proceso de industrialización en condiciones de bajos niveles de productividad asociados a su etapa inicial de desarrollo, implica necesariamente un costo económico. En el caso de la estrategia sustitutiva este costo se socializó vía precios relativos (Cfr. con Felix, 1987), lo cual tendió a desestimular la producción agraria. Pero lo que se desea destacar es que tal estrategia introdujo un mecanismo compensatorio de dicho costo consistente en el acelerado crecimiento de la demanda interna.

En el caso de que el anterior mecanismo automático de compensación resultara insuficiente --como parece ser el caso de México en el periodo anterior al auge petrolero--, el Estado, intervencionista por definición, podría haber instrumentado medidas de política económica encaminadas a impedir la pérdida de dinamismo de la oferta agrícola. En consecuencia, si bien no se puede negar que el sesgo antiagrícola al que se refiere la escuela neoclásica es inherente a este modelo de industrialización, el resultado neto de un desestímulo a tal sector adquiere más el carácter de un error en la instrumentación de la estrategia sustitutiva que el de una ley inexorable. Así las cosas, la crisis del sector agrario mexicano en la etapa anterior al auge petrolero debe atribuirse, no a las tendencias inherentes al modelo de industrialización sustitutiva, sino a la renuencia del Estado a aplicar una política de fomento efectiva hacia dicho sector.

Por su parte, la evolución de los precios relativos en contra del subsector agrícola de exportación y a favor del sector industrial debe enfocarse de otra manera. Como se indicó anteriormente, aquel subsector posee un nivel de productividad mayor que el industrial. Además, el tipo de cambio se fija con base en el sector agrícola exportador. En consecuencia, en ausencia del proteccionismo, el margen de beneficio sobre los costos del subsector agrícola exportador sería mayor que aquel del sector industrial. Por tal motivo, la protección a este último sector y la evolución de los precios que conlleva representa una medida correctiva de carácter compensatorio.

Finalmente, por lo que se refiere al sesgo antiexportador en el propio sector manufacturero, es posible que efectivamente --ante la disyuntiva de vender sus productos en el mercado doméstico o exportarlos-- el más elevado nivel de precios internos haya desestimulado a los empresarios a colocar sus productos en el exterior. Sin embargo, tal desestímulo resulta insuficiente para explicar por qué, durante los periodos de ajuste del tipo FMI --en los cuales se cancela la posibilidad de vender toda la producción en el mercado doméstico--, las empresas sustitutivas no son capaces de compensar en su totalidad, vía incremento de sus ventas al exterior, las tendencias recesivas provocadas por la caída de la demanda interna. Es por tal motivo que una teoría

adecuada del sesgo antiexportador desplaza su foco de atención de los precios a los costos de producción. En este sentido, como se indicó antes¹, la corriente que se analiza recurre al concepto de ineficiencia.

Pero en realidad, los elevados costos de producción de las empresas manufactureras locales encuentran su explicación, no en una supuesta ineficiencia, sino en los bajos niveles de productividad que caracterizan a las economías de industrialización tardía. En estas economías, el proteccionismo hizo posible el desarrollo de la industria a través del recurso de fijar un tipo de cambio más devaluado para las manufacturas, pues como se sabe el establecimiento de aranceles o cuotas de importación equivale a un tipo de cambio mayor.

Pero si bien este tipo de cambio devaluado permitió que las manufacturas locales fuesen competitivas con los bienes similares de importación, lo cierto es que dicha tasa de cambio no se hizo extensiva a las exportaciones, a las que no se les dio un trato simétrico. Fue esta asimetría la que impidió que los productos locales fuesen competitivos en el mercado externo (Diamond, 1973).

C. LA CRISIS DE LOS SETENTAS COMO UN PROBLEMA MULTIFACTORIAL

Desde nuestro punto de vista, la crisis de los setentas se explica tanto por causas directamente atribuibles al desempeño del propio sector industrial, como por causas relativamente exógenas a éste.

En principio, de acuerdo con la parte superior de la gráfica III.1, la elevación del coeficiente de importaciones manufactureras provocó una pérdida de dinamismo del producto global, pero al mismo tiempo agravó la restricción de balanza de pagos, lo que equivale a decir que la recta de importaciones industriales (y por tanto totales), que aparecen en la parte inferior de la gráfica, giraron hacia arriba sobre su propio eje.

Junto a lo anterior, la pérdida de dinamismo del sector agrario, el empeoramiento de la balanza de servicios y el creciente peso de los pagos a factores del exterior, hicieron desplazarse hacia abajo la recta de exportaciones.

¹ Véase el apartado D del capítulo II.

De esta forma, la pérdida de dinamismo del ingreso originada por el aumento del coeficiente de importaciones condujo a niveles de producción inferiores, pero compatibles con una balanza de pagos erosionada tanto por el desempeño del propio sector manufacturero como por factores relativamente exógenos a éste.

Pero si bien es cierto que estos factores exógenos jugaron un papel de suma importancia en la crisis de los setentas, lo cierto es que ellos, por sí mismos, no fueron los determinantes del agotamiento del proceso de sustitución de importaciones. Puesto que la sustitución de importaciones se expresa en la disminución del coeficiente de importaciones, el agotamiento de este modelo debe buscarse en las causas que dieron origen a su elevación. Aunque en esto estamos de acuerdo con los partidarios de la tesis del agotamiento, diferimos de ellos en relación con las causas que provocaron la reversión del proceso de sustitución de importaciones.

D. EL AGOTAMIENTO DEL MODELO SUBSTITUTIVO

En este apartado se formula una hipótesis diferente respecto de los factores que condujeron a la extinción del modelo substitutivo. Como se pondrá en evidencia infra, la hipótesis que se sustenta ubica en el ámbito de la política económica el determinante crucial de su declinación.

1). Evolución y crisis de la política proteccionista

La política proteccionista parece mostrar un endurecimiento progresivo a partir de la tarifa arancelaria de 1930 y hasta mediados de la década de los setenta.

En el período 1930-1940 --no obstante su propósito marcadamente tributario-- se observa una tendencia a la elevación de los impuestos a la importación (Wallace et al., 1979). Posteriormente, en los años 1940-1945, la reducción de la oferta de origen externo provocada por la guerra impuso una "protección compulsiva" al proceso de industrialización de la economía mexicana (Villarreal, 1981). En este lapso la política proteccionista adquirió un mayor grado de racionalidad, orientándose a restringir las importaciones de bienes de consumo y facilitando las compras en el exterior de insumos intermedios y bienes de capital. A partir de 1947 el proteccionismo presencia un fortalecimiento de enorme trascendencia al reemplazarse paulatinamente el control automático de las importaciones (impuestos) por el control cuantitativo (permisos previos) (Lerma, 1977). Desde 1953-1954 el

número de categorías arancelarias sujetas a permiso muestra una tendencia creciente hasta mediados de la década de los setenta, tal como se observa en el cuadro III.1.

C U A D R O I I I . 1

**FRACCIONES DE LAS IMPORTACIONES SUJETAS A PERMISO
1953-1979**

Años	Num. de fracc. sujetas a permiso	% del total
1953-54	520	ns
1956	1 376	33.3
1962	2 313	44.4
1966	6 600	60.0
1970	8 400	65.0
1973	12 800	80.0
1977	5 895	80.0
1979	1 866	24.0

ns.- No significativo.

FUENTE: René Villarreal, El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975), México, F.C.E., 1981; Robert B. Wallace et al., La política de protección en el desarrollo económico de México, México, F.C. E., 1979, p. 94; y Bela Balassa, "La política de comercio exterior de México", en Comercio Exterior, Vol. 33, Núm. 3, Marzo de 1983, p. 214.

De 1960 a 1975 la protección efectiva muestra una evolución favorable para el sector manufacturero en su conjunto, al elevarse del 23.7 % en el primer año al 28.7 % en 1970 y al 47.5 % en 1975 (Lerma, 1977). En un análisis de mayor desagregación se observa que la industria productora de bienes de capital se vio más beneficiada que la de bienes de consumo no durables (Wallace et al., 1979).

En concordancia con la evolución de la política de protección, hasta principios de la década de los setenta el coeficiente de importaciones manufactureras registró una tendencia a la baja.

Pero a partir de 1971 --pese a la elevación de la tasa de protección efectiva--, el coeficiente mencionado expresa un proceso de desustitución, pues del 18.6% en ese año se eleva persistentemente (7 puntos en total) hasta alcanzar el 25.6% en 1974 (Boltvink y Hernández, 1981).

Como se vio en el apartado A del capítulo II, la elevación del coeficiente de importaciones sugería que la sustitución había llegado a su etapa de agotamiento. Pero el hecho de que tal elevación se hubiese registrado en un contexto de aumento de la tasa de protección efectiva, sugería también que el proteccionismo había entrado en una fase de crisis.

Como se indicó anteriormente, los economistas que se sumaron a la tesis del agotamiento señalaron que, puesto que para la década de los setenta el proceso sustitutivo se había agotado ya en los sectores de bienes de consumo no durables e insumos intermedios, en que el coeficiente de importaciones mostraba ser bastante bajo, ello implicaba que el proteccionismo sólo podría intentar reducir aquél en el sector de durables de consumo y de capital, en que dicho indicador se mantenía a un nivel elevado. Pero --dadas las dificultades relativas al tamaño reducido del mercado interno, al insuficiente desarrollo del sistema financiero y a la creciente complejidad tecnológica-- se pensaba que una tentativa tal estaba condenada al fracaso. Esta apreciación se veía reforzada por la idea de que la pérdida de dinamismo del sector consumo --en que el proceso sustitutivo se había agotado ya-- implicaba una ausencia de estímulos para la sustitución de importaciones de bienes de capital.

La crisis de la política proteccionista alcanzaba mayores proporciones al considerar que, pese a que en el futuro ella pudiese empujar a la baja el coeficiente de importaciones del sector capital, circunstancias de diversa índole impedirían que dicho proceso acelerara el crecimiento del ingreso global (Boltvink y Hernández, 1981; y Tavares, 1979).

ii). Crítica a la tesis del agotamiento

En realidad, los argumentos reseñados no parecen ser suficientemente convincentes como para aceptar que el coeficiente de importaciones del sector capital --y con éste el de las manufacturas en su conjunto-- no pudiera continuar disminuyendo y, por lo tanto, que la sustitución de importaciones hubiera llegado a su fase de agotamiento.

Desde un punto de vista puramente lógico pueden ser descartados de inmediato los obstáculos financieros y tecnológicos. En todo caso, ambos factores son ampliamente influidos por la política económica, la que muy bien puede orientarse hacia la superación de los mismos (véase Gerschenkron, 1962; y Amsdem, 1989). Por lo que toca al tamaño reducido del mercado doméstico, parece razonable en principio que éste pueda traducirse en ineficiencia microeconómica, pero no en imposibilidad de producción nacional (NAFINSA/ONUFI; Hirschman, 1968).

En relación a la supuesta debilidad de los efectos inductores del consumo sobre la inversión, todo parece indicar que la "nacionalización" del sector capital implica una secuencia opuesta. La inversión aumentaría el ingreso y este último impulsaría al alza el consumo, tal como ocurre en una economía plenamente integrada de laissez-faire en que la dinámica del crecimiento puede reposar por entero en el proceso inversionista (Kalecki, 1984).

Pero como se ha dicho anteriormente, aun asumiendo que el coeficiente de importaciones del sector productor de bienes de capital pudiera disminuir en el futuro, los críticos del proteccionismo han sugerido que la dinamización de tal sector no sería capaz de ejercer un efecto propulsor sobre el crecimiento económico global. Por una parte, se ha sostenido que esto obedece a la elevación de la relación capital-producto que involucra la sustitución de bienes de inversión (Tavares, 1979). Por otra, se ha dicho que la escasa participación del producto de este sector en el producto industrial y el PIB total (17.0 y 1.6% respectivamente en 1977) tornaba imposible su eventual efecto de arrastre sobre el ingreso manufacturero y global (Boltvinik y Hernández, 1981). A continuación se examina el grado de veracidad de estos argumentos.

Por lo que concierne a la relación capital-producto, es evidente que su elevación, de acuerdo con la expresión I.7,² tiene un efecto desacelerador sobre el ritmo de crecimiento del producto global. Pero esto solamente si el análisis se limita a los factores de oferta. Por el contrario, el examen por el lado de la demanda indica que la "nacionalización" del sector capital evita las fugas de inversión, la cual es fuente de ganancias y acumu-

² Al dividir la relación I.7 entre Y se obtiene la siguiente ecuación:

$$Y^* = I/(Y k) + v - a^*$$

donde Y* es la tasa de crecimiento del ingreso y k la relación capital-producto marginal (Kalecki, 1981).

lación (Kalecki, 1984). Por lo tanto, si bien el aumento de la relación capital-producto ejerce un efecto depresivo sobre el ingreso, la sustitución de bienes de capital involucra su elevación, en virtud del incremento de la demanda de bienes de inversión de origen nacional provocado tanto por la reducción del coeficiente sectorial de importaciones como por la elevación de las ganancias agregadas.³ El problema se complica aún más si se considera que la tasa de ganancias es una función directa de las ganancias e inversa respecto de la relación capital-producto (Steindl, 1976; y Sylos-Labini, 1974)*. En tales circunstancias, ante la ausencia de estudios de mayor alcance teórico y empíri-

³ De la relación de funcionalidad que se establece entre las importaciones de bienes de capital M_I y la inversión I , según la cual $M_I = m_I I$, donde m_I es el coeficiente de importaciones a PIB para los bienes de capital, se obtiene la expresión:

$$(i) \quad I = M_I / m_I$$

De acuerdo con Kalecki (1984; véase también López 1987 y 1991), abstracción hecha del sector público, las siguientes ecuaciones recogen de una manera simplificada los determinantes de corto plazo de las ganancias agregadas G y del ingreso:

$$(ii) \quad G(t) = I(t) + Ck(t) + X(t) - M(t)$$

$$(iii) \quad Y(t) = G(t) / [1 - w(t)]$$

donde Ck : Consumo de los capitalistas; w : Participación de los salarios en el ingreso; y t : Un período corto.

Si en adición a lo anterior, se asume que la inversión futura $I(t+1)$ es influida positivamente por las ganancias actuales $G(t)$:

$$(iv) \quad I(t+1) = f[G(t)]; \quad f' > 0$$

entonces se infiere que la sustitución de importaciones de bienes de capital, que se concreta en la caída de m_I de la ecuación (i), provoca la elevación de la inversión en un período t cualquiera, lo cual se traduce en una elevación de las ganancias globales (ii) y del ingreso (iii) en ese mismo período. A su vez, según (iv), la elevación de las ganancias en el período t ejerce un impacto estimulante sobre la acumulación de capital y el ingreso futuros.

* La complicación resulta de considerar que la inversión futura $I(t+1)$ no es una función de la masa de ganancias actual $G(t)$, sino de la tasa de ganancias $g(t)$.

Sea $g = G/K$ la tasa de ganancias con respecto al acervo de capital y $k^* = K/Y$ la relación capital-producto. Sustituyendo el valor de $K = Y k^*$ de la segunda ecuación en la primera, se infiere que $g = G/(Y k^*)$, donde $f'_g > 0$ y $f'_{k^*} < 0$.

co, la afirmación de que la sustitución de bienes de inversión deprime el ritmo de crecimiento del ingreso debido al incremento de la relación capital-producto resulta infundada.

Por otra parte, la idea de que el sector capital no poseía aún la "magnitud crítica" necesaria para impulsar el crecimiento económico global parece haber sido formulada apresuradamente. En primer lugar, es necesario tener en cuenta que, si bien la proporción de este producto sectorial en relación con el PIB total era exigua (1.6%),⁵ su contribución al desequilibrio externo era mucho mayor, pues absorbía alrededor del 40% de las importaciones totales de México (NAFINSA/ONUDI). En segundo lugar, no obstante su reducido peso en el conjunto de la economía, su efecto de arrastre podría haberse efectuado vía sector manufacturero, del cual, como se indicó, absorbía el 17%. En tercer lugar, lo cierto es que una evaluación de la capacidad de arrastre sectorial no puede limitarse al examen de su ponderación estadística. El cálculo cuantitativo debe ser guiado por los resultados de un análisis teórico-cualitativo sobre el liderazgo sectorial, el que debería por lo menos tomar en cuenta las denominadas "leyes de Kaldor-Verdoorn" (Kaldor, 1966; Cripps y Tarling, 1973; Cornwall, 1977; y López, 1991), así como los multiplicadores keynesianos y los encadenamientos productivos de Hirschman (1958). En ausencia de estudios concluyentes sobre este tópico, resulta inaceptable la tesis que niega el probable papel de "motor del crecimiento" al sector productor de bienes de inversión.

De acuerdo con el examen efectuado, los argumentos esgrimidos no parecen ser suficientemente convincentes como para explicar el agotamiento del proceso de sustitución de importaciones y la crisis del proteccionismo.

Pese a lo anterior, en el período 1976-1979 por primera vez en la historia económica reciente de México se produjo un proceso de reducción del número de fracciones arancelarias sujetas a control (véase de nuevo el cuadro III.1).

iii). La crisis del proteccionismo y el agotamiento del modelo sustitutivo

⁵ En 1974, la contribución de este sector al empleo global de México era de aproximadamente 4%, cifra superior a su participación en el PIB total debido a que la industria productora de bienes de capital es intensiva en fuerza de trabajo (NAFINSA/ONUDI).

René Villarreal (1981) ha estimado la función de importaciones manufactureras para los periodos de sustitución de bienes de consumo (1939-1958) y bienes de capital (1959-1970). De acuerdo con los cálculos efectuados, la elasticidad-ingreso se redujo de 1.50 a 0.81 de un lapso a otro y la elasticidad-precios relativos se elevó de -0.089 a -1.53. De tales cambios se desprenden dos conclusiones: 1) que en el segundo periodo la dependencia estructural del crecimiento nacional respecto del exterior --expresada por la elasticidad-ingreso-- se vio atenuada; y 2) que en el segundo periodo las compras al exterior responden con mayor fuerza a los diferenciales de precio que en el primero, lo cual significa que la economía estuvo más expuesta a la competencia internacional.

Lo anterior sugiere que entre ambas etapas de industrialización media una diferencia sustancial por lo que a la política proteccionista se refiere. En la primera etapa la elevación de los precios nacionales en relación con los internacionales debida al aumento del grado de protección no impulsa al alza las importaciones. La política proteccionista demuestra ser suficientemente eficaz como para sólo permitir la entrada al país de los artículos no producidos internamente. En la segunda etapa la situación se invierte. Aunque la dependencia estructural disminuye, el aumento de los precios relativos de México con respecto al resto del mundo, originado por el incremento de la protección efectiva, se traduce en un crecimiento de las importaciones.

En la primera etapa el comprador absorbía pasivamente los precios altos resultantes del proteccionismo. En la segunda etapa se niega a ello. La política proteccionista muestra ser un instrumento menos eficaz para promover el desarrollo industrial. Pero tal ineficacia tiene su origen en que la aplicación de este instrumento contiene fallas, pues permite (vía Regla XIV* y Ley de Industrias Nuevas y Necesarias) filtraciones de demanda. Más aún: la sobrevaluación del peso durante esta segunda etapa conspira contra la elevación del grado de protección efectiva. El endurecimiento de la política proteccionista en esta segunda etapa es sólo aparente. Como lo muestra la elasticidad-precio de las importaciones, aquella permitió fugas "desindustrializantes" de demanda. En todo caso, el proteccionismo no fue aplicado ni aceptado tan rigurosamente como en la primera etapa. A continuación se propone una hipótesis explicativa de este fenómeno.

Como todo instrumento de política económica, el empleo del proteccionismo con fines de industrialización ha dependido tanto

* Se ha sostenido que entre 1958 y 1970, el 90% de las importaciones de bienes de capital se hizo al amparo de esta disposición (Villarreal, 1981).

de su adecuación técnica para el logro de los objetivos deseados como de su grado de aceptación por parte de las fuerzas sociales involucradas (Lichtensztein, 1982). En la primera etapa de industrialización ambas condiciones fueron satisfechas. En la segunda, en cambio, ambas comenzaron a mostrar inconveniencias.

Por lo que toca al aspecto técnico, en la etapa avanzada de industrialización se requerían aumentos mayores de la protección en el sector capital y menores en el sector consumo. En la práctica, como se indicó anteriormente, se registró un proceso tal. No obstante, esto expuso cada vez más a la competencia externa al sector consumo, para el cual los altos costos de los bienes de inversión, así como el tipo de cambio del llamado período de desarrollo estabilizador, resultaron ser "desproteccionistas", y las importaciones de esta clase de bienes se elevaron.

Se ha demostrado que en esta segunda fase un aumento en los precios relativos en los bienes de consumo de 10% provoca un incremento en sus importaciones de 14.6% (Villarreal, 1981). La evolución de la política proteccionista, al favorecer al sector moderno, perjudicaba al tradicional. En esas condiciones, en tanto que entre 1959 y 1970 el coeficiente de importaciones del sector capital y de bienes de consumo durables se redujo en 17 puntos porcentuales, el correspondiente al sector de bienes no durables de consumo disminuyó sólo tres puntos.

Por lo que concierne al aspecto de aceptación, es bien sabido que el proteccionismo siempre ha suscitado candentes debates (Izquierdo, 1973). En la primera etapa de industrialización el costo de aquél era absorbido pasivamente por el consumidor final, carente de mecanismos de defensa.

En contraste con ello, la protección al sector capital de la segunda etapa se traduce en elevación de costos para el sector consumo y en transferencias de recursos de este último hacia el otro. En este período son los propios empresarios quienes eventualmente se oponen a tal política, y lo pueden hacer de una manera organizada. Por tal motivo, el proteccionismo pierde consenso, lo cual se evidencia en el aprovechamiento de las "lagunas" legales (Regla XIV y Ley de Industrias Nuevas y Necesarias) por parte de los inversionistas para realizar sus compras en el exterior, así como en la política que propició la sobrevaluación del peso. En esas condiciones, un aumento de 10% en los precios relativos de maquinaria y equipo de transporte estimula un incremento de 6.1% y 20.6% en sus importaciones respectivas (Villarreal, 1981). Este último fenómeno evidencia que el proteccionismo --aunque intentó incentivar al empresario nacional de

bienes de capital a producirlos localmente al elevar los precios internos-- permitió fugas de demanda al exterior, por lo que el estímulo de mayores precios se vio contrarrestado por un bajo ritmo de crecimiento de la demanda. Por lo tanto, la política proteccionista tampoco promovió adecuadamente la disminución del coeficiente de importaciones en el sector capital.

iv). Nota final sobre la hipótesis precedente

La política de protección desempeñó un papel de suma importancia --como aceleradora del crecimiento y propulsora del proceso de industrialización-- en la expansión de la posguerra. Con el tiempo, sin embargo, los cambios estructurales promovidos por aquélla erosionaron sus propias bases de sustentación. Desde esta perspectiva, la crisis del proteccionismo tuvo un carácter autoinducido.

A su vez, la declinación del modelo sustitutivo parece haber sido provocada por la crisis de la política de protección, y no por las causas asociadas a las tradicionales teorías del agotamiento. En contraste con estas últimas, nuestra tesis del agotamiento enfatiza el distinto efecto que --vía los intereses y reacciones de los agentes económicos involucrados-- tiene el proteccionismo en diferentes momentos del proceso de industrialización.

En tanto que la estructura económica observó una notable transformación como resultado de la política de protección, esta última continuó empleando los mismos instrumentos de desarrollo (aranceles, cuotas de importación y precios oficiales).

C A P I T U L O I V**EL AUGE PETROLERO Y LA RECAIDA DE LOS OCHENTAS**

La polarización de diagnósticos respecto del modelo de sustitución de importaciones a que dio lugar la crisis de los setentas, además del valor teórico que le es propio, adquiere mayor relevancia si se consideran sus implicaciones en la estrategia ulterior de desarrollo.

En términos esquemáticos, tal antagonismo tomó cuerpo en dos visiones prospectivas mutuamente excluyentes, y en una tercera que puede calificarse de mixta. Para los hacedores de la política económica durante la presidencia de José López Portillo, los problemas observados durante el sexenio inmediato anterior no debían atribuirse a un supuesto fracaso del modelo sustitutivo (Brailovsky, 1982); en consecuencia, la estrategia de crecimiento debía continuar orientándose hacia el mercado interno. En contraste con esta posición, de acuerdo con los partidarios más radicales del agotamiento, "dada la incompatibilidad de estas dos políticas, aumento de exportaciones y sustitución de importaciones, se reconoce la necesidad de formular una política de <<sustitución de exportaciones>> que rebase el cuadro de una política de promoción a base de incentivos y ayudas fiscales, financieras e institucionales" (Clavijo, Sáez y Scheuer, 1982). Finalmente, la estrategia mixta de crecimiento proponía combinar la promoción de exportaciones con la sustitución de importaciones (véase, por ejemplo, Villarreal, 1977).

En este capítulo se estudia la influencia que sobre la evolución de la economía mexicana tuvieron las dos estrategias antagonicas mencionadas en el lapso que va de fines de 1976 a 1982, así como la viabilidad de la tercera propuesta.

El análisis se realiza en tres apartados. El apartado A toca (tangencialmente) los años 1976 y 1977, en que comenzó a aplicarse una estrategia de crecimiento orientada hacia afuera que no rebasó su etapa inicial. En adición a ello, se hace una presentación simplificada tanto de las motivaciones de la estrategia petrolera --a través de la cual se pretendió reimplantar el esquema de desarrollo basado en el mercado interno-- como de sus resultados. El apartado B se refiere al período del boom petrolero (1978-1981); en esta parte se presentan las evaluaciones que sobre la política económica han sido efectuadas bajo los enfoques tanto de la escuela de Cambridge como de la corriente neoclásica. Finalmente, en el apartado C se formula un análisis crítico de las causas que provocaron la crisis de los ochentas. Tal examen conduce a plantear la necesidad de un cambio en la política de

protección. Se sostiene que tal cambio hubiese hecho factible la aplicación exitosa de la estrategia mixta, la cual paradójicamente nunca rebasó el nivel puramente propositivo.

A. LA ESTRATEGIA PETROLERA: ANTECEDENTES Y RESULTADOS

La crisis de divisas de 1976 condujo a la aceptación por parte del gobierno de México del programa de estabilización del FMI, hecho que rompía con una larga tradición de política económica asociada al llamado período de desarrollo estabilizador (Ruiz, 1981). En adelante habría de intentarse una reducción del déficit fiscal, la economía debía guiarse cada vez más por las señales del mercado y encaminarse hacia una estrategia de crecimiento basada en las exportaciones (Balassa, 1981). En congruencia con ello, el déficit público, que había alcanzado su proporción máxima respecto del PIB en 1975, con 6.8%, se redujo al 2.6% en 1977 (González y López). Por tal motivo --y debido también a una fuerte caída de la inversión privada, cuya tasa de crecimiento pasó del 5.7% en 1976 al -6.7% en 1977-- el ritmo de expansión del PIB global, valuado a precios de 1980, se contrajo del 4.4% en 1976 al 3.4% en 1977 (INEGI, Varios años).

En el ámbito de la política comercial, la devaluación de agosto-septiembre de 1976 tendía a corregir la sobrevaluación del peso que para entonces ya era de más del 40%. Por su parte, el proceso de disminución del número de categorías arancelarias sujetas a control --iniciado en el mes de diciembre de ese mismo año y que revertía la tendencia al aumento persistente por lo menos desde 1956-- se orientaba a reducir el sesgo antiexportador de la política proteccionista y a elevar la eficiencia de la industria mexicana al exponerla a la competencia externa (Balassa, 1983).

La nueva orientación de la política económica tuvo, sin embargo, alcances muy limitados en el tiempo. La explotación y exportación de hidrocarburos abrió la posibilidad de reimplementar el estilo histórico de desarrollo --la sustitución de importaciones-- en el marco de un proceso de crecimiento acelerado.

Poseedores de una confianza extrema, los diseñadores de la política económica pudieron, dentro de ese nuevo escenario, negar la pertinencia de las medidas de estabilización de 1976-1977. En el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, 1979) se afirmaba:

A menudo se propone como política para salir de la crisis disminuir el

gasto público... Sin embargo, esta política ataca tan sólo los síntomas y no las causas. Las medidas propuestas actúan conteniendo las importaciones y, por este camino, restauran transitoriamente el equilibrio externo; pueden incluso abatir la inflación a la larga. Pero ello se logra reduciendo todavía más el crecimiento de la producción y del empleo. Se trata de una política que, en el mejor de los casos, requiere operar durante períodos prolongados. Esto difícilmente llega a ocurrir debido a que conduce a presiones sociales cuyo origen se encuentra en el sacrificio impuesto a los trabajadores y a otros grupos de la población.

De acuerdo con el Plan, el crecimiento de la economía mexicana había fluctuado entre dos límites: uno determinado por la tendencia estructural al desequilibrio externo y la capacidad de endeudamiento, y otro por las presiones de fenómenos internos, dentro de los cuales desempeñaba un rol preponderante el desempleo. En las condiciones prevaletentes en el sexenio de López Portillo, sin embargo, el excedente de exportaciones petrolero permitiría superar el límite impuesto por la capacidad para importar y de esta manera acelerar el ritmo de crecimiento del producto. Tal aceleración, además, posibilitaba la superación de un círculo vicioso histórico, pues las bajas tasas de crecimiento del producto y del empleo habían sido insuficientes para crear un mercado interno capaz de hacer de la industria un sector competitivo en el contexto internacional.

Asimismo, la ampliación del mercado interno --con sus subsecuentes economías de escala en el ámbito productivo-- permitiría profundizar en el proceso de sustitución de importaciones de bienes de capital. En esta forma, la elevación sustancial del ritmo de expansión de la demanda interna daría lugar a un proceso acumulativo de aumento en el ritmo de crecimiento de las exportaciones y de un cada vez mayor grado de integración industrial (Brailovsky, 1980a). En congruencia con esa visión, el Plan sostenía:

Los países que han superado la crisis han tenido a su favor, no la política de estabilización señalada, sino un aumento de recursos financieros exógeno al sistema, es decir, de recursos no generados por su propio aparato económico. En aquellos que no han contado con esto, la crisis se ha tornado crónica y no parece haber soluciones a la vista.

La ejecución de la estrategia debería hacer posible que en el mediano plazo la economía fuera capaz de prescindir del excedente petrolero exógeno y autosustentar su propio crecimiento. Una precaución por lo menos, sin embargo, debería tenerse: que las importaciones no se elevasen desmesuradamente, por lo que "en la

trayectoria del Plan se supone que no habrá liberalización... de la protección industrial".

No obstante que la estrategia de crecimiento arriba descrita había sido elaborada cuidadosamente, su aplicación durante 1978-1981 desembocó en una situación análoga --crisis de divisas-- a la de fines del sexenio anterior. En el mes de febrero de 1982 se produjo una devaluación de la moneda de 25 a 45-46 pesos por dólar. En el mes de noviembre del mismo año el gobierno mexicano suscribió una nueva carta de intención con el FMI. En ella se comprometió a reducir el déficit presupuestal al 8.5% del PIB en 1983, al 5.5% en 1984 y 3.5% en 1985; así como a evitar la sobrevaluación del peso mediante una política cambiaria flexible; y también a disminuir los subsidios a la producción de bienes básicos y a los servicios públicos (Brailovsky, 1983).

B. EVALUACION DE LA POLITICA ECONOMICA

La crisis a que condujo la estrategia petrolera reabrió el debate en relación con el modelo de crecimiento adoptado. Dentro de las críticas relevantes a la estrategia de desarrollo basada en el mercado interno y que desembocó en la crisis de los ochentas, destaca aquella sustentada por Bela Balassa.

Pese a que para estos años (principios de los ochentas) el enfoque neoclásico asumía ya un carácter dominante en México, algunos economistas no ortodoxos --entre quienes destaca Vladimiro Brailovsky--, dieron una explicación alternativa a la crisis, argumentando que uno de sus determinantes cruciales había sido, precisamente, la liberalización del comercio exterior.

A continuación se presentan las evaluaciones que, con relación a la recaída de los ochentas, fueron formuladas a la luz de ambos enfoques teóricos.

1). La crisis de los ochentas como consecuencia de una política económica equivocada (el punto de vista de Bela Balassa)

De acuerdo con esta concepción, para la década de los setentas la economía mexicana había superado ya la primera etapa de la industrialización en la cual era posible mantener una estrategia de crecimiento orientada hacia el mercado interno. En la segunda etapa la industrialización se dirige a la producción de bienes intermedios, de consumo durable y de capital. La producción de estos bienes tiene características diferentes a aquellos de

consumo no durables propios de la primera etapa, los cuales son intensivos en mano de obra. En cambio:

Los bienes intermedios, tales como los petroquímicos y el acero, tienden a ser altamente intensivos en capital. También están sujetos a importantes economías de escala, y la dimensión de la planta eficiente es grande en comparación con las necesidades domésticas de la mayoría de los países en desarrollo; mientras que sus costos se elevan rápidamente en niveles de producción bajos.

Los bienes durables de producción y consumo, tales como la maquinaria, los automóviles y los refrigeradores, también están sujetos a economías de escala. Pero las economías de escala en estas industrias no se relacionan tanto con el tamaño de la planta como con la especialización horizontal y vertical...

Sin embargo, la especialización horizontal está limitada por la pequeñez de los mercados nacionales de los países en desarrollo. Similares conclusiones se aplican a la especialización vertical que conduce a reducciones de costos mediante la subdivisión del proceso de producción entre plantas de tamaño eficiente (Balassa, 1981).

En consecuencia, en la segunda etapa de industrialización la economía mexicana debería haber sido guiada por un nuevo esquema de política económica. La adopción de una estrategia orientada hacia adentro durante los sexenios de Echeverría y López Portillo fue por tanto responsable de los colapsos de 1976 y 1982.

De acuerdo con Bela Balassa, ambos períodos presidenciales muestran una simetría. En los primeros años de gobierno el gasto público se mantiene relativamente constante. Pero después de esta fase inicial se eleva aceleradamente. Se produce entonces un proceso inflacionario durante el cual no se modifica el tipo de cambio. Esto, a su vez, provoca la sobrevaluación de la moneda nacional. En consecuencia, las importaciones se elevan y las exportaciones caen. El aumento de las importaciones da lugar a un reforzamiento del proteccionismo, el cual agranda el sesgo antiexportador de la política económica. Tal secuencia perversa desemboca así en una crisis de medios de pago internacionales.

En el caso concreto del sexenio de López Portillo, de 1977 a 1981 el gasto público en pesos corrientes se elevó dos veces al pasar de 195.6 a 406.1 miles de millones de pesos. Por su parte, la inversión del gobierno se incrementó 3.5 veces, pues de 153.8 miles de millones de pesos en 1977 aumentó a 681.4 en 1981. Tales aumentos se financiaron en gran parte con dinero inflacionario, pues el déficit presupuestal se incrementó en 4.88 veces en el mismo lapso al pasar de 125 a 735 miles de millones de pesos, en

tanto que su proporción respecto del PIB se elevó en 5.8 puntos al pasar del 6.8% en 1977 al 12.6% en 1981.

En consecuencia, la oferta monetaria observó un incremento de 3.2 veces al elevarse de 387.8 a 1629.7 miles de millones de pesos, con lo que su participación en el PIB se acrecentó en 6.9 puntos al pasar del 21.0 al 27.9%.

La creciente intervención del gobierno en la economía provocó una severa inflación. Los precios al mayoreo se elevaron 16% en 1977-1978, 18% en 1979, 24% en 1980 y 25% en 1981. Dado el menor índice de inflación en Estados Unidos, pese a las devaluaciones de 1976-1977 el peso se apreció, a tal grado que para fines de 1981 la sobrevaluación era del 29% con respecto a 1977.

La sobrevaluación, junto con la elevación de los precios de garantía fijados por el Sistema Alimentario Mexicano, conspiraron contra la exportación de algunos productos primarios. Así, por ejemplo, la participación de las exportaciones mexicanas de café en el total mundial cayó del 4.1% en 1975-77 al 3.8% en 1978--1980. Lo mismo ocurrió con las ventas al exterior de crustáceos y mariscos, cuya proporción en el total decreció del 4.2 al 3.7%. Por su parte, la participación de la carne de vacuno y el tomate se mantuvieron estacionarias en cerca del 0.7 y 2.3% respectivamente.

Por lo que se refiere a las exportaciones manufactureras, las devaluaciones de 1976-1977 les permitieron crecer aceleradamente, pues entre el primer año y 1978 aumentaron en un 48% en términos de volumen, en comparación con el 24% en que crecieron las exportaciones totales de los países subdesarrollados. Para todo el período 1973-1978 la comparación resulta desfavorable para México, pues las cifras correspondientes son del 16 y 63%. Esto prueba que las devaluaciones aludidas tuvieron un efecto estimulante en el ritmo de expansión de aquéllas.

Por otra parte, y al contrario de lo ocurrido en el período 1976-1978, entre este último año y 1981 el volumen de las exportaciones manufactureras decreció en un 14%. Tal caída tuvo su origen, además de la reversión del proceso de liberalización en el primer semestre de 1980, en la creciente sobrevaluación del peso. Considerando como base el año de 1977, la sobrevaluación alcanzó un 10.5% en 1979, 17.5% en 1980 y 22.9% en 1981.

Como consecuencia de lo anterior, el total de las ventas al exterior (productos primarios y manufacturas, excepción hecha del

petróleo), se estancaron en términos de dólares entre 1978 y 1981.

No obstante que en este último período las exportaciones petroleras valuadas en dólares se multiplicaron por 16, el déficit en cuenta corriente como una proporción del PIB aumentó del 2.7% en 1978 al 4.9% en 1981. Tal hecho tuvo su origen en una aceleración del ritmo de crecimiento de las importaciones y en un deterioro de la balanza de servicios (básicamente turismo) así como en el creciente costo del servicio de la deuda.

La pérdida de importancia del turismo como generador de divisas se atribuye fundamentalmente a la creciente sobrevaluación del peso. A la misma causa se imputa el aumento de las importaciones, además de los efectos que sobre éstas ejerció la propia política expansiva. Se aduce que, en realidad, el proceso de liberación de las categorías arancelarias sujetas a control desempeñó un rol poco significativo en esta dirección. En primer lugar, porque fue acompañado de un aumento en las tarifas (Wallace, 1983). En segundo lugar, porque aunque entre 1977 y 1979 las categorías sujetas a control se redujeron del 80% al 24%, en términos de valor su impacto fue bastante más limitado (Balassa, 1983).

11). La crisis de los ochentas como consecuencia de errores en la aplicación de la política económica (el punto de vista de Vladimiro Brailovsky)

Para los encargados del diseño de la política económica en el sexenio de López Portillo, la crisis de divisas de principios de la década de los ochentas estuvo básicamente determinada por una elevación desmesurada (superior a la planeada) de las importaciones, así como por factores financieros tales como la fuga de capitales y el aumento de las tasas de interés de los créditos externos.

Por lo que se refiere al incremento de las importaciones, durante los años 1977 a 1981 su tasa de crecimiento promedio fue del 28.13%, cifra superior en casi 14 puntos porcentuales al ritmo planeado, que se fijó en 14.28% (Brailovsky, 1983).

La aceleración en el ritmo de crecimiento de las importaciones pudiera, en principio, ser atribuido a diversas causas: 1) la liberalización del comercio exterior (que, en contra de lo que suponía el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, tuvo lugar durante el período que va de 1977 a julio de 1981); 2) un creci-

miento de la demanda más veloz que el previsto; 3) existencia de cuellos de botella en ciertos sectores productivos; 4) efectos de la inflación interna sobre el tipo de cambio real.

Con el objeto de evaluar el peso del primer factor, el cuadro IV.1 compara el lapso 1977-1980 con el último período de recuperación durante el cual aún no se había dado inicio al proceso de desprotección (1971-1974).

C U A D R O I V . 1

CRECIMIENTO ANUAL MEDIO DE LA DEMANDA FINAL (%) Y DE LAS IMPORTACIONES EN VOLUMENES (%), Y ELASTICIDAD DE LAS IMPORTACIONES

	1971-1974	1 9 7 7 --- 1 9 8 0	
		Efectivas	Planeadas
Demanda final (1)	8.2	10.4	6.8
Importaciones (2)	19.2	32.5	14.4
Elasticidades (2)/(1)	2.341	3.125	2.118

FUENTE: V. Brailovsky, La política económica entre 1976 y 1982 y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, Economía Aplicada, Agosto de 1983 p. 9.

Como puede observarse en el cuadro mencionado, en ausencia de la liberalización, o sea respetando el plan, la elasticidad de las importaciones en 1977-1980 debería haber sido de 2.118 y no de 3.125. Por tanto, la primera cifra, aplicada al ritmo de crecimiento efectivo de la demanda final --que fue mayor que el planeado-- nos permite conocer la tasa de incremento de las importaciones que habría tenido lugar de no haberse relajado la política proteccionista. Tal tasa es del 22.02% (2.118 x 10.4). Pero como el ritmo efectivo fue del 32.5%, la diferencia de 10.48% (32.5 - 22.02) es atribuible al proceso de desprotección.

En la misma línea de análisis, si al ritmo estimado de aumento de las importaciones sin cambios en la política proteccionista, que

es de 22.02%, se deduce el planeado de 14.4%, se obtiene un residuo no planeado de 7.62%, el cual es explicado por otras variables, y preponderantemente por la aceleración de la demanda final respecto de su tasa de crecimiento planeada.

Por lo que toca a los otros dos factores --cuellos de botella y problemas inflacionarios--, se hace notar que, de acuerdo con datos muestrales, el grado de capacidad utilizada del aparato productivo tendió a disminuir entre 1979 y 1981 (Eatwell y Singh, 1981); en el caso específico del incremento de precios, el sentido común indica que, de no haberse suprimido los controles a las importaciones, la sobrevaluación del tipo de cambio no hubiese tenido efectos sobre ellas (Brailovsky, 1982). Por lo tanto, el impacto de la inflación sobre las compras al exterior puede ser atribuido a la misma liberalización.

Por lo que se refiere al desequilibrio externo, mediante un método aritmético similar al empleado anteriormente se ha cuantificado el impacto de la liberalización del comercio exterior y del exceso de demanda sobre el saldo de la balanza en cuenta corriente para el año 1981. Los resultados de esta estimación se presentan a continuación.

	Miles de millones de dólares	%
	-----	-----
Cambio total no planeado	- 12.1	- 100
<u>Componentes no financieros</u>	- 7.1	- 59
- Circunstancias externas (fluctuaciones favorables en los precios internacionales del petróleo)	- 4.9	- 40
- Liberalización	- 3.7	- 30
- Exceso de demanda	- 8.3	- 69
<u>Componentes financieros</u>	- 5.0	- 41
- Movimientos autónomos de cap.	- 0.7	- 6
- Tasa de interés en el exterior	- 2.9	- 24
- Otros	- 1.4	- 11

Las cifras anteriores permiten concluir:

- i) Que la demanda en exceso, junto con las "circunstancias

externas", contribuyeron con cerca del 30% del déficit no planeado.

- ii) Que la liberalización dio origen a otro 30% del déficit.
- iii) Que los fenómenos puramente financieros participaron con el 40% restante (Brailovsky, 1983).

C. LA NECESIDAD DE UNA POLITICA DE PROTECCION ALTERNATIVA

Las dos interpretaciones sobre la crisis de los ochentas que fueron reseñadas en el apartado anterior ponen el énfasis en el crecimiento explosivo de las importaciones, así como en determinantes que se relacionan con el servicio de la deuda externa y con la fuga de capitales. En este apartado se examinan los argumentos medulares de tales interpretaciones --privilegiando aquellos aspectos que tienen que ver con el comercio exterior y en particular con las importaciones. Con base en el análisis crítico de estos dos enfoques, se infiere la necesidad de una política de protección alternativa.

1). Las interpretaciones sobre la crisis de los ochentas

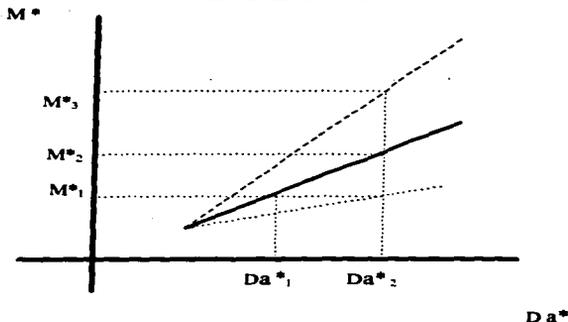
Con el propósito de analizar las concepciones sobre la crisis de los ochentas que fueron expuestas en el apartado anterior, se ha diseñado la gráfica IV.1, que expresa la relación:

$$M^* = e \cdot Da^*$$

donde M^* representa la tasa de crecimiento de las importaciones, Da^* el ritmo de incremento de la demanda agregada y e la elasticidad de las importaciones respecto de la demanda agregada.

La tesis que atribuye la crisis a una política económica equivocada considera que el acelerado ritmo de crecimiento de las importaciones fue provocado por la política expansiva. De acuerdo con la gráfica IV.1, dicha política habría impulsado el ritmo de crecimiento de la demanda agregada de Da^*_1 a Da^*_2 , razón por la cual la tasa de crecimiento de las importaciones se elevó de M^*_1 a M^*_2 .

GRAFICA IV.1



Por otra parte, se sostiene que la política expansiva, en la medida en que fue impulsada a través de un déficit público creciente, tuvo efectos inflacionarios que --dada la fijeza del tipo de cambio-- tendieron a sobrevaluar la moneda nacional, lo cual provocó un aumento adicional en el ritmo de crecimiento de las importaciones. Este segundo impulso al alza de las importaciones, que en la gráfica IV.1 se ilustra por su desplazamiento de M^*_2 a M^*_3 , se explica por el aumento de la elasticidad de las importaciones con respecto al ingreso.

Finalmente, la sobrevaluación del tipo de cambio habría incidido negativamente sobre las exportaciones, agravando el problema de balanza de pagos.

Al igual que en el caso anterior, la tesis que hace depender la crisis de los errores en la aplicación de la política económica sostiene que el acelerado crecimiento de las importaciones fue parcialmente provocado por la expansión de la demanda global. De acuerdo con la gráfica IV.1, el ritmo de crecimiento factual de la demanda agregada Da^*_2 , por encima del planeado Da^*_1 , elevó la tasa incremento de las importaciones de M^*_1 a M^*_2 .

Esta interpretación también considera que el segundo impulso que elevó el ritmo de crecimiento de las importaciones a M_2 , tuvo su origen en el aumento de la elasticidad de las importaciones con respecto al ingreso. En lo que esta concepción difiere de la anterior es en las causas que provocaron este aumento, las que se atribuyen al proceso de liberalización del comercio exterior.

Como se puede apreciar, el punto de desacuerdo central de ambas concepciones consiste en la identificación de las causas que provocaron la elevación de la elasticidad-ingreso de las importaciones. Con el propósito de clarificar tal fenómeno, conviene advertir que el aumento de dicha elasticidad involucra necesariamente un proceso de desustitución de importaciones --elevación del coeficiente m --, pues implica que la tasa de crecimiento de las compras al exterior es mayor que la del PIB.

La desustitución hizo que el ritmo de crecimiento de las importaciones se elevara para una tasa dada de incremento del ingreso. En términos de la gráfica IV.1, esto se ilustra con el aumento de las compras al exterior de M_2 a M_3 , correspondientes al mismo punto D_2 del eje horizontal.

Por el contrario, en el caso hipotético de que la sustitución hubiese tenido lugar, la recta M_2 , cuya pendiente es la elasticidad-ingreso de las importaciones, hubiese girado hacia la derecha sobre su propio eje. En tal caso, la tasa de crecimiento de las importaciones se hubiera mantenido al nivel inicial M_1 , para un ritmo de crecimiento de la demanda aumentado de D_1 a D_2 .

Lo anterior significa que, de haberse registrado un proceso sustitutivo en el período del auge petrolero, tal proceso habría podido anular tanto el incremento de las importaciones originado en la expansión de la demanda agregada (el tramo M_1 -- M_2), como aquel provocado por la elevación de m (el segmento M_2 -- M_3). Se concluye que, al igual que la crisis de los setentas, la recaída de los ochentas se explica también parcialmente por el agotamiento de la sustitución de importaciones.

Si bien el análisis efectuado ha permitido observar que las dos concepciones convergen en la misma dirección --el agotamiento del modelo sustitutivo como causa de la crisis--, persisten aún diferencias en lo que se refiere a las causas que provocaron la elevación de la elasticidad de las importaciones. ¿Fue esta provocada por la liberalización del comercio exterior, o por la sobrevaluación del tipo de cambio?

En principio es posible que efectivamente la liberalización comercial haya sido un factor que contribuyó a la elevación del coeficiente de importaciones. Pero con toda seguridad ella no explica las razones de fondo de la desustitución. El argumento que sirve de base a esta afirmación está dado por la evidencia empírica de la primera mitad de los setentas, en que no obstante el mantenimiento del sistema de protección (e incluso su reforzamiento vía incremento de la tasa de protección), se observó un aumento del coeficiente m .

En realidad, de la hipótesis que se expuso en el apartado D del capítulo III --según la cual el agotamiento del proceso sustitutivo tuvo su origen en la ineficacia de la política de protección comercial para disminuir el coeficiente de importaciones en las etapas avanzadas de la industrialización-- se infiere que, aún en ausencia del parcial desmantelamiento de las barreras a las importaciones registrado en 1977-1981, la tendencia ascendente de dicho coeficiente no hubiese podido revertirse.

Como se argumentó anteriormente, para la década de los setenta la política de protección comercial ya había dejado de ser una herramienta adecuada para promover la sustitución de importaciones. Como consecuencia de ello, ya no era operativa, pues pese a la existencia del sistema de protección, éste permitió un flujo de importaciones cuya magnitud revirtió el proceso sustitutivo. En tales condiciones, el parcial desmantelamiento del sistema de permisos previos que tuvo lugar en 1977-1981 sólo facilitó la desustitución, pues eliminó los obstáculos a la importación ya de suyo inoperantes.

Por su parte, la tesis que ve en la sobrevaluación la causa del aumento del coeficiente m y, simultáneamente, rechaza la importancia que en tal elevación tuvo el parcial desmantelamiento del sistema de permisos previos, olvida que en un contexto de permanencia de este último, el relativo abaratamiento de las importaciones de ninguna manera se traduce en su aumento. A menos que tal sistema posea fallas de origen.

En realidad, la sobrevaluación por sí misma no explica la ineficacia del sistema de protección, pero sí estimula la búsqueda de mecanismos de evasión y arrecia el descontento de los agentes económicos en torno de él.

Se concluye que la causa de fondo de la desustitución fue la crisis del proteccionismo --es decir, las dificultades estructurales que enfrentaron los instrumentos de esta política comercial--, en tanto que la sobrevaluación la estimuló y la liberali-

zación la agilizó.

En otro orden de ideas, resulta también claro que la política de protección comercial --aunque se hubiese reducido su intensidad como consecuencia de la liberalización parcial de 1977-1981-- contenía todavía un significativo sesgo antiexportador, lo cual la tendía a hacer aún menos exitosa.

ii). La protección cambiaria

Ante la inadecuación de la política de protección comercial para promover la industrialización y acelerar el ritmo de crecimiento del ingreso global, en el período 1977-1982 lo que se requería era una política de protección diferente, capaz de impulsar el relanzamiento del proceso de sustitución de importaciones y --paralelamente-- estimular al alza la tasa de incremento de las exportaciones manufactureras.

El logro de ambos objetivos hubiera podido concretarse a través de un reemplazo adecuado de la protección comercial por la protección cambiaria. Con el propósito de bosquejar un proceso de transición tal a través de un ejemplo sencillo, considérese la información hipotética que aparece a continuación:¹

	CASO I PROTECCION COMERCIAL	CASO II PROTECCION CAMBIARIA
Precio interno (pesos)	100	100
Tipo de cambio (pesos por dólar)	1 a 1	4 a 1
Precio interno (dólares)	100	25
Precio externo (dólares)	50	50
Arancel (pesos o dólares)	150	0

En el Caso I opera una política de protección comercial en la que el arancel que se aplica a un bien cualquiera es de 150 dólares. Esta cantidad, sumada al precio externo de dicho bien, que es de 50 dólares, excede en un 100% el precio de los productos de fabricación interna de 100 dólares. Por tanto, la política de protección estimula la sustitución de importaciones. Pese a ello,

¹ Las ideas que se bosquejan a continuación tienen como base los puntos de vista de Marcelo Diamand (1973) y Daniel Schydrowsky (1979; véase también 1972 y 1989).

puesto que el precio externo es menor en 50% que el interno (50 vs. 100 dólares respectivamente), dicha política inhibe las exportaciones.

El Caso II ejemplifica el reemplazo de la protección comercial por aquella de índole cambiaria. El peso es objeto de una devaluación frente al dólar que lo sitúa en una proporción de 4 a 1 en vez de la relación de 1 a 1 del caso anterior. Como consecuencia de ello, el precio interno disminuye a 25 dólares. Aunque el arancel desaparece, el bien i de importación, cuyo precio en el mercado externo permanece inalterado en 50 dólares, continúa siendo superior en un 100% a su precio interno. Por tanto, se mantiene el nivel de protección. Por otra parte, la mayor cuantía del precio externo respecto del interno establece claramente un sesgo proexportador.

Si bien en esta fase del análisis se aprecia con toda claridad que el reemplazo de la protección comercial por la cambiaria hace compatibles las políticas de sustitución de importaciones y de promoción de exportaciones, lo que ahora debe examinarse es por qué ello hubiese permitido el relanzamiento del proceso sustitutivo.

Como se recordará, en el apartado D del capítulo III se indicó que la elevación del coeficiente de importaciones en las fases avanzadas de industrialización tuvo su origen en el hecho de que la protección a las ramas nacientes (de insumos intermedios y bienes de capital) encarece los costos de las industrias maduras (de bienes de consumo), debido a que aumenta los precios internos respecto de los externos de los bienes sobre los cuales incide; es decir, la política de protección de las industrias nacientes resulta ser desproteccionista para aquellas maduras.

El problema que se ha descrito, sin embargo, no ocurre con la protección cambiaria, pues como se vio en el ejercicio realizado, ella coloca los precios internos por abajo de los externos. Así, de acuerdo con tal ejercicio, en el Caso I de protección comercial el precio interno de 100 dólares (equivalentes a 100 pesos) es mayor que el precio externo de 50 dólares (50 pesos). En contraste con ello, en el Caso II de protección cambiaria el precio interno de 25 dólares (100 pesos) es menor que el precio externo de 50 dólares (200 pesos). Por tanto, la protección cambiaria elimina las deficiencias inherentes a aquella de tipo comercial.

Por otra parte, en el ejercicio realizado la protección cambiaria introducida reemplaza exactamente el grado de protección comer-

cial eliminado, motivo por el cual el precio de importación de 200 pesos del bien 1 permanece inalterado en los Casos I y II. Pero es evidente que una devaluación sobrecompensatoria del arancel tendería a elevar el precio de los bienes importados. Así, por ejemplo, si el tipo de cambio se situara en una posición de 8 pesos por dólar, el precio de importación subiría a 400 pesos (50 x 8). Por el contrario, si la devaluación subcompensara la magnitud del arancel, la industria protegida podría verse en peligro, pues el precio de importación quizá fuera inferior al precio interno. Volviendo a nuestro ejercicio, un tipo de cambio de 1.5 pesos por dólar colocaría el precio de importación en 75 pesos.

En el ejercicio que se examina, el tipo de cambio compatible con el desarrollo de la industria que produce el bien 1 es un poco mayor de 2 pesos por dólar, porque en el caso de ser de 2 pesos, el precio de importación (que en ausencia del arancel es igual al precio externo) tendría la misma magnitud que el precio interno (100 pesos), razón por la cual se estaría en presencia de una política neutral tanto desde el punto de vista de las importaciones como de las exportaciones.

De lo anteriormente dicho conviene destacar dos cosas:

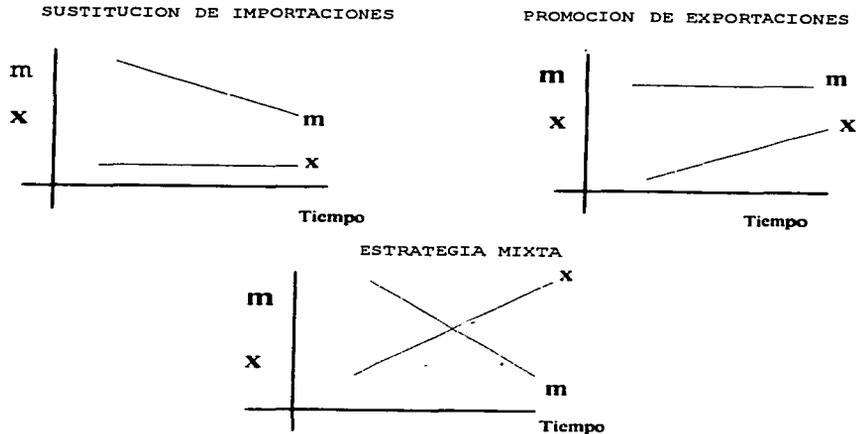
i). Que una política de protección cambiaria que se introdujese para reemplazar aquella de tipo comercial debería ser compensatoria, pues de otra manera podría, ya sea tener efectos inflacionarios, o bien poner en peligro la existencia de la industria.

ii). Que en vista de los diversos niveles de desarrollo alcanzados por las diferentes industrias, así como los distintos grados de protección comercial que ellas disfrutaban, la estrategia de devaluación compensada haría necesario el establecimiento de un sistema múltiple de tipos de cambio.²

Para finalizar, conviene advertir que, bajo una perspectiva teórica, la estrategia mixta posee mayores ventajas que aquellas

² En virtud de que un sistema como este "no concuerda con las reglas del juego vigentes en el comercio internacional", Marcelo Diamand (1973) propone "conservar un solo tipo de cambio nominal y derivar de él el resto de la estructura cambiaria por medio de derechos de importación y de exportación, tal como sucede en la estructura cambiaria convencional. La diferencia consistiría en que el tipo de cambio nominal ya no sería fijado sobre la base de la paridad del sector primario y se lo haría coincidir con alguna de las paridades industriales."

GRAFICA IV.2



orientadas exclusivamente, ya sea a la sustitución de importaciones, o bien a la promoción de exportaciones.

Como se aprecia en la gráfica IV.2, la estrategia mixta es la única que involucra tanto una caída del coeficiente m de importaciones como una elevación del coeficiente x de exportaciones a PIB. Tal hecho, aparte de sus efectos positivos vía demanda sobre el ingreso global, resulta óptimo en términos de balanza de pagos, pues conduce al cierre acelerado de la brecha $m - x$.

CAPITULO V

EL PERIODO RECIENTE

La recaída de los ochentas propició el fortalecimiento de la crítica ortodoxa hacia el modelo de sustitución de importaciones --el cual fue abandonado a partir de 1982-- y condujo a la aceptación de la terapia convencional propuesta por el FMI.

La estrategia de estabilización instrumentada para hacer frente a la crisis de los ochentas combinó medidas recesivas encaminadas a reducir las importaciones, con políticas de liberalización comercial orientadas a robustecer el laissez-faire y a elevar la capacidad exportadora de la economía.

A más de dos sexenios de distancia de haber sido iniciada la aplicación de la estrategia neoclásica, se advierte que sus frutos, en términos de crecimiento, fueron extremadamente pobres, ya que en el período 1983-1994 el PIB total se incrementó apenas al 1.6% anual (véase el cuadro V.1). Pero además, se observa que en dicho lapso la economía parece haber recorrido una trayectoria circular, pues para 1992 y 1993 las autoridades se vieron obligadas a inducir una nueva desaceleración del PIB como consecuencia del desequilibrio externo. Esta desaceleración redujo la tasa de crecimiento del PIB de 3.6% en 1991 al 2.8% para 1992 y al 0.6% para 1993. Después de un fugaz repunte en el año de 1994, en que el ritmo de crecimiento del PIB se elevó al 3.5%, la economía se hundió en una crisis financiera que contrajo el PIB de una manera monstruosa, pues para 1995 su tasa de crecimiento cayó al -7.0%.

En este capítulo se estudian las causas que han conducido a la situación descrita. Para tal efecto, en el apartado A se formula un diagnóstico de la crisis de los ochentas, estableciéndose al mismo tiempo el marco teórico dentro del cual se realiza el análisis ulterior. En el apartado B se examinan los objetivos e instrumentos de la estrategia de estabilización. En el apartado C se analizan sus posibles incoherencias. Finalmente, los resultados obtenidos a través de ella se estudian en el apartado D.¹

A. LA CRISIS DE LOS OCHENTAS

¹ La elaboración de este capítulo ha tenido como base las directrices teóricas de Marcelo Diamand (1973).

CUADRO V.1

PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL
Tasas de crecimiento en porcentos

AÑOS	%	AÑOS	%
1981	8.8	1989	3.3
1982	-0.6	1990	4.4
1983	-4.2	1991	3.6
1984	3.6	1992	2.8
1985	2.6	1993	0.6
1986	-3.8	1994	3.5
1987	1.9	1995 ^a	-7.0
1988	1.2		
PROMEDIOS:			
1983-1988:	0.2	1983-1994:	1.6
1989-1994:	3.0		

^a Se refiere a los tres primeros trimestres.

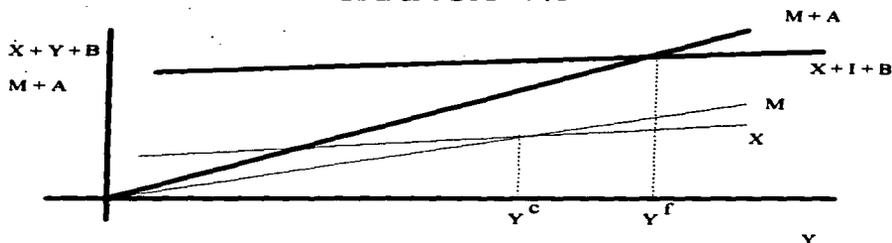
FUENTE: INEGI, Sistema de cuentas nacionales de México.

Con el propósito de establecer un marco conceptual a través del cual pueda analizarse la crisis de los ochentas, considerese la gráfica V.1. En ella se muestra el nivel de equilibrio factual del producto agregado, Y^f , en el punto en el cual la recta de importaciones-ahorro ($M + A$) se intersecta con la de exportaciones-inversión-deficit gubernamental ($X + I + B$).

La pendiente de la recta ($M + A$) está dada por la suma de los coeficientes de importación y ahorro a producto ($m + a'$). En consecuencia, la deducción del ahorro de la recta ($M + A$) hace que ésta gire a la derecha sobre su propio eje hasta convertirse en la función M . Por su parte, la sustracción de la inversión y del déficit público de la recta ($X + I + B$) provoca un desplazamiento de ésta hacia abajo hasta la recta X . El punto en el cual se cruzan las rectas M y X determina el nivel de producto compañible con el equilibrio externo, Y^c .

La gráfica ilustra el caso de una economía en la que el equilibrio en el mercado de bienes --garantizado por la relación ($M + A = X + I + B$)-- coexiste con una situación de desequilibrio en

GRAFICA V.1



el mercado de cambios ($M > X$)². (El hecho de que al nivel del producto factual simultáneamente se cumplan las relaciones $M + A = X + I + B$ [equilibrio en el mercado de bienes] y $M > X$ [desequilibrio externo], implica necesariamente que el ahorro interno es insuficiente para financiar el gasto de inversión más el déficit gubernamental, o sea $A < I + B$.)

Para los teóricos de la ortodoxia una situación tal, en la que no existen mecanismos endógenos automáticos que aseguren el equilibrio simultáneo de estos dos mercados, sólo puede ser explicada por factores que impidan el libre funcionamiento de la oferta y la demanda. Porque en una economía de laissez-faire el desequilibrio en el frente externo equivale a una elevación de la demanda de divisas en el mercado de cambios, la cual ejercería un impacto devaluatorio sobre la moneda nacional. Como resultado de ello, las exportaciones se incrementarían y las importaciones disminuirían. Así, tal proceso empujaría al producto compatible Y^c hacia el producto factual Y^f .

En el caso de la crisis de los ochentas, la inexistencia del servomecanismo que conduce al equilibrio simultáneo de los mercados obligó a las autoridades a intervenir para "estabilizar" la economía.

² En arreglo a la simplicidad, en esta parte del trabajo se hace abstracción tanto del crédito externo como de los flujos internacionales de divisas diferentes a aquellos registrados en la balanza comercial. Bajo tales supuestos, el (des)equilibrio en el mercado externo implica necesariamente un (des)equilibrio en el mercado de cambios.

B. LA ESTRATEGIA ORTODOXIA

La estrategia para enfrentar la crisis de los ochentas tuvo un carácter dual, pues además del ajuste de corto plazo cuyo objetivo era restablecer "los equilibrios macroeconómicos", debería también sentar las bases para una recuperación "más sana" en el mediano plazo.

La política de ajuste de corto plazo se orientó a reducir el producto factual al nivel del producto compatible. Por su parte, la estrategia de mediano plazo tuvo como base una profunda reforma económica encaminada a restablecer el mecanismo automático al que se ha hecho referencia. Mientras que en el corto plazo el objetivo fue la reducción de las importaciones vía contracción del producto (llevar Y^f hacia Y^c), la estrategia de mediano plazo --aquella encaminada a "sentar las bases del crecimiento"-- buscó que el producto compatible se igualase automáticamente a un producto factual en expansión (llevar Y^c hacia Y^f).

La política de ajuste tuvo como base la contracción de la demanda agregada. Para tal efecto, las autoridades económicas redujeron el déficit fiscal, elevaron las tasas de interés y contrajeron la demanda de consumo vía reducción de los salarios reales.

En el ámbito de las finanzas públicas el balance primario, que en 1981 y 1982 había registrado un déficit del 8.0% y del 7.4% en relación con el PIB, respectivamente, para 1983-1991 arrojó un superávit promedio del 5.2%. Por su parte, la tasa de interés real, que fue del 3.1% en 1981, se elevó al 27.3% para 1988 y al 29.5% para 1989. Finalmente, de 1982 a 1988 las remuneraciones salariales reales por trabajador cayeron a la tasa media anual del 5.2% (véase el cuadro V.2). Como consecuencia de lo anterior, la demanda agregada, cuya tasa de expansión fue del 8.8% en 1981, se desplomó al 1.5% anual para 1982-1991 (cuadro V.1).

Por su parte, entre las reformas económicas encaminadas a fortalecer los mecanismos estabilizadores automáticos asociados al laissez-faire, destaca la liberalización del comercio exterior. Para los neoclásicos el papel apropiado del Estado es el de crear un ambiente adecuado para que funcionen libremente la oferta y la demanda.

De acuerdo con los postulados teóricos de la ortodoxia, la óptima asignación de recursos se logra a través de una política neutral que asegure la no existencia de sesgos pro y contra sectoriales y ramales. En el ámbito del comercio exterior, la prescripción

C U A D R O V.2INDICADORES ECONOMICOS SELECCIONADOS
En Porcientos

ANOS	(1) DEFICIT PRIMARIO DEL SECTOR PUBLICO ^a	(2) TASA DE INTERES REAL	(3) REMUNERACIONES REALES POR TRABAJADOR ^b
1981	8.0	3.1	6.4
1982	7.4	- 24.9	- 6.3
1983	- 4.3	- 3.8	- 18.3
1984	- 4.8	3.6	- 1.2
1985	- 3.5	5.6	0.5
1986	- 1.7	6.3	- 2.8
1987	- 4.7	- 4.1	- 6.0
1988	- 6.0	27.3	- 2.4
1989	- 7.6	29.5	1.4
1990	- 7.9	nd	0.5
1991	- 6.0	nd	4.3

^a En relación con el PIB.

^b Tasas de crecimiento con respecto al año anterior.

FUENTE: (1) Alfredo Sánchez Daza, "Alcances y límites de la estrategia de estabilización en México", en Análisis Económico, Vol. X, Núm. 21, 1992, p. 66; (2) Julio López, "Contracting Adjustment in Mexico, 1982-1989", en Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, Núm. 178, Septiembre de 1991, p. 294; (3) Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, S.C., Cambio estructural y crecimiento de la economía mexicana, s/f., pp. 12 y 13.

consiste en que la política económica debe garantizar la igualdad de los precios internos con los que prevalecen en el exterior. Es decir, que la tasa de protección efectiva sea nula (= 0) no sólo a nivel agregado, sino también en cada industria específica.

No obstante, aún los neoclásicos aceptan un cierto grado de protección, si bien modesto y temporal, en el caso de las industrias nacientes, así como debido a las fallas del mercado. Para efectos prácticos, algunos neoclásicos están de acuerdo en que es permisible un grado moderado, uniforme y temporal de protección efectiva (Pack y Westphal, 1986; véase también Peñaloza y Voljc,

1989).³

La búsqueda de la neutralidad de la política comercial --a través de la cual se pretende que la economía se inserte en los flujos del comercio mundial con base en el principio de las ventajas comparativas-- se instrumentó a través de las siguientes medidas: a) desmantelamiento del sistema de permisos previos, b) disminución y homologación de las tasas arancelarias, y c) reemplazo de la protección comercial basada en a) y b), por aquella de índole cambiaria asociada a la devaluación de la moneda nacional.

Como se aprecia en el cuadro V.3, el sistema de permisos previos, cuya cobertura en términos de producción interna era del 64.0% en 1981, se redujo al 17.9% para 1991. Por su parte, los promedios arancelarios cayeron del 22.8% en el primer año al 12.4% en el último. Igual curso siguió la dispersión arancelaria, que se redujo del 25.4% en 1982 al 8.0% en 1988.

El reemplazo de la protección comercial por la protección cambiaria se aprecia en el cuadro V.4. Como ha sido demostrado por Ten Kate y de Mateo (1989), bajo el supuesto de que en 1980 el margen de sobrevaluación hubiese sido igual a la tasa de protección nominal (TPN), el ritmo de devaluación aplicado en 1984-1987 habría hecho posible que también en este último año dicho margen --ahora de signo negativo-- estuviese muy cerca de la TPN. En breve, bajo el supuesto referido la tasa de devaluación aplicada hubiese hecho posible compensar la pérdida de protección comercial con una dosis igual de protección cambiaria.

Si bien el supuesto establecido por los autores no necesariamente es realista, el ejercicio ilustra tanto la sustituibilidad que existe entre ambos tipos de protección como la intencionalidad de la política económica aplicada.

C. LAS INCOHERENCIAS DE LA ESTRATEGIA

Como se indicó al principio de este capítulo, los resultados de la estrategia han sido desalentadores. Después del sexenio de Miguel de la Madrid --en que se logró equilibrar las cuentas externas a costa de sumir a la economía en un estancamiento en el

³ Como se verá más adelante, en el caso de los países periféricos la neutralidad de la política económica parece tener su origen en la "ilusión de ineficiencia".

CUADRO V.3
PROTECCION COMERCIAL
En Porcientos

AÑOS	(1) PERMISOS DE IMPORTACION ^a	(2) PROMEDIOS ARANCELARIOS ^b	(3) DISPERSION ARANCELARIA
1981	64.0 ^c	22.8 ^c	nd
1982	nd	nd	25.4
1983	nd	nd	nd
1984	nd	nd	nd
1985	69.7	26.0	25.5
1986	43.4	24.0	18.0
1987	30.6	17.3	11.8
1988	22.3	10.6	8.0 ^e
1989	20.8	12.6	nd
1990	18.8	12.5	nd
1991	17.9 ^d	12.4 ^d	nd

^a Producción interna protegida por permisos de importación.

^b Promedios arancelarios ponderados con producción.

^c Cifra de abril.

^d Cifra del primer semestre.

^e Cifra de mayo.

FUENTE: (1) y (2) Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, S.C., Cambio estructural y potencial de crecimiento de la economía mexicana, s/f, pp. 12 y 37; (3) Adriaan Ten Kate y Fernando de Matos, "Apertura comercial y estructura de la protección en México", en Comercio Exterior, Vol. 39, Núm. 4, Abril de 1989, pp. 322-324 y 326-327.

cual la tasa de crecimiento del PIB fue del 0.2% anual--; la recuperación iniciada en el sexenio siguiente --que elevó dicha tasa al 3.8% para 1989-1991, trastocando el superávit externo en déficit-- tuvo un carácter fugaz. Para el segundo trimestre de 1992 las autoridades se vieron obligadas a desacelerar nuevamente la economía debido al desequilibrio externo (Sosa, 1992).

* La balanza comercial registró los siguientes saldos (en miles de millones de dólares): 1981: -5.6; 1982: 6.8; 1983: 13.8; 1984: 12.9; 1985: 8.5; 1986: 8.6; 1987: 8.4; 1988: 1.7; 1989: -16.3; 1990: -4.1; 1991: -11.3. (FUENTE: INEGI, Estadísticas de comercio exterior; y Pedro Aspe, El camino mexicano de la transformación económica, México, F.C.E., 1993, p. 25.)

C U A D R O V.4

TIPOS DE CAMBIO NOMINAL Y REAL, SOBREVVALUACION Y TASA DE PROTECCION NOMINAL IMPLICITA (TPN)
 (Supuesto: margen de sobrevaluación de 1980 = TPN)

Años	Indice de Precios de Productor		Tipo de Cambio (Pesos por Dólar)			Margen de Sobrevaluación		
	México	USA	Libre	Controlado	Real	Libre	Controlado	TPN
1980	100.0	100.0	23.0	—	23.0	9.0	—	9.0
1984	644.8	118.5	185.2	167.8	124.9	-26.5	-18.8	-23.0
1985	1001.0	119.6	310.3	257.0	192.4	-32.5	-18.5	-20.0
1986	1796.7	117.9	637.9	611.4	349.7	-40.2	-37.6	-34.5
1987	4407.7	120.4	1405.8	1367.9	839.9	-34.9	-33.1	-31.0

NOTA: Las disparidades entre los márgenes de sobrevaluación y las TPN son insignificantes y se pueden atribuir a diferencias en ponderaciones, coberturas y cambios en la metodología de la medición de las tasas.

FUENTE: Adriaan Ten Kate y Fernando de Mateo, "Apertura comercial y estructura de la protección en México", en Comercio Exterior, Vol. 39, Núm. 6, Junio de 1989, p. 502.

Lo anterior significa que, una vez que fue lograda la reducción del producto factual al nivel del producto compatible como resultado de la política de ajuste, las reformas económicas realizadas fueron incapaces de asegurar la expansión conjunta de ambas variables. Tal situación, además de hacer necesario un nuevo ajuste, sugiere que el automatismo que asegura la estabilidad del equilibrio simultáneo de los mercados de bienes y de cambios no opera en las economías periféricas. A continuación se examina esta hipótesis.

1). La estabilidad de las economías periféricas

En principio, conviene advertir que la existencia del servomecanismo que asegura la igualdad entre el producto factual y el producto compatible, que caracteriza a las economías industrializadas, no se asegura únicamente a través del libre funcionamiento de los mercados.

En las economías desarrolladas, bajo condiciones de libre comer-

cio, una devaluación moderada del tipo de cambio, en respuesta al desequilibrio externo, impulsa a la baja las importaciones y al alza las exportaciones. Ello es así en virtud de que las industrias que conforman su aparato productivo operan con niveles de productividad (y costos) relativamente similares a los de sus competidores extranjeros. En tales circunstancias, una devaluación leve de la moneda es suficiente para fortalecer su posición competitiva, lo que se traduce en una sustitución de importaciones y en un aumento de las ventas al exterior. Por lo tanto, la elevación del producto compatible al nivel del producto factual tiene como precondition no sólo el libre funcionamiento de los mercados, sino la relativa homogeneidad de los niveles de productividad internos con los del exterior.

Por el contrario, los países periféricos no sólo carecen de muchas industrias al interior de sus economías, sino que además gran parte de las existentes operan con niveles de productividad muy inferiores a los internacionales debido a la etapa temprana de industrialización por la que transitan. En consecuencia, una devaluación moderada del tipo de cambio tiene efectos poco perceptibles sobre su déficit comercial. El problema, sin embargo, consiste en que una devaluación pronunciada, pese a que sí induce una elevación de las exportaciones y una contracción de las importaciones, tiene efectos inflacionarios vía encarecimiento de los bienes procedentes del exterior. La inflación termina, más tarde o más temprano, por erosionar la devaluación del tipo de cambio, con lo que necesariamente las importaciones se elevan y las exportaciones caen. De esta manera la economía regresa, nuevamente, a una situación de equilibrio en el mercado de bienes con desequilibrio en el mercado de cambios.

De lo anterior se infiere que en las economías periféricas el laissez faire no garantiza el crecimiento del producto con equilibrio externo (el desplazamiento de Y^c al nivel de Y^f). En realidad, en estas economías las fuerzas de la estabilidad operan en sentido inverso, arrastrando Y^f hacia Y^c .

Las medidas encaminadas a liberalizar el funcionamiento de los mercados de las economías periféricas no sólo han sido estériles, sino que han tenido efectos perversos, pues la inflación cambiaria provocada por la devaluación de la moneda nacional restringe la demanda agregada y el producto, ya sea a través de sus efectos contractivos sobre los saldos reales de efectivo (Patinkin, 1965), o bien vía disminución de la participación de los salarios en el ingreso (Kalecki, 1984). El libre funcionamiento de los mercados, por tanto, en vez de elevar el producto compatible al nivel del producto factual, juega las veces de una política de ajuste. Desde esta perspectiva, la estrategia de estabilización ortodoxa, debido a la naturaleza de las economías periféricas,

asume un carácter contraccionista.

ii). La supuesta neutralidad de la política económica

Una de las características del aparato productivo de las economías periféricas es el amplio abanico de niveles de productividad que coexisten en su interior. Bajo la estrategia sustitutiva, a cada industria con diferente nivel de productividad correspondía, de una manera inversa en términos cuantitativos, una distinta tasa de protección comercial.

La diversidad de tasas de protección comercial aplicadas hizo posible que industrias con mayores o menores niveles de productividad fuesen capaces de competir con las importaciones de bienes similares. No obstante, estas tasas de protección --que involucran implícitamente un sistema múltiple de tipos de cambio aplicado al importar-- no se hizo extensivo a las exportaciones, las cuales tuvieron que competir en el exterior al tipo de cambio oficial.

La estrategia ortodoxa, como se indicó supra, reemplazó la protección comercial por la protección cambiaria. Con ello, la ventaja competitiva otorgada por la protección en relación con las importaciones se hizo extensiva a las exportaciones. Es decir, el abandono de la vieja política de protección, al otorgar un tratamiento simétrico tanto a las importaciones como a las exportaciones, tuvo efectos existosos en las ventas al exterior.

Pese a lo anterior, la neutralidad de la nueva política de protección ha otorgado un trato igual (principio de uniformidad) a industrias disímiles (con diferentes niveles de productividad). Esto significa que tiene sesgos en contra de las industrias nacientes y en favor de aquellas maduras. Su supuesta neutralidad es sólo teórica. O, dicho en otros términos, tal neutralidad se cumpliría únicamente en las economías desarrolladas, donde las diversas industrias que componen el aparato productivo poseen niveles similares de productividad.

Dada la diversidad del aparato productivo de las economías periféricas, una política verdaderamente neutral, carente de sesgos, es aquella que otorga un trato diferencial a industrias disímiles, igualando de esta manera las condiciones de competitividad de los agentes económicos. Por tanto, la neutralidad de la política económica exigía, no la disminución y homogeneización de las tasas de protección, sino la preservación de las desigualdades en función de los diferentes niveles de productividad alcan-

zados por cada industria.

En apoyo de esta tesis conviene tener en cuenta que, como se indicó en el capítulo I, en el caso de Corea del Sur la estrategia que ha hecho posible su exitoso desenvolvimiento económico ha tenido como base la diferenciación de las tasas de protección según el desarrollo relativo de sus industrias. Si bien para el conjunto de la economía la política ha sido relativamente neutral, con una tasa de protección nominal del 3% como promedio general (véase el cuadro V.5), a nivel sectorial aquella ha tenido un carácter dual. Por un lado, el sector de industria maduras responsables de la mayor parte de las exportaciones ha sido objeto de una política de estímulos relativamente neutral, pues su tasa de protección nominal es del - 4%. Por otro lado, en el sector de industrias nacientes se ha estimulado la sustitución de importaciones a través de una significativa tasa de protección del 24%.

C U A D R O V.5
COREA DEL SUR Y MEXICO
TASAS DE PROTECCION NOMINAL POR CATEGORIA COMERCIAL
En Porcientos

TIPO DE PRODUCTO	COREA DEL SUR ^a	MEXICO ^b
Exportados	- 4 ^c	- 24 ^d
Importados	24 ^e	3 ^f
Exportados-Importados (México)	—	3 ^g
Importados-Exportados (México)	—	6 ^h
Exportados-Importados (Corea)	12 ⁱ	—
Poco Importados	0 ^j	- 22 ^k
Promedio General	3	- 27

^a 1968; ^b 1987; ^c más del 10% de su producto interno se exporta; ^d más del 7% se exporta; ^e más del 10% se importa; ^f más del 7% se importa; ^g exportaciones e importaciones de más de 7%, pero las primeras más altas que las segundas; ^h como el grupo ^g, pero con importaciones mayores; ⁱ más del 10% se exporta e importa; ^j con importaciones menores del 10%; ^k con importaciones de 2 a 7%.

FUENTE: COREA DEL SUR: Larry E. Westphal y Kwang Suk Kim, "Korea", en Bela Balassa y Asociados, Development Strategies in Semi-industrial economies, World Bank Research Publication, 1982, p. 246; MEXICO: Adriaan Ten Kate y Fernando de Mateo, "Apertura comercial y estructura de la protección en México", en Comercio Exterior, Vol. 39, Núm. 6, Junio de 1989, p. 507.

En el caso de México, por el contrario, la naturaleza antineutral de las reformas a la política económica indujo un alto grado de estímulo a las industrias maduras exportadoras, las cuales registran una tasa de protección del - 24%, a costa de una discriminación hacia las industrias sustitutivas, en las que la tasa de protección es prácticamente nula (3%).

En el caso de haberse asumido una política "verdaderamente" neutral (es decir, neutralizadora de los desequilibrios interindustriales), basada en un sistema de múltiples tipos de cambio según el desarrollo relativo de cada industria, la emergencia de un problema de desequilibrio externo posiblemente no se hubiese corregido de una manera automática y expansiva vía flexibilidad del tipo de cambio. No obstante, una devaluación selectiva, dirigida por el Estado hacia las industrias susceptibles de sustituir importaciones y elevar exportaciones, si hubiese sido capaz de elevar el producto compatible hasta el nivel del producto factual. En este caso, las presiones inflacionarias no se presentarían, pues se cuidaría que el tipo de cambio de los bienes de importación obligatoria no sufriera alteración alguna.

Lo anterior significa que la política verdaderamente neutralizadora, acompañada de una dosis de inteligente intervención estatal, si hubiese asegurado la estabilidad del equilibrio simultáneo, elevando V^c al nivel de V .

D. LOS RESULTADOS

Teniendo en cuenta que en las economías periféricas las fuerzas de la estabilidad inherentes al laissez-faire juegan un papel estancacionista, no resulta extraño que la estrategia haya colocado a la economía en una línea de tendencia relativamente estacionaria (véase de nuevo el cuadro V.1).

Las exportaciones manufactureras (y en general las no petroleras) observaron una respuesta favorable como consecuencia del reemplazo de la protección comercial por aquella de índole cambiaria, pues en tanto que en el período 1977-1982 crecieron a la tasa del 8.0% anual, para 1982-1991 lo hicieron al 16.5%. No obstante, tal dinamismo ha sido declinante a partir de la entrada en vigor del programa heterodoxo de control de precios (el PECE y sus versiones sucesivas) en 1987, pues la fijeza del tipo de cambio decretada por éste, en un marco de inflación declinante pero significativa, erosionó progresivamente la subvaluación de la moneda nacional. Así, en tanto que la elevada tasa de crecimiento de las exportaciones manufactureras del 21.3% anual en 1982-1987 se asocia con un ritmo de aumento del tipo de cambio real del 13.2%

anual, la desaceleración de las ventas externas de manufacturas en 1988-1991, en que crecieron al 9.4% al año, se explica por la caída del tipo de cambio real al 8.8% anual (cuadro V.6).

Por otra parte, la desprotección de las industrias con menores niveles de productividad agravó el proceso de desustitución de importaciones que se inició en la década de los setenta. Con el propósito de fundamentar esta afirmación y estar en condiciones de hacer algunas inferencias relevantes, considérese las siguientes relaciones:

$$(V.1) \quad M = C m_c + I m_i + B m_b + Y m_{sy}$$

$$(V.2) \quad C = c Y$$

$$(V.3) \quad Y = C + I + B + X - M$$

donde m_c , m_i y m_b son los coeficientes de importación sectoriales a valor agregado, y m_{sy} el coeficiente de insumos intermedios importados a PIB global.

Sustituyendo (V.1) y (V.2) en (V.3), se obtienen los multiplicadores sectoriales del ingreso:

$$(V.4) \quad Y = [(1 - m_i)/m^*] I + [1 - m_b]/m^* B + (1/m^*) X$$

$$\text{en que} \quad m^* = (1 + m_{sy}) - c(1 - m_c)$$

Conviene advertir que el valor de los multiplicadores se halla en relación inversa con respecto a los coeficientes de importación. Esto significa que una elevación de estos últimos disminuye el efecto-ingreso de X , I y B , y aumenta su efecto-divisas (impacto negativo sobre la balanza comercial). La reducción del efecto-ingreso se explica tanto por las filtraciones de demanda hacia el

C U A D R O V.6**EVOLUCION DEL TIPO REAL DE CAMBIO Y DE LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS**

ANOS	INDICE DEL TIPO DE CAMBIO REAL	TASA DE INCREMENTO DE LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS (%)
1981	100	- 0.6
1982	137	- 2.4
1983	149	62.0
1984	122	29.6
1985	118	- 4.0
1986	172	23.9
1987	187	18.4
1988	155	18.6
1989	141	3.4
1990	141	7.6
1991	128	8.1

FUENTE: Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, A.C., Cambio estructural y potencial de crecimiento de la economía mexicana, s/f, pp. 7 y 12.

exterior, como por la disminución de los encadenamientos productivos vía matriz de insumo-producto que se reflejan en el coeficiente m_{yy} .

Para el caso de la economía mexicana, entre los períodos 1978-1981 y 1989-1991 todos los coeficientes de importaciones observaron una tendencia al aumento (cuadro V.7).

Retomando la gráfica presentada al inicio de este capítulo, la elevación de los coeficientes de importación implica un giro hacia arriba sobre su propio eje de las rectas $(M + A)$ y M . Para unas rectas dadas $(X + I + B)$ y X , tales desplazamientos reducen simultáneamente el ingreso factual Y^f y el ingreso compatible Y^c .

En el caso de que se se deseara incrementar el ingreso al nivel original Y^f a través de un aumento de $I + B$, ello agudizaría el desequilibrio externo. Pero lo que se desea resaltar es que en la actualidad el esfuerzo exportador tendría que ser mucho mayor,

CUADRO V.7

COEFICIENTES DE IMPORTACION A VALOR AGREGADO

COEFICIENTES	1978-1981	1989-1991
m_c	0.0127	0.0176
m_i	0.1541	0.2751
m_g	0.0504	0.3087
m_y	0.0758	0.1715

FUENTE: Carlos A. Ibarra Niño, "El efecto de la desintegración intersectorial sobre el desempeño macroeconómico de México", en Economía Informa, Núm. 218, Junio de 1993, p. 11.

tanto para alcanzar el nivel original de Y^f como para lograr el equilibrio externo.

Contrariamente a lo que afirman los economistas neoclásicos, la estrategia ortodoxa no "sentó las bases para el crecimiento". La erosión. Es por tal motivo que la elevación de la tasa de crecimiento del PIB total en el trienio 1989-1991, en que se incrementó al 3.0% anual en comparación con el sexenio 1983-1988, en que fue del 0.2%, desembocó en la desaceleración de la economía que entró en vigor a partir del segundo trimestre de 1992 (Sosa, 1992). Es por ello también que la efímera recuperación de 1994 tuvo que ser financiada con deuda externa.

Con fines de simplificación, el esquema conceptual presentado al inicio de este capítulo hace caso omiso de las variables financieras relacionadas con la entrada de capitales del exterior y con el servicio de la deuda externa. Pero ello no altera los términos fundamentales del problema, los cuales remiten, invariablemente, al desequilibrio de la balanza comercial. Para efectos prácticos, la inclusión en el esquema de las variables financieras puede realizarse a través de las rectas M y X. Así, el vencimiento de los tesobonos en 1994-1995, que sumió a México en la actual crisis financiera, resulta análogo a un desplazamiento de la función importaciones hacia arriba, o bien de la recta de exportaciones hacia abajo, o ambos. Cualquiera de ellos aleja el producto compatible Y^f del producto factual Y^f . Quizá está por demás decir que, como siempre, el "arrastre" hacia atrás de este último quedó a cargo de los economistas neoclásicos. Como se indicó supra, para 1995 éstos llevaron la tasa de crecimiento del PIB al -7.0%.

SEGUNDA PARTE**LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES EN LAS INDUSTRIAS
AUTOMOTRIZ Y NAVAL**

Antes de estudiar detenidamente el desarrollo de las industrias automotriz y naval, conviene hacer un breve recuento tanto de la importancia como del desempeño del conjunto de la industria manufacturera mexicana.

En términos cuantitativos, el producto manufacturero tiene una ponderación relativamente baja en el PIB total de México. En el año de 1993, por ejemplo, su participación en el producto global era de 20.1% (INEGI, Varios años).

No obstante su reducido peso en el la economía, el sector manufacturero tiene una importancia crucial para el crecimiento. En primer lugar, porque el sector externo depende de su desempeño, pues absorbe la mayor parte del comercio exterior de México. En el año de 1993, las importaciones y las exportaciones de bienes manufacturados representaban el 80.3% y el 57.9% de los totales nacionales, respectivamente (INEGI, Varios años). En segundo lugar, porque, como se observó en el capítulo II, el sector manufacturero ejerce el papel de motor de crecimiento económico global.

Por lo que se refiere a su evolución reciente, a partir en la década de los ochenta se advierte cómo las reformas a la política económica han tenido un doble efecto sobre el sector manufacturero. Por una parte --y este es su lado positivo--, provocaron un robustecimiento de su capacidad exportadora. Así, la participación de las ventas externas de manufacturas con respecto al PIB del mismo sector se elevó del 3.7% en 1980 al 7.8% en 1985 y al 13.2% para 1989. Por otra parte --y este es el aspecto negativo de las reformas--, ellas indujeron un desplazamiento de la producción de origen nacional por aquella de importación. Este proceso de desustitución de importaciones se constata por la elevación de la participación de las compras al exterior de bienes manufactureros con respecto a su producción nacional. Como se aprecia en el cuadro 2.1, dicha aportación se incrementó en el período 1978-1991, al pasar del 9.3% en el primer año al 18.0% en el último.

La desustitución de importaciones ha contrarrestado el impacto positivo de las exportaciones manufactureras. Así, la proporción del saldo externo de las manufacturas en el total nacional pasó del 0.3% en 1983 al 1.3% en 1987, al -0.2% en 1988 y al -2.6% en

1991.

Bajo una perspectiva de crecimiento económico, la desustitución de importaciones ha restado fuerza --vía mayores filtraciones de demanda hacia el exterior-- a los efectos estimulantes de las ventas externas sobre la evolución del PIB manufacturero. Como consecuencia de ello, en el periodo 1985-1990 se registró un proceso de desindustrialización, pues el peso del producto manufacturero en el PIB total se redujo del 24.6% en el primer año al 22.8% en el segundo.

C U A D R O 2.1

INDICADORES ECONOMICOS DEL SECTOR MANUFACTURERO DE MEXICO
1960-1991

	X_f/Y_f	M_f/Y_f	Y_f/Y	$(X_f - M_f)/Y$
1978	4.2	9.3	---	-3.2
1980	3.7	14.2	24.9	-6.6
1983	---	5.0	---	0.3
1985	7.8	7.0	24.6	---
1987	---	7.0	---	1.3
1988	---	10.0	---	-0.2
1989	13.2	12.0	22.8 ^a	-1.2
1991	---	18.0	---	-2.6

X_f/Y_f : Participación porcentual de las exportaciones manufactureras en el PIB del mismo sector; M_f/Y_f : Participación porcentual de las importaciones manufactureras en el PIB del mismo sector; Y_f/Y : Participación porcentual del PIB manufacturero en el PIB total; $(X_f - M_f)/Y$: Saldo de la balanza comercial manufacturera como proporción del PIB total de México.

^a Corresponde a 1990.

FUENTE: Elaboración de Eduardo Loría, con base en cifras de Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras, México, Varios años.

La evidencia empírica de este proceso paradójico de aumento de competitividad en el mercado externo y, simultáneamente, pérdida de ésta en el mercado interno, muestra que la política de promoción de exportaciones contiene un importante sesgo anti-sustitutivo.

El sesgo anti-sustitutivo asociado a la estrategia de promoción

de exportaciones parece tener su origen en una percepción equivocada de la realidad económica. Esta falsa percepción --a la que algunos autores han denominado "ilusión de ineficiencia" (Diamond, 1973; Schydrowsky, 1990; y Levi, Parot y Rodríguez, 1986)-- es un resultado de la errónea identificación que suele hacerse de los términos "competitividad" y "eficiencia".

En realidad, la competitividad es un reflejo fiel de la eficiencia únicamente bajo condiciones abstractas de competencia perfecta, modelo teórico que si bien resulta útil para efectos didácticos, dista mucho de las condiciones reales que prevalecen en el capitalismo periférico.

Pese a lo anterior, con base en la equiparación de los conceptos mencionados, la escasa capacidad competitiva del sector manufacturero en el mercado externo, que caracterizó la etapa de sustitución de importaciones, creó en los hacedores de la política económica una ilusión de ineficiencia con respecto a las actividades productivas internas.

Lo cierto, sin embargo, es que la reducida competitividad de las manufacturas mexicanas en el mercado externo es atribuible, no a su supuesta ineficiencia, sino a las distorsiones que, sobre el sistema de precios relativos, provocan las imperfecciones del mercado. En el caso específico de la estrategia sustitutiva, el sesgo anti-exportador a ella asociado fue uno de los factores que determinaron en forma relevante los bajos niveles de competitividad y contribuyeron a reforzar la ilusión de ineficiencia.

Un importante investigación realizada para el año de 1990 (Huerta, 1994) demuestra que, una vez excluidas las desviaciones de los precios respecto de su nivel competitivo, la totalidad de las 49 ramas manufactureras de México son eficientes. El estudio referido, cuya validez se limita al corto plazo, calcula la eficiencia de tales ramas a través de una variante de la ecuación I.1 del capítulo I,¹ en un año en el cual se constata la existencia de capacidad ociosa en cada una de las industrias mencionadas. Puesto que la existencia de capacidad productiva excedente hace posible el incremento de la producción sin necesidad de realizar inversiones en capital fijo, la investigación sólo toma en cuenta el costo del capital de trabajo necesario para poner en operación las plantas industriales. Los resultados de esta investigación, en términos de la gráfica I.1 del capítulo I, ubican a todas las ramas manufactureras sobre el tramo de la línea conti-

¹ Debe advertirse que el recíproco de la ecuación I.1 corresponde a la productividad total de los factores de la producción.

nua que se encuentra a la derecha del punto A.

No obstante lo anterior, bajo la influencia del erróneo diagnóstico de ineficiencia, la prescripción lógica fue la aplicación de una política económica neutral --que en la práctica consiste tanto en la apertura comercial como en la cancelación de apoyos y subsidios, ambas de una manera indiscriminada. Siempre a la luz del funcionamiento teórico del modelo competitivo, se considera, por una parte, que la eliminación de los sesgos pro-sectoriales conduciría a una óptima asignación de los recursos productivos y, por otra parte, que la liberalización del comercio exterior, al exponer a la competencia externa a los productores nacionales, debería asegurar automáticamente la supervivencia de las empresas eficientes y la eliminación de las actividades rezagadas.

Como se indicó en el capítulo V, una política tal ha tenido como resultado el fortalecimiento de las industrias maduras y el desmantelamiento de aquellas subdesarrolladas.

Como se verá más adelante, en el caso de las industrias automotriz y naval la ilusión de ineficiencia ha tenido efectos catastróficos.

CAPITULO VI

LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ

La industria automotriz de México ha seguido un curso de desarrollo muy similar al del conjunto de la economía y, a fortiori, al del sector manufacturero. Desde una perspectiva de larga duración, en el período que precedió a la década de los setenta la estrategia de sustitución de importaciones hizo posible que dicha industria observara una evolución relativamente exitosa.

Al igual que en el sector manufacturero, en los años setentas el proceso sustitutivo de importaciones en la industria automotriz comenzó a perder fuerza en el área terminal. Tal fenómeno, aunado al proceso de liberalización del comercio exterior y a la aceleración del crecimiento económico registrados en la época del boom petrolero, tuvo efectos adversos sobre el saldo de la balanza comercial de la industria, el que para 1980-1981 alcanzó magnitudes críticas.

En respuesta a la problemática experimentada por la industria, a partir de 1983 la estrategia de sustitución de importaciones es reemplazada por aquella orientada hacia el mercado externo.

En el apartado A de este capítulo se hace un breve análisis de la evolución de la industria bajo la estrategia de sustitución de importaciones en el período anterior a los años setentas. Posteriormente, en el apartado B se realiza una evaluación de las principales conquistas y problemas de la industria en la década de los setenta. El desempeño de la industria como consecuencia de la estrategia de promoción de exportaciones se estudia en el apartado C. Finalmente, en el apartado D se formulan algunas reflexiones en torno de las implicaciones de esta estrategia de desarrollo "hacia afuera".

A. ANTECEDENTES

En 1925, con la apertura de la Ford en México, se inició el proceso de sustitución de importaciones de la industria automotriz terminal. Más adelante --y con mayor fuerza a partir del Decreto para el fomento de la industria de 1962-- , la elevación del grado de integración nacional de la rama terminal indujo una segunda fase sustitutiva en el área de autopartes.

El proceso de sustitución de importaciones en la rama terminal describió una trayectoria de cada vez mayor profundización en el largo plazo. Como se advierte en el cuadro VI.1, en el periodo anterior a 1925 la oferta total de vehículos estaba compuesta íntegramente por bienes de origen externo. Posteriormente, en la década de los cuarenta, las importaciones de automóviles y camiones se habían reducido al 45.3% de la oferta total. Más recientemente, en los años setentas, dicha proporción se contrajo al 8.8%.

El éxito del proceso sustitutivo seguido por la industria automotriz terminal se comprueba al observar que en el año de 1970 su coeficiente de importaciones a demanda interna, del 19.1%, se encontraba muy por abajo del correspondiente al total de las industrias productoras de bienes de consumo durable y de capital, que era del 26.7%. Asimismo, el coeficiente de la industria automotriz terminal era menor al correspondiente al total de la rama productora de equipo y material de transporte, que fue del 23.8% en el año mencionado (Wallace et al., 1979).

C U A D R O VI.1

AUTOS Y CAMIONES COEFICIENTE DE IMPORTACIONES A OFERTA TOTAL En Porcientos

PERIODOS	COEFICIENTES
Antes de 1925	100.0
Década de los 40's	45.3 ^a
Década de los 70's	8.8 ^b

^a De 1941 a 1949 la producción interna de automóviles y camiones fue de 98,891 unidades en tanto que se importaron un total de 81,840.

^b De 1970 a 1979 la producción nacional fue de 3'057,661 unidades y las importaciones sumaron 295,846 autos y camiones.

FUENTE: Ma. Elda Pincolini, La industria automotriz de México, Tesis de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, UNAM, 1985, p. 22; y NAFINBA, La economía mexicana en cifras, 1981, p. 175.

Como se indicó arriba, si bien la primera fase de la industrialización automotriz, o etapa de ensamble, consistió en la sustitución de importaciones de unidades terminadas, la segunda oleada profundizó en el área de partes y componentes. En esta segunda fase, la elevación del grado de integración nacional (GIN) por parte de la industria terminal incidió favorablemente sobre el proceso sustitutivo en la etapa anterior de la cadena productiva. Así, como consecuencia del Decreto de 1962, de 1960 a 1970 el PIB de la industria auxiliar se incrementó 8.9 veces, al pasar de 234 a 2,318 millones de pesos de 1970; en cambio, las importaciones de material de ensamble observaron una elevación apenas perceptible del 7%, al aumentar de 1,789.8 a 1,913.3 millones de pesos (Tellitud, 1993; y Booz-Allen & Hamilton e Infotec, 1987).

Finalmente, conviene advertir que como consecuencia del plausible proceso de sustitución de importaciones seguido por el conjunto de la industria automotriz, la participación del déficit comercial de esta rama de actividad económica en el total nacional mostró una tendencia decreciente en el largo plazo, al caer del 88.8% en 1950 al 32.8% en 1960 y al 22.2% en 1970 (Pincolini, 1985).

B. LA INDUSTRIA EN LA DECADA DE LOS SETENTA

En lo años setentas la producción de la industria automotriz terminal tuvo un evolución sumamente exitosa. Como se observa en el cuadro VI.2, los índices de producción de vehículos automotores en doce países seleccionados muestran que en el periodo 1970-1980 México obtuvo un lugar muy destacado en el contexto mundial. En efecto, el índice de producción de vehículos en nuestro país en 1980 (tomando como base el año 1970), de 254, sólo fue superado por Brasil, con 280. Por abajo de México figura un total de diez países, entre los cuales se encuentran Japón y Estados Unidos. Como consecuencia de lo anterior, en el año de 1980 nuestro país se encontraba entre los 12 mayores productores mundiales de vehículos y, en el campo latinoamericano, ocupaba ya el segundo lugar después de Brasil (INEGI, 1985).

Asimismo, también debido a su elevado ritmo de crecimiento en el decenio mencionado, para 1980 el peso de esta industria dentro de la economía nacional resultaba relevante. De acuerdo con la Matriz de insumo-producto de México de 1980, el valor agregado generado por la industria terminal, de 36,849 millones de pesos, era superior al obtenido por 44 de las 49 ramas manufactureras existentes en el país. No obstante, si al valor agregado de la fase terminal se adiciona el correspondiente a su industria auxiliar, que fue de 26,510 millones de pesos, se llega a la cifra de 63,359 millones, cantidad superior a la que generaron

cada una de las restantes 47 ramas manufactureras en el año mencionado.

Por otra parte, como consecuencia del robustecimiento de los encadenamientos productivos de la industria, provocado por el avance del proceso sustitutivo, para la década de los setentas la rama terminal desempeñaba ya un papel estratégico en el proceso de expansión del conjunto de la economía.

De acuerdo con la Matriz de insumo-producto de México, en el año de 1975 las sumas (tanto horizontal como vertical) de los coeficientes de requisitos directos e indirectos de la industria, eran superiores a la unidad. En tales condiciones, resulta evidente que el crecimiento del PIB global se traducía en incrementos amplificadas sobre la producción de la rama automotriz; y a la

C U A D R O VI.2

INDICES DE PRODUCCION Y ENSAMBLE DE VEHICULOS AUTOMOTORES EN DOCE PAISES SELECCIONADOS 1970-1980 Año base: 1970

PAISES	INDICES	PAISES	INDICES
1. Brasil	280	7. Argentina	128
2. México	254	8. Francia	123
3. Colombia	242	9. Venezuela	115
4. Canadá	199	10. Alemania Occidental	101
5. Japón	194	11. Estados Unidos	97
6. Perú	129	12. Chile	82

FUENTE: Boletín de la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (AMIA), Núm. 188, agosto de 1981, pp. 10 y 11; AMIA, La industria automotriz de México en cifras, 1982, p. 188.

inversa: todo aumento del PIB de esta última provocaba una expansión más que proporcional en la producción intermedia nacional. Dicho de otra manera, puesto que en virtud de sus conexiones "hacia atrás" la industria automotriz desempeñaba un rol de arrastre sobre la economía en su conjunto, podía ser considerada una rama "líder". A su vez, debido a que sus encadenamientos "hacia adelante" le permitían aprovechar más que proporcionalmente el crecimiento económico global, podía califi-

carse como rama "ventajosa" o "dinámica" (López, 1991).

El papel de liderazgo anteriormente examinado se refiere a la capacidad de arrastre del PIB automotriz respecto de la producción intermedia nacional. Debemos ahora analizar un concepto de liderazgo que conecta el PIB automotriz con el PIB global.

Como se observa en el cuadro VI.3, en la década de los setenta la tasa media anual de crecimiento del PIB automotriz (incluyendo la industria de autopartes), del 12.8%, fue superior a las correspondientes al PIB manufacturero y global, del 7.1% y 6.6%, respectivamente.

C U A D R O V I . 3

PRODUCTO INTERNO BRUTO, EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO TASAS MEDIAS DE CRECIMIENTO ANUAL EN PORCIENTOS 1970-1980

	INDUSTRIA AUTOMOTRIZ*	INDUSTRIA MANUFACTURERA	ECONOMIA NACIONAL
A) Tasa de crecimiento del PIB ^a	12.8	7.1	6.6
B) Tasa de crecimiento del empleo	7.2 ^b	3.4 ^c	3.9 ^c
C) Tasa de crecimiento de la productividad (A - B)	5.6	3.7	2.7

* Incluye industria de autopartes.

FUENTE: ^a Ma. Elda Pincolini, La industria automotriz de México, op. cit., p. 97.

^b José I. Casar et al., "La capacidad de absorción de empleo en el sector manufacturero y los determinantes del crecimiento de la productividad", Economía Mexicana, Núm. 6, 1984, p. 57.

^c INEGI, Sistema de cuentas nacionales de México.

La acelerada expansión del producto de esta industria se asocia con ritmos de crecimiento del empleo y de la productividad del

7.2% y 5.6% respectivamente, cifras muy superiores a las registradas en el caso del sector manufacturero (3.4% y 3.7%), así como de la economía en su conjunto (3.9% y 2.7%).

De lo anterior se infiere que el más elevado ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo en la industria automotriz provocó un cambio en la composición del empleo manufacturero y global en favor de aquélla. Pero puesto que en esta rama de actividad la productividad del trabajo se expandió más rápidamente, tal cambio dio lugar a una aceleración de la tasa de crecimiento de la productividad promedio del trabajo, tanto en el sector manufacturero como en la economía en su conjunto.

De acuerdo con esto, mientras más acelerado era el ritmo de crecimiento del PIB automotriz, tanto mayor era la tasa de crecimiento de la productividad promedio del trabajo en las manufacturas y en la economía en su conjunto y, por ende, más elevada la velocidad de expansión del PIB sectorial y global.

A su vez, dado que la elasticidad e_d de la demanda de automóviles d_d con respecto al ingreso nacional Y era mayor que la unidad ($12.8/6.6 = 1.9$), resultaba que la aceleración del ritmo de incremento de Y se traducía en una elevación superior de la tasa de expansión de d_d ,¹ lo que tendía a retroalimentar el proceso de crecimiento económico a la manera de un "círculo virtuoso" en constante repetición.

En contraste con los logros mencionados, en la década de los setenta se hizo evidente el deficiente desempeño exportador de la industria productora de unidades terminadas. Como se observa en el cuadro VI.4, el coeficiente de exportaciones a PIB, para el período 1970-1977, fue de 10.3% en la industria manufacturera y apenas del 3.2% en la industria automotriz terminal.

Con el propósito de corregir esta situación, el Decreto de 1977 obligó a las empresas de montaje tanto a compensar con exportaciones --ya fuese de unidades terminadas o componentes-- sus importaciones de material de ensamble, como a elevar su GIN, a efecto de que ambas medidas las convirtiesen en generadoras netas de divisas en un plazo de cinco años.

¹ De $e_d = d_d \cdot Y^*$ (donde el asterisco denota tasas de crecimiento), se infiere que $d_d^* = e_d \cdot Y^*$, por lo que si $e_d > 1$, entonces el incremento de Y^* tiene efectos amplificados sobre el ritmo de incremento de la demanda de automóviles d_d^* .

CUADRO VI.4

PIB Y EXPORTACIONES (X) DEL SECTOR MANUFACTURERO Y DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ; Y COEFICIENTES DE EXPORTACION A PIB
Millones de Pesos de 1970

AÑOS	MANUFACTURAS		INDUSTRIA AUTOMOTRIZ TERMINAL	
	PIB	X	PIB	X
1970	100 933.1	10 360.3	2 623.1	6.8
1971	104 701.2	11 014.1	3 000.8	44.6
1972	114 927.8	12 734.4	3 407.4	62.5
1973	126 993.2	14 515.9	4 299.3	325.5
1974	134 851.5	14 469.6	5 254.1	320.9
1975	141 643.6	12 291.2	5 458.7	55.3
1976	148 508.6	13 588.7	4 879.0	70.8
1977	153 780.3	14 738.2	4 404.2	177.1
SUMAS	1 026 339.3	103 712.4	33 326.6	1 063.5
1978	168 858.1	19 088.0	5 894.1	685.1
1979	----	----	----	619.0
1980	----	----	----	492.0
PROMEDIO				
ANUAL:				
1970-1977				132.9
1978-1980				598.7
X/PIB:				
1970-1977		10.3		3.2

FUENTE: PARA 1970-1978: INEGI, La industria metalmeccánica y de bienes de capital de México, 1982, pp. 15, 444 y 449; y PARA 1979-1980: Jorge Teilitud, El desarrollo dependiente y la industria del automóvil en México, Documento de trabajo, 1993, cuadro 9.

El Decreto de 1977 desató una ola de inversiones en plantas nuevas y de alta tecnología en el norte de México. Dado el rezago de las viejas plantas automotrices ubicadas en el centro del país y destinadas a abastecer el mercado interno, esta oleada de nuevas inversiones prometía en el mediano plazo erigirse en la plataforma exportadora de la industria (Moreno, 1988).

En el corto plazo, el efecto de la estrategia exportadora se tradujo en una elevación significativa de las ventas al exterior. De 1970-1977 a 1978-1980, el promedio anual de exportaciones de unidades terminadas se incrementó 350.5% en términos reales, al pasar de 132.9 millones de pesos de 1970 en el primer período a 598.7 millones en el último (véase de nuevo el cuadro VI.4).

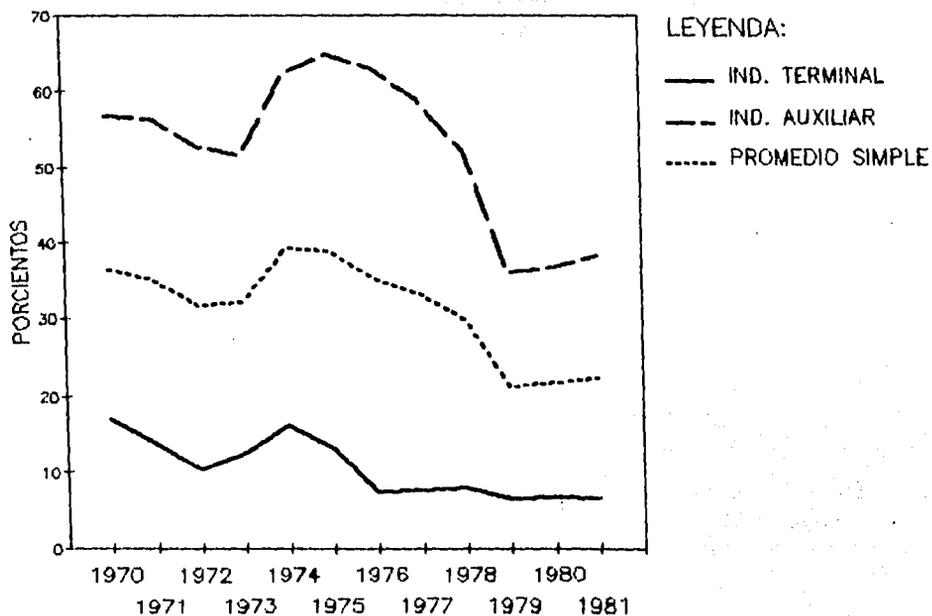
Por lo que respecta a la sustitución de importaciones, en la década de los setenta la industria observó dos tendencias. Por una parte, a partir de 1976 el proceso sustitutivo de la rama terminal entró en una fase de estancamiento, lo que se pone de manifiesto por el aplanamiento, a partir del año mencionado, de la curva de su coeficiente de importaciones a oferta total (véase la gráfica VI.1). Por otra parte, la sustitución en la industria auxiliar, después de una breve interrupción en el bienio 1973-1974, recobró su dinamismo a partir de 1975. La notable aceleración del proceso sustitutivo de la rama auxiliar en 1978-1979 parece haber sido inducida por el Decreto de 1977. La contrapartida de la disminución del coeficiente de importaciones de la industria de autopartes fue la elevación del GIN en la rama terminal, el cual pasó del 30% en 1970 al 55% para 1978 (Pincolini, 1985).

Si bien el debilitamiento del proceso sustitutivo en la rama terminal no fue originalmente causado por la estrategia petrolera --aunque tampoco se descarta la incidencia de esta última en el estancamiento ulterior de su coeficiente de importaciones--, lo cierto es que la abrupta reversión de la trayectoria declinante de este indicador en el caso de la industria auxiliar en 1980-1981, tal y como lo muestra la gráfica VI.1, encuentra su explicación en el proceso de liberalización del comercio exterior registrado en la época en que se aplicó dicha estrategia.²

La parálisis del proceso de sustitución de importaciones en el conjunto de la industria automotriz en 1980-1981 (véase de nuevo la gráfica VI.1) tuvo efectos adversos sobre la balanza externa. La relativa estabilidad del coeficiente de importaciones provocó que las compras de productos automotrices al exterior experimen-

² La apertura a que nos referimos no se reflejó en la reducción del número de fracciones sujetas a control, ni tampoco en la disminución de su cobertura, sino en las mayores facilidades con que se otorgaban los permisos de importación debido a la acrecentada disponibilidad de divisas (Ten Kate y de Mateo, 1989).

GRAFICA VI.1
INDUSTRIA AUTOMOTRIZ
Coeficientes de Importacion a
Oferta Global 1970-1981



CUADRO VI.5

INDUSTRIA AUTOMOTRIZ
COEFICIENTES DE IMPORTACION A OFERTA TOTAL
En Porcientos

AÑOS	IND. TERMINAL	IND. AUXILIAR
1970	16.9	56.8
1971	13.6	56.4
1972	10.2	52.8
1973	12.4	51.6
1974	16.2	62.2
1975	13.2	64.7
1976	7.4	62.8
1977	7.5	58.8
1978	7.8	52.2
1979	6.5	36.0
1980	6.8	36.7
1981	6.5	38.2

FUENTE: 1970-1978: INEGI, La industria metalmeccánica y de bienes de capital de México, 1982, pp. 15 y 449; 1979-1981: Jorge Castañares y Francisco Moreno, "Evolución de los coeficientes de sustitución de importaciones en México, 1979-82", Comercio Exterior, Vol. 35, Núm. 4, Abril de 1985, pp. 352 y 353.

tasen una expansión igual a la del producto.³ Así, la aceleración del ritmo de crecimiento del producto real del conjunto de la industria automotriz del 10.9% en 1971-1979 al 15.4% en 1980-1981, elevó las importaciones corrientes de un promedio anual de 13,954.6 millones de pesos en el primer periodo a 54,514.5 en el segundo.

Pese a que también las exportaciones de productos automotrices se elevaron sustancialmente de 1971-1979 a 1980-1981, tal incremento no fue suficiente para compensar el aumento de las importaciones. En consecuencia, el déficit externo de la industria se elevó de un promedio anual de 11,111.8 millones de pesos corrientes en 1971-1979 a 46,392.5 millones en 1980-1981, también en promedio.

³ Sea m_2 ($= M_2 / Y_2$), donde m_2 es el coeficiente de importaciones de la industria automotriz con respecto a su propio producto, M_2 las importaciones de la misma industria y Y_2 el PIB de esta rama de actividad económica. De la anterior expresión, se desprende que si el término del lado izquierdo es estable, entonces las variables del lado derecho necesariamente cambian en la misma proporción.

El deficiente desempeño del conjunto de la industria automotriz en el frente externo condujo a que para fines de los setentas y principios de los ochentas, se revirtiera la tendencia a la baja de la proporción de su déficit con el exterior en relación con el de la economía mexicana en su conjunto. Pues si bien dicha participación todavía cayó del 22.2% en 1970 al 17.3% en 1975, a partir de este último año se elevó al 47.2% para 1980 y un año después al 57.7% (Pincolini, 1985).

En resumen, para la década de los setentas el conjunto de la industria automotriz había conquistado ya una importancia estratégica en el proceso de crecimiento de la economía mexicana gracias a la exitosa sustitución de importaciones registrada en el período precedente. No obstante, para la segunda mitad de esa misma década el proceso sustitutivo de la rama terminal daba señales de debilidad. En cambio, desde 1975 la industria auxiliar había reiniciado un acelerado proceso sustitutivo que tendía a fortalecer sus eslabonamientos productivos con la rama terminal y a elevar el GIN de esta última. Dentro de este contexto, el Decreto de 1977 se orientaba a reemplazar el esquema de desarrollo de la industria terminal basado en la sustitución de importaciones por aquel de promoción de exportaciones, pero dejaba intacta la estrategia de elevación del GIN (sustitución de importaciones de la industria de autopartes).

Pese a lo anterior, la liberalizante política de comercio exterior que de facto estuvo asociada a la estrategia petrolera frustró el redespigue de la sustitución de importaciones de la industria auxiliar y muy probablemente contribuyó al estancamiento sustitutivo de la rama terminal.

C. LA ESTRATEGIA DE PROMOCION DE EXPORTACIONES

La política económica aplicada a partir del gobierno de Miguel de la Madrid significó una ruptura con la estrategia de desarrollo establecida por el Decreto de 1977, pues en vez de combinar la sustitución de importaciones en la rama auxiliar con la promoción de exportaciones en la industria terminal, reemplazó el esquema de crecimiento del conjunto de la industria basado en el mercado interno por aquel orientado hacia afuera. El desplazamiento del anterior modelo se constata por la elevación del coeficiente real de importaciones a PIB a la tasa anual del 13.5% en 1983-87, en tanto que de la emergencia del esquema exportador da cuenta el sorprendente incremento del 42.5% anual en la proporción, también cuantificada sobre valores constantes, de las ventas externas con respecto al valor agregado.

Pese al alentador desempeño de las exportaciones de productos automotrices, el carácter antisustitutivo de la nueva estrategia incrementó las filtraciones de demanda hacia el exterior de la economía, lo que junto con una demanda interna ya de por sí deprimida por la política de ajuste macroeconómico, determinó una tendencia de semiestancamiento para la industria, la cual registró una tasa media de incremento anual del 1.4% en términos reales de 1983 a 1987.

El crecimiento de las exportaciones de productos automotrices fue explosivo. En términos reales, se elevaron a la tasa media anual de 43.9%, cifra que supera en 20.2 puntos porcentuales la correspondiente al sector manufacturero, que fue del 23.7%.

Si bien el incremento real de las importaciones de productos automotrices fue más moderado que el de las exportaciones, con una tasa anual promedio del 14.9% en el mismo lapso, contrasta también de una manera notable con el decrecimiento del 1.1% registrado por el total de las manufacturas.

Como consecuencia del comportamiento del sector externo de la industria, la contribución de sus ventas al exterior en las exportaciones manufactureras, en términos nominales, se elevó del 13.1% en 1982 al 28.9% en 1987. En el caso de las importaciones, la participación de la industria se acrecentó del 6.1% en el primer año al 18.2% en el último.

No obstante el proceso de desustitución de importaciones experimentado por la industria, el significativo crecimiento de las exportaciones de productos automotrices determinó una sustancial mejoría en su saldo comercial, el cual pasó de -641.5 millones de dólares en 1982 a 2,185.5 millones en 1987.

Si bien no es posible desestimar el notable progreso de la industria automotriz en el ámbito de las exportaciones, conviene observar que la reversión del proceso sustitutivo limitó significativamente su alcance. De acuerdo con estimaciones realizadas por el autor, en el caso de que las importaciones automotrices hubieran evolucionado pari passu con el PIB de la industria (supuesto de sustitución nula) el saldo comercial acumulado en 1983-1987 habría sido de 8,239.4 millones de dólares en vez de los 5,145.5 millones que efectivamente registró, por lo que la desustitución contrajo el superávit estimado en un 60.3%. Con todo, el mejor desempeño del sector externo de esta rama de actividad económica en relación con el conjunto de las manufacturas se constata al observar que, en tanto que en 1982 el déficit comercial de aquella representaba el 3.6% del saldo negativo de

la balanza de mercancías de éstas, para 1987 el superávit automotriz fue superior en un 46.6% al (valor absoluto del) déficit de la industria de transformación.

1). La nueva política económica

Sobre la base de las inversiones en nuevas plantas, las que como se indicó anteriormente, se iniciaron a fines de los setentas como consecuencia del Decreto de 1977, el exitoso desenvolvimiento de las exportaciones de esta rama de actividad fue el resultado de medidas de carácter macroeconómico como la devaluación del tipo de cambio, la depresión salarial y la apertura comercial.

La devaluación de la moneda nacional provocó una depreciación del tipo real de cambio para esta industria específica del 43.5% en promedio para el período 1983-1988 en relación con el año de 1980. Por su parte, la relación salarial México/USA para el caso de las manufacturas cayó del 13.4% en 1983 al 9.5% en 1987 (véase el cuadro VI.7 más adelante). Por lo que se refiere a la apertura comercial, todo parece indicar que ella estuvo determinada por dos apreciaciones igualmente erróneas: i) la ilusión de ineficiencia; e ii) la creencia de que, para superar tal ineficiencia, la sustitución de importaciones debía de ser abandonada en forma definitiva.

Por lo que se refiere al inciso i), la política de liberalización comercial apoyó la promoción de exportaciones de la industria terminal vía desprotección de la supuestamente ineficiente rama de autopartes. Se pensaba que tal liberalización permitiría abatir los costos de producción de la industria terminal vía importaciones y, concomitantemente, elevar el nivel de eficiencia de la industria de autopartes mediante su exposición a la competencia externa.

En concordancia con lo anterior, durante el sexenio 1983-1988 la tasa de protección de la industria auxiliar se redujo debido tanto a la disminución de los aranceles como a la eliminación de los permisos de importación. Como consecuencia de ello, del primer trimestre de 1984 al primer trimestre de 1987 la tasa de protección nominal de la industria auxiliar cayó del 28% al 4%, en tanto que la tasa de protección efectiva se redujo del 41% al 28.14 (Olvera, 1989; y Ten Kate y de Mateo, 1989).

Por lo que concierne al inciso ii), el Decreto de 1983 y su reglamentación de 1983-1985 introdujeron una disposición de

política económica que marcó una reversión histórica en relación con la estrategia sustitutiva seguida desde 1962, pues por primera vez desde tal año determinaron la disminución del GIN obligatorio .

11). EL auge exportador

El vertiginoso crecimiento de las exportaciones totales de productos automotrices en el sexenio 1983-1988, a la tasa del 42.5% anual, fue impulsado fundamentalmente por el segmento de vehículos terminados, cuyas ventas externas registraron un incremento del 95.5% anual (véase cuadro VI.6). En contraste con lo anterior, los tres segmentos de componentes mayores y menores (motores, autopartes y maquilas automotrices), en conjunto, observaron un aumento inferior al del total de productos automotrices, con una tasa del 37.5% anual en promedio.

El mayor ritmo de expansión de las exportaciones de automóviles terminados sugiere que la política económica tuvo una cobertura diferencial, pues si bien la mayoría de las medidas tomadas beneficiaron a la totalidad de la industria, la disminución del GIN obligatorio únicamente estimuló las ventas externas de la etapa de ensamble.

Por lo que se refiere a la trayectoria seguida por las exportaciones totales de productos automotrices, en el trienio 1983-1985 se observa una desaceleración escalonada en su ritmo de expansión, el cual pasó del 90.9% al 59.5% y al 5.1% respectivamente. Tal decrecimiento gradual se explica fundamentalmente por el curso simétrico seguido por el ensamble de vehículos en USA, cuyas tasas de crecimiento cayeron del 31.6% en 1983 al 16.8% en 1984 y 6.2% en 1985. Otros factores de menor importancia que explican la pérdida de dinamismo de las exportaciones de la industria fueron la apreciación del tipo real de cambio a la tasa anual del 4.7% en 1983-1985, así como la evolución desfavorable de la relación salarial México/USA que pasó del 13.4% en 1983 al 14.2% en promedio para 1984-1985 (véase el cuadro VI.7).

El repunte de las exportaciones del total de productos automotrices que tuvo lugar en el trienio 1986-1988, en que crecieron al 33.2% anual contra el 5.1% correspondiente a 1985, se realizó en un contexto de recesión del ensamble de automotores en USA, que en 1987 registró una contracción del 4.0% con respecto a 1985. Una explicación inicial de este plausible desenvolvimiento de las exportaciones mexicanas de tales productos consiste en la mayor competitividad de las mismas inducida por la devaluación del tipo real de cambio y la depresión salarial. En 1986-1988 el

CUADRO VI.6**EXPORTACIONES DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ**

Tasas medias de crecimiento anual sobre dólares corrientes en porcentos

	1983	1984	1985	1983-85	1986-88	1983-88
1. Automóviles	64.0	8.6	-2.3	23.4	167.6	95.5
2. Motores	181.4	63.0	5.7	83.4	9.6	46.5
3. Autopartes	6.8	50.3	-11.0	25.7	25.4	25.4
4. Maquilas	67.5	66.5	9.7	47.9	33.4	40.7
5. Componentes mayores y me- nores (2+3+4) ^a	95.2	59.9	1.5	52.2	22.8	37.5
Total	90.9	59.5	5.1	51.8	33.2	42.5

^a Promedio simple.

FUENTE: INEGI, Estadísticas del comercio exterior de México y La industria maquiladora de exportación.

tipo de cambio real se depreció en un 10.4% en promedio en relación con 1983-1985, en tanto que la proporción salarial México/USA cayó en un 30.9% de 1983-1985 a 1986-1987.

Un análisis de mayor desagregación arroja alguna luz adicional sobre esta recuperación a contrapelo de las exportaciones de productos automotrices en 1986-1988.

Como se observa en el cuadro VI.6, los dos grandes segmentos de la industria --automóviles por una parte y componentes mayores y menores por otra-- observaron un distinto patrón en el curso de sus ventas al exterior. El crecimiento de las exportaciones de los segmentos no terminales (motores, autopartes y maquilas) observó una desaceleración en 1986-1988 en relación con 1983-1985. Para el conjunto de estos productos la tasa de crecimiento anual de sus ventas al exterior se contrajo del 52.2% en el

C U A D R O VI.7

FACTORES RELACIONADOS CON LAS EXPORTACIONES
DE PRODUCTOS AUTOMOTRICES

	(1)	(2)	(3)	(4)	
	EXPORTACIONES DE PRODUCTOS AUTOMOTRICES ^a (%)	VEHICULOS ENSAMBLADOS EN USA ^b (%)	INDICE DEL TIPO REAL DE CAMBIO ^c 1980 = 100	SALARIOS-HORA EN DOLARES ^d	
				MEXICO	USA
1982	-	-	154.2	ND	-
1983	90.9	31.6	151.5	1.18	8.32
1984	59.5	16.8	126.1	1.36	9.19
1985	5.1	6.2	131.6	1.30	9.53
1986	40.1	-	170.6	0.93	9.73
1987	39.7	-4.0 ^d	151.3	0.94	9.91
1988	19.9	-	129.9	ND	10.17

^a Tasas de crecimiento.

^b Con respecto a 1985.

^c Se calculó con base los índices de precios de la industria automotriz en México y en USA.

^d En las manufacturas.

FUENTE: (1) Ver cuadro VI.6; (2) INEGI, Agenda estadística, varios años; (3) Calculados por el autor con base en datos de BANXICO y del Informe Económico del presidente de los Estados Unidos; (4) PARA MEXICO: INEGI, México en el mundo; PARA USA: FMI, Estadísticas financieras internacionales.

primer trienio al 22.8% en el segundo. En contraste con ello, el segmento de automóviles mostró un incremento en el ritmo de expansión de sus exportaciones, el cual pasó del 23.4% al 167.6% respectivamente. Este patrón de crecimiento del segmento de automóviles parece confirmar la afirmación que se hizo anteriormente en el sentido de que la industria terminal, además de beneficiarse con las políticas económicas que incidieron sobre todos los segmentos (devaluación, apertura comercial, etc.), se vio favorecida más que aquellos en virtud de la baja del GIN obligatorio.

En otro orden de ideas, conviene observar que, por lo que respecta a las exportaciones, de todos los segmentos de la industria, el de autopartes es el más rezagado. Tal afirmación se fundamenta, en primer lugar, en el hecho de que en el período 1983-1988 el segmento de autopartes aportó la menor cuota de exportaciones al total de la industria, con 10.3%, contra 13.8% para automóviles, 32.8% para motores y 43.1% para maquilas. En segundo lugar, desde una perspectiva dinámica, las exportaciones del segmento de autopartes fueron las de más lento crecimiento, con el 25.4% anual, contra el 40.7% para maquilas, 46.5% para motores y 95.5% para automóviles.

Al parecer, el diferencial de competitividad externa existente entre el segmento de autopartes y los otros tres se halla en relación inversa con el GIN. Los segmentos con menor GIN (30% para automóviles; 50% para motores y 1% para maquilas) son los que muestran el mejor desenvolvimiento en el mercado externo, en tanto que la industria nacional de autopartes, con un GIN de 80-90% (Olvera, 1989) observó el más pobre desempeño exportador.

Pese a lo anterior, conviene hacer dos precisiones. En primer lugar, que la tasa de crecimiento de las exportaciones del segmento de autopartes del 25.4% para el período 1983-1988, si bien resulta baja respecto de los otros segmentos automotrices, es similar a la del conjunto de las manufacturas (25.8%), por lo que no debe subestimarse. En segundo lugar, que el ritmo de crecimiento de las ventas externas de este segmento fue el más estable en el período 1983-1988. De 1983-1985 a 1986-88 no mostró una aceleración, como fue el caso de los automóviles, pero tampoco una pérdida de dinamismo, como ocurrió en los segmentos de motores y maquilas, sino que mantuvo una tasa de incremento media similar en ambos trienios (25.7% en el primero y 25.4% en el segundo).

Puesto que la menor competitividad externa de la industria auxiliar encuentra parte de su explicación en los elevados costos de sus insumos intermedios nacionales (acero, aluminio, cobre, bronce, plomo, vidrio, plástico, etc.), se infiere que una eventual reducción significativa en su GIN hubiese provocado una trayectoria ascendente en el ritmo de expansión de sus ventas externas. Pero lo que importa destacar es que, pese a que ello no ocurrió, la industria de autopartes no experimentó una desaceleración en el crecimiento de sus exportaciones, que fue lo que sucedió en los segmentos de motores y maquilas.

De acuerdo con lo anterior, el desempeño exportador de la industria de autopartes, si bien más moderado que el de los otros tres segmentos automotrices, fue relativamente exitoso por cuanto es

similar al del conjunto de las manufacturas. Junto a lo anterior, dicha industria se compara favorablemente con los otros tres segmentos por cuanto posee el GIN mayor. Por otra parte, en el segundo trienio dicha industria mantuvo un ritmo de crecimiento estable en sus exportaciones, lo que demuestra su mejor desempeño en relación con los segmentos de motores y maquilas. Pero si bien tal estabilidad resulta desfavorable en comparación con la aceleración registrada por el segmento de automóviles, también es necesario considerar que en este último caso la rama terminal sacrificó el GIN, lo que no ocurrió (o por lo menos no de una manera tan marcada) en la industria de autopartes.

En breve, mientras que la rama auxiliar constituye un ejemplo de dinamismo exportador razonablemente elevado y estable en un contexto de conexiones interindustriales robustas, los otros tres segmentos automotrices --y en particular los de automóviles terminados y maquilas-- se caracterizan por un crecimiento explosivo pero intermitente que apunta hacia una dirección bien conocida: la de una economía de enclave.

iii). Sustitución de importaciones en reversa

En 1983-1988 las importaciones totales de productos automotrices registraron un ritmo anual de expansión del 21.5% (véase el cuadro VI.8), cifra superior tanto al 13.1% de las manufacturas como al 12.4% de las compras totales al exterior. Este rápido crecimiento de las compras externas de productos automotrices en un contexto de estancamiento del PIB de esta rama de actividad económica, determinó la desustitución de importaciones a que se hizo referencia anteriormente. A su vez, la reversión del proceso sustitutivo fue uno de los pre-requisitos del dinamismo de las exportaciones.

En efecto, la aceleración de la tasa de incremento anual de las exportaciones de vehículos terminados de 1983-1985 a 1986-1988 a que se hizo referencia anteriormente, estuvo acompañada por un aumento del ritmo anual de crecimiento de las importaciones de material de ensamble para automóviles, el que se elevó del -2.9% en el primer trienio al 60.1% en el segundo. Si bien calculada sobre valores constantes esta última cifra se reduce al 56.8%, dado que el PIB de la industria de autopartes se incrementó al 0.8% anual en términos reales, se infiere que la disminución del GIN obligatorio para las unidades de exportación indujo un proceso de desustitución en la rama auxiliar.

C U A D R O VI.8

IMPORTACIONES DE PRODUCTOS AUTOMOTRICES
 Tasas medias de crecimiento anual sobre dólares corrientes
 en porcentos

	1983-85	1986-88	1983-88
1. Automóviles	39.1	23.0	31.1
2. Camiones	76.5	23.5	60.0
3. Material de ensamble para automóviles	-2.9	60.1	28.6
4. Refacciones	27.5	37.2	32.4
5. Motores y sus partes para automóviles	20.4	4.1	12.3
6. Remolques no automáticos para vehículos	1,124.8	-23.1	550.8
7. Insumos intermedios para maquilas	59.7	34.5	47.1
Total	37.1	30.6	21.5

FUENTE: Misma del cuadro VI.6.

Pero la disminución del nivel de integración nacional de la industria automotriz no se limitó a la etapa de ensamble, pues el ascenso de las maquiladoras redujo también el GIN en el conjunto del área de fabricación de partes y componentes. Ello ocurrió porque si bien la industria nacional de autopartes tiene un GIN de 80-90%, en el caso de las maquiladoras la proporción de insumos nacionales a importados no llega al 1%. Además, hay que considerar que de 1982 a 1987 el peso del valor agregado de las maquiladoras en el total de partes y componentes se elevó del 1% al 4.8%, y en el caso del valor bruto de la producción las cifras correspondientes fueron del 19% y 95% respectivamente.

Pero si bien en el caso de la etapa de ensamble la caída del GIN tuvo efectos estimulantes sobre el ritmo de crecimiento de las importaciones de productos correspondientes a la fase anterior de la cadena productiva (rama auxiliar), en otros segmentos fue

precisamente la elevada magnitud del GIN la que --en un contexto de apertura comercial-- provocó el curso explosivo de las compras al exterior y la subsecuente desustitución de importaciones. Esta relación directa entre GIN elevado y crecimiento rápido de las importaciones, que evoca una menor competitividad respecto del exterior en las ramas de actividad con mayores eslabonamientos "hacia atrás", es clara en los segmentos de remolques y camiones de carga, que registraron las mayores tasas de crecimiento anual en sus compras al exterior en 1983-1988, con el 550.8% y el 60.0% respectivamente (véase de nuevo el cuadro VI.8).

Por otra parte, la trayectoria de las importaciones de automóviles terminados y de insumos para maquilas responde a una causalidad opuesta. En tanto que las compras al exterior de automóviles continuaron dependiendo de las variaciones del PIB nacional, las importaciones de insumos intermedios para las maquiladoras son una función del ensamble de vehículos en USA. Así, la tasa de crecimiento media de las importaciones de automóviles, que se redujo del 39.1% al 23.0% de 1983-1985 a 1986-1988, se relaciona en forma directa con la evolución del PIB global de México, cuyo ritmo de expansión anual cayó del 0.7% al -0.4% respectivamente. En cambio, la reducción de la tasa de crecimiento de las importaciones de insumos para maquilas del 59.7% al 34.5% del primer al segundo trienio se explica por el curso seguido por las exportaciones de las maquiladoras, cuyo ritmo de incremento cayó del 47.9% al 33.4% respectivamente. A su vez, estas últimas cifras encuentran su fundamento la trayectoria seguida por el ensamble de vehículos en USA.

Si se considera que en 1983-1988 las importaciones de insumos para las maquiladoras representaron el 50.4% del total de las compras al exterior de productos automotrices, se comprenderá que para este período el conjunto del sector automotriz estableció un engranaje con la economía norteamericana que ha transformado ya su mecánica de funcionamiento. En esta nueva etapa a la que ha llegado la industria, la trayectoria de sus importaciones no está ya determinada fundamentalmente por su propia conformación y dinámica estructural, sino que en gran parte depende de las características y evolución de la economía norteamericana. Si esta inferencia se relaciona con la disminución del GIN, entonces se comprenderá que la industria ha avanzado por un camino de mayor integración externa vía menores relaciones interindustriales endógenas. Y si a esto se agrega la persistente elevación del coeficiente de importaciones, se concluye que la dinamización de la economía norteamericana --si bien tiene un efecto de arrastre sobre las exportaciones mexicanas-- difícilmente puede impulsar hacia arriba el ritmo de crecimiento del producto automotriz mexicano.

D. EL PERIODO RECIENTE

En años recientes entró en vigor la liberalización de las importaciones de automóviles terminados, los que ahora ingresan a nuestro país a través de las empresas de montaje. Con el propósito de evitar que las importaciones de autos atenten contra el saldo exterior, las ensambladoras fueron obligadas a cubrir las con un monto de exportaciones de automóviles equivalente a 2.5 veces sus compras externas en 1991, dos veces en 1992-1993 y 1.75 veces en 1994. En adición a lo anterior, para abatir los costos de producción de las unidades destinadas al mercado interno y hacerlas más competitivas respecto de las importadas, se ha decretado la disminución de su GIN obligatorio del 60% al 36% (Flores, 1990).

Las anteriores medidas de política económica buscan ajustar la industria automotriz mexicana al esquema de globalización mundial que hoy día se impulsa (fabricación en cada país de aquellas partes, componentes o unidades terminadas en las cuales posea mayores ventajas comparativas). El costo para nuestro país lo constituye, de nuevo, su desintegración interindustrial. Las tendencias apuntan hacia una industria cada vez más engranada al mercado mundial, básicamente al norteamericano, pero notablemente desestructurada hacia el interior. Apuntan, en breve, hacia una "catedral en el desierto".

Con el propósito de examinar las anteriores afirmaciones, se corrieron dos regresiones. Una de ellas hace depender la tasa de crecimiento del valor agregado de la industria de autopartes (excluyendo la industria maquiladora), de la tasa de crecimiento del valor agregado de la industria automotriz terminal. En tales circunstancias, la R^2 resultó ser la siguiente:

PERIODO	R^2
1981-1993	0.7880
1981-1987	0.8513
1987-1993	0.5284

FUENTE: Elaborado con cifras del INEGI,
Sistema de cuentas nacionales de
México.

La otra coloca a las importaciones de autopartes como una función del valor agregado de la industria terminal. Los resultados se

presentan a continuación:

PERIODO	R ²
1980-1992	0.9725
1980-1987	0.6178
1987-1992	0.9940

FUENTE: Elaborado con cifras del INEGI, Sistema de Cuentas nacionales de México y Estadísticas del comercio exterior de México.

Como puede apreciarse, la reducción del coeficiente de correlación para el período posterior a 1987 en el caso de la industria nacional de autopartes, coincide con el aumento de tal indicador para el caso de las importaciones de autopartes, lo que sugiere una desarticulación creciente de la industria automotriz terminal "hacia adentro", así como su mayor dependencia con respecto al exterior.

Conviene observar, por otra parte, que contrariamente a lo que ocurrió en 1983-1987, en que bajo condiciones de semiestancamiento la industria registró un superávit comercial que para este último año acumuló 5,145.5 millones de dólares, en el período de recuperación 1988-1993 tal saldo se torna persistentemente negativo, acumulándose un déficit de 3,857.5 miles de dólares en los cinco años (INEGI, 1994).

El déficit de este último período resulta difícil de entender si se tiene en cuenta no sólo que durante el mismo las exportaciones automotrices totales crecieron a un ritmo anual medio del 20.3% (INEGI, 1994), sino, además, que la participación de las ventas al exterior con respecto a la producción de la industria terminal se mantuvo por encima del 50% año con año.

En las circunstancias descritas, la explicación del déficit parece estar asociada al curso de las importaciones, y particularmente de aquellas de autopartes, pues éstas, que crecieron al 26.9% anual en promedio en 1988-1992, representaron el 73.8% de total de las compras de productos automotrices al exterior en el mismo lapso (INEGI, 1994).

De lo anterior se deduce que, pese a la política de promoción de exportaciones aplicada desde principios de los ochentas, para

finés de dicha década y principios de los noventas, la industria aún no generaba las divisas requeridas por su propio crecimiento. Lo cierto es que, en virtud de tal política, la industria sí genera más divisas, pero necesita un monto aún mayor de las mismas para crecer. Si se piensa en los obstáculos al crecimiento, a principios de los noventas la industria no sólo no se encontraba en el punto de partida de la estrategia neoclásica, sino que se había agrandado aún más la restricción externa.

E. IMPLICACIONES DEL ESQUEMA EXPORTADOR

El desenvolvimiento del modelo exportador en la industria automotriz hace evidente su no complementariedad con el esquema de sustitución de importaciones que prevaleció hasta fines de los setentas. En realidad, el vertiginoso crecimiento de las exportaciones de los achentas tuvo como precondition la reversión del proceso sustitutivo, lo que ha provocado la atenuación gradual y sistemática del liderazgo que sobre la economía en su conjunto ejerció esta rama de actividad económica. Si bien el dinamismo de las ventas al exterior ha tenido efectos positivos sobre las cuentas externas --efectos que también se redujeron debido a la desustitución-- su impacto sobre el producto y el ingreso nacional resulta endeble. El debilitamiento de las conexiones "hacia atrás" de la industria, que se explica por la caída de los GIN, otorga cada vez más a su eventual efecto de arrastre el carácter de una mera ilusión estadística. Si bien el impacto-divisas de las exportaciones ha podido en algunos años desempeñar el papel de lubricante del crecimiento económico global, cada vez se ha acrecentado más la ausencia de un mecanismo de transmisión que conecte el motor de las ventas externas con el dispositivo de desplazamiento.

En el contexto anterior, la precariedad de la estrategia exportadora consiste en que la misma ha tendido a devastar las difíciles conquistas logradas en un largo periodo de industrialización sustitutiva, en aras de un vertiginoso e inestable crecimiento de las ventas externas. Posiblemente, con una estrategia menos ortodoxa hubiera sido factible lograr un crecimiento razonable y sostenido de las exportaciones sin dismantelar la compleja red de conexiones interindustriales y sin deteriorar el liderazgo macroeconómico que esta rama de actividad ejercía via conexiones "hacia atrás". Esto fue lo que ocurrió --si bien como un fenómeno espontáneo y no como un objetivo perseguido-- con la industria auxiliar. Si este hubiese sido el caso para el conjunto de la industria, el sostenimiento por lo menos al mismo nivel del coeficiente de importaciones y de los GIN habrían optimizado el efecto-ingreso y el efecto-divisas de este más moderado ritmo de crecimiento exportador.

En la medida en que el esquema exportador no se ha erigido sobre los cimientos industriales creados por el proceso sustitutivo, sino que ha tendido a desintegrar el tejido de relaciones interramales, ha tenido que engranarse con la economía norteamericana. Hoy día la mecánica de su funcionamiento y los resortes de su dinámica dependen en gran parte de las características y de la expansión de aquel país.

CAPITULO VII

LA INDUSTRIA NAVAL

En la década 1974-1984 Corea del Sur conquistó uno de los lugares más destacados del mundo en el terreno de la producción de embarcaciones mayores. Como se aprecia en el cuadro VII.1, si bien en el año de 1974 sólo el 2.8 % del total de pedidos de nuevas embarcaciones eran captados por Corea del Sur, para 1984 este país ocupaba ya el segundo lugar a escala mundial, con el 17.4% de aquéllos. El éxito de Sudcorea en esta rama de actividad económica resulta aún más encomiable si se considera, en primer lugar, que la casi totalidad de su producción se destinó al mercado externo y, en segundo lugar, que en el decenio mencionado la industria naval enfrentó una de las crisis más profundas de la historia a nivel internacional. Así, en el cuadro VII.1 se advierte que de 1974 a 1982 la demanda mundial cayó de 28,370 toneladas brutas de registro (TBR) a 11,232 TBR, estimándose que para 1984 sería de 16,069 TBR.

C U A D R O VII.1

INDUSTRIA NAVAL
Nuevas órdenes de producción de embarcaciones
a nivel mundial, 1974-1984

	TOTAL MUNDIAL	JAPON	COREA DEL SUR	COMUNIDAD ECON. EUROPEA	COMECON	RESTO DEL MUNDO
	Miles de TBR	%	%	%	%	%
1974	28,370	38.4	2.8	27.0	2.9	28.9
1976	12,937	56.0	2.5	10.6	10.0	21.0
1978	8,026	43.2	3.7	14.9	11.5	26.7
1980	18,969	52.7	9.0	12.1	4.2	22.0
1982	11,232	49.7	9.6	13.5	9.4	17.8
1984	16,069 ^a	55.9	17.4	10.0	2.5	14.2
1986	nd	37.1	18.9	8.9	8.2	26.9

TBR.- Toneladas brutas de registro.

a.- Cifra estimada.

nd.- No disponible.

FUENTE: Alice H. Amsden, Asisa's next giant, New York, Oxford University Press, 1989, p. 270.

Casi paralelamente a Corea del Sur, México se embarcó también en la década de los setentas en una aventura de industrialización naval. La puesta en marcha de este proyecto, así como su ulterior desenvolvimiento, ha sido el resultado de dos vertientes teóricas. Una de ellas --la que propugnaba por la sustitución de importaciones-- consideraba que México atravesaba por una coyuntura mundial única e invaluable para iniciar el desarrollo de su industria naval mayor, pues en tanto que a nivel internacional dicha actividad enfrentaba una demanda deprimida y un exceso de capacidad, el desarrollo económico de nuestro país requería de una cantidad de embarcaciones que por sí misma aseguraba el despegue de esta rama. En el polo opuesto, la corriente neoclásica sostenía que, dada la caída de los precios de las embarcaciones a nivel mundial, era el momento oportuno para fortalecer la marina mercante y la flota pesquera nacionales a través de un amplio programa de importación.

En este capítulo se estudia el desenvolvimiento de la industria naval mayor de México desde el momento mismo de su despegue. En el apartado A se examina el impacto de la estrategia petrolera sobre el desarrollo de de esta rama de actividad económica. En el apartado B se hace un recuento del grado de desarrollo de esta industria, así como de aquellas otras actividades asociadas a ella, como son la marina mercante y la pesca. En el apartado C se cuantifica el costo que para nuestro país tiene el subdesarrollo de esta industria. En el apartado D se examinan las potencialidades de desarrollo de esta rama de actividad. Finalmente, en el apartado E se hace un recuento de la evolución reciente de la industria.

A. LA INDUSTRIA NAVAL EN EL CONTEXTO DE LA ESTRATEGIA PETROLERA

En el sexenio 1977-1982 la industria naval mexicana recibió un importante apoyo estatal que marcó un punto de ruptura con su trayectoria anterior. Antes del sexenio mencionado la industria nacional de construcción naval producía casi exclusivamente pequeñas embarcaciones pesqueras; su capacidad de producción de este tipo de buques se limitaba a embarcaciones no mayores de 50 metros de eslora. Por lo que toca a su capacidad de construcción de barcos de trabajo y servicio, tales como remolcadores y chalanes, ésta aún era más reducida en cuanto a variedad y volumen.

Con la creación de la moderna industria paraestatal de construcción naval mayor a fines de los setentas y principios de los ochentas, se hizo posible fabricar en México prácticamente todos los tipos de buques que requiere nuestro país.

Entre los factores que propiciaron la creación de la industria paraestatal destacan, por un lado, el sustancial incremento de la demanda de embarcaciones registrado a fines de los setentas y principios de los ochentas y, por otro lado, la decisión gubernamental de adoptar una política de sustitución de importaciones a efecto de encausar parte de aquella demanda acrecentada hacia el mercado interno.

La demanda de buques de carga se elevó notablemente debido al aumento del transporte marítimo registrado en el periodo 1978--1981 en virtud de la estrategia petrolera. Tal estrategia ejerció un impacto directo en el transporte de fluidos. Como consecuencia de ello, la tasa de crecimiento media anual de este último se incrementó del 12.1% en 1971-1977 al 40.0% en 1978--1981 (véase el cuadro VII.2).

Por otra parte, puesto que el auge petrolero provocó una aceleración del crecimiento de la economía en su conjunto, aquél tuvo un efecto de arrastre indirecto sobre el tráfico marítimo de graneles y de carga general. Gracias al auge petrolero, la tasa media anual de crecimiento del PIB de México se elevó del 5.8% para el periodo 1971-1977 al 8.4% para 1978-1981. A su vez, la aceleración del crecimiento económico repercutió en el aumento de la tasa media anual de incremento del tráfico marítimo de graneles del 4.2% en 1971-1977 al 8.8% en 1978-1981; en el caso del transporte de carga general, su tasa de crecimiento se elevó del 6.0% al 25.5% respectivamente.

Así pues, el auge petrolero de México puso en evidencia el atraso de su industria naval. Por tal motivo, parte de los recursos captados a través de la exportación de hidrocarburos se utilizaron en la construcción de los astilleros susceptibles de emplearse en la fabricación del tipo de buques necesarios para satisfacer en alguna medida los requerimientos de la propia estrategia petrolera.

Pero si bien es cierto que la orientación de la demanda doméstica hacia el mercado interno, al igual que la construcción de tales astilleros, exigió un enorme esfuerzo institucional, ello parecía marcar el inicio de una nueva era: la de fabricación de embarcaciones mayores y de mayor complejidad en plantas industriales nacionales, caracterizadas por un elevado nivel tecnológico.

Por lo que concierne a los esfuerzos gubernamentales enfocados en esta dirección, en el sexenio 1977-1982 la industria naval mexicana recibió un impulso estatal sin precedentes.

CUADRO VII.2

PIB Y TRANSPORTE MARITIMO (DE ALTURA Y CABOTAJE)
DE MÉXICO, 1971-1981

Tasas medias de crecimiento anual en porcentos

AÑOS	PIB ^a	TRANSPORTE		MARITIMO ^b	
		FLUIDOS	GRANELES	CARGA GENERAL	TOTAL CARGA
1971	4.2	8.0	5.7	8.4	7.1
1972	8.5	12.5	10.6	5.1	11.1
1973	8.4	20.0	7.5	14.0	14.4
1974	6.1	18.9	12.7	8.3	15.6
1975	5.6	34.8	- 3.3	- 0.9	17.9
1976	4.2	1.8	- 7.1	- 1.9	- 1.2
1977	3.4	-11.2	3.1	9.2	2.4
1978	8.2	83.9	7.2	58.2	53.7
1979	9.2	35.2	14.5	- 1.1	27.2
1980	8.3	35.1	14.4	24.8	29.7
1981	7.9	5.7	- 0.7	20.1	5.2
Promedios:					
1971-1977	5.8	12.1	4.2	6.0	9.6
1978-1981	8.4	40.0	8.8	25.5	28.9

^a Sobre valores reales.^b Sobre toneladas.

FUENTE: PIB: INEGI, Sistema de cuentas nacionales de México; TRANSPORTE MARITIMO: Comisión Nacional Coordinadora de la Industria Naval, La marina mercante latinoamericana, la nacional y el transporte marítimo de México, 1984, Tomo 2, p. 364.

En el terreno económico, se ha estimado que el Estado invirtió una cantidad aproximada de 11 mil millones de pesos en la creación de Astilleros Unidos de Veracruz (AUVER) y de Astilleros

Unidos de Mazatlán (AUMAZ), así como en la ampliación y readecuación de Construcciones Navales de Guaymas (CONAGUSA) y Astilleros Unidos de Ensenada (AUENSA). Con el propósito de estar en posibilidades de ponderar lo que significa dicho monto de inversión, debemos mencionar que la misma, valuada a precios de 1986, era equivalente a 8.5 veces el PIB de la rama 580 (Construcción y Reparación de Embarcaciones y Aeronaves) de ese mismo año.

Al finalizar la construcción de AUVER se estaba ya en posibilidades de fabricar nacionalmente buques-tanque de hasta 80,000 Toneladas de Peso Muerto (TPM), capacidad que corresponde con la del barco tipo "Panamax", que es la embarcación de mayor dimensión susceptible de cruzar el Canal de Panamá.

Con el objeto de dar una idea de la magnitud de este astillero, conviene indicar que de acuerdo con los programas oficiales, a partir de 1984 AUVER debería procesar 35 mil toneladas anuales de acero, contra aproximadamente 10 mil toneladas susceptibles de ser procesadas a plena capacidad por todos los restantes astilleros nacionales.

La serie de apoyos y estímulos concedidos a la industria naval incidió favorablemente sobre el dinamismo de su producto interno bruto. Así, en tanto que en el período 1971-1975 la tasa de crecimiento anual media del PIB naval fue de 2.9%, en el lapso 1976-1982 se eleva en 15.0 puntos porcentuales al ascender al 17.9%.

La anterior observación se constata al advertir que, si se coteja el ritmo de crecimiento del PIB de la industria naval con el correspondiente a las industrias automotriz y de ferrocarriles, así como con el de la economía en su conjunto, resulta: .

- i). Que en el período 1971-1975 el PIB de la industria naval es el de menor dinamismo: 2.9% contra 16.0% en automóviles, 10.2% en ferrocarriles y 6.6% para el PIB agregado.
- ii). Que en el lapso 1976-1982 el ritmo de crecimiento del PIB de la industria naval se eleva considerablemente hasta alcanzar el 17.9%, tasa que supera en 12.1 al de automóviles (5.8%), en 11.9 puntos al de ferrocarriles (6.0%), y también en 12.1 puntos al de la economía en su conjunto (5.8%).

Como consecuencia de la notable aceleración del crecimiento del producto de las actividades de construcción y reparación de embarcaciones en el lapso 1976-1982, su tasa media de crecimiento durante todo el período 1971-1982, que fue del 11.7%, superó el ritmo de expansión tanto del PIB de la industria automotriz (que fue de 10.1%), como del correspondiente a la industria de ferrocarriles (7.7%) y de la economía nacional (6.1%) (INEGI, Varios años).

Con el propósito de asegurar un desenvolvimiento ulterior exitoso para esta rama de actividad económica, en el año de 1981 se expidió el Programa de Fomento para la Industria Naval, donde se establecía la aplicación de una compleja y variada política de desarrollo hacia la industria que, entre otras cosas, contemplaba el establecimiento de un esquema adecuado de protección comercial, la estructuración de un programa de construcción de embarcaciones que hiciera posible el máximo aprovechamiento de las capacidades productivas de los astilleros nacionales, y el otorgamiento de recursos crediticios a los armadores (demandantes) para la adquisición de embarcaciones (DOF, 1981).

Pero si bien la extensa gama de apoyos gubernamentales aseguraron el despegue de la industria de construcción naval mayor, la situación de crisis económica que sobrevino como consecuencia del agotamiento de la estrategia petrolera condujo a un debilitamiento de la política de fomento, antes de que la industria hubiese alcanzado un nivel de desarrollo a partir del cual fuera capaz de crecer con base en sus propias capacidades internas.

El enorme impulso estatal otorgado a la industria naval, concebido como uno de los aspectos prioritarios del proyecto petrolero en el cual se inspiró, cedió ante la profundidad de la crisis. En los años posteriores a 1982 su desenvolvimiento fue responsabilidad de la estrategia neoclásica.

B. EL SUBDESARROLLO DE LA INDUSTRIA

Pese al enorme progreso observado por esta rama de actividad como consecuencia del fuerte apoyo estatal recibido en el período 1977-1982, el bajo punto de partida en que se encontraba determinó que, al igual que en la década de los setenta, en la primera mitad de los ochentas esta industria observara todavía un nivel de desarrollo relativo marcadamente insuficiente.

El subdesarrollo de la industria naval se asociaba con el rezago tanto de la marina mercante como con el de las actividades pesqueras.

El insuficiente desarrollo de la marina mercante mexicana en el contexto internacional se constata, en primer lugar, al advertir la escasa importancia de la flota nacional en relación con el total mundial. En el año de 1982 la flota mexicana, con 545 barcos y 1.3 millones de toneladas brutas de registro (TBR), participaba en el total mundial con el 0.73% de embarcaciones y el 0.30% del tonelaje (Construnaves, 1983).

No obstante la importancia de México como productor y exportador de hidrocarburos, y pese a la preponderancia de su flota petrolera dentro de la marina mercante (3.7 millones de toneladas de peso muerto contra un total de 5.0 millones de TFM, o sea el 73.4%), en 1982 dicha flota no figuraba entre las 15 mayores del mundo.¹

En el contexto latinoamericano, en 1982 la flota mercante mexicana, con 1.3 millones de TBR, absorbía el 9.3% del total regional. Le superaba Argentina, con 2.3 millones de TBR y una participación del 16.8%; y Brasil, con 5.7 millones de TBR y una proporción del 42.3% respecto del total.

Por lo que toca a su flota petrolera, en el año mencionado México se encontraba por abajo de Brasil y casi en igualdad de condiciones con Argentina. Brasil, con 1.8 millones de TBR y una proporción del 41.9% en el total regional, ocupaba el primer lugar en Latinoamérica. México y Argentina poseían una flota de 782 mil y 758 mil TBR respectivamente; su contribución al total era de 17.7% y del 17.2% en el mismo orden (CNCIN, 1984).

El insuficiente desarrollo de la industria también coincidía con el rezago de las actividades pesqueras nacionales. Por un lado, tal rezago se hacía evidente al constatar que, no obstante la considerable extensión del litoral nacional (10 mil kilómetros aproximadamente), de acuerdo al volumen de captura México ocupaba un lugar de escasa importancia en el contexto internacional.

¹ Las 15 flotas petroleras más grandes del mundo en 1982, en orden decreciente de importancia, correspondieron a los siguientes países: 1) Liberia; 2) Japón; 3) Grecia; 4) Noruega; 5) Reino Unido; 6) Panamá; 7) Estados Unidos; 8) Francia; 9) España; 10) Italia; 11) Rusia; 12) Arabia Saudita; 13) Alemania; 14) Singapur; 15) Dinamarca (Construnaves, 1983).

Así, por ejemplo, de un total de 30 países en el año de 1973, el volumen de la explotación pesquera nacional era inferior a la de 27 de ellos, entre los cuales se encontraba Perú, Chile, Vietnam y Sudáfrica. No obstante la elevada tasa de crecimiento anual de la captura pesquera en México en el período 1973-1978 --que fue del 11.4% en promedio, una de las más altas del mundo--, en este último año nuestro país apenas ocupaba el lugar número 21 en el contexto internacional (INEGI, 1981).

En el ámbito nacional la pesca evidenciaba también un rezago considerable respecto de las demás actividades económicas. En el lapso 1970-1979 la participación del PIB pesquero respecto del PIB total, que fue del 0.1% durante todos los años del período, fue siempre inferior a la correspondiente a las demás actividades económicas (Banamex).²

Por otra parte, el rezago de la industria naval se manifestaba en los planos tecnológico-productivo, en los grados de integración nacional y en el escaso avance logrado por la misma en el proceso de sustitución de importaciones.

A principios de los ochentas, la industria naval mexicana mostraba una marcada dualidad: 4 grandes astilleros paraestatales (AUVER, AUMAZ, CONAGUSA y AUENSA), que absorbían más del 90% de la capacidad de producción total de esta rama de actividad, coexistían con multitud de pequeñas plantas privadas (alrededor de 90), cuya producción anual a régimen (plena capacidad) se ha estimado en aproximadamente 17,514 toneladas de acero. Esta enorme diferencia que mediaba entre los astilleros paraestatales y privados adquiere mayores dimensiones si se considera que estos últimos no se encontraban en posibilidades de fabricar barcos de carga.

La dualidad a que nos referimos anteriormente se manifestaba también al interior del grupo de astilleros privados, pues 25 de ellos eran responsables de más del 90% de la producción de este estrato. Esto significa que en la industria subsistían alrededor de 67 astilleros marginales cuya aportación al producto de la rama resultaba insignificante.

² Las actividades económicas a que se hace referencia en el texto son las siguientes: 1) Agricultura; 2) Ganadería; 3) Silvicultura; 4) Minería; 5) Petróleo; 6) Petroquímica; 7) Manufacturas; 8) Construcción; 9) Electricidad; 10) Comercio; 11) Comunicaciones y Transportes; 12) Gobierno; 12) Otros Servicios.

Bajo una óptica tecnológica resaltaba el nivel precario, artesanal, de los astilleros privados. Como una muestra de este rezago tecnológico se ha observado que en 1980 existía una marcada discordancia entre la capacidad de procesamiento de acero y la capacidad de alistamiento, que excedía a la primera en un 55%.

El rezago tecnológico prevaleciente en el sector privado de la industria, además de sus implicaciones negativas en cuanto a costos y precios, calidades y plazos de entrega, limitaba severamente la flexibilidad de la gama de productos posibles de ofertarse. En tales condiciones, dada la artesanal especialización histórica de estos astilleros en la fabricación de barcos camaroneros --que en 1970-1980 sumaron 1,231 embarcaciones, equivalentes al 97.0% de su producción total-- resultaba difícil intentar diversificar la gama de productos en el corto plazo (CNCIN, 1982).

El insuficiente desarrollo de la industria naval mexicana queda en evidencia también cuando se compara el peso relativo de la industria de México con el que representa en otros países latinoamericanos.

A nivel internacional, de acuerdo con la información proporcionada por Lloyd's Register of Shipping, en el año de 1982 la industria naval mexicana entregó 15 buques equivalentes a 3,721 TBR. Tales cantidades representan respectivamente el 0.65% y el 0.03% del número total de embarcaciones y del total de TBR entregadas mundialmente. (La diferencia entre estas dos proporciones se debe a que en México el peso promedio por embarcación, de 248 TBR, era mucho menor que la media mundial de 7,275 TBR).

Según la misma fuente de información, en 1982 Brasil entregó 49 embarcaciones, con un peso promedio de 10,211 TBR. Por su parte, aunque Argentina entregó sólo 12 embarcaciones, su peso medio, de 13,493 TBR, fue mucho mayor que el de México (Construnaves, 1983).

Por otra parte, los grados de integración nacional alcanzados por la industria naval a principios de los ochentas no resultaban satisfactorios. El más alto coeficiente de integración de la gama de productos existente correspondía al buque camaronero de 72 pies de eslora, embarcación en la que se ha especializado casi en forma exclusiva esta industria, en que las partes y componentes de origen nacional representan el 72.70% del total de las mismas. Por su parte, los grados de integración nacional del remolcador de 2,100 BHP de potencia y del buque tanque de 44 mil TPM eran, respectivamente, del 34.88% y 40.82%.

Conviene observar que el Programa de Fomento para la Industria Naval de 1981 aceptó como mínimo un grado de integración del 75% para el barco camaronero, del 40% para el remolcador y del 57% para el buque-tanque.

A manera de ilustración, se menciona que, de acuerdo con el Decreto de Fomento respectivo, los grados mínimos de integración nacional aceptados en la industria automotriz para ese mismo año, eran de 85% para camiones y tractores agrícolas y de 90% para tractocamiones y autobuses integrales (DOF, 1977).

La elevada proporción de partes y componentes extranjeros empleados en la producción de embarcaciones se reflejaba en un alto coeficiente técnico de importaciones (relación de insumos intermedios importados a producción bruta).

No obstante que en el año de 1970 el coeficiente técnico de importaciones de la industria naval era bastante reducido (del 4.75%), para el año de 1975 se elevó al 10.68%. Este último coeficiente se encontraba entre los tres más altos dentro de las siete ramas productoras de bienes de capital y era superior al de las cinco ramas restantes (véase el cuadro VII.3).

Los bajos grados de integración nacional con que trabajaba la industria naval terminal, aunados a una demanda fluctuante de partes y componentes, obstaculizaban la formación y desarrollo de una industria auxiliar en México.

Hasta la fecha, esta industria auxiliar no ha alcanzado todavía un nivel de excelencia tecnológica que le permita proporcionar a los astilleros los insumos que estos requieren en condiciones de calidad y con plazos de entrega oportunos y garantizados.

En realidad --y salvo excepciones-- no existe una industria auxiliar especializada. Mas bien se trata de una serie de establecimientos, muchos de ellos pequeños y casi artesanales, capaces de proveer de insumos y partes a la industria naval, pero que no se orientan a producir regularmente para la misma.

El rezago de la industria se evidencia también en el escaso éxito mostrado por ella en el proceso de sustitución de importaciones de productos terminados.

CUADRO VII.3

COEFICIENTES TECNICOS DE IMPORTACION DE LAS RAMAS PRODUCTORAS DE BIENES DE CAPITAL
En Porcientos

RAMAS	COEFICIENTES
49 Productos Metálicos Estructurales	1.77
50 Otros Productos Metálicos	9.72
51 Maquinaria y Equipo no Eléctrico	7.97
52 Maquinaria y Aparatos Eléctricos	4.87
54 Equipos y Accesorios Electrónicos	3.95
56 Vehículos Automóviles	28.64
58 Otros Equipos y Material de Transporte	12.86
5801 Construcción y Reparación de Embarcaciones	10.68

FUENTE: INEGI, Matriz de insumo-producto de México de 1975; para la identificación de las ramas productoras de bienes de capital se tomó como base NAFINSA-ONUDI, México: una estrategia para desarrollar la industria de bienes de capital, México, 1977.

Expresado de otra manera, el modelo sustitutivo --concebido como el motor de la industrialización en el periodo de posguerra-- tuvo un débil efecto sobre esta rama de actividad económica. Tal hecho lo hace patente su elevado coeficiente de importaciones a oferta total.

Con base en la Matriz de insumo-producto de México se calcularon los coeficientes de importación de 1970 y 1975 de las 72 ramas de actividad económica que integran dicha matriz. Las actividades de Construcción y Reparación de Embarcaciones se encuentran clasificadas dentro de la rama 58, Equipo y Material de Transporte; pero esta misma rama incluye también las actividades de Construcción y Reparación de Equipo Ferroviario y las correspondientes a Otro Material de Transporte (Motocicletas, Bicicletas y Vehículos de Tracción Animal).

No obstante el grado de agregación de la rama 58, llama la atención que tanto en el año de 1970 como en el de 1975 ella muestra el más elevado coeficiente de importaciones en relación con todas las demás actividades económicas (66.7% y 67.9% respec-

tivamente).

C. EL DEFICIT DE LA INDUSTRIA NAVAL Y SUS CONSECUENCIAS SOBRE EL GASTO DE DIVISAS

Una característica fundamental de la industria naval en la década de los setentas y principios de los ochentas es que ella era deficitaria, cuestión que se aprecia fácilmente cuando se compara la demanda de construcción y reparación naval, con la oferta que la industria era capaz de proporcionar. Este déficit tenía graves consecuencias. En particular, se traducía en la necesidad de comprar y arrendar embarcaciones en el extranjero, pagar fletes marítimos al exterior y seguros, así como recurrir también al extranjero para obtener los servicios de reparación necesarios para mantener en buenas condiciones la flota mercante. La salida de divisas por estos conceptos, especialmente por pago de fletes, adquiría dimensiones enormes.

La insuficiencia de la oferta nacional de embarcaciones en relación con la demanda interna determinaba un saldo negativo en su balance exterior. En el cuadro VII.4 se observa la evolución de sus exportaciones, de sus importaciones y de su saldo externo. Como puede apreciarse, durante todos los años del período que va de 1971 a 1983, así como durante el primer semestre de 1984, el saldo de la balanza comercial de la industria naval es negativo. El saldo acumulado arroja un déficit de 601.1 millones de dólares.

No obstante lo anterior, las cifras que aparecen en el cuadro VII.4 subestiman la fuga de divisas a que da lugar la insuficiencia de la oferta interna de barcos, pues hacen caso omiso de los pagos al exterior efectuados por concepto de arrendamiento de buques, fletes marítimos, reparación de embarcaciones y seguros.

En el cuadro VII.5 se presenta la fuga de divisas por concepto de fletes marítimos. Como se puede apreciar, la salida de divisas por este concepto se eleva de 162.2 millones de dólares en 1971 a 1,268.1 millones en 1983, o sea en 7.8 veces. En todo el período que va de 1971 al primer semestre de 1984 la salida de divisas fue de 10,248.6 millones de dólares.

Por otra parte, los pagos de fletes al exterior muestran ser superiores a los pagos que se originan en importaciones de embarcaciones. En el primer semestre de 1984 los primeros resultaron ser 1,625.5 veces mayores que los últimos. Durante todo el

C U A D R O VII.4**BALANZA COMERCIAL DE LA INDUSTRIA NAVAL, 1971-1984**

Millones de Dólares

Años	Importaciones	Exportaciones	Saldo
1971	2.0	0.9	- 1.1
1972	18.0	3.4	- 14.6
1973	32.7	3.3	- 29.4
1974	119.5	2.1	-117.4
1975	44.0	2.0	- 42.0
1976	37.4	0.9	- 36.5
1977	104.0	5.6	- 98.4
1978	76.3	4.7	- 71.6
1979	170.1	1.5	- 168.6
1980	5.4	ns	- 5.4
1981	13.6	2.8	- 10.8
1982	4.3	0.3	- 4.0
1983	1.1	0.2	- 0.9
1984 ^a	0.4	ns	- 0.4
Totales	628.8	27.7	- 601.1

^a Primer semestre.FUENTE: INEGI, Anuario estadístico de comercio exterior; e IMCE, microfíms.

lapso considerado los fletes, que como se indicó suman 10,248.6 millones de dólares, equivalen a 16.3 veces el monto de las importaciones efectuadas, que fueron de 628.8 millones de dólares.

La insuficiente oferta interna de embarcaciones ha dado lugar, también, a que muchos armadores renten buques del extranjero. En el cuadro VII.6 se presenta la salida de divisas que provoca el arrendamiento de embarcaciones mayores y menores. Como puede advertirse, en el periodo que va de 1971 al primer semestre de 1984, el monto de las rentas pagadas al extranjero, que fue de 2,848.4 millones de dólares, es igual a 4.5 veces las importaciones, que son de 628.8 millones de dólares.

C U A D R O V I I . 5**ESTIMACION DE PAGOS DE FLETES MARITIMOS AL EXTERIOR
1971-1984**

Años	Pagos de fletes al exterior (Millones de dólares) ^a	Fletes/importaciones
1971	162.2	81.1
1972	212.8	11.8
1973	298.6	9.1
1974	324.5	2.7
1975	402.7	9.2
1976	395.4	10.6
1977	578.8	5.6
1978	816.5	10.7
1979	1,055.0	6.2
1980	1,384.4	256.3
1981	1,462.2	107.5
1982	1,237.2	287.7
1983	1,268.1	1,152.8
1984 ^b	650.2	1,625.5
Totales	10,248.6	16.3

^a Cifras estimadas con base en el tonelaje total anual del comercio exterior de México por vía marítima. A los totales anuales se les dedujo la parte del tráfico a cargo de la marina mercante nacional, tanto a través de la flota propia como de la rentada. El diferencial resultante --que corresponde al comercio exterior de México por vía marítima sujeto al pago de flete al extranjero-- fue valuado de acuerdo con las tarifas anuales prevaletientes en el período.

^b Primer semestre.

FUENTES: Comisión Nacional Coordinadora de la Industria Naval, La marina mercante latinoamericana, la nacional y el transporte marítimo de México, Vol. I, pp. 167, 394, Vol. II, p. 314; Drewry, Shipping Consultant, LTD., Dry Bulk Carrier Operating Costs: Past, Present and Future, Londres, 1984, p. 33.

Otro determinante de la fuga de divisas provocada por el rezago de la industria naval tiene su origen en la insuficiente oferta interna de reparación naval. En el cuadro VII.7 se estima la cantidad de dinero que fue absorbida por este concepto en el período que se inicia en 1971 y concluye en el primer semestre de 1984.

En realidad, los pagos al exterior por este concepto son relati-

CUADRO VII.6

ESTIMACION DE PAGOS AL EXTERIOR POR CONCEPTO
DE RENTA DE EMBARCACIONES, 1971-1984

Años	Rentas pagadas (Millones de dólares) ^a	Rentas/Importaciones
1971	17.4	8.7
1972	20.8	1.2
1973	28.8	0.9
1974	34.7	0.3
1975	43.0	1.0
1976	42.1	1.1
1977	59.4	0.6
1978	88.2	1.2
1979	123.3	0.7
1980	385.0	71.3
1981	450.5	33.1
1982	578.2	134.5
1983	631.5	574.1
1984 ^b	345.5	863.8
Totales	2,848.4	4.5

^a La renta correspondiente a embarcaciones mayores se calculó del modo siguiente: las cantidades anuales de TPM rentadas se obtuvieron aplicando al tonelaje total de comercio exterior de México por vía marítima, la proporción de TPM rentadas en 1983. El tonelaje anual rentado se convirtió en buques prototipo de 38.5 miles de TPM, el cual resulta de la proporción (total TPM rentadas/número de buques rentados) en 1983. Al número de buques prototipo rentados anualmente se le asignó una renta mensual en función de su costo promedio de alquiler en 1982. La renta de embarcaciones menores se estimó con base en el exceso de las rentas totales respecto de los alquileres de buques mayores que registró FEMEX en 1983.

^b Primer semestre.

FUENTE: La marina mercante latinoamericana, Vol. I., pp. 167 y 186.

vamente bajos. Como se puede apreciar en el cuadro mencionado, entre 1971 y 1983 son inferiores al monto correspondiente a importación de embarcaciones. En todo el período considerado las salidas de divisas por tal concepto se estima que fue de 15.2 millones de dólares, los cuales representan el 2.4% de la cantidad que absorbieron las importaciones.

C U A A D R O V I I . 7**ESTIMACION DE PAGOS AL EXTERIOR POR CONCEPTO DE
REPARACION DE EMBARCACIONES, 1971-1984**

Años	Pagos (Millones de dólares) ^a	% respecto de las importaciones
1971	0.3	15.0
1972	0.3	1.7
1973	0.4	1.2
1974	0.4	0.3
1975	0.5	1.1
1976	0.5	1.3
1977	0.6	0.6
1978	0.9	1.2
1979	1.1	0.6
1980	1.4	25.9
1981	1.8	13.2
1982	2.1	48.8
1983	2.4	219.2
1984 ^b	2.5	625.0
Totales	15.2	2.4

^a Estimados con base en el número de buques que integran la flota mercante nacional. El total de buques reparados anual mente en el exterior se extrapola a partir de la información proporcionada por una encuesta efectuada a 18 compañías navieras mexicanas en 1985. Las reparaciones efectuadas en el extranjero se valoraron en función de los precios prevalecientes en ALMER.

^b Primer semestre.

FUENTE: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Estadísticas de la Dirección General de Marina Mercante, varios años; y Astilleros Unidos, S.A., Dirección de Comercialización, Investigación de campo, 1985.

Finalmente, en el cuadro VII.8 se estima el pago de seguros al extranjero asociados al comercio exterior de mercancías de México por vía marítima, que se lleva a cabo en embarcaciones extranjeras³. Como puede observarse en el cuadro citado, el pago

³ El transporte marítimo que se lleva a cabo a través de buques no nacionales suele dar lugar al pago de seguros a compañías extranjeras. Véase la llamada ^a del cuadro VII.8.

C U A D R O V I I . 8**ESTIMACION DE PAGOS AL EXTERIOR POR CONCEPTO DE
SEGUROS POR EL TRANSPORTE MARITIMO DE MERCANCIAS
1971-1984**

Años	Pagos de seguros marítimos (Millones de dólares) ^a	Seguro/importaciones
1971	28.5	14.3
1972	37.4	2.1
1973	55.9	1.7
1974	80.1	0.7
1975	98.7	2.2
1976	104.5	2.8
1977	131.2	1.3
1978	193.7	2.5
1979	287.3	1.7
1980	477.0	88.3
1981	633.6	46.6
1982	228.6	53.2
1983	254.4	231.3
1984 ^b	139.0	347.5
Totales	2,749.9	4.4

^a La estimación tuvo como base el valor de las importaciones y exportaciones de México por vía marítima efectuadas por compañías navieras extranjeras. En el cálculo subyace el supuesto de que la totalidad del comercio exterior realizado a través de navieras extranjeras estaba sujeto al pago de seguros en el exterior. Al valor de dicho comercio se le aplicó una tasa convencional del 2% por concepto de seguros.

^b Primer semestre.

FUENTE: INEGI, Sistema de cuentas nacionales de México.

de seguros al extranjero durante el período que se examina absorbe una cantidad de divisas de 2,749.9 millones de dólares, equivalente a 4.4 veces el monto de las importaciones de embarcaciones efectuadas en el mismo lapso.

Con base en la información de los cuadros anteriores se ha elaborado el cuadro VII.9, que cuantifica el peso de la salida

total de divisas a que dio lugar la insuficiencia de la oferta interna de la industria naval, en relación con las importaciones totales del país y con las compras al exterior de bienes de capital.

CUADRO VII.9

ESTIMACION DEL IMPACTO MACROECONOMICO DE LA SALIDA DE DIVISAS PROVOCADA POR LA INSUFICIENCIA INTERNA DE ENBARCACIONES, 1971-1984*

Millones de dólares y Porcentajes

AÑO	IMPORTACIONES TOTALES DE MEXICO	RELACION PORCENTUAL RESPECTO DE LAS IMPORTACIONES TOTALES					IMPORTACIONES DE BIENES DE CAP. DE MEXICO	RELACION % RESPECTO DE LAS IMP. DE B. DE CAP. DE MEXICO						
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)		
1971	2405	N S	6.7	0.7	N S	1.2	8.4	478	0.3	25.2	2.4	N S	4.1	30.0
1972	2829	0.6	7.8	0.7	N S	1.3	10.1	893	2.1	24.9	2.4	N S	4.4	33.8
1973	3948	0.8	7.6	0.7	N S	1.4	10.3	1074	3.0	27.8	2.7	N S	5.2	38.7
1974	4087	2.0	5.4	0.8	N S	1.3	9.3	1348	8.7	23.7	2.8	N S	5.9	40.8
1975	4380	0.7	4.1	0.7	N S	1.8	9.0	1919	2.3	21.0	2.2	N S	5.1	30.6
1976	3885	0.6	4.7	0.7	N S	1.8	9.8	1798	2.1	22.0	2.3	N S	3.8	32.3
1977	3887	1.8	9.8	1.0	N S	2.2	14.8	1456	7.1	38.8	4.1	N S	9.0	60.0
1978	8337	0.9	9.8	1.1	N S	2.3	14.1	2019	3.8	40.4	4.4	N S	9.6	88.2
1979	12890	1.4	8.4	1.0	N S	2.3	27.2	3737	4.4	28.2	3.3	N S	7.7	45.8
1980	19359	N S	7.1	3.0	N S	2.4	11.5	3349	N S	28.9	7.2	N S	8.9	42.0
SUBTOTAL														
1971-1980	74101	0.8	7.6	1.1	N S	2.0	11.8	20271	3.0	27.8	4.2	N S	7.4	42.4
1981	25248	N S	6.0	1.9	N S	2.8	10.3	7473	0.2	19.1	5.9	N S	8.3	33.8
1982	8383	N S	14.8	6.9	N S	2.7	24.4	2689	0.2	44.5	21.7	N S	8.7	77.0
1983	9030	N S	14.0	7.0	N S	2.8	23.8	2884	N S	44.3	22.0	N S	8.9	78.2
1984	4743	N S	13.7	7.3	N S	2.9	23.9	1511	N S	43.0	22.9	N S	9.2	75.3
SUBTOTAL														
1981-1984	44444	N S	9.9	4.3	N S	2.7	16.9	14707	0.1	31.4	13.6	N S	8.5	53.6
TOTAL														
1971-1984	120545	0.8	8.3	2.3	N S	2.3	13.4	34978	1.8	29.3	8.1	N S	7.9	47.1

* PRIMER SEMESTRE DE 1984.

- (1) IMPORTACION DE ENBARCACIONES.
 (2) PAGO DE FLETES MARITIMOS AL EXTERIOR.
 (3) PAGO DE RENTAS A QUE DA LUGAR EL USO DE ENBARCACIONES EXTRANJERAS.
 (4) REPARACION DE BUQUES NACIONALES EN ASTILLEROS EXTRANJEROS.
 (5) PAGO DE SEGUROS POR EL TRANSPORTE MARITIMO DE MERCANCIAS.
 N S NO SIGNIFICATIVO.

FUENTE: INEGI, SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES DE MEXICO; Y CUADROS III AL VII.

El cuadro deja en evidencia el enorme impacto negativo que tenía esta rama sobre el comercio exterior del país. De 1971 a 1980 la salida de divisas asociada con el déficit de la industria naval representó el 11.5% de la salida total de divisas por concepto de importaciones y el 42.4% de las divisas que se gastaron en importación de bienes de capital. Este era precisamente el costo en que debía incurrir el país debido al rezago de la industria naval nacional.

En el período que va de 1981 al primer semestre de 1984, el

impacto de la fuga de divisas asociada a la industria naval sobre las importaciones totales y de bienes de capital se elevó significativamente. En el caso de las importaciones totales, la proporción de la salida de divisas respecto de éstas ascendió al 16.9%. En el caso de las importaciones de bienes de capital, la fuga de divisas se elevó al 53.6%.

El aumento de la participación de la fuga de divisas respecto de las importaciones de bienes de capital en 1981-1984 en relación con 1971-1980 se explica básicamente por la elevación de los pagos de rentas (en 9.4 puntos porcentuales) y fletes (3.6 puntos porcentuales). La caída relativa de las importaciones de embarcaciones del 3.0% en 1971-1980 al 0.1% en 1981-1984 fue más que compensada por el pago de estos dos servicios sustitutos.

D. POTENCIALIDADES DE LA INDUSTRIA

Pero si bien es verdad que el rezago de la industria naval tenía graves efectos sobre el gasto de divisas de nuestro país, también es cierto que el enorme déficit interno de embarcaciones proporcionaba a México la oportunidad de profundizar en su desarrollo industrial. Como se indicó al inicio de este capítulo, en una época caracterizada por la sobreoferta a escala mundial de embarcaciones, el contar con una enorme demanda interna no satisfecha por la industria nacional abría a México la posibilidad de instaurar una estrategia exitosa de industrialización sustitutiva en esta rama de actividad económica.

La aplicación de una estrategia sustitutiva en esta rama, además de mejorar sustancialmente el balance de divisas de nuestro país, hubiese tenido importantes repercusiones internas.

Por lo que se refiere a las potencialidades de la industria naval para atender al mercado interno, un estudio de la demanda y de la oferta para el periodo 1981-1992 demuestra que, con base en la capacidad instalada existente a principios de los ochentas, era posible reducir considerablemente el déficit de la producción nacional de embarcaciones, optimizando la operación de los astilleros mediante la determinación de una mezcla de productos plausible. De acuerdo con dicho estudio, el balance global entre la demanda interna y la oferta nacional para los tres segmentos de embarcaciones (de carga, pesqueras, y de trabajo y servicio) mostró que la industria naval estaba en condiciones de producir 3,325 buques, cantidad que representa el 77.1% de la demanda total estimada de 4,311 unidades (CNCIN, 1982 [al]). Esto significa que a principios de los ochentas, los beneficios derivados del despegue de la industria tenían un costo menor, pues no se

requerían inversiones en capital fijo.

Con el propósito de ponderar el impacto macroeconómico económico de la industria naval mayor, se elaboró un modelo matemático de tipo matricial. El modelo tuvo como objetivo "re-integrar" esta rama de actividad --con sus características muy específicas-- a la matriz de insumo-producto de México. Para tal fin, se recalcularon los coeficientes técnicos con base en la información contable e ingenieril de la empresa AUSA, que era la controladora de los astilleros paraestatales AUVER, AUMAZ, AUENSA y CONAGUSA. Los coeficientes de requisitos indirectos fueron tomados de la Matriz de insumo-producto de México. Así, en los cuadros del VII.10 al VII.13 se presentan los efectos económicos de la producción de cuatro embarcaciones prototipo: 1) un buque tanque de 44,000 TPM; 2) un buque granelero de 22,000 TPM; 3) un remolcador de 2,100 BHP de potencia; y 4) un arrastrero de 72 metros de eslora.

El cuadro VII.10 muestra los efectos directos de la producción naval, es decir, el impacto de ésta sobre las variables de la propia industria. Por su parte, el cuadro VII.11 cuantifica los efectos indirectos de la producción de las embarcaciones prototipo. Puede observarse que el arrastrero es el que tiene mayores efectos indirectos sobre la producción (1.92). Es decir, por cada embarcación de este tipo, el resto de la economía aumenta su nivel de producción en una cantidad similar (0.92). El de menor impacto es el arrastrero.

En términos de importaciones la situación es similar. Por cada dólar de insumos importados directamente para producir el remolcador, se requieren 11 centavos de dólar como materias primas de origen importado por parte de otras actividades económicas. El arrastrero demandaría menores necesidades indirectas de divisas.

En relación a las remuneraciones, el mayor impacto indirecto lo tiene el arrastrero, y el menor sería el tanquero.

Con respecto de los impuestos indirectos netos de subsidios, la mayor recuperación indirecta la tiene el tanquero. Con el superávit de operación sucede algo similar.

Finalmente, el impacto sobre la ocupación resulta notable: por cada unidad de empleo directo, se requieren 4.3 de empleo indirecto para el remolcador, 3.09 para el granelero, 2.73 para el arrastrero y 2.46 para el tanquero.

CUADRO VII.10**EFFECTOS DIRECTOS**
Millones de pesos

	EMBARCACIONES PROTOTIPO			
	TANQUERO	GRANELERO	ARRASTRERO	REMOLCADOR
Consumo intermedio nacional	2,809.70	2,625.57	152.46	369.71
Consumo intermedio importado	2,486.33	2,660.16	175.58	213.34
Consumo intermedio total	5,296.03	5,285.73	328.04	583.05
Remuneraciones	688.95	516.73	32.43	54.03
Superávit bruto de operación	991.27	1,839.60	63.51	-53.68
Impuestos indirectos menos subsidios	-697.63	-764.21	-42.40	0.0
Valor agregado	928.59	1,592.12	53.54	0.35
Valor Bruto de la producción	6,278.62	6,877.85	381.58	583.40
Empleo	545	409	27	45

FUENTE: Elaboración propia con base en los datos de Astilleros Unidos, S.A.

CUADRO VII.11**COEFICIENTES DE EFFECTOS INDIRECTOS POR UNIDAD DE EMBARCACION PROTOTIPO**
(Efectos totales/Efectos directos)

	EMBARCACIONES PROTOTIPO			
	Tanquero	Granelero	Arrastrero	Remolcador
Producción	1.64	1.56	1.55	1.92
Importaciones	1.07	1.08	1.05	1.11
Remuneraciones	2.10	2.31	2.32	2.83
Imp. ind. - subs.	0.87	0.88	0.88	--
Superávit bruto de operación	1.84	1.47	1.62	--
Empleo	3.46	4.09	3.73	5.30

FUENTE: Misma del cuadro VII.10

Por otra parte, en el cuadro VII.12 se presentan los resultados de un ejercicio relacionado con el saldo externo. La conclusión más significativa es que, en el caso del tanquero y del granelero, el precio de la embarcación adquirida en el exterior supera al importe de los insumos de origen importado empleados directa e indirectamente en la producción nacional. El ahorro de divisas procedente de la sustitución de importaciones resulta de mayor magnitud en el caso del tanquero.

CUADRO VII.12

BALDO EXTERNO POR UNIDAD DE EMBARCACION
Millones de dólares

	EMBARCACION PROTOTIPO			
	TANQUERO	GRANELERO	ARRASTRERO	REMOLCADOR
<u>DIVISAS NECESARIAS</u>				
PARA:				
1) Importar	23.10	16.30	--	--
2) Producir internamente	12.43	13.30	0.88	1.07
AHORRO DE DIVISAS	10.67	3.00	--	--

FLENTE: Misma del cuadro VII.10.

Finalmente, por lo que concierne al saldo público, el cuadro VII.13 muestra las recuperaciones fiscales por cada tipo de embarcación. El propósito de este cuadro es estimar los efectos fiscales totales de la construcción de embarcaciones.

En principio, es cierto que el gobierno federal entregaba un subsidio a la industria naval mayor. Sin embargo, no se ha evaluado con precisión las recuperaciones fiscales a que da lugar la propia industria. Estas recuperaciones obviamente disminuyen el déficit fiscal provocado por la construcción de embarcaciones. Si bien los subsidios indirectos netos de subsidios de esta rama de actividad son cifras negativas, existen diferentes conceptos que involucran ingresos para el sector público:

i) En primer lugar, se tiene a los ingresos públicos por concepto de impuestos directos (impuesto sobre la renta) que recaen sobre

CUADRO VII.13**SALDO PUBLICO POR UNIDAD DE PROTOTIPO**
(Millones de pesos)

	EMBARCACION PROTOTIPO			
	TANQUERO	GRANELERO	ARRASTRERO	REMOLCADOR
DIRECTOS:				
Imp. Indirectos				
menos Subsidios	-697.63	-764.21	-42.40	---
Imp. Directos	283.95	443.16	16.90	---
Total Industria	-413.68	-321.05	-25.50	---
INDUCIDOS:				
Imp. Indirectos				
menos Subsidios	90.69	91.71	5.09	---
Imp. Directos	258.22	256.03	12.98	---
Total Resto de la Economía	348.91	347.73	18.07	---
Total Contribución Industria	-64.76	26.68	-7.43	---

FUENTE: Misma del cuadro VII.10.

los ingresos directos generados por la industria: remuneraciones y superávit bruto de operación.

ii) En segundo término, se tiene a los ingresos públicos que se originan en los efectos indirectos sobre los ingresos derivados de la construcción de embarcaciones ("inducidos"): impuestos indirectos netos de subsidios inducidos e impuestos sobre los ingresos (remuneraciones y superávit bruto de operación), también inducidos.

Una vez considerado lo anterior, las recuperaciones fiscales totales mostradas en el cuadro VII.13 se sitúan entre el 80 y 90 por ciento de los impuestos indirectos netos de subsidios (en la práctica, subsidios netos) otorgados por el gobierno federal. En particular, la recuperación fiscal del tanquero es de 90.7%, 103.5 % para el granelero y de 82.5 % para el arrastrero.

En conjunto, el ejercicio realizado pone en evidencia que, con un costo menor en términos de déficit fiscal, la instrumentación de la estrategia sustitutiva hubiese beneficiado a nuestro país en varias formas: ahorrando divisas ante la alternativa de importación, fortaleciendo el carácter nacional de la marina mercante, reduciendo la fuga de divisas asociada al subdesarrollo de esta, elevando considerablemente el nivel de empleo y de la actividad económica en general, vía efectos directos y conexiones interindustriales y, finalmente, consolidando una nueva industria nacional.

E. LA EVOLUCION RECIENTE DE LA INDUSTRIA

Pese a los enormes beneficios que para el país representaba el desarrollo de esta rama de actividad, y no obstante sus alentadoras perspectivas para el periodo 1981-1992, lo cierto fue que desde 1983 la industria comenzó a resentir los efectos de la estrategia neoliberal. Una de sus manifestaciones más claras y de mayor gravedad fue el hecho de que el Programa de Fomento para la Industria naval de 1981 no se aplicara.

La no instrumentación de las disposiciones del Programa tuvo varias consecuencias, entre las que destacan: i) la desprotección comercial para esta rama naciente, a la que se obligó a competir con el exterior en ausencia de un programa de subsidios; ii) la ausencia de un esquema de financiamiento que contemplara tasas de interés y plazos de amortización competitivos internacionalmente; iii) la no concreción de un programa de producción que hiciera posible la producción a régimen.

La política de subsidios debería haber permitido a la industria cubrir la diferencia existente entre los costos directos nacionales y los costos directos potenciales. (Estos últimos serían aquellos en que se hubiese incurrido si los insumos nacionales tuvieran los mismos precios que aquellos disponibles en el mercado mundial; y si la mano de obra hubiera alcanzado los niveles de productividad promedio internacionales).

Por lo que se refiere al esquema de financiamiento, el alto costo promedio de las embarcaciones, así como el elevado monto de capital que se necesita para fabricarlas y los largos plazos de producción involucrados, son todos elementos que hacen que los costos financieros sean una proporción importante de los costos totales.

Justamente por la elevada proporción de estos costos en el total, la mayoría de los países en donde la industria naval está desarrollada y/o se desea proteger, ofrecen condiciones de financiamiento ventajosas para los armadores.

Por todo ello, la industria naval mexicana no podría tener condiciones de competitividad a menos que contase con un esquema de financiamiento adecuado.

No obstante la necesidad de prestar la atención debida a los problemas arriba mencionados --lo que en muchas otras industrias bastaría para acelerar su desarrollo--, en el caso de la industria naval ello resulta insuficiente.

En efecto, considerando las características propias de esta industria, es de esperarse que el aumento de la demanda interna provocado por la adopción de un sistema proteccionista, describa una trayectoria fluctuante. A manera de ilustración, en el cuadro VII.14 se muestran las tasas de crecimiento de las importaciones de embarcaciones, con las correspondientes a bienes de capital y

C U A D R O VII.14

TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO DE LAS IMPORTACIONES DE EMBARCACIONES, DE BIENES DE CAPITAL Y TOTALES 1972-1980 En porcientos

AÑOS	I M P O R T A C I O N E S		
	EMBARCACIONES	BIENES DE CAPITAL	TOTALES DE MEXICO
1972	806.9	22.3	17.4
1973	81.5	25.9	39.6
1974	65.8	27.4	53.4
1975	- 63.2	40.3	9.3
1976	5.1	15.8	11.0
1977	305.8	18.4	46.3
1978	- 26.0	39.8	42.6
1979	123.2	25.4	51.3
1980	- 96.8	44.0	56.3

FUENTE: INEGI. Sistema de cuentas nacionales de Mexico; y cuadro VII.4.

las totales de México para el período 1972-1980. Como se puede apreciar, la tasa de crecimiento de las importaciones de barcos observan fluctuaciones enormes, muy superiores a las correspondientes a importaciones de bienes de capital y al total de importaciones.

El curso inestable de la demanda de embarcaciones tiene importantes efectos negativos sobre los astilleros y la industria auxiliar. En el primer caso, las plantas productoras de embarcaciones alternan períodos de saturación y desocupación, por lo que jamás alcanzan el nivel de producción a régimen ni los costos asociados a ésta. En consecuencia, la economía nacional enfrentaría, respecto de esta rama, tanto costos elevados como cuellos de botella. Por su parte, la industria auxiliar estaría sujeta también a las mismas discontinuidades, lo que dificultaría su desarrollo.

Un segundo problema asociado al funcionamiento específico de la industria, de efectos similares al anterior, consiste en la amplitud de la gama de productos demandados. Tal hecho, como es fácil de comprender, incide negativamente sobre los procesos productivos y la productividad de los astilleros, por un lado. Por otro, agudiza las fluctuaciones de la demanda de partes y componentes. En tales condiciones, la reducida cantidad de insumos demandados por la industria terminal impide que sea rentable la operación de las plantas pertenecientes a la industria auxiliar.

La ponderación de los problemas asociados a las fluctuaciones de la demanda y a la gama de productos permite comprender la importancia para la industria de que se concretara un programa de producción estable de embarcaciones prototipo.

La no instrumentación de las medidas de política económica arriba mencionadas, en aras del libre juego de las fuerzas del mercado, tuvo un impacto desastroso en la industria naval paraestatal. En 1983-1985 AUVER y AUENSA no produjeron ninguna embarcación, pese a que la capacidad instalada anual era de 4 buques-tanque de 45,000 T.P.M. en el primero y de 12 atuneros de vara en el segundo; en AUGUSA sólo se construyeron 2 graneleros de 22,000 T.P.M., lo que representa un 33% de la capacidad instalada; finalmente, en AUMAZ se fabricaron 2 chalanes cuando su capacidad anual es de por lo menos 6 unidades de este tipo.

En 1986 los astilleros referidos no recibieron ninguna orden de construcción y para 1987 AUVER entregó el primer buque-tanque de

45,000 T.P.M. producido en México con un retraso de cerca de 2 años (según el programa de construcción, este buque debió concluirse en 2 años y medio) (Mauro, 1987; y Astillero Unidos, S.A., 1987)

Más allá del ámbito de la industria naval paraestatal, la rama de actividad en su conjunto se precipitó en una profunda recesión, pues el ritmo de crecimiento de su PIB fue del -7.3% anual en el período de 1983-92*. Como consecuencia de la recesión, la fuga de divisas asociada al subdesarrollo de la industria naval siguió una trayectoria exponencial. Así, el pago de fletes al exterior, que había sido de 161 millones de dólares en 1971, 401 millones en 1975, 1,388. millones en 1980 y 1,388 en 1983, se elevó a la exorbitante suma de 5,000 millones de dólares para 1995 (véase gráfica VII.1).⁸ Fue dentro de este contexto de profunda recesión y desequilibrio externo cuando los astilleros paraestatales sucumbieron ante el torbellino de la privatización.

La privatización de los astilleros paraestatales, en el contexto de la crisis y el abandono gubernamental, tuvo efectos desastrosos sobre la industria naval. Así, en el año de 1994 Astilleros Unidos de Veracruz (AUVER), que había sido privatizada en 1991, se declaró en quiebra.⁹ Para 1995, la industria naval en su conjunto sólo se encontraba fabricando un número muy limitado de embarcaciones pequeñas, la mayoría de ellas de fibra de vidrio, y aún así no se vendían. De los cerca de 12,000 trabajadores capacitados por AUVER a partir de su creación, sólo alrededor de

* La tasa anual de crecimiento de la industria que aparece en el texto corresponde a la rama "Construcción y Reparación de Embarcaciones y Aeronaves", la que para el período 1993-1992 fue la siguiente:

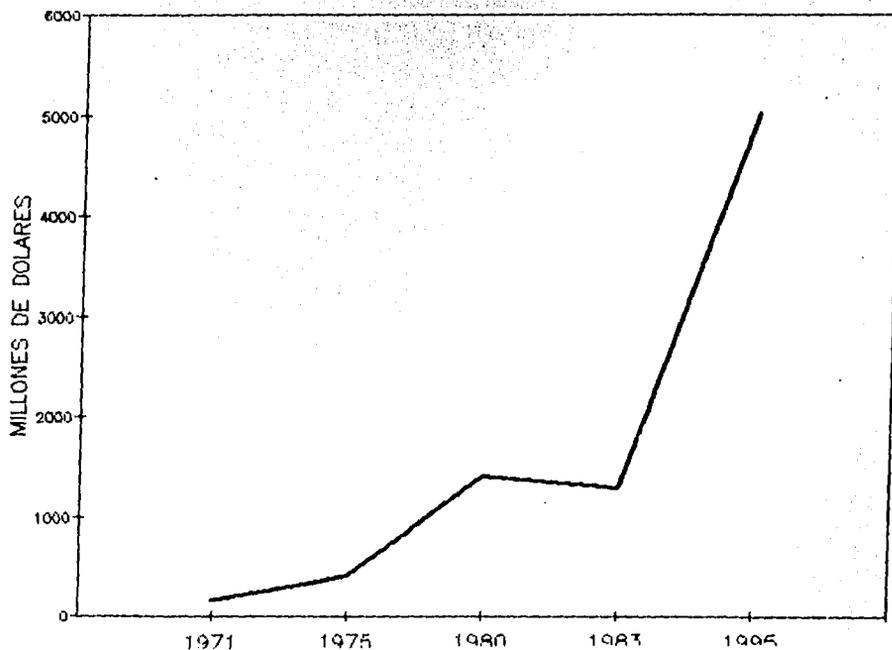
AÑOS	TASA DE CREC. (%)	AÑOS	TASA DE CREC. (%)
1983	-17.8	1988	- 0.8
1984	- 4.2	1989	-10.6
1985	-25.6	1990	- 0.4
1986	- 9.2	1991	24.8
1987	0.6	1992	-29.8

FUENTE: INEGI, Sistema de cuentas nacionales de México.

⁸ Las cifras de 1971, 1975, 1980 y 1983 se extrajeron del cuadro VII.9. La cifra correspondiente a 1995 reconoce como fuente La Jornada, 23/XI/95 y 31/XII/95; y El Universal, 7/VII/96

⁹ La Jornada, 6/XII/94.

GRAFICA VII.1
FUGA DE DIVISAS POR CONCEPTO DE
FLETES
1971-1995



150 continuaban trabajando en la industria naval.⁷ En una situación muy similar a esta industria, para 1986 la marina mercante mexicana registraba un nivel e desempleo del orden del 80%.⁸

⁷ La Jornada, 26/IX/95.

⁸ Proceso, 12/II/96.

CONCLUSIONES

1. En la etapa de despegue, los costos de producción de las industrias sustitutivas suelen ser superiores a los de aquellas maduras internacionalmente competitivas. Este diferencial se explica, entre otras cosas, por el costo de aprendizaje de las industrias nacientes, el cual debería reducirse con el transcurso del tiempo. Como consecuencia de tal disminución, al mayor costo de las etapas tempranas de desarrollo debería corresponder, como contrapartida, una situación inversa en la fase de madurez de la industria. La existencia, en la etapa avanzada de desarrollo de la industria, de un costo unitario menor al internacionalmente competitivo, que sea compensatorio del costo inicial de aprendizaje, es la condición económica que justifica la sustitución de importaciones.
2. El sector externo puede ejercer una influencia estimulante o depresora sobre el crecimiento económico. En las economías periféricas, la sustitución de importaciones aprovecha las potencialidades propulsoras del sector externo para acelerar el crecimiento vía factores de oferta y demanda. Bajo esta doble influencia, las filtraciones de demanda hacia el exterior de la economía que ocurren como consecuencia de la falta de capacidades productivas internas, deben interpretarse como captación de ahorro externo, el cual se traduce en equipo de capital adicional e insumos intermedios que posibilitan la ampliación del PIB; tal posibilidad se concreta cuando se recupera la demanda que se filtraba al exterior, asegurando de esta manera un nivel de aprovechamiento adecuado de la capacidad productiva ampliada. Paralelamente, esta recuperación de la demanda que se fugaba al exterior provoca un ahorro de divisas que tiende a contrarrestar el desequilibrio externo.
3. Por lo que se refiere a su forma específica de operar, la política sustitutiva empuja hacia arriba la tasa de protección. El aumento de esta, a su vez, induce la caída del coeficiente de importaciones. Finalmente, la disminución de este coeficiente --la cual se asocia con una expansión del aparato productivo, así como de la demanda necesaria para su aprovechamiento-- ejerce un impacto propulsor sobre el ingreso.
4. Por lo que concierne a la economía mexicana, la crisis de los setentas marcó un "punto de quiebre" de larga duración en su trayectoria.

Hasta antes de la década mencionada la estrategia de sustitución de importaciones tuvo efectos plausible sobre la economía. Entre ellos, destacan la industrialización --que asumio el papel de motor del crecimiento global--, el relativamente elevado ritmo de incremento del ingreso y el mantenimiento del desequilibrio externo dentro de límites compatibles con la expansión económica.

En contraste con lo anterior, la crisis de los setentas dio paso a un prolongado periodo caracterizado por la parálisis de la industrialización, la disminución del dinamismo macro-económico y la agudización de la tendencia al desequilibrio externo asociada al comportamiento de las importaciones.

5. La crisis de los setentas fue parcialmente provocada por el agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones. Ante tal agotamiento, la crisis de principios de los ochentas y el pobre desempeño de la economía en 1982-1994, así como la crisis financiera de 1994-1995, se explican por la ausencia de una nueva y adecuada estrategia de desarrollo.
6. Por lo que toca a la industria automotriz, en el periodo anterior a la década de los setentas la estrategia sustitutiva hizo posible que esta actividad observara una evolución relativamente exitosa. Así, la reducción del coeficiente de importaciones de la rama terminal y la elevación de su grado de integración nacional no sólo indujeron el despegue de la industria auxiliar, sino que dieron lugar a la reducción sostenida del déficit comercial del conjunto de esta industria como una proporción del total nacional.

Como consecuencia de lo anterior, para la década de los setentas la industria automotriz (incluida la de autopartes) no sólo producía más que cada una de las 47 restantes ramas manufactureras, sino que además, debido a sus extensos encadenamientos productivos, ejercía un papel líder en el crecimiento del sector manufacturero y del conjunto de la economía.

Al igual que en el conjunto del sector manufacturero, en la década de los setenta el proceso sustitutivo de importaciones comenzó a perder fuerza en la industria automotriz terminal. Tal hecho, aunado al proceso de liberalización comercial y a la aceleración del crecimiento económico registrados en la época del boom petrolero, tuvieron efectos

adversos sobre el saldo externo de la industria, que para 1980-1981 alcanzó magnitudes críticas.

Pese a que el proceso sustitutivo mostraba un carácter dinámico y estaba muy lejos aún de su fase de extinción en la industria de autopartes, a partir de 1983 las autoridades económicas reemplazaron esta estrategia de desarrollo por aquella orientada a las exportaciones para ambas ramas de actividad económica.

La estrategia orientada "hacia afuera" tuvo un impacto extraordinariamente positivo sobre las ventas al exterior. No obstante, el éxito exportador tuvo como pre-requisito la reversión de proceso de sustitución de importaciones. Como consecuencia de ello, el desempeño de esta industria, así como su papel en el conjunto de la economía, ha resultado poco afortunado.

7. Para el conjunto del sector manufacturero, el agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones fue provocado por la crisis de la política de protección.

Pese a que la estrategia sustitutiva gestó no sólo un significativo desarrollo, sino una verdadera transformación del sector industrial, ella no introdujo modificaciones en los instrumentos de política económica utilizados para tal fin. Salvo algunas alteraciones cuantitativas --necesarias pero insuficientes--, en la etapa avanzada de industrialización el proteccionismo continuó administrándose a través de los mismos instrumentos de siempre: permisos previos, precios oficiales y aranceles ad valorem.

Como consecuencia de lo anterior, la política de protección perdió su capacidad para inducir el reemplazo de las importaciones por producción nacional.

8. En el período 1970-1976 la crisis del herramental de aplicación de la estrategia sustitutiva provocó un divorcio entre los objetivos por ella perseguidos y la evolución de la economía. Así, pese a que las autoridades económicas continuaron aplicando dicha estrategia, los coeficientes de importaciones industriales registraron una desustitución.

La desustitución por autodesgaste del proteccionismo, a su vez, determinó una desaceleración del crecimiento económico

vía filtraciones de demanda hacia el exterior y restricción de balanza de pagos.

9. El estancamiento del sector agrario iniciado a mediados de los sesentas, si bien contribuyó al estallido de la crisis de los setentas vía balanza de pagos, no puede ser considerado como un efecto inexorable de la estrategia sustitutiva que, su vez, haya conducido a ésta a su autoextenuación, determinando su necesario reemplazo por otro esquema de desarrollo.

Para los neoclásicos, el deterioro del saldo comercial agropecuario sí constituye un factor inherente a la estrategia de sustitución de importaciones, pues se arguye que aquél fue provocado por el sesgo antiagrícola que --vía precios relativos-- acompaña a la política de protección industrial.

Pese a que el argumento anterior parece razonable, conviene observar que --en virtud de los bajos niveles de productividad asociados a las etapas tempranas de desarrollo--, la puesta en marcha de un proceso de industrialización involucra costos de producción relativamente elevados en el sector manufacturero. En el caso de México, estos mayores costos de producción se socializaron vía precios relativos, lo que probablemente ejerció un impacto negativo sobre el sector agrario. Pero ante tal situación, el Estado --intervencionista por definición-- debió haber instrumentado medidas encaminadas a distribuir equitativamente el ingreso ("la carga del desarrollo"), ya sea a través de la elevación de los precios de garantía, o bien mediante estímulos y apoyos directos al productor.

Así, bajo la anterior perspectiva la crisis agraria, en lugar de concebirse como el resultado de una "ley inexorable" responsable del autoagotamiento de la estrategia sustitutiva, se percibe más bien como el producto de un error de instrumentación de tal estrategia susceptible de ser corregido. Corrección que --vía menor restricción externa-- habría hecho factible la recuperación de la capacidad de crecimiento de la economía.

10. Al igual que la crisis de los setentas, la recaída de los ochentas encuentra entre sus determinantes fundamentales la reversión del proceso de sustitución de importaciones.

La discusión referente al mayor o menor impacto, tanto del parcial desmantelamiento del sistema de permisos previos

como de la inflación interna, en el curso explosivo de las importaciones, tiene en realidad una importancia menor. Bajo cualesquiera de los supuestos imperantes en el debate en relación con estos dos aspectos, lo cierto es que la crisis del proteccionismo hubiese determinado de todas formas una tasa de crecimiento de las importaciones mayor que la del producto.

11. El otro factor causal que incidió de manera relevante en la determinación de la crisis de los setentas y en la recaída de los ochentas, fue el sesgo contra las exportaciones manufactureras asociado a la política de protección.

Para los neoclásicos, la estrategia de sustitución de importaciones conlleva necesariamente un sesgo antiexportador, pues desestimula las ventas externas vía alteración de precios relativos. A su vez, según la misma corriente de pensamiento, la ausencia de competencia externa fue responsable de crear un ambiente propicio para la ineficiencia, lo que se tradujo en bajos niveles de competitividad.

Lo cierto, sin embargo, es que la supuesta ineficiencia de las manufacturas mexicanas, y en general latinomexicanas, es un espejismo neoclásico al que algunos autores han denominado "ilusión de ineficiencia".

En realidad, la competitividad es un reflejo fiel de la eficiencia únicamente bajo condiciones abstractas de competencia perfecta, modelo teórico que si bien puede resultar útil para efectos didácticos, dista mucho de ser aplicable a las condiciones que prevalecen en el capitalismo periférico.

Pese a lo anterior, con base en la equiparación de los conceptos mencionados, la escasa capacidad competitiva del sector manufacturero en el mercado externo, que caracterizó la etapa de sustitución de importaciones, creó en los hacedores de la política económica una ilusión de ineficiencia con respecto a las actividades productivas internas.

Lo cierto es que, debido a las distorsiones internas, en las economías periféricas los precios del trabajo y del capital, así como el tipo de cambio, no reflejan adecuadamente la verdadera escasez de los factores productivos y del poder de compra internacional. El efecto de estas distorsiones internas consiste en la elevación de los costos de producción, sobre todo cuando estos últimos son valuados en términos de

la divisa internacional.

Contra el argumento de ineficiencia, una importante investigación realizada para el año de 1990 (Huerta, 1994) demuestra que, una vez excluidas las desviaciones de los precios respecto de su nivel competitivo, la totalidad de las 49 ramas manufactureras de México son eficientes.¹ Similares resultados se han obtenido en estudios análogos para otras economías latinoamericanas (véase Schydrowsky, 1990; y Levi, Parot y Rodríguez, 1986).

12. No obstante lo anterior, bajo la influencia del erróneo diagnóstico de ineficiencia, la prescripción lógica fue la aplicación de una política económica neutral --que en la práctica consiste tanto en la apertura comercial como en la cancelación de apoyos y subsidios, ambos de una manera indiscriminada. Siempre a la luz del funcionamiento teórico del modelo competitivo se considera, por una parte, que la eliminación de los sesgos prosectoriales conduciría a una óptima asignación de los recursos y, por otra parte, que la liberalización del comercio exterior, al exponer a la competencia externa a los productores nacionales, debería asegurar automáticamente la supervivencia de las empresas eficientes y la eliminación de las actividades rezagadas. En términos generales, una política tal ha tenido como resultado el fortalecimiento de la industrias maduras y el desmantelamiento de aquellas incipientes.
13. En el caso de la industria automotriz, la apertura comercial instrumentada a partir de 1983 fue determinada por dos apreciaciones erróneas: a) la "ilusión de ineficiencia" y b) la creencia de que, para superar tal ineficiencia, la sustitución de importaciones debía ser abandonada en forma definitiva.

Por lo que se refiere al inciso a), la política de liberalización comercial apoyó la promoción de exportaciones a través de la desprotección de la supuestamente ineficiente rama de autopartes. Se pensaba que tal liberalización permitiría abatir los costos de producción de la industria terminal vía importaciones y, al mismo tiempo, elevar el nivel de eficiencia de la industria de autopartes mediante su confrontación con la competencia externa.

¹ Conviene advertir que la medición de la eficiencia tiene como base un horizonte temporal de corto plazo.

En relación con el inciso b), a partir de 1983 se introdujo una disposición que marcó una reversión histórica en relación con la estrategia sustitutiva seguida desde 1962, pues por primera vez desde aquel año se decretó la disminución del grado de integración nacional (GIN).

Como se indicó anteriormente, la estrategia orientada "hacia afuera" tuvo un impacto extraordinariamente positivo sobre las ventas al exterior de automóviles terminados, pero tal éxito tuvo como pre-requisito la reversión de proceso de sustitución de importaciones.

La desustitución de importaciones ha provocado una atenuación gradual y sistemática del liderazgo que sobre la economía en su conjunto ejerció la industria automotriz. Si bien en algunos años el dinamismo de las ventas al exterior ha tenido efectos positivos sobre las cuentas externas --efectos que también se redujeron debido a la desustitución-- su impacto sobre el producto nacional resulta endeble. El debilitamiento de las conexiones "hacia atrás" de la industria, que se explica por la caída del GIN, pone en duda cada vez más su efecto de arrastre sobre el conjunto de la economía. Y si bien el impacto-divisas de las importaciones podría desempeñar el papel de "lubricante" del crecimiento económico global, cada vez más se debilita éste y, adicionalmente, se acrecienta la ausencia de un mecanismo de transmisión que conecte el motor de las ventas externas con el dispositivo de desplazamiento.

14. En el caso de la industria naval mayor, la ilusión de ineficiencia provocó la aplicación de una estrategia económica que frustró las posibilidades de desarrollo de esta rama de actividad en el momento mismo de su despegue.

En contraste con lo que ocurrió en México y casi simultáneamente, en la década 1974-1984 Corea del Sur conquistó uno de los lugares más destacados del mundo en la producción de embarcaciones mayores. Si bien en el año 1974 sólo el 2.8% del total de pedidos de nuevas embarcaciones era captado por este país, para 1984 Surcorea ocupaba ya el segundo lugar a escala mundial, con el 17.4% de aquéllos.

15. En contra de la tesis neoclásica, en el trabajo se ha argumentado que los elevados costos de producción de las manufacturas locales encuentran su explicación, no en su supuesta ineficiencia, sino en los bajos niveles de productividad que caracterizan a las economías de industrializa-

ción tardía. En estas economías, el proteccionismo hizo posible el desarrollo de la industria a través del recurso de fijar un tipo de cambio implícito más devaluado para las manufacturas, pues como se sabe, el establecimiento de aranceles y cuotas de importación equivale a un tipo de cambio mayor.

Pero si bien este tipo de cambio devaluado permitió que las manufacturas locales fuesen competitivas con los bienes similares de importación, lo cierto es que dicha tasa de cambio no se hizo extensiva a las exportaciones, a las que no se les otorgó un trato simétrico. Fue esta asimetría de la política económica la que impidió que los productos locales fuesen competitivos en el mercado externo.

16. El sesgo contra las exportaciones manufactureras no está inexorablemente asociado a cualquier estrategia de sustitución de importaciones.

La estrategia sustitutiva puede neutralizar el sesgo antiexportador otorgando a los bienes comercializados en el mercado externo las mismas ventajas que concede a aquellos que compiten con las importaciones.

La política de protección comercial puede otorgar un trato simétrico a las ventas de bienes manufacturados en el mercado externo a través de un sistema de subsidios y drawbacks que iguale, para cada producto en particular, el tipo de cambio implícito al exportar con el tipo de cambio implícito al importar.

Un método alternativo al anterior consiste en el reemplazo de la protección comercial por la protección cambiaria. Una política de protección instrumentada a través de un sistema de tipos de cambio múltiples --uno para cada bien, según sus niveles específicos de productividad y costos-- automáticamente otorga un trato simétrico tanto a los productos que compiten con las importaciones como a aquellos que se envían al exterior, estimulando simultáneamente la sustitución de importaciones y la elevación de las exportaciones.

17. En el exitoso desempeño de Corea del Sur, la estrategia de sustitución de importaciones ha jugado un papel crucial. En los años cincuenta ella fue responsable por entero del crecimiento económico y la industrialización. Para fines de esa década, Corea del Sur había desarrollado ya un sector

interno productor de bienes de consumo no durables. A principios de los sesentas, la estrategia sustitutiva parecía haber llegado a su fase de agotamiento en ese sector, al mismo tiempo que la economía enfrentaba problemas de balanza de pagos.

A partir de 1963 las autoridades instrumentaron un cambio radical en la estrategia de desarrollo. La sustitución de importaciones fue reemplazada por la promoción de exportaciones como estrategia dominante, si bien ello no se tradujo en una apertura externa indiscriminada ni en el abandono de las industrias nacientes por parte del Estado.

A partir de entonces, el paquete de política económica responsable del milagro surcoreano ha tenido un carácter dual, susceptible de estimular conjuntamente las exportaciones y la sustitución de importaciones. Para tal efecto, se sometió a un régimen de política neutral a las exportaciones realizadas por las industrias maduras altamente competitivas, en tanto que se fijó una relativamente alta tasa de protección y estímulos diversos a las industrias nacientes sustitutivas de importaciones.

18. En el caso de México, el reemplazo de la protección comercial por aquella basada en un sistema de tipos de cambio múltiples hubiese evitado la crisis del proteccionismo y el consecuente agotamiento de la estrategia sustitutiva registrado a partir de los primeros años de la década de los setenta.

Bajo una perspectiva analítica, es posible inferir también que un reemplazo tal hubiese hecho posible, conjuntamente, la revitalización de la sustitución de importaciones y el fortalecimiento de la capacidad exportadora.

19. La estrategia ortodoxa instrumentada para hacer frente a la crisis de los ochentas reemplazó la protección comercial por la protección cambiaria. No obstante, tal reemplazo se llevó a cabo de una manera defectuosa, pues en aras de la neutralidad, las diferentes tasas de protección comercial a las que estuvieron sujetas las distintas industrias y cuya magnitud respondía a sus heterogéneos niveles de productividad, cedieron su lugar a una única tasa de protección cambiaria. Ante tal situación, algunas industrias --las de mayor madurez y más elevada productividad-- vieron sobrecompensada su anterior tasa de protección, en tanto que otras --las más jóvenes y en particular aquellas que se encon-

traban en periodos de incubación, como sería el caso de la rama naval mayor-- experimentaron una subcompensación. El resultado fue la aceleración de las exportaciones de las industrias sobrecompensadas y la desustitución de importaciones para el caso de aquellas subcompensadas.

20. El defectuoso reemplazo de la protección comercial por la cambiaria, además de sus efectos adversos sobre la sustitución de importaciones, tiene un carácter autolimitativo sobre las ventas externas y ejerce un impacto contractivo sobre el conjunto de la economía.

Si bien una devaluación basada en múltiples tipo de cambio, que compensa el desmantelamiento de la protección comercial en cada industria, deja invariantes los precios relativos, aquella de carácter general induce necesariamente sobrecompensaciones que encarecen los bienes de importación. En particular, una devaluación general eleva los precios de los bienes de capital e insumos intermedios de importación obligatoria, por lo que desata presiones inflacionarias.

La inflación cambiaria provocada por la devaluación, por una parte, ha tendido a erosionar el margen de subvaluación de la moneda nacional, lo que en 1988-1991 desaceleró el crecimiento de las ventas al exterior. Por otra parte, vía deterioro de la participación de los salarios en el ingreso, ha ejercido un impacto desestimulante sobre la demanda global.

21. La estrategia ortodoxa no ha sentado las bases para un crecimiento "más sano" de la economía. En realidad, ha limitado las posibilidades de expansión.

La aplicación de la estrategia exportadora, en un contexto de apertura comercial desfavorable para las industrias de menor desarrollo relativo, ha agudizado la desustitución de importaciones. La consecuente elevación de los coeficientes de importación, tanto de bienes finales como de insumos intermedios, ha reducido los multiplicadores internos de los componentes de la demanda agregada (incluidos aquellos de asociados a las exportaciones) y, simultáneamente, amplificado sus efectos negativos sobre la balanza de pagos.

Hoy en día, la debilidad acrecentada de los efectos de arrastre de las manufacturas, torna endebles a las políticas expansivas, por más enérgicas que ellas pudieran ser. Pero lo más grave es que la mayor vulnerabilidad del sector

externo, hace abortivas tales políticas, pese a que ellas tengan un carácter moderado.

222. En el caso de la industria naval, se observa claramente cómo la estrategia neoclásica ha limitado las posibilidades de crecimiento macroeconómico vía su impacto negativo sobre la balanza externa. Se estima que para 1975 los pagos al exterior, únicamente por concepto de fletes, alcanzan magnitudes descomunales (5,000 millones de dólares), representando alrededor del 7% del total de las exportaciones de nuestro país en el mismo año, que ascendieron a cerca de 70,000 millones de dólares.
23. En el caso de la industria automotriz terminal, la precariedad de la estrategia exportadora consiste en que la misma ha tendido a devastar las difíciles conquistas logradas en un largo período de industrialización sustitutiva, en aras de un vertiginoso e inestable crecimiento de las ventas externas. Posiblemente, con una estrategia menos ortodoxa hubiera sido factible lograr un crecimiento razonable y sostenido de las exportaciones sin dismantelar la compleja red de conexiones interindustriales y sin deteriorar el liderazgo macroeconómico que esta rama de actividad económica ejercía vía conexiones "hacia atrás".

En la medida en que el esquema exportador de la rama automotriz terminal no se ha erigido sobre los cimientos industriales creado por el proceso sustitutivo, sino que ha tendido a desintegrar el tejido de relaciones interramales, ha tenido que engranarse con la economía norteamericana. Hoy en día la mecánica de su funcionamiento y los resortes de su dinámica dependen en gran parte de las características y de la expansión de aquel país. Hacia adentro, la industria se perfila cada vez más como una "catedral en el desierto".

24. En el ámbito de la reflexión teórica de Kaldor (1966) en torno al lento ritmo de crecimiento del Reino Unido, el agotamiento de la estrategia sustitutiva parece haber colgado a la economía mexicana en una situación de madurez prematura. La reducida tasa de crecimiento de su producto global prevaleciente en los últimos 15 años, que en teoría correspondería a una economía que ha alcanzado la madurez en su proceso de industrialización, se ha registrado en un país en el que tal proceso se vio frustrado en una etapa intermedia de desarrollo, caracterizada básicamente por la ausencia de un sector productor de bienes de capital.

Un claro ejemplo de esta frustración del proceso de indus-

rialización en una etapa intermedia lo constituye la rama de construcción naval mayor, cuyo desarrollo abortó en el momento mismo de su despegue.

Pese a los enormes beneficios que para el país representaba el desarrollo de esa rama productora de bienes de capital, y no obstante sus alentadoras perspectivas para el período 1981-1992, lo cierto fue que desde 1983 la industria comenzó a resentir los efectos de la estrategia neoclásica. La no instrumentación de las medidas de política económica necesarias para el buen funcionamiento de la industria, en aras del libre juego de las fuerzas del mercado, tuvo un impacto desastroso en esta rama de actividad.

25. La caída inicial del ritmo de incremento de la economía mexicana, registrada en 1970-1975, por abajo de la tasa harrodiana (histórica) de crecimiento sostenido --caída que en los países centrales se atribuye a su arribo a la fase de madurez (Steindl, 1976 y 1988)-- parece haber sido inducida por aquellos factores que frustraron el proceso de industrialización.

Al igual que en las economías maduras, aquel impulso inicial al alejamiento de la tasa de crecimiento sostenida ha tenido efectos acumulativos (Ibid.). A partir de la primera mitad de los setentas, y salvo algunos períodos de recuperación transitorios pero cada vez más débiles --el primero en 1978-1981 y el segundo en 1989-1991--, en la economía mexicana se han robustecido las fuerzas que la conducen al estancamiento.

26. Si bien los neoclásicos conciben el crecimiento como un proceso determinado por el lado de la oferta (vease, por ejemplo, Solow, 1956) y los keynesianos privilegian el lado de la demanda (v.g. Harrod, 1939), en las economías periféricas aquél está determinado por ambas variables (Kalecki, 1983). No obstante esto último, puesto que la demanda puede ser manipulada discrecionalmente por el Estado, y dado que la oferta global varía en función de la capacidad para importar, en las economías periféricas la velocidad y la estabilidad o inestabilidad del crecimiento se explican, en última instancia, por las variables relacionadas con el sector externo (Diamand, 1973).
27. Dentro del contexto anterior, la tesis del agotamiento de la estrategia sustitutiva por autodesgaste del proteccionismo, sustentada en este trabajo, atribuye la caída inicial del

ritmo de crecimiento de la economía mexicana por abajo de la tasa harrodiana, a la inadecuación de los instrumentos de la política comercial para incidir exitosamente sobre el sector externo.

A su vez, la persistencia (si no es que la ampliación) de la brecha entre aquella tasa harrodiana de crecimiento y la tasa de incremento efectivamente registrada en los últimos quince años, se explica por los errores de política comercial contenidos en las sucesivas estrategias de desarrollo aplicadas a partir de mediados de los setentas.

28. En tanto que el fracaso de la estrategia petrolera tuvo su origen en la no instrumentación de cambio cualitativo alguno sobre una política de protección ya de suyo obsoleta, el error de la estrategia neoclásica ha sido el de atribuir al libre funcionamiento del mercado virtudes asociadas a la automaticidad del equilibrio que no corresponden a las economías periféricas en las que, a la naturaleza intrínsecamente inestable del crecimiento asociada al comportamiento de la inversión privada, debe añadirse su tendencia inherente al desequilibrio externo.

GLOSARIO DE SIMBOLOS UTILIZADOS

- A: Ahorro
- A_e : Ahorro externo
- A_i : Ahorro interno
- a: Razon de producto interno bruto a oferta total
- a^* : Parametro de "depreciacion" por desecho de instalaciones y equipo productivo
- a' : Coeficiente de ahorro a producto interno bruto
- B: Deficit gubernamental
- C: Consumo
- C_g : Consumo gubernamental
- C_k : Consumo de los capitalistas
- C_p : Consumo privado
- D: Demanda interna
- D_a^* : Tasa de crecimiento de la demanda agregada
- d_a : Demanda de autom6viles
- d_a^* : Tasa de crecimiento de la demanda de autom6viles
- E: Tipo de cambio
- e : Elasticidad de las importaciones con respecto al ingreso
- e' : Valor de la base de los logaritmos naturales
- e_a : Elasticidad de la demanda de autom6viles
- e_f : Elasticidad de las importaciones manufactureras con respecto al PIB del mismo sector
- G: Ganancias agregadas
- g: Tasa de ganancias
- GIN: Grado de integraci6n nacional

hh:	Horas hombre trabajadas
I:	Inversión
IB:	Inversión bruta
IBg:	Inversión bruta gubernamental
IBp:	Inversión bruta privada
i:	Un sector, una industria o un bien específicos
k:	Relación capital-producto marginal
k*:	Relación capital-producto
k':	Relación producto-capital marginal
M:	Importaciones
M _a :	Importaciones de productos automotrices
M*:	Tasa de crecimiento de las importaciones
M* _f :	Tasa de crecimiento de las importaciones manufactureras
M _c :	Importaciones de bienes de consumo
M _f :	Importaciones de manufacturas
M _i :	Importaciones de bienes de inversión
M _x :	Importaciones de bienes de exportación
m:	Coefficiente de importaciones a PIB
m':	Coefficiente de importaciones a oferta total
m _a :	Coefficiente de importaciones de la industria automotriz con respecto a su PIB.
m _g :	Coefficiente de importaciones del deficit gubernamental a deficit gubernamental
m _c :	Coefficiente de importaciones de bienes de consumo a consumo
m _f :	Coefficiente de importaciones de las manufacturas a PIB del mismo sector
m _i :	Coefficiente de importaciones de bienes de inversión a inversión

- m_x : Coeficiente de importaciones de bienes de exportación a exportaciones
 m_{iy} : Coeficiente de importaciones de insumos intermedios a PIB
 P : Ganancias totales
 P_a : Precios agrícolas internos
 P'_a : Precios agrícolas internacionales
 P^c : Precio competitivo de un bien final
 P^c_{si} : Precio competitivo de insumos intermedios
 P_e : Precios externos
 P_f : Precios internos de las manufacturas
 P'_f : Precios internacionales de las manufacturas
 P_i : Precios internos
 PIB : Producto interno bruto
 w : Producto por hora hombre
 w' : Insumos intermedios procesados por hora hombre
 q : Cantidad producida
 S : Oferta total
 SI : Insumos intermedios totales
 SI_M : Insumos intermedios importados
 si : Costo unitario de insumos intermedios
 TBR : Toneladas brutas de registro
 TPM : Toneladas de peso muerto
 t : Un periodo corto
 t'_a : Tasa de protección agrícola
 t'_x : Tasa de impuestos a las exportaciones agrícolas
 t'_f : Tasa de protección de las manufacturas

- TPN:** Tasa de protección nominal
TPNI: Tasa de protección nominal implícita
u: Costos primos unitarios
v: Parametro de mejoras en el aprovechamiento del aparato productivo
VA_i: Valor agregado valuado a precios internos
VA_e: Valor agregado valuado a precios externos
VA_{ex}: Valor agregado al exportar
W: Salarios totales
w: Participación de los salarios en el ingreso
w': Salarios por hora hombre
w*: Costos salario unitarios
X: Exportaciones
X_f: Exportaciones de manufacturas
x: Coeficiente de exportaciones a PIB
Y: PIB
Y*: Tasa de crecimiento del PIB
Y_a: Producto interno bruto de la industria automotriz
Y^C: Nivel del PIB compatible con el equilibrio de la balanza comercial
Y*_{CP}: Tasa de crecimiento de corto plazo del PIB
Y_f: PIB manufacturero
Y_f: Nivel de equilibrio factual del producto interno bruto
Y*_f: Tasa de crecimiento del PIB manufacturero
Y*_{LP}: Tasa de crecimiento de largo plazo del PIB
Δ: Incremento

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Amsdem H., Alice (1989), Asia's next giant, New York, Oxford University Press.
- Astilleros Unidos, S.A. (1985), Dirección de Comercialización, Investigaciones de campo.
- Balassa, Bela (1981), The Newly Industrializing Countries in the World Economy, Pergamon Press.
- ___ (1983), "La política de comercio exterior de México", en Comercio Exterior, Vol. 33, Núm. 3, Marzo.
- Banamex, La economía mexicana en cifras, 1970-1980.
- Bazdresch, Carlos y Santiago Levi (1992), "El populismo y la política económica de México, 1970-1982", en Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards (Comp.), Macroeconomía del populismo en América Latina, México, F.C.E.
- Bell, Martin, Bruce Ross-Larson y Larry E. Westphal (1984), "Assessing the performance of infant industries", Journal of Development Economics, Amsterdam.
- Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos (1981), "Origen de la crisis industrial: el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones", en Cordera, Rolando (Comp.) (1981).
- Booz-Allen & Hamilton e Infotec (1987), Industria de autopartes, Bancomext-Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- Brailovsky, Vladimiro (1980), Industrialization and Oil in Mexico: a Long-Term perspective, México, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.
- ___ (1980a), "Uso de un modelo multisectorial dinámico de la economía para la programación industrial", en Nora Lustig (Comp.), Panorama y perspectivas de la economía mexicana, México, El Colegio de México.

- ____ (1982), Opciones estratégicas para la industria mexicana durante los ochentas, documento de trabajo, Mayo.
- ____ (1983), La política económica entre 1976 y 1982 y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, Economía Aplicada, Agosto.
- Clavijo, Fernando, Wistano Saes y Philippe Scheuer (1982), "¿A qué modelo de industrialización corresponden las exportaciones mexicanas?", en IMCE-ADACI, El comercio exterior de México, México, Siglo XXI.
- Clower, Robert (1965), "La contrarrevolución keynesiana", en R. Clower y A. Leijonhufud, La nueva teoría monetaria, Madrid, Ed. Saltés.
- CNCIN, Comisión Nacional Coordinadora de la Industria Naval (1982), Perspectivas de desarrollo para la industria Naval.
- ____ (1982, [a]), Monografía de la demanda-oferta nacional de construcción naval.
- ____ (1984), La marina mercante latinoamericana, la nacional y el transporte marítimo de México.
- Construnaves (1983), La construcción naval en 1982, Lloyd's Register of Shipping.
- Cordera, Rolando (Comp.) (1981), Desarrollo y crisis de la economía mexicana, México, F.C.E.
- Cornwall, John (1977), Modern Capitalism. Its Growth and Transformation, Oxford, Martin Robertson.
- Cripps, F. y R. J. Tarling, (1973), Growth in Advanced Capitalist Economies, Cambridge University Press.
- Diamand, Marcelo (1973), Doctrinas económicas, desarrollo e independencia, Buenos Aires, Ed. Paidós.

DOF, Diario Oficial de la Federación (1977), Decreto de Fomento para la Industria Automotriz, 20 de Junio.

____ (1981), Programa de Fomento para la Industria Naval, 21 de Julio.

Eatwell, J. y A. Singh (1981), "¿Se encuentra sobrecalentada la economía mexicana?", en Economía Mexicana, Núm. 3; véase también el "Postscriptum" del mismo artículo.

Félix, David (1987), "Sustitución de importaciones e industrialización tardía: comparación entre América y Asia", en Investigación Económica, Núm. 182, Octubre-Diciembre de 1987.

Flores Arellano, Mauricio (1990), "Apertura automotriz, para compensar la menor producción", en El Financiero, 14 de Junio.

García García, Jorge, La liberalización de los mercados agrícolas, Documento de trabajo.

Gerschenkron, Alexander (1962). Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

González, Eduardo y Julio López, México: la economía y la política en la crisis de los setentas, Cuadernos de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, UNAM.

Harrod F., R. (1939), "La teoría dinámica", en Sen, Amartya (Comp.) (1979).

Hirschman O., Albert (1958), The Strategy of Economic Development, Yale University Press, New Haven.

____ (1968), "La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina", en El Trimestre Económico, Vol. XXXV, Núm. 140.

____ (1985), "Auge y declinación de la economía del desarrollo", en Mark Gersovitz et. al, Teoría y experiencia del desarrollo.

económico, México, F.C.E.

___ (1991), Retóricas de la intransigencia, México, F.C.E.

Huerta, Rogelio (1994), La medición de la ventaja comparativa en el sector manufacturero de México, México, Tesis de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, UNAM.

INEGI (Varios años), Sistema de cuentas nacionales de México.

___ Matriz de insumo-producto de México de 1970, 1975 y 1980.

___ (1981), El sector alimentario en México.

___ (1985), México en el mundo.

___ (1993), La industria automotriz en México.

___ (1994), Estadísticas del comercio exterior de México.

Izquierdo, Rafael (1973), "El proteccionismo en México", en Leopoldo Solís (Comp.), La economía mexicana, México, F.C.E.

Kaldor, Nicholas (1966), Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom, Cambridge University Press.

Kalecki, Michal (1981), Economía socialista y mixta. México, F.C.E.

___ (1983), "Teorías del crecimiento en diferentes sistemas sociales", en Investigación Económica, Núm. 166.

___ (1984), Ensayos escogidos sobre dinámica de la economía capitalista, México, F.C.E.

Kim, Kwang S. (1985), Política industrial y desarrollo en Corea del Sur, Nacional Financiera-ONUDI.

- ___ (1992), "The Political Economy of Statism in the Korean Development", The Korean Economic Review, Vol. 8, No. 1, Verano de 1992.
- Lerma, Manuel (1977), "Evolución del proteccionismo en México", en Comercio y Desarrollo, Noviembre-Diciembre.
- Levi, Santiago, Rodrigo Parot y Martha Rodríguez (1986), La medición de la ventaja comparativa en el sector manufacturero del Perú, Universidad de Boston.
- Lichtensztein, Samuel (1982), "Enfoques y categorías de la política económica", Lecturas de política económica, México, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, U.N.A.M.
- Little, Ian, Tibor Scitovsky y Maurice Scott (1975), Industria y comercio en algunos países en desarrollo, México, F.C.E.
- López G., Julio, (1978), La economía del capitalismo contemporáneo, México, Facultad de Economía, UNAM.
- ___ (1991), Teoría del crecimiento y economías semiindustrializadas, México, Facultad de Economía, UNAM.
- ___, Políticas de empleo en una economía abierta: Reflexiones sobre la economía mexicana. Documento de trabajo
- Mateo de, Venturini, Fernando (1988), "La política comercial de México y el GATT", en El Trimestre Económico, Vol. LV (1), Núm. 217.
- Mauro Ibañez, Cipriano (1987), Análisis de la política pública en el desarrollo de la industria naval paraestatal 1983-85, México, INAP.
- Moreno, Juan Carlos (1988), La reconversión industrial en el sector automotriz mexicano, mayo.
- NAFINSA/ONUUDI (1977), México: una estrategia para desarrollar la

industria de bienes de capital, México.

- Oliveira de, Francisco (1983), "Celso Furtado y el paradigma del subdesarrollo", en El Trimestre Económico, Vol. L(2), Núm. 198, abril-junio.
- Olvera, Rolando (1989), "Autopartes: saldos positivos", en Capital, Mercados Financieros, octubre.
- Pack, Howard y Larry Westphal (1986), "Industrial Strategy and Technological Change", en Journal of Development Economics, Vol. 22.
- Patinkin, Don (1965), Money, Interest and Prices, Nueva York, Harper & Row.
- Peñaloza Webb, Ricardo y Mark Voljc (1989), "Políticas de Fomento de las exportaciones, 1982-1988", en Comercio Exterior, Vol. 39, Núm. 8, Agosto.
- Pincolini, María Elda (1985), La industria automotriz de México, México, Tesis de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, UNAM.
- Prebisch, Raúl (1983), "Cinco etapas de mi pensamiento sobre desarrollo", en El Trimestre Económico, Vol. L(2), Núm. 198, abril-junio.
- Reynolds W., Clark (1977), "Por qué el <<desarrollo estabilizador>> de México fue en realidad desestabilizador", en El Trimestre Económico, Vol. XLIV (4), Núm. 176, Octubre-Diciembre.
- Rodrik, Dani (1992), "Conceptual Issues in Design of Trade Policy for Industrialization", en World Development, Vol. 20, Núm. 3.
- Ros, Jaime y Alejandro Vazquez (1980), "Industrialización y comercio exterior", en Economía Mexicana, Núm. 2.
- Schydowsky, Daniel (1972), "Latin American Trade Policies in the 1970's: a Prospective Appraisal", en Quarterly Journal of

económicos, Mayo.

- (1979), Containing the Costs of Stabilization in a Semi-Industrialized LDC's, Boston University, Discussion Paper No. 36, Enero.
- (1989), La integración en el desarrollo futuro de América Latina, The American University.
- (1990), "La eficiencia industrial en América Latina: mito y realidad", Pensamiento Iberoamericano, Núm. 16.
- Sen, Amartya (1979), Economía del crecimiento, Mexico, F.C.E.
- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (1979), Plan nacional de desarrollo industrial.
- Solow M., R. (1956), "Un modelo de crecimiento", en Sen, Amartya (Comp.) (1979)
- Sosa Barajas, Sergio (1990), "Crecimiento económico y sustitución de importaciones en Cuba", en Economía Informa, Núm. 188, Octubre.
- (1992), "La desaceleración del segundo trimestre", en El Financiero, Septiembre 23.
- Steindl, Joseph (1976), Madurez y estancamiento en el capitalismo norteamericano, México, Siglo XXI.
- (1988), "Teoría del estancamiento y política estancacionista", en José Antonio Ocampo (Comp.), Economía poskeynesiana, Mexico, F.C.E.
- Sylos-Labini, Paolo (1974), Trade Unions, Inflation and Productivity, Saxon House-Lexington Books.
- Tavares, María Concepción (1979), "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en Brasil", en M. C. Tavares, De la sustitución de importaciones al capitalismo financiero,

México, F.C.E.

Tellitud, Jorge (1993), El desarrollo dependiente y la industria del automóvil en México, Documento de trabajo.

Ten Kate, Adriaan y Fernando de Mateo Venturini (1989), "Apertura comercial y estructura de la protección en México", en Comercio Exterior, Vol. 39, Núm. 4 y 6, Abril y Junio.

Villarreal, René (1977), "El modelo industrial exportador. Una nueva estrategia de desarrollo en México", en Varios, El comercio exterior de México, México, Siglo XXI, 1982.

____ (1981), El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975), México, F.C.E.

Wallace B., Robert et al. (1979), La política de protección en el desarrollo económico de México, México, F.C.E.

Westphal E., Larry (1990), "Industrial policy in an export-propelled economy: lessons from South Korea's experience", Journal of Economics Perspectives, Verano

____ y Kwang S. Kim (1982), "Korea", Development Strategies in Semi-industrial Economies, Londres, Bela Balassa and Associates, A World Bank Research Publications.