

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ESCUELA NACIONAL DE ECONOMIA

**EL DESARROLLO INDUSTRIAL Y LAS POLITICAS
COMERCIALES DE MEXICO DESDE 1950**

T E S I S
QUE PARA OBTENER
EL TITULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A :
ROMULO ANDRES FIGUEROA COBIAN

MEXICO
1973



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ECONOMIA

**EL DESARROLLO INDUSTRIAL Y LAS POLITICAS
COMERCIALES DE MEXICO DESDE 1950**

TESIS PROFESIONAL

ROMULO ANDRES FIGUEROA COBIAN

MEXICO, D. F.

1973

A LA MEMORIA DE MI PADRE

A MI MADRE

A MI ESPOSA

EL DESARROLLO INDUSTRIAL Y LAS POLITICAS
COMERCIALES DE MEXICO DESDE 1950

INDICE

Pág.

CAPITULO I.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.	
A. El carácter dependiente del desarrollo industrial.	1
B. La sustitución de importaciones y el de <u>sequilibrio</u> externo.	17
C. El escaso dinamismo del mercado interno y la tendencia a la subutilización de la capacidad instalada de la planta industrial.	28
D. El dilema.	32
CAPITULO II.- CREACION DE LAS BASES GENERALES PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL.	
A. Los elementos fundamentales de la <u>promoción</u> gubernamental de la actividad económica.	34
B. Las directrices básicas de la política de <u>industrialización</u> . Las etapas de la <u>política</u> de fomento industrial.	43
CAPITULO III.- LA INDUSTRIALIZACION A PARTIR DE 1950.	
A. Las orientaciones generales del proceso de industrialización. La estructura productiva manufacturera.	49
B. El problema de la eficiencia de la industria.	59
CAPITULO IV.- EL PAPEL DE LA INVERSION EXTRANJERA EN EL DESARROLLO INDUSTRIAL DE MEXICO.	
A. Las cuestiones básicas de la inversión extranjera.	70
B. El costo de la dependencia tecnológica.	87

II

CAPITULO V. - LOS INSTRUMENTOS DE LA POLITICA DE FOMENTO INDUSTRIAL.	
A. El financiamiento a la industria.	91
B. El sistema de protección.	94
a) La protección arancelaria	100
b) Los controles directos a la importación.	107
C. La promoción de las exportaciones industriales.	115
D. Incentivos fiscales a la industria.	128
CAPITULO VI. - ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO AL REPLANTEAMIENTO DE LA POLITICA DE DESARROLLO INDUSTRIAL.	137
A. La revisión de la política comercial como instrumento para la reorientación del desarrollo industrial.	137
B. Los objetivos básicos de la política industrial: una nueva etapa.	145
APENDICE ESTADISTICO.	148
BIBLIOGRAFIA.	167

P R E S E N T A C I O N

En el presente trabajo, se pretende hacer un examen de la evolución del proceso de industrialización de México a partir de 1950 y de la forma como el enfoque básico de la política comercial seguida a partir de entonces, ha determinado la orientación y la velocidad de dicho proceso. Así mismo, se pretende mostrar como, en los últimos años, se ha presentado en nuestro país un paulatino y creciente debilitamiento del proceso de industrialización sustitutivo de importaciones al que, tanto circunstancias externas como factores condicionantes internos, dieron lugar.

Las implicaciones de esta situación han motivado a que, en la actualidad, se emprenda la búsqueda de nuevos elementos y el planteamiento de nuevos enfoques en la política de desarrollo, que permitan mantener y aún acrecentar el ritmo de crecimiento. Este replanteamiento de los problemas del desarrollo económico en general, y del manufacturero en particular, ha mostrado la estrecha interdependencia que existe entre los problemas del sector externo y del comercio exterior, con el proceso de industrialización. De aquí la gran importancia que reviste el que, en la actual etapa de desarrollo del país, se formulen y pongan en práctica políticas coordinadas en estos grandes campos de la vida económica de México.

De este modo, el presente trabajo, que se estima constituye -

sólo un esfuerzo de ordenamiento y síntesis de una serie de planteamientos que se han venido formulando en los últimos años sobre este tema, se inicia con la presentación de una visión de conjunto de los problemas fundamentales del desarrollo industrial, que se han venido gestando a través de las últimas décadas.

Con base en esta apreciación global, más adelante se examinan, con mayor detalle, tanto las bases generales que han sustentado el impulso industrializador de nuestro país, como las orientaciones y tendencias que le impidieron para así destacar sus deficiencias más importantes. Más adelante, se realiza un examen crítico de los principales instrumentos de la política de fomento industrial para, de este modo, intentar finalmente introducir algunos de los elementos fundamentales que, a juicio del autor, deberán formar parte del remodelamiento de la política comercial y de desarrollo industrial.

La selección del año de 1950 como punto de partida para el presente trabajo se debe no sólo a que a partir de esa fecha se cuenta con series estadísticas completas más o menos confiables sobre el desarrollo industrial del país, sino principalmente a que a partir de la década de los cincuenta los cambios ocurridos en las modalidades del mecanismo de crecimiento de la economía mexicana convirtieron al proceso de industrialización en el elemento más dinámico del crecimiento económico del país.

Este trabajo se realizó bajo la dirección y asesoría del Lic. - Emilio Mújica Montoya, a quien el autor desea agradecer ampliamente la -

ayuda y el estímulo recibidos durante su duración. Asimismo, el autor desea expresar su agradecimiento a todas aquellas personas que de una u otra forma hicieron posible que este trabajo llegara a su término.

CAPITULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

A. El carácter dependiente del desarrollo industrial.

Como resultado de presiones externas y factores condicionantes internos, a partir de la década de los cuarenta, y más específicamente hasta la segunda posguerra mundial, se fue consolidando gradualmente un cambio fundamental en las modalidades del mecanismo de crecimiento de la economía mexicana a través del cual recibió su primer impulso trascendental el proceso de industrialización sustitutivo de importaciones, convirtiéndose de este modo en el elemento más dinámico del crecimiento económico del país. La violenta contracción de las exportaciones ocurrida como consecuencia de la crisis de los años treinta ^{1/}, la favorable coyuntura creada por la segunda guerra mundial y las aspiraciones de renovación nacional que conforman la ideología de los gobiernos posrevolucionarios, determinaron la definición y consolidación progresiva de la pauta de desarrollo seguida por México en las últimas décadas.

^{1/} Tomando un índice de base 100 en 1937, el poder de compra de las exportaciones mexicanas descendió entre 1929 y 1932 de 109.8 a 47.3. Véase, Osvaldo Sunkel, El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, Siglo XXI Editores, México, 1970, p. 347.

Sin embargo, es preciso acotar que durante los años cuarenta si bien las limitaciones en los abastecimientos procedentes de los países belligerantes influyeron en la orientación de la evolución industrial del país, no fue sino "hasta el año de 1948, y ante la presión de las graves repercusiones sobre la balanza de pagos derivada de la recuperación de posguerra de la economía mundial, cuando el país entró en un franco y acelerado proceso de industrialización sustitutivo de importaciones. . . . es durante los años de 1945 a 1948 que se ve claramente la necesidad de adoptar medidas que indujesen compulsivamente el desarrollo de la industrialización sustitutiva de importaciones. El año de 1948 marca de hecho el inicio del proceso de sustitución de importaciones, visto como un proceso continuo e inducido" 2/.

Las presiones sobre la balanza de pagos y su creciente desequilibrio, condujeron a la devaluación de la moneda en 1948 y a la vigorización de una política comercial marcadamente proteccionista diseñada para propiciar una forma específica de desarrollo industrial: la industrialización sustitutiva de importaciones y, dentro de ésta, en virtud de los diferentes niveles de protección acordados a los distintos grupos de productos, una que da prelación a la sustitución de bienes de consumo final. Como se verá más adelante, el excesivo proteccionismo que se deriva de esta política co-

2/ Francisco Alcalá Quintero, Regimen Fiscal e industrialización, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Naciones Unidas, serie K1, 1967, p. 10.

mercantil, junto con otros factores, ha conducido a situaciones de tipo oligopólico con costos elevados que han llegado a desalentar las exportaciones, ya que los empresarios tienden a preferir el mercado protegido antes que afrontar los riesgos y condiciones altamente competitivas de los mercados de exportación.

De este modo, en lo sucesivo se aplicará la designación genérica de sustitución de importaciones para caracterizar "un proceso de desarrollo interno que se produce y se orienta bajo el impulso de restricciones externas y se manifiesta primordialmente a través de una ampliación y diversificación de la capacidad de producción industrial" 3/.

Son múltiples los factores que han contribuido a configurar el carácter dependiente de nuestro desarrollo industrial. Sin embargo, en este capítulo introductorio y para presentar una visión de conjunto del problema, la pertinencia de los siguientes ha justificado que se les dé un relieve especial. En primer término, se hará un examen global del tipo de industrialización seguido por México, así como de sus principales características, con el objeto de apuntar más adelante las formas en que se materializa su dependencia con respecto al exterior. Asimismo, para mostrar la base de sustentación de esa estructura productiva manufacturera dependiente, se señala la importancia que tanto la inversión extranjera como el rezago tecnológico han tenido en su formación. Esto, como se verá más adelante una

3/ Comisión Económica para América Latina, Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil, Boletín Económico de América Latina, IX, I, Nueva York, marzo de 1964, p. 5.

vez hecho el análisis del desequilibrio externo, junto con las características de la estructura de nuestro comercio exterior hacen que México sea, desde el punto de vista de su estructura industrial, enteramente dependiente y haya tenido que recurrir en forma creciente al financiamiento externo. Más adelante, se examinan algunos síntomas de debilitamiento de la pauta de desarrollo seguida por nuestro país en los últimos años para, finalmente, procurar señalar el dilema al que actualmente se enfrenta el desarrollo industrial. Sobre este punto, se planteará la necesidad de un cambio en la estrategia global de desarrollo industrial y se intentará delinear la forma de dicho cambio.

De este modo, en primer término, tenemos que la política económica en general, y la política comercial en particular, impulsaron la expansión de la actividad manufacturera mediante la utilización de incentivos fiscales, crediticios y de toda suerte de expedientes proteccionistas que pusieron a disposición del inversionista nacional y extranjero un mercado interno creciente y seguro. Como resultado, durante el período 1950-1969 la expansión económica global registró una tasa media anual de crecimiento del orden del 6.3 por ciento, en tanto que la industria manufacturera experimentó un crecimiento aún mayor, del orden del 7.5 por ciento (vease cuadro 2). Sin embargo, el crecimiento de la actividad manufacturera fue más acusado en la última década (9.1%) que en la de los años cincuenta (6.1%), alcanzándose un grado de industrialización medido a precios de 1960, esto es, una ponderación del producto manufacturero en el global, de algo más del

22 por ciento, ^{4/}

Sin embargo, a pesar de este importante proceso de industrialización experimentado por el país, se ha ido gestando una estructura productiva manufacturera que acusa fuertes desequilibrios entre las diversas ramas industriales que la componen. En particular, el criterio de seguir al mercado como orientador del proceso sustitutivo provocó la "horizontalización" de la inversión industrial al dirigirse el sistema productivo a atender preferentemente la demanda de los grupos de ingresos medios y elevados. Este criterio de asignación de recursos definió una estrategia de sustitución que va de lo simple a lo complejo y de menores a mayores requerimientos de capital y tecnología, es decir, se inició con la sustitución de bienes de consumo no duradero para seguir después con los de consumo duradero, bienes intermedios y, por último, con retraso considerable, se inició la sustitución de los bienes de capital.

En las condiciones descritas, tenemos que para fines de la década de los sesenta la participación de los bienes de consumo no duradero dentro del producto interno bruto de la industria manufacturera fue del 53 por ciento, mientras que la correspondiente a los bienes intermedios y al grupo de bienes de consumo duradero y de capital fue del 32 y 15 por ciento respectivamente (vease cuadro 3).

^{4/} Vease, Nacional Financiera, S. A., Comisión Económica para América Latina, La política industrial en el desarrollo económico de México, México, 1971, p. 10

El resultado de todo esto ha sido que, a través de este proceso, la economía se fue haciendo cuantitativamente menos dependiente del exterior y fue modificando cualitativamente la naturaleza de esa dependencia. En términos cuantitativos, permitió reducir el coeficiente global de importaciones del 15.4 por ciento a que ascendía a principios de la década de los cincuenta, a sólo un 10.1 por ciento para finales de los años sesenta (vease cuadro 4). Sin embargo, simultáneamente a esta disminución se fue presentando un cambio de gran trascendencia en la estructura de las importaciones al disminuir la parte correspondiente a los bienes de consumo y, en menor medida, a los bienes intermedios y al incrementarse considerablemente la porción correspondiente a los bienes de capital. Así, mientras que entre 1950 y 1969 la participación de las importaciones de bienes de consumo dentro del total pasó del 19 al 12 por ciento y la de los bienes intermedios del 52 al 45 por ciento, en el caso de los bienes de capital el cambio fue mucho más pronunciado al pasar de sólo el 29 por ciento al 43 por ciento de las importaciones totales (vease cuadro 6).

La resultante vulnerabilidad externa de la economía que se deriva de estas transformaciones, coloca ahora al país en una situación en la que cualquier problema de financiamiento externo puede ocasionar serias dificultades, ya sea por las restricciones a la importación de los insumos básicos necesarios para mantener en funcionamiento la planta industrial del país a niveles adecuados de capacidad, o por las restricciones que inciden en la importación de las máquinas y equipos necesarios para ampliar dicha

planta industrial. En esta forma, una vez que las importaciones de bienes de consumo fueron llevadas a un mínimo como consecuencia de la forma y alcance del proceso de industrialización, la estructura de las importaciones ha pasado a estar constituida fundamentalmente por bienes esenciales para el funcionamiento y expansión de la actividad económica, de donde ha resultado una mayor dependencia del proceso de desarrollo con respecto a los bienes importados. Como se ha señalado recientemente, "se altera de esa manera la relación funcional entre comercio exterior y desarrollo, y en vez de una dependencia indirecta - a través del mecanismo del multiplicador, los ingresos públicos y el proceso ahorro-inversión - se coloca al país en una situación de dependencia funcionalmente directa (en la medida en que el ajuste de la balanza de pagos impone un límite superior a la elevación del producto)". 5/

Por otro lado, es importante advertir que para que la expansión de la actividad manufacturera pudiera materializarse hubo de recurrirse en forma creciente, fundamentalmente a partir de la década de los sesenta, al ahorro e inversión externos. La estructura productiva que se fue creando en las últimas décadas determinó la estructura del comercio exterior del país y, por tanto, su especialización en la exportación de productos de demanda inelástica. De este modo, ante la insuficiencia de los ingresos derivados de la exportación mercantil y de otros como el turismo, ante

5/ David Ibarra, Mercados, desarrollo y política económica; perspectivas de la economía de México, El Perfil de México en 1980 (1), Siglo XXI Editores, S.A. México, 1970, p. 134.

la imposibilidad o negativa a reducir importaciones, y ante la mexistencia - de una política fiscal adecuada, se tuvo que recurrir al endeudamiento públi - co y al ingreso de capital privado extranjero.

A título ilustrativo, baste por el momento indicar que entre - 1950 y 1969 los movimientos de capital originados por la inversión extranje - ra directa fueron de 1599.8 millones de dólares para los ingresos y de - 2615.9 para los egresos, lo que arroja una salida neta de capital por 116.1 millones de dólares (veanse cuadros 11 y 12). Vemos así como la inversión extranjera, además de disminuir la posible formación de capital, tiene im - portantes efectos desequilibradores sobre la posición global de la balanza de pagos.

Además, según el Octavo Censo Industrial de 1965 realizado - por la Secretaría de Industria y Comercio, para ese año la participación de la inversión extranjera en el capital invertido total de la industria ascendía - al 35.4 por ciento, correspondiéndole el 51.7 por ciento del capital inverti - do en la industria productora de bienes de consumo duradero y de capital, el 49.1 por ciento de la de bienes intermedios y el 14.5 por ciento en la indus - tria de bienes de consumo no duradero. No obstante, debe advertirse que - aún más importante que la magnitud del aporte financiero de la inversión ex - tranjera a la industria, resulta su localización en las ramas productoras de bienes de producción, esto es, en las de mayor dinamismo, debido a que - con ello se tiende a subordinar la orientación del aparato productivo manu - facturero a las necesidades y políticas de las grandes corporaciones trans -

nacionales. Asimismo, sobre este punto interesa señalar que la participación de la inversión extranjera en la industria manufacturera aumentó del 26 por ciento que representaba en 1950 al 74.2 por ciento en 1968, alcanzando en este último un valor del orden de 1715 millones de dólares. 6/

En cuanto al endeudamiento público, como muestran las cifras de balanza de pagos del cuadro 5, tenemos que en las últimas dos décadas se registró un ingreso bruto de capital por este concepto de 7097 millones de dólares y un egreso por concepto de amortización del orden de 4377 millones de dólares, lo que dió lugar a un ingreso neto de capital (deducida la amortización pero no los intereses) de 2720 millones de dólares. Si se deducen también los pagos por intereses sobre deudas oficiales, que ascendieron en el período a 1293.4 millones de dólares, tenemos que casi las cuatro quintas partes (el 79.8%) del ingreso bruto por endeudamiento fueron absorbidas por el servicio de la deuda.

En el período 1970-1975, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento ha estimado que un ingreso bruto por endeudamiento público externo de 6880 millones de dólares, dará lugar a un ingreso neto de 2316 millones de dólares, y si se deducen también los 1543 millones de dólares de los pagos por concepto de intereses en el período, "se encuentra que el servicio de la deuda absorberá casi las nueve décimas partes de los

6/ Véase, Miguel S. Wionczek, La inversión extranjera privada: problemas y perspectivas, Comercio Exterior, XX, 10, Octubre de 1970, p. 818. También del mismo autor, véase, El subdesarrollo científico y tecnológico: sus consecuencias, en Disyuntivas Sociales, Presente y Futuro de la Sociedad Mexicana II, Secretaría de Educación Pública, México, 1971 p. 201.

ingresos por endeudamiento público externo ... Es precisamente esto lo que se tiene en mente cuando se habla de la carga acumulativa que para el país - significa el endeudamiento externo a sus actuales y previsibles niveles". 7/

Un problema íntimamente asociado al de la inversión extranjera directa y al del tipo de industrialización seguido por México, es el de la dependencia tecnológica. Anteriormente ya se comentó el intenso proceso de industrialización que el país experimentó en las últimas dos décadas y se hizo notar como este proceso trajo aparejado un cambio sustantivo en la estructura de las importaciones, que pasó a estar constituida preponderantemente por los bienes de capital e insumos básicos necesarios para el funcionamiento y expansión de la capacidad productiva. Ahora bien, estos bienes no se encuentran disponibles libremente en el mercado internacional, ya que están patentados y usualmente pertenecen a las grandes corporaciones de los países desarrollados. Para poder incorporarlos al país se requiere el pago de diversas formas de remuneración tales como regalías, pagos por asistencia técnica, etc., o aceptar que las grandes corporaciones transnacionales los introduzcan como aporte de capital en sus propias inversiones. De este modo, la tecnología moderna se presenta cubierta por un denso cinturón de patentes y marcas, lo que invalida el supuesto tradicional, frecuentemente utilizado en el análisis de los problemas de la ciencia y la tecnología, de la

7/ Jorge E. Navarrete, Evolución y perspectivas del sector externo de la economía de México, tesis, Escuela Nacional de Economía, UNAM, 1970, p. 99. La proyección anterior se tomó de esta misma fuente.

existencia de una corriente libre de información científica y tecnológica a nivel mundial.

En México, debido a la debilidad de la infraestructura científico-tecnológica y al bajo nivel del gasto total en su fortalecimiento, que equivale a sólo el 0.13 por ciento del producto nacional bruto, se ha tenido que recurrir a la importación masiva de tecnología extranjera, particularmente norteamericana. En estas condiciones, se estima que para fines de los años sesenta, México gastaba alrededor de 200 millones de dólares anuales en la importación de tecnología y que el incremento anual de estos gastos era del orden del 20 por ciento. ^{8/} Además, en la medida en que el proceso de industrialización se ha verificado al amparo de una fuerte protección contra la competencia externa, esto es, sobre la base de una completa reserva de mercado, se han generado fuerzas que inhiben el surgimiento de la motivación necesaria para que los empresarios se preocupen por consideraciones de orden tecnológico, ya que cualesquiera costos que surjan de la importación de tecnología pueden ser trasladados con facilidad al consumidor final. Lo grave, es que esta industrialización sin dinámica tecnológica propia ha reducido el proceso de industrialización a una mera operación limitada de trasplantes de máquinas y tecnologías.

Sin embargo, además del costo en divisas de la tecnología im-

^{8/} Vease, Miguel S. Wionczek, Los problemas de la transferencia de tecnología en un marco de industrialización acelerada; el caso de México. Comercio Exterior, XXI, 9, septiembre de 1971, p. 784.

portada, reviste especial importancia el problema de su adaptación a las condiciones locales. En particular, debido a que la tecnología importada ha sido concebida y diseñada para satisfacer los requerimientos de los mercados masivos de los países desarrollados, su escala de producción es demasiado grande en relación con la dimensión efectiva del mercado nacional. Esta desproporción entre la capacidad productiva de plantas altamente intensivas en el uso de tecnologías no adaptadas a las condiciones locales y el tamaño del mercado interno, ha provocado la tendencia a la subutilización de parte importante de la capacidad productiva instalada y, por tanto, ha contribuido a la formación de estructuras de costos no competitivas internacionalmente. Así, como se ha señalado recientemente, "la coexistencia de elevados costos de producción y tasas de rentabilidad inhibe doblemente la vocación exportadora de las empresas... y la falta de capacidad para diseñar y fabricar equipos se traduce también en el no aprovechamiento de determinadas materias primas y materiales para los cuales no existen equipos importados". ^{9/}

Por otro lado, es importante hacer notar que las filiales de las corporaciones transnacionales incorporan al país una tecnología que responde más a la estrategia global de maximización de utilidades de todo el sistema transnacional, que a los requerimientos de las filiales consideradas individualmente. De este modo, el grado de adaptación de la tecnología transferida por esta vía tanto por lo que se refiere al tamaño del mercado como a

^{9/}Fernando Fajnzylber, La empresa internacional en la industrialización de América Latina, Comercio Exterior, XXII, 4, abril de 1972, p. 335.

la proporción de factores, es mínima. Además, este problema puede verse agravado tanto por la sobrevaloración de los equipos que van a constituir la inversión inicial, como por la transferencia de equipos tecnológicamente obsoletos. En resumen, tenemos que, como ya se ha advertido, "las decisiones en materia de transferencia de tecnología de las empresas transnacionales no guardan prácticamente relación alguna con las necesidades tecnológicas del país receptor, a menos que este último cuente con una política bien definida y coherente frente al capital privado y la tecnología extranjera y esté en condiciones de ponerla en práctica, situación esta última que se da en muy pocos países en desarrollo, si es que en alguno". 10/

Por otra parte, los contratos de adquisición de tecnología suelen involucrar, sistemáticamente, diversas cláusulas restrictivas que tienen importantes efectos para la economía receptora. Estas cláusulas se refieren, como ya se ha señalado con frecuencia, a "la participación del licenciante en la prioridad de la firma, adquisición de equipos, de productos intermedios, de precios de los productos finales, utilización de la tecnología adquirida para la exportación de otros productos y mercados en los cuales puede comercializarse el producto". 11/ Empero, lo que en este contexto importa subrayar es que, cualquiera que sea el campo específico al que se refieran estas cláusulas, el resultado es que se constituyen en un

10/ Miguel S. Wionczek, Los problemas de la transferencia de tecnología, . . . loc. cit. p. 786.

11/ Fernando Fajnzylber. La empresa internacional. . . ., loc. cit., p. 338.

importante obstáculo para la expansión y desarrollo del aparato productivo manufacturero.

B. La sustitución de importaciones y el desequilibrio externo.

Anteriormente ya se señaló que la estructura productiva que se fue creando en las últimas décadas, como consecuencia en buena medida del proceso de industrialización, determinó la estructura del comercio exterior del país y, por consiguiente, su especialización en la exportación de productos de demanda inelástica. A este respecto, cabe señalar que para finales de la década de los sesenta los diez principales productos de exportación del país eran productos primarios (algodón, azúcar, tomate, café, ganado, camarón, maíz, azufre, zinc y carne) con mercados bien establecidos y altamente competitivos, y representaron más de la mitad (53.01 por ciento) de los ingresos derivados de la exportación mercantil (vease cuadro 9).

Asimismo, se indicó cómo el proceso de industrialización ha implicado un cambio de gran trascendencia en la estructura de las importaciones, ya que una vez que las importaciones de bienes de consumo fueron llevadas a un mínimo como consecuencia de la forma y alcance de este proceso, esta estructura pasó a estar constituida fundamentalmente por los bienes esenciales requeridos para el funcionamiento y expansión de la actividad económica. Ahora bien, como se verá a continuación, dadas estas nuevas condiciones el país se enfrenta a una tendencia sistemática al desequilibrio externo. De ahí la necesidad de las exportaciones industriales y de aplicar criterios selectivos a la sustitución de importaciones, "para

conseguir un mayor grado de autonomía, respecto de las importaciones, del avance del proceso de industrialización". ^{12/}

Sin embargo, antes de entrar en el análisis del desequilibrio externo, conviene revisar las características más sobresalientes de la evolución de la balanza de pagos en las últimas dos décadas a fin de señalar los cambios que ha experimentado en su estructura. De este modo, en primer término, destaca el creciente deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos, que de un saldo positivo de 33 millones de dólares en 1950, pasa a uno negativo de 340 millones en 1960 y continúa incrementándose hasta alcanzarse un déficit en cuenta corriente del orden de 1100 millones de dólares en 1970 (vease cuadro 5). Por su parte, los saldos comerciales guardan la misma tendencia al pasar de un déficit de 64 millones de dólares en 1950, a otro de 438 millones en 1960, hasta alcanzarse un déficit comercial de 995 millones de dólares en 1970.

Este déficit comercial, como se advirtió recientemente, "obedece fundamentalmente a las crecientes necesidades de importación del país pues, dado el grado de desarrollo económico hasta hoy alcanzado y, especialmente, en atención a las características distintivas de un proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones de bienes de consumo, la expansión de la planta industrial de nuestro país depende de la importación tanto de bienes de capital como de tecnología, al igual que de

^{12/} Jorge Eduardo Navarrete, Las dos caras de la moneda: comercio exterior e industrialización, Comercio Exterior, XX, 7, julio de 1970, p.545.

la compra en el exterior de buen número de insumos para hacer operar la capacidad instalada de la planta industrial. ^{13/}

Como ya se comentó anteriormente, para fines de la década de los sesenta la participación de las importaciones de bienes de consumo ascendió a sólo el 12 por ciento del total, mientras que la correspondiente a las importaciones de bienes intermedios y de capital ascendió al 45 y 43 por ciento, respectivamente. Esto nos permite apreciar la extrema rigidez que guarda la estructura de las importaciones del país, derivada del alto contenido importación del funcionamiento y expansión del aparato productivo manufacturero.

Por otro lado, importa subrayar tanto el importante crecimiento que las exportaciones de servicios han experimentado, al cuadruplicarse en las dos últimas décadas, como el hecho de que si bien las exportaciones mercantiles se duplican en el período, su ponderación desciende a alrededor del 50 por ciento de las importaciones totales. Así, pues, la situación global de la cuenta corriente de la balanza de pagos llega a ser tal que, para financiar su creciente desequilibrio, el país recibe un financiamiento externo neto que asciende a alrededor de 700 millones de dólares anuales durante los tres últimos años de la década de los sesenta.

^{13/} Exposición de Antonio Armendariz en la III Convención Nacional de Comercio Exterior (Mazatlán, 1 al 3 de octubre de 1970), publicada bajo el título de "Movilización moral de México", por el Dfa, México, 6 de octubre de 1970, p. 10. Tomada de Jorge Eduardo Navarrete, Evolución y perspectivas..., loc. cit., p. 10.

Ahora bien, como una primera aproximación en el estudio del desequilibrio externo, se presenta a continuación un análisis global para relacionar a la balanza de pagos con el producto nacional (0). ^{14/} Se partirá de las siguientes ecuaciones de definición:

1. $0 = C + I + X - M$, donde (C) es el consumo, (I) la inversión interna (incluyen bienes de consumo e inversión importados) y (X) y (M) son las exportaciones y las importaciones de bienes y servicios.

2. $Y = 0 + R$, donde (Y) es el ingreso nacional, (R) es el pago neto recibido del exterior por intereses y dividendos de inversiones en el extranjero, transferencias unilaterales privadas y ayuda gubernamental y (-R) es el pago neto hecho al exterior por estos conceptos.

3. $E = C + I = 0 - (X - M)$, donde (E) es el gasto total interno en consumo e inversión. De aquí tenemos que:

$$X - M = 0 - E, \text{ y } (X - M) + R = Y - E$$

De esta última ecuación se deduce que el desequilibrio externo "consiste en un exceso de gasto total sobre el ingreso nacional. Así, cuando el gasto total de recursos es mayor que el producto interno más la corriente ordinaria de capital exterior, la consecuencia es un déficit en balanza de pagos que debe ser financiado con una entrada mayor de capital o con una salida de reservas. En esta situación, el desequilibrio externo es

^{14/} El método para esta análisis se tomó de: Raúl Garduño García, Ensayo sobre el crecimiento económico y la inversión extranjera. (El caso de México: 1950-1964), tesis, Escuela Nacional de Economía, UNAM, 1966, p. 36.

una manifestación directa del desequilibrio interno. ... entre ahorro e inversión interna". 15/

Aplicando ahora este tipo de análisis al caso de México, y tomando las cifras de los cuadros 1 y 5 (todas las cifras están expresadas en millones de pesos de 1960), llegamos a la siguiente estimación del desequilibrio externo para 1969:

$$C = 228624; I = 52104; X = 27859; M = 28758; R = -5444.4 \text{ (neto); de aquí tenemos que:}$$

$$O = 228624 + 52104 + 27859 + 28758 = 279828$$

$$Y = 279829 - 5444.4 = 274385$$

$$(X-M) = 27859 - 28758 = 899$$

$$E = 228624 - 52104 = 280728$$

$$(X-M) + R = Y-E$$

$$(-899) + (-5444) = 274385 - 280728$$

$$-6343 = -6343$$

Así pues, para 1969 el desequilibrio externo ascendió a 6343 millones de pesos, aunque es preciso subrayar que este dato es sólo un indicador del orden de magnitud del problema, debido a las limitaciones impuestas por la mayor o menor exactitud de los datos publicados y tomados como base de la estimación.

Por otro lado, este análisis nos permite ver como, en la raíz del desequilibrio externo, se encuentra una diferencia entre las tasas de -

15/ Raúl Garduño García, op. cit., p. 38

crecimiento de las exportaciones y de las importaciones. Así, tenemos que durante la década de los cincuenta las importaciones crecían a una tasa del 11.3 por ciento anual, mientras que las exportaciones lo hacían a una del orden del 8 por ciento anual. Esta tendencia se ha mantenido hasta el presente, ya que para la segunda mitad de la década de los sesenta estas cifras ascendían al 7.5 y al 5.6 por ciento respectivamente. Esta situación se debe a que, en la medida en que el contenido importado de las inversiones sea mayor que el del consumo y el de las inversiones industriales mayor que el de las demás actividades, y en la medida en que la participación de la inversión industrial en el producto nacional aumente, habrá un aumento en las importaciones necesarias tanto para expandir como para mantener en funcionamiento la creciente planta industrial del país. ^{16/} Además, por lo que al consumo se refiere, la desigual distribución del ingreso existente y la alta elasticidad ingreso de la demanda de productos manufacturados importados, se traducen en una elevada propensión marginal a importar al aumentar el ingreso como consecuencia del proceso de crecimiento.

Otro análisis de gran utilidad para el estudio del desequilibrio externo en los países en desarrollo, es aquél que partiendo del reconocimiento de la existencia de un máximo de exportaciones y un mínimo de importaciones en estos países, lo hace consistir en el hecho de que "el máximo de exportaciones puede situarse a un nivel demasiado bajo para cubrir el mínimo de importaciones. En este caso puede decirse que el país se en-

^{16/} Vease, Osvaldo Sunkel, El subdesarrollo latinoamericano... loc. cit. pp. 355-361.

frentará a un agudo desequilibrio externo, a una aguda escasez de divisas. Por otra parte, si el máximo de exportaciones es lo suficientemente alto como para que quede cubierto el mínimo de importaciones, la situación de escasez de divisas puede considerarse como potencial... debido a que en tanto exista el mínimo de importaciones y el máximo de exportaciones, puede surgir una aguda escasez de divisas". 17/

A continuación se presenta el esquema conceptual de este tipo de análisis y su aplicación al caso de nuestro país.

En primer término, se parte del hecho bien conocido de que, en los países en desarrollo, para evitar la subutilización de los recursos existentes y el desperdicio del potencial de crecimiento, se requieren ciertas importaciones que por lo general no se pueden obtener mediante exportaciones de un valor equivalente. Estas importaciones están constituidas por los equipos y bienes de capital necesarios para materializar la capacidad de crecimiento de un país (importaciones de expansión), por los bienes de producción necesarios para mantener en operación la capacidad productiva existente (importaciones de mantenimiento) y por aquellas que no contribuyen de una manera directa a ninguno de estos fines (importaciones improductivas, constituidas fundamentalmente por bienes de consumo). Los bienes de producción que constituyen las importaciones de mantenimiento comprenden las importaciones de reinversión, consistentes en los bienes

17/ Staffan Burenstam Linder, Teoría del comercio y política comercial para el desarrollo, CEMLA, México, 1965, p. 64.

de capital de reposición, y las importaciones de operación que incluyen las refacciones del equipo de capital, materias primas y bienes intermedios no disponibles internamente necesarios para evitar la subutilización de la planta industrial existente. En conjunto, las importaciones de expansión y las de mantenimiento constituyen las importaciones productivas.

Por otro lado, los países en desarrollo se enfrentan a un máximo de exportaciones. Esta situación se debe a que estos países, por las características de su estructura productiva, aunque tengan una ventaja comparativa en la producción de ciertos bienes, suele ocurrir que estos bienes o bien no son objeto de demanda externa, o bien el nivel de productividad absoluta en su elaboración no es suficiente para garantizar las retribuciones mínimas necesarias para la subsistencia de los factores productivos involucrados en su producción.

Por lo que hace a los productos manufacturados, el Dr. Linder hace la siguiente distinción: "a) bienes en cuya producción el país goza normalmente de una ventaja comparativa, y b) bienes para los cuales, también las tasas de costos relativas son más ventajosas que las correspondientes a los insumos importados, pero en cuya producción la productividad es tan baja que las retribuciones a los factores estarían por debajo del mínimo. La primera clase de bienes no puede ser exportada, dado que no existe demanda para tales bienes... y la segunda debido al costo prohibitivo de los factores". 18/ Además, las exportaciones de bienes primarios tienen un máximo

18/ Staffan B. Linder, Teoría del comercio..., loc. cit., p. 55.

mo determinado tanto por la inelasticidad de la demanda externa, como por la productividad marginal decreciente en que suele incurrirse en su producción.

En el caso de México, la aplicación de este tipo de análisis para los años 1969 y 1970 (vease cuadro 8) revela que, para el primero de esos años, el 45.2 por ciento de las importaciones totales (que ascendían a 2078 millones de dólares) correspondía a las necesidades de mantenimiento de la planta productiva existente, mientras que el 36 por ciento del gasto total en importaciones se destinaba a satisfacer las necesidades de expansión de esa planta productiva. Por su parte, las importaciones improductivas, identificadas en términos muy generales con los bienes de consumo, absorvieron el 18.8 por ciento de las importaciones totales en ese año. De este modo, para finales de los años sesenta, frente a un volumen de ingresos derivados de la exportación mercantil que ascendían a 1384.9 millones de dólares, existía un mínimo de importaciones del orden de 938.8 millones de dólares destinado a mantener funcionando la capacidad productiva instalada de la economía. Además, la expansión de esa capacidad requirió la realización de un volumen de importaciones del orden de los 749.1 millones de dólares, los cuales, a su vez, darán lugar a nuevas e inflexibles necesidades de importaciones de mantenimiento.

Para 1970, las necesidades de importación rígidamente determinadas por el mantenimiento y expansión de la planta productiva, absorvieron casi las cuatro quintas partes (78.6%) de los gastos totales de im -

portación, en tanto que a las importaciones improductivas correspondió la quinta parte (21. 4%) restante. Además, dentro de las importaciones productivas, tenemos que el 55. 1 por ciento están constituidas por las importaciones de mantenimiento (43. 3% de las importaciones totales) y el 44. 9 por ciento restante (35. 3% del total) corresponde a las importaciones de expansión requeridas para la ampliación de la planta productiva. De este modo, resulta que las necesidades de importación rígidamente determinadas por el mantenimiento de esa planta absorbieron, en ese año, más de las tres cuartas partes (77. 6%) de los ingresos derivados de la exportación mercantil, que ascendían a 1372. 9 millones de dólares. Si a esto añadimos las importaciones derivadas de la expansión de la planta productiva, tenemos que, en conjunto, las importaciones productivas representaron el 140. 7 por ciento de los ingresos derivados de la exportación mercantil.

Es con base en la observación de este tipo de fenómenos, que la CEPAL ha llegado a concluir que la dinámica del proceso de desarrollo mediante la sustitución de importaciones puede atribuirse, en síntesis, a una serie de reacciones frente a las situaciones creadas por el estrangulamiento del sector externo... 19/

Sin embargo, a esto cabría agregar que para haber logrado la utilización plena de la capacidad productiva instalada, ya que existen indicios en el sentido de que sólo se le utiliza en sus dos terceras partes, 20/

19/ Comisión Económica para la América Latina, Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones... , loc. cit. p. 5

20/ Vease, Jorge Eduardo Navarrete, Evolución y perspectivas... loc. cit. p. 16.

las importaciones de mantenimiento hubieran tenido que ser sustancialmente mayores, agudizando de este modo la escasez de divisas. De cualquier modo, los indicadores ya citados muestran claramente el fenómeno de la insuficiencia de las exportaciones de nuestro país.

Empero, lo que en este contexto resulta de la mayor importancia, es advertir que esta extrema rigidez de las necesidades de importación coloca al país en una difícil situación de vulnerabilidad externa. En efecto, al disminuirse el coeficiente global de importaciones (10.1% en 1969) y al constituir las importaciones improductivas una pequeña fracción del total, resulta muy difícil efectuar compresiones ulteriores en este tipo de importaciones. Paralelamente a esta situación, la planta industrial del país requiere, para su mantenimiento y expansión, de las importaciones de bienes de capital y otros insumos básicos. Así, en vista de la insuficiencia dinámica de los ingresos por exportación y ante la negativa o imposibilidad de reducir importaciones, se tiene que recurrir al endeudamiento público y al ingreso de capital privado extranjero en forma creciente. Sin embargo, debido a la magnitud de los pagos por servicio de la inversión extranjera directa y de los créditos externos, este expediente " se ha convertido en un mecanismo amplificador de los desajustes de la balanza de pagos... (pues) la eficacia que tuvo como mecanismo de ajuste se ha ido perdiendo al crecer los servicios de la deuda más de prisa que los ingresos en cuenta corriente". ^{21/} De este modo, vemos como el proceso de industrialización sustitu
21/ David Ibarra, Mercados, desarrollo..., loc. cit. p. 136 y 137.

tivo de importaciones, en vez de atenuar la dependencia y vulnerabilidad externa de la economía, en cierto modo la ha fortalecido al afectar ahora directamente al proceso de inversión.

C. El escaso dinamismo del mercado interno y la tendencia a la subutilización de la capacidad instalada de la planta industrial.

Desde sus inicios el proceso de industrialización de nuestro país se realizó circunscribiéndose al mercado nacional, tanto por las condiciones de división internacional del trabajo que han prevalecido desde que se consolidaron sus vinculaciones con la economía internacional, como por el ambiente francamente depresivo del intercambio mundial en que se desarrolló el proceso durante los años treinta, cuando se iniciaba la etapa de construcción del México moderno.

En estas condiciones, la magnitud y la diversificación del aparato productivo manufacturero del país han estado condicionadas por el tamaño y estructura de la demanda interna, los que, a su vez, dependen del nivel y distribución del ingreso. Así, tenemos que en México se pasa de un ingreso per capita de 3372 pesos en 1950, a otro de 5915 en 1969 ^{22/} (pesos de 1960) gracias a toda una serie de elementos que se constituyeron en factores básicos del crecimiento económico del país. Entre ellos, cabe destacar la reforma agraria, la creación de una amplia base de obras de infraestructura, la consolidación de toda una red de instituciones básicas de fomento, etc.

^{22/} Vease, Nacional Financiera, S. A., Comisión Económica para América Latina, La política industrial., loc. cit., cuadro 6, p. 79.

Sin embargo, no obstante lo anterior, la dimensión efectiva del mercado se ha visto constreñida por el comportamiento de una demanda muy afectada por el fenómeno de la concentración del ingreso. En efecto, tanto las presiones inflacionarias registradas hasta mediados de los años cincuenta como la orientación general de la política económica encaminada a estimular el ahorro y la inversión, junto con el bajo poder de contratación de la fuerza de trabajo, contribuyeron en gran medida a que la participación del trabajo en el ingreso pasara de 53.6 por ciento en 1939, al 42.9 en 1950 y al 53.1 por ciento en 1966. Además, en el período 1950-1964 se fue deteriorando la posición de los núcleos de población económicamente más débiles. Así, en ese período el 50 por ciento de las familias más pobres vio disminuir su participación en el ingreso del 19.1 al 15.4 por ciento, en tanto que la participación del 20 por ciento de las familias más favorecidas, pasó del 59.8 al 58.5 por ciento. 23/

Por otro lado, resulta conveniente destacar que el desarrollo del propio proceso de industrialización sustitutivo de importaciones provoca un tipo muy específico de expansión del mercado interno, cuyas características principales pueden resumirse como sigue: " en tanto que la sustitución ocurría en bienes. . . en que la tecnología adoptada exigía una densidad de capital poco elevada, el módulo de la inversión, además de ser multiplicador del ingreso tendía ser fuertemente multiplicador del empleo. De es-

23/ Véase, David Ibarra, Mercados, desarrollo. . . , loc. cit., pp. 114-121.

te modo, la ampliación del mercado se producía. . . . tanto por la elevación de ingresos de los grupos de altas rentas como por la incorporación al consumo de bienes y servicios industriales de los asalariados desplazados hacia los nuevos sectores dinámicos. . . . Sin embargo, a medida que avanza el proceso de sustitución y se entra, sobre todo, en las categorías de bienes duraderos de consumo, el crecimiento relativo del mercado tiende a producirse principalmente en forma vertical, esto es, utilizando el poder de compra de las clases de elevados ingresos. Esto se debe a dos motivos fundamentales: 1) la alta densidad de capital por unidad de producto impide la absorción de grandes cantidades de fuerza de trabajo; 2) el alto valor unitario de los bienes producidos sólo permite la incorporación a los mercados consumidores de capas reducidas de la población". 24/ Esto explica, en buena medida, el fenómeno de la insuficiencia de los empleos generados por la industria.

Ahora bien, esta insuficiencia de mercado ha provocado el surgimiento de una seria desproporción entre la capacidad instalada de la planta industrial y el tamaño del mercado, al crearse "una estructura altamente diversificada pero de escasa cuantía absoluta en sus diversos componentes", 25/ lo que reduce las posibilidades de formar mercados masivos para los productos manufacturados y, en consecuencia, ocasiona el consi -

24/ Comisión Económica para América Latina, El proceso de sustitución de importaciones. . . ., loc. cit., p. 8

25/ David Ibarra, Mercados, desarrollo. . . ., loc. cit. p. 119.

guiente desaprovechamiento de las economías de escala. De este modo, ante los requerimientos de orden tecnológico de la planta industrial, la existencia de grupos privilegiados se ha traducido en la utilización antieconómica de equipos técnicamente modernos.

En el caso de nuestro país, los indicadores disponibles muestran que el coeficiente de capacidad ociosa se encuentra entre el 10 y el 50 por ciento en las siguientes industrias: textil, de vestuario, harinera, alimenticia, cerillos, bebidas, maderera, curtidería y químico farmacéutica. La industria textil, considerada individualmente, utiliza sólo el 79.6 por ciento de su capacidad en las hilanderías y el 74.7 por ciento en las tejedurías; en la producción de motores, no obstante que para 1967 se contaba con capacidad instalada suficiente para producir 305000 unidades anuales, la producción de vehículos sólo alcanzó 118000 unidades; la producción de laminados planos sólo absorbió el 47.6 por ciento de la capacidad instalada en 1964, y en situación semejante se encuentran otras ramas industriales, tales como la celulosa, plásticos, etc. ^{26/} En conjunto, como ya se advirtió anteriormente, existen indicios en el sentido de que la capacidad productiva instalada sólo se utiliza en sus dos terceras partes, lo que muestra con toda claridad el beneficio que podría significar el desenvolvimiento de las exportaciones industriales.

Ahora bien, en la medida en que se conjugan los problemas derivados del tamaño del mercado, de los requerimientos tecnológicos y

^{26/} Véase, David Ibarra, Mercados, desarrollo..., loc. cit., p. 164

de capital y del desequilibrio externo, el proceso de industrialización sustitutivo de importaciones se hace cada vez más costoso y difícil a la vez que se van debilitando los impulsos dinámicos por él generados, al irse agotando, gradualmente, las oportunidades iniciales y relativamente más asequibles de sustitución. Esta tendencia al agotamiento del proceso sustitutivo resulta perfectamente compatible con el hecho de que subsistan algunas posibilidades concretas de sustitución en determinadas ramas de la industria, aunque, como se advirtió recientemente, el deterioro de la balanza de pagos "comprueba la debilidad de la sustitución en áreas técnicas más complejas". 27/

D. El dilema.

Con base en los señalamientos anteriores, y planteado en sus términos más generales, puede afirmarse que el dilema del desarrollo industrial consiste en que la orientación básica de la política económica en general, y de la política comercial en particular, que impulsó en su primera etapa al proceso de industrialización del país, se ha tornado inadecuada e insuficiente para dar solución a los problemas que actualmente confronta el desarrollo industrial de México y para permitir alcanzar los objetivos que se persiguen en la presente etapa de su proceso de industrialización. Entre ellos, cabe destacar la necesidad de que la expansión industrial contribuya, cada vez más, a generar un volumen creciente de empleos para la población que anualmente se incorpora al mercado de trabajo, a reducir la de -

27/ David Ibarra, op. cit., p. 154

pendencia del exterior y, en general, a aumentar sustancialmente las condi ciones de vida de la población.

De este modo, ahora se requiere dar una nueva orientación a la estrategia global de desarrollo industrial, para pasar de una estrategia - apoyada unilateralmente en la sustitución de importaciones a otra que se - apoye en la expansión y diversificación de las exportaciones, así como en - cambios estructurales en todo el ámbito de la actividad manufacturera. Así mismo, es imperativo encarar abiertamente los problemas que plantean las actuales vinculaciones financieras externas, e incorporar a la estrategia - global de desarrollo, políticas encaminadas a modificar sustancialmente la forma de dichas vinculaciones, para dar, de este modo, un mayor grado de autonomía al proceso de desarrollo.

CAPITULO II

CREACION DE LAS BASES GENERALES PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL.

A. Los elementos fundamentales de la promoción gubernamental de la actividad económica.

En las últimas décadas, México ha experimentado un acelerado desarrollo económico como consecuencia de las profundas transformaciones en la estructura productiva a que dió lugar la promoción de la actividad económica emprendida por los gobiernos posrevolucionarios.

En el capítulo anterior ya se comentó la importante expansión industrial experimentada por el país en las últimas décadas, así como sus características fundamentales. Sin embargo, para que esa expansión pudiera materializarse hubieron de canalizarse hacia el sector manufacturero - cuantiosos capitales, materias primas, servicios y recursos humanos. Al Estado correspondió la tarea de emprender las transformaciones en la estructura productiva necesarias para reunir y orientar estos recursos hacia el desarrollo industrial.

No obstante, cabe aclarar que si bien la promoción industrial en nuestro país se inició desde el segundo cuarto del siglo pasado - con la creación del Banco de Avío en 1830 como un banco estatal de desarrollo -

industrial, el establecimiento de un sistema de prohibiciones a la importación de productos de las industrias textil y papeleras de 1837 a 1853, con las leyes del 16 de noviembre de 1873, 30 de mayo de 1893 y el Decreto del 15 de diciembre de 1889 que otorgaban diversas franquicias fiscales a las empresas industriales, etc.-^{1/}, las bases fundamentales para el acelerado desarrollo industrial logrado en las últimas décadas se empezaron a sentar a partir de 1925. En efecto, es a partir de la segunda mitad de la década de los años veinte cuando el Estado inicia una vigorosa promoción de la actividad económica mediante la transformación del régimen de propiedad de la tierra, la creación de una amplia base de obras de infraestructura, el establecimiento de toda una red de instituciones básicas de fomento y la política de control nacional de los recursos estratégicos para el desarrollo, particularmente en el campo de los energéticos.

Por lo que hace al régimen de propiedad de la tierra, tenemos que antes de la Revolución el 96,9 por ciento de la población - aproximadamente 15.2 millones de personas - carecía de tierra. Además, el 88,8 por ciento del campesinado (1.4 millones de peones acasillados y 1.7 millones de aparceros semisiervos) vivía al margen de la economía monetaria, ocasionando que amplias capas de la población rural quedaran fuera del mercado de productos manufacturados de consumo popular. Con la reforma agraria,

^{1/} Véase, Plácido García Reynoso, La política mexicana de fomento industrial, Banco Nacional de Comercio Exterior, Cuestiones económicas nacionales, 1951-1970, México, D.F., p. 221.

se repartieron más de 67 millones de hectáreas de tierra entre 2.6 millones de campesinos y se crearon veinte mil nuevos ejidos y cuarenta mil pequeñas propiedades. Así, más de la mitad de la tierra arable del país fue afectada por la parcelización de la propiedad rural derivada de la Reforma Agraria. ^{2/}

Ahora bien, las transformaciones en la estructura productiva del campo significaron aportaciones de primerísima importancia para el desarrollo industrial. Entre ellas, cabe destacar la ampliación del mercado interno que este proceso provocó al redistribuir el ingreso, el estímulo a la movilidad de los factores productivos y la flexibilidad y dinamismo que imprimió a la oferta agrícola tanto por el aumento de la superficie cosechada como por los mayores rendimientos por unidad de superficie.

La redistribución del ingreso y, por tanto, la ampliación del mercado interno en el medio rural se ha puesto de manifiesto en un estudio reciente ^{3/} al comparar la participación de varios grupos de tenencia de la tierra en el valor total de la producción. Así, de acuerdo con este estudio, entre 1930 y 1960 la producción de los ejidos creció al 17.2 por ciento anual al pasar de 50 a 5820 millones de pesos corrientes y aumentó su participación del 11.1 al 40.8 por ciento la producción agrícola total. Por su parte, la producción de los predios mayores de 5 hectáreas aumentó a

^{2/} Véase, Edmundo Flores, *Vieja Revolución, Nuevos problemas*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, S. A., México 1970, p. 76. También véase, Vicente Lombardo Toledano, *Anotaciones del Libro de Sanford A. Mosk: La Revolución Industrial en México, Problemas Agrícolas e Industriales*, Banco de México, III, 2, abril-junio de 1951, pp. 289-296.

una tasa del 10.7 por ciento anual al pasar de 356 a 7634 millones de pesos corrientes, disminuyendo su contribución a la producción agrícola total del 79.1 al 53.5 por ciento. Finalmente, la producción de los predios menores de 5 hectáreas creció al 10.3 por ciento anual, pasando del 44 a 823 millones de pesos corrientes, y disminuyó su participación del 9.8 al 5.7 por ciento de la producción total. Asimismo, importa subrayar que de 1935 a 1940 la evolución de los precios relativos favoreció al sector agrícola, transfiriéndole ingresos desde los sectores industrial y de servicios; sin embargo, posteriormente sólo ha favorecido al sector agrícola moderno y a las actividades urbanas. En estas condiciones, puede apreciarse como la industria ha podido contar desde entonces con un aprovisionamiento suficiente y oportuno de materias primas de origen agrícola.

Por otro lado, es importante hacer notar que no fue sino hasta 1935 cuando se comienza a sustraer realmente al ejidatario del marco de la producción consuntiva y empieza a producir para el mercado. Así, en la medida en que esto ocurre, el ejidatario se convierte poco a poco en un consumidor de los productos de la industria. Para ello, de contar con una parcela de 2.88 hectáreas en el período 1923-1934 concebida como un sustitutivo del jornal, se le dota de una parcela de labor de 6.43 hectáreas en el período de 1935-1940, y de 8.43 hectáreas para 1949. 4/

En estas condiciones, según se advertía en un estudio de aquel

4/ Vease, Vicente Lombardo Toledano, Anotaciones al Libro de Sanfrod A. Mosk. . . . Loc. cit., p. 292.

En estas condiciones, según se advertía en un estudio de aquel entonces, "el valor (de la producción agrícola) por campesino ha subido de 68 pesos (promedio 1897-1907) a 312 pesos (promedio 1940-1942) y a 880 pesos anuales (promedio 1947-1949); cantidades que valuadas en maíz al precio medio de menudeo, representan 970 kilos, 1950 kilos y 2200 kilos; o sea que tomando como 100 la primera etapa, el índice efectivo fue de 200 por ciento en la segunda, y del 225 por ciento en la tercera. Si pensamos que hasta 1940 el campesino todavía constituía dos tercios de la población activa de México, se podrá comprender en toda su magnitud lo que significó el hecho de que la renta agrícola se duplicará en poder adquisitivo. Eso quiere decir que en la medida en que la Reforma Agraria fue creando nuevas condiciones de vida en el campo, la industria y los servicios contaron con un medio-cada vez más propicio para su desenvolvimiento". 5/

Por otro lado, la Reforma Agraria al liberar al campesino de las trabas a que lo sujetaba el latifundio, le permitió trabajar libremente la tierra que se le asignaba, o bien desplazarse hacia otras ocupaciones de mayor remuneración. Así, entre 1910 y 1940 mientras que la población económicamente activa en el sector rural aumentó un 16 por ciento (de 3.6 a 4.2 millones de personas), en el sector no agrícola experimentó un incremento del orden del 106 por ciento (de 1.6 a 3.3 millones), 6/ pasando del

5/ Vicente Lombardo Toledano, Anotaciones al Libro de Sanford A Mosk... loc. cit. p. 292.

6/ Véase Vicente Lombardo Toledano, Ibid. p. 291.

32 por ciento a cerca del 44 por ciento del total activo en el periodo.

De este modo, los efectos de la reforma Agraria sobre la movilidad del trabajo permitieron a la industria contar con una oferta de fuerza de trabajo abundante y barata, como lo demuestra el lento ritmo de crecimiento de los salarios reales. 7/ Dentro de esta migración rural-urbana, perdieron población los estados del centro y del sur (México, Michoacán, Hidalgo, Tlaxcala, Oaxaca, Guerrero, etc.), mientras que tanto el Distrito Federal como los estados de Tamaulipas, Baja California norte y Nuevo León, vieron aumentar el crecimiento de su población. 8/

Asimismo, es importante señalar que la Reforma Agraria propició el desplazamiento de capitales del campo hacia actividades no agrícolas. Aunque es difícil cuantificar el aporte de capital de la Reforma Agraria canalizado hacia actividades industriales, se puede, sin embargo, tener una idea sobre el particular si observamos que mientras en 1930 la inversión en la industria de transformación ascendía a 956 millones de pesos, para 1935, 1940 y 1944 ascendió a 1024, 2284 y 2832 millones de pesos respectivamente. Además, entre 1935 y 1940 los establecimientos industriales aumentaron en un 92 por ciento y el capital invertido en un 123 por ciento, "justamente en el periodo de las grandes realizaciones agrarias". 9/

7/ Vease, Supra, El escaso dinamismo del mercado interno... p. 23

8/ Vease, Leopoldo Solís, La realidad económica mexicana.... loc. cit. pag. 164.

9/ V. Lombardo Toledano, Loc. cit. p. 290. Los datos citados en este párrafo fueron tomados de esta misma fuente.

Otro de los elementos fundamentales de la promoción gubernamental de la actividad económica que ha revestido especial importancia para el desarrollo industrial, consiste en la construcción de una amplia base de obras de infraestructura. En la medida en que se comenzó a promover deliberadamente la expansión industrial, se presentó en forma ineludible la necesidad de ampliar y reorientar la infraestructura de transportes, comunicaciones, energéticos, así como otras formas del capital social básico.

De este modo, a partir de la segunda mitad de la década de los años veinte la inversión pública se convirtió en uno de los instrumentos fundamentales para el fomento del desarrollo económico, pasando de 82 millones de pesos en 1925 a una inversión realizada para 1970 de 30250 millones de pesos. ^{10/} En particular, con la construcción de obras de infraestructura se consiguió la generación de importantes economías externas para la industria, la expansión e integración del mercado interno, así como la unificación del territorio nacional mediante el desarrollo y reorientación de las comunicaciones.

Así, el desarrollo del sistema de comunicaciones y transportes ha permitido actualmente al país atender en forma satisfactoria las necesidades de su vida económica, así como importantes ampliaciones del mercado interno y el acercamiento de las unidades productivas a las fuentes de materias primas. Además, se cuenta ya con importantes obras de -

^{10/} Vease, México, Inversión Pública Federal 1928-1963 p. 41 e inversión Pública Federal 1965-1970, Secretaría de la Presidencia, Dirección de Inversiones Públicas, México, 1970, p. 172.

irrigación que han provocado significativos aumentos en la productividad agrícola y con una red de centros hospitalarios y educativos que permiten a la fuerza de trabajo estar en mejores condiciones para las actividades productivas.

Por otro lado, la intensa labor legislativa iniciada desde la década de los años veinte ha dado como resultado la existencia de toda una red de instituciones básicas para el fomento del desarrollo. Esta participación gubernamental en la actividad económica ha tomado la forma de creación de organismos y empresas de naturaleza especializada, que integran el sector paraestatal, establecido para proporcionar servicios públicos o para la explotación de recursos naturales, y mediante la promoción y protección de las diversas actividades que componen al sector privado de la economía.

De este modo, como se advirtió en un estudio reciente ^{11/}se cuenta actualmente con aproximadamente 400 entidades que incluyen organismos de regulación, fomento, financiamiento, investigación y servicio social. Su importancia puede apreciarse al observar tanto la naturaleza de sus funciones como su ponderación en los gastos totales de inversión del sector público federal. Así, según este estudio, mientras en el período 1935-1940 la inversión de estas entidades representaba el 36.3 por ciento del total del sector público, para 1965-1970 ascendió al 64.1 por ciento de

^{11/}Guillermo Martínez Domínguez, El sector Paraestatal, fruto histórico y factor del desarrollo, El Mercado de Valores, Nacional Financiera, S. A. año XXXII, Núm. 32, Agosto 7 de 1972, p. 796.

dicho total. Además en 1970 los 86 organismos y empresas registrados en la Secretaría del Patrimonio Nacional, generaron ingresos por 46400 millones de pesos, proporcionando empleo a 367700 trabajadores que recibieron 14300 millones de pesos en sueldos y salarios, lo que representa al 10.5 por ciento del total pagado por ese concepto en el país ese mismo año.

Dentro de estas instituciones destacan por su importancia el Banco de México establecido en 1925 como Banco central; la Nacional Financiera creada en 1934 con el objeto de regular y promover el mercado de capitales y fomentar la industrialización; el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (1933) hoy Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos encargado de financiar obras públicas y habitación popular; la Comisión Federal de Electricidad (1937) encargada de planificar, promover y conducir la política de electrificación del País; Petroleos Mexicanos (1938) encargada de producir y comercializar este energético básico para la actividad económica; y más recientemente la Comisión Nacional de Zonas Áridas, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda y otros.

Por otro lado, importa señalar que con la creación de la Comisión Federal de Electricidad y la expropiación de las compañías petroleras en 1938 se inició la política de control nacional de los recursos estratégicos para el desarrollo, proceso que continuó con la compra de las compañías eléctricas en 1960 y la mexicanización de la minería durante los años sesen

ta, lo que ha habilitado al estado para estimular la industria al proporcionar le estos insumos básicos a precios de fomento.

B. Las directrices básicas de la política de industrialización.

Las etapas de la política de fomento industrial.

Como ya se indicó, a partir del triunfo de la Revolución de 1910-1917 la política económica impulsó la expansión de la actividad manufacturera mediante la utilización de la inversión pública, incentivos fiscales, crediticios y de toda suerte de expedientes proteccionistas que pusieron a disposición del inversionista nacional y extranjero un mercado interno creciente y seguro.

Sin embargo, aunque en un principio esta política de fomento económico no tuvo una relación muy estrecha con la industrialización, con el tiempo contribuyó decisivamente en la promoción del sector secundario de la economía, constituyéndose en la base de sustentación del proceso de industrialización del país.

Así, en términos generales pueden identificarse tres grandes etapas en la política de fomento industrial de México. En la primera, que comprende el período que va de 1920 a 1945, se sientan las bases fundamentales para la rápida expansión industrial del país mediante la construcción de obras de infraestructura, la transformación de la estructura agraria, la creación de instituciones básicas y la política de control nacional de los recursos estratégicos para el desarrollo.

En la segunda etapa, que abarca el período que va desde la -

terminación de la segunda guerra mundial hasta fines de la década de los sesenta, se emprende la aplicación masiva de los instrumentos de promoción industrial que más tarde imprimirán su orientación general al crecimiento industrial del país. En particular, con el propósito de sacar el mayor provecho a la favorable coyuntura creada por el conflicto bélico al proceso de industrialización, se revisó el régimen de fomento a la industria sustituyéndose la Ley de industrias de Transformación de 1941 por la Ley de Fomento de Industrias de Transformación el 31 de diciembre de 1945. Esta ley dividió las industrias en nuevas y necesarias, y otorgó mayores franquicias a aquellas consideradas como básicas o fundamentales. Asimismo, esta ley fijó límites a la exportación de materias primas nacionales con el fin de asegurar su abastecimiento a la industria local a precios adecuados.

Posteriormente, en 1955, se revisó nuevamente la legislación de fomento industrial y se expidió la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias.

Para el otorgamiento de las franquicias, esta ley contempló aspectos tales como la cantidad y calidad de mano de obra que vaya a emplearse, el grado en que utilicen equipos y maquinaria producidos en el país, la proporción del mercado nacional que abastezca, la cuantía de las inversiones, las prestaciones sociales superiores a las establecidas que se concedan, la importancia de los laboratorios de investigación de su propiedad, etc.

También en esta etapa se establece, en 1948, el sistema de controles cuantitativos a las importaciones a través del permiso previo con

el fin de estimular la industrialización sustitutiva de importaciones. Este sistema de control físico a las importaciones se ha utilizado no sólo como instrumento regulador del comercio exterior, sino también, y fundamentalmente, para promover el establecimiento de nuevas industrias así como para proteger las existentes. Por otro lado, durante esta etapa el Estado comienza a invertir cada vez más en industrias de alta densidad de capital, fundamentalmente en el campo de los energéticos, acero y materiales de construcción, con el propósito de suministrar estos insumos básicos a la industria a precios adecuados ^{12/}.

Al iniciarse la década de los setenta suele coincidir en que el desarrollo industrial de México se enfrenta a problemas y perspectivas nuevos, ya que si bien en el pasado " se constituyó gradualmente en el principal factor de avance económico del país y en el sector dinámico por excelencia. . . . , siguió un módulo de desarrollo excesivamente concentrado y desequilibrado, tanto desde el punto de vista de las diferentes ramas, tradicionales y dinámicas, que la integran, como desde el punto de vista regional". ^{13/}.

En estas condiciones, puede considerarse que la política de fomento industrial de México está iniciando una nueva etapa al procurar adaptarse para atender las prioridades de política que requiere actualmente el desarrollo industrial del país. ^{14/} . Como se señaló recientemente, en es-

^{12/} Vease, Francisco Alcalá Quintero, Op. Cit. p. 8

^{13/} Banco Nacional de Comercio Exterior, México; La política económica del nuevo gobierno, México, 1971, p. 117.

^{14/} Vease Cap. 5, los instrumentos de la política de industrialización, p. 80.

ta etapa " se requiere que el proceso de industrialización se fortalezca como el elemento dinámico básico del proceso de crecimiento, proporcionando al país un volumen creciente de ocupación remunerativa para su fuerza de trabajo en rápida expansión; difundiendo sus impulsos modernizadores de manera más extendida en el territorio nacional; contribuyendo a la absorción y difusión de tecnologías y a la modernización progresiva de la planta industrial; independizándose progresivamente de las aportaciones de capital, tecnología y prácticas administrativas extranjeras; proporcionando una parte sustancial de los ingresos por exportación del país, y permitiendo la progresiva reducción de las importaciones rígidamente determinadas de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital que ahora se necesitan para mantener un funcionamiento y expandir la planta industrial del país". 15/

De este modo, podemos identificar en la política de fomento industrial las siguientes directrices básicas que le han dado su orientación general;

a) realización de inversiones en capital social básico (transportes, comunicaciones, irrigación, energía, educación, etc.), con las que se persigue la construcción de una amplia base de obras de infraestructura para la industrialización.

b) creación de las condiciones adecuadas para las inversiones en la industria. En particular, el establecimiento de un sistema de protec-

15/ Banco Nacional de Comercio Exterior, México, La Política Económica del Nuevo Gobierno, México, 1971, p. 118 y 119.

ción con el propósito deliberado de fomentar una rápida industrialización - sustitutiva de importaciones y el otorgamiento de los diversos incentivos fiscales, crediticios y otras ayudas, contenidos en los instrumentos de la política de industrialización analizados en el capítulo 5.

Así, como un primer paso en la instrumentación de la nueva política de fomento industrial se expidieron dos decretos, uno el 23 de Noviembre de 1971 que declara de utilidad nacional el establecimiento o ampliación de empresas que contribuyan a impulsar el desarrollo regional, a la generación masiva de empleos, a mejorar la posición de la balanza de pagos, etc., y el otro el 2 de julio de 1972 que señala los estímulos, ayudas y facilidades que se otorgarán a las empresas industriales a que se refiere el Decreto del 23 de noviembre de 1971.

Estos decretos persiguen detener la creciente concentración industrial en sólo algunos cuantos polos de desarrollo, así como contribuir al desarrollo de las regiones de mayor atraso económico del país. Sin embargo, su carácter excesivamente general les impide actuar como instrumentos selectivos para orientar la inversión hacia el tipo de actividades que más convienen al desarrollo industrial del país.

Esto se debe, fundamentalmente, a que la intención principal del gobierno ha sido el usar masivamente todo el conjunto de instrumentos de fomento industrial, con el fin de provocar el mayor impacto posible sobre el proceso de industrialización. No obstante, actualmete se requiere imprimir mayor selectividad a las actividades de promoción industrial del

gobierno para incorporarles, al menos, los requisitos relacionados con el -
mejoramiento de la eficiencia productiva, la estructura industrial y la espe-
cialización.

CAPITULO III

LA INDUSTRIALIZACION A PARTIR DE 1950.

A. Las orientaciones generales del proceso de industrialización. La estructura productiva manufacturera.

Como ya se comentó anteriormente ^{1/}, desde sus inicios el proceso de industrialización de nuestro país se realizó circunscribiéndose al mercado nacional, tanto por las condiciones de división internacional del trabajo que han prevalecido desde que se consolidaron sus vinculaciones con la economía internacional, como por el ambiente francamente depresivo del intercambio mundial en que se desarrolló el proceso durante los años treinta, cuando se iniciaba la etapa de construcción del México moderno.

Asimismo, se hizo notar que las presiones sobre la balanza de pagos y su creciente desequilibrio condujeron, desde fines de la década de los cuarenta, a la vigorización de una política comercial marcadamente proteccionista diseñada para propiciar una forma específica de desarrollo industrial; la industrialización sustitutiva de importaciones y, dentro de esta, en virtud de los diferentes niveles de protección acordados a

^{1/} Vease, Supra, El escaso dinamismo del mercado interno, p. 23.

los distintos grupos de productos, una que ha propiciado preferentemente la sustitución de bienes de consumo final aprovechando la demanda interna existente. De este modo, como se señala en un estudio reciente, "la evolución del sector manufacturero quedó, a partir de entonces, indisolublemente ligada a las decisiones del sector público en materia de protección, y en especial a la creación de áreas de alta rentabilidad para la sustitución de importaciones a través del uso de las licencias de importación". ^{2/}

En estas condiciones, el criterio de seguir al mercado como orientador del proceso sustitutivo provocó la horizontalización de la inversión industrial al dirigirse el aparato productivo a atender preferentemente la demanda de los grupos de ingresos medios y elevados. Es decir, se inició con la sustitución de bienes de consumo no duraderos para seguir después con los de consumo duraderos, bienes intermedios y, por último, con retraso considerable, se inició la sustitución de los bienes de capital.

Este proceso se refuerza en la medida en que la insuficiencia en la capacidad para importar y la tendencia sistemática al crecimiento de las necesidades de importación, provocan permanentemente el surgimiento de mercados potenciales que abastecer con producción interna. Sin embargo, lo que en este contexto importa subrayar es que como resultado de este proceso se ha ido gestando una estructura productiva manufacturera que, al carecer de la necesaria integración y eslabonamiento, acusa fuertes dese-

^{2/} NAFINSA, CEPAL, La Política Industrial...., loc. cit., p. 21.

equilibrios entre las diversas ramas industriales que la componen.

En primer término, es necesario hacer notar que para que la expansión industrial pudiera materializarse, el país tuvo que realizar un intenso proceso de formación de capital. Así lo demuestra el hecho de que durante la década de los cincuenta la inversión industrial aumentara a un ritmo medio anual de 6.2 por ciento, que incluso se acelera hasta el 11.2 por ciento en el período 1960-1967. Empero, importa destacar que existen considerables diferencias entre las tasas de crecimiento de la formación de capital de las distintas ramas industriales. Así, de 1950 a 1967, en las industrias productoras de bienes de consumo duraderos y de maquinaria y equipo de transporte, esta tasa ascendió al 17.4 y 16.3 por ciento respectivamente, lo que se explica en virtud de los bajos niveles a partir de los cuales comenzaron su desarrollo. Por su parte, en las industrias productoras de materias primas y de artículos tales como alimentos, bebidas y tabaco, esta tasa ascendió a sólo el 8.6 y 4.7 por ciento. En términos absolutos, la inversión total en el sector manufacturero, medida a precios de 1960, pasó de 3688 a 14154 millones de pesos (1950-1967), lo que hizo que la participación de la inversión bruta de capital en este sector dentro del total pasara del 25.8 al 27.6 por ciento. ^{3/}

Así, en el período de 1950 a 1969 la participación de los bienes de consumo no duraderos en el producto manufacturero pasó del 70 al

^{3/} Estos datos fueron tomados de NAFINSA, CEPAL, La Política Industrial loc. cit., pp. 354-355, cuadros 83 y 84.

53 por ciento, mientras que la correspondiente a los bienes intermedios y al grupo de bienes de consumo duraderos y de capital pasó del 22.4 al 32.4 por ciento y del 7.6 al 14.7 por ciento, respectivamente (véase cuadro 3).

La pérdida de importancia relativa que experimentaron las ramas productoras de bienes de consumo no duraderos durante las últimas dos décadas se debe, fundamentalmente, a que al irse agotando gradualmente las oportunidades de sustitución hacia mediados de los años cincuenta, su expansión se debió principalmente a la evolución de una demanda interna no particularmente dinámica. En efecto, incluso ya para comienzos de la década de los años cincuenta la participación de las importaciones de bienes de consumo no duraderos en el consumo aparente de este tipo de bienes ascendía a sólo el 3.1 por ciento, proporción que disminuyó hasta el 2.2 por ciento para finales de los años sesenta como resultado de la política sustitutiva de importaciones, así como de la evolución del mercado interno. Estudios recientes muestran que la elasticidad-ingreso de la demanda final de este tipo de bienes descendió de 1 por ciento en el período 1945-1955, a 0.8 por ciento en los años de 1960 a 1967. ^{4/} Además, el comportamiento de la demanda se ha visto influido en gran medida por el fenómeno de la concentración del ingreso, que hace que la participación del trabajo en el ingreso permanezca prácticamente invariable de 1939 (53.6%) a 1966 (53.1%). ^{5/} En estas condiciones, las industrias productoras de bienes de consumo no dura

^{4/} Véase, NAFINSA, CEPAL, La política industrial..., loc. cit., p. 85, cuadro 12.

^{5/} Véase, supra, El escaso dinamismo del mercado interno, p. 23

deros crecieron en el período de 1950 a 1969 a una tasa media anual de 5.8 por ciento, en tanto que el conjunto de la industria manufacturera lo hacía al 7.5 por ciento anual.

Igualmente intensa ha sido la sustitución de importaciones en el rubro de bienes de consumo duraderos. Las industrias dedicadas a la producción de estos bienes, favorecidas por una alta elasticidad - ingreso de la demanda - que pasó del 2 al 3 por ciento entre 1950 y 1967 -, registraron en las últimas dos décadas una tasa de crecimiento del orden del 11.8 por ciento (vease cuadro 3). Así, Timothy King ^{6/} ha estimado que la participación de las importaciones de bienes de consumo duraderos dentro de su oferta total, pasó del 5.9 por ciento en 1945, al 5.4 por ciento en 1950 y al 4.8 por ciento en 1955, lo que muestra la escasa significación que ya tenían estas importaciones desde mediados de los años cincuenta.

Por su parte, el grupo de industrias productoras de bienes intermedios tuvo una evolución particularmente dinámica en las últimas décadas, al crecer entre 1950 y 1969 a una tasa media anual de 9.9 por ciento. Básicamente, esto se debe a que la mecánica del proceso sustitutivo de importaciones ocasiona el surgimiento de requerimientos cada vez más diversificados de insumos y fortalece su demanda, al aparecer, cada vez más, nuevas instalaciones industriales. Así, la elasticidad-ingreso de la demanda de este tipo de bienes aumentó de 1.5 por ciento en el período de 1945 -

^{6/} Timothy King, México: Industrialization and Trade Policies since 1940, OECD Development Centre, Industry and Trade in some Developing Countries, Oxford University Press, London, p. 137.

1955 a 2 por ciento en el correspondiente a los años de 1960 a 1967. 7/ Como resultado de esta evolución, la proporción que representan las importaciones de bienes intermedios en el consumo aparente de estos bienes, descendió del 27.8 al 11.9 por ciento entre 1950 y 1969 (vease cuadro 3).

Ahora bien, frente a esta rápida expansión de las industrias productoras y bienes de consumo e intermedios, contrasta el incipiente desarrollo de las ramas productoras de bienes de capital. Como ya se comentó, el criterio de asignación de recursos seguido en el proceso de sustitución de importaciones propició una rápida diversificación de la actividad manufacturera, aunque referida fundamentalmente a los bienes de consumo y, en menor medida, a los bienes intermedios. Además, los problemas derivados de los requerimientos tecnológicos y de capital han dificultado el acceso a la etapa de sustitución de bienes de capital, como lo muestra el hecho de que la participación de las importaciones de este tipo de bienes dentro de su oferta total haya pasado del 73.4 por ciento en 1950 a sólo el 73.2 por ciento en 1965. 8/ Asimismo, resulta muy ilustrativo hacer notar que para 1967, la proporción de las inversiones en maquinaria, equipos y otros bienes de capital, compuesta por artículos importados, ascendió a alrededor del 50 por ciento para el conjunto de la industria manufacturera.

9/.

7/ Vease, NAFINSA, CEPAL, La política Industrial... loc. cit. p. 85, cuadro 12.

8/ Vease, Leopoldo Solís, La realidad económica mexicana: Retrovisión y perspectivas, Siglo XXI Editores, S.A. México, 1970, p. 239, cuadro V-5.

9/ Vease NAFINSA, CEPAL, La política industrial..., loc. cit., p. 32.

El panorama anterior revela que la política proteccionista, tanto en su aspecto tarifario como en lo que se refiere a los controles directos a la importación, ha propiciado preferentemente la sustitución de importaciones de bienes de consumo final, ya que "de hecho se continúa favoreciendo la diversificación extensiva de las manufactureras de consumo, y se sigue discriminando al mismo tiempo la elaboración de bienes de capital y de productos intermedios. Así se alienta innecesariamente el establecimiento de un número excesivo de unidades productoras de tamaño insuficiente, que utilizan a menudo técnicas anticuadas y equipos obsoletos... Todo ello genera fuerzas que entorpecen el cambio tecnológico al eliminar prácticamente su consideración del cálculo de los empresarios privados, ya que los niveles de utilidades no guardan la debida relación con la eficacia productiva de las instalaciones; en cambio se agudizan artificialmente los desequilibrios en la dotación de recursos y se alienta una estructura de precios que... restringe el tamaño del mercado y obstaculiza las exportaciones de manufactureras". 10/ Como resultado, la estructura productiva manufacturera adolece de serias deficiencias en cuanto al encadenamiento entre las diversas ramas industriales que la componen.

La trascendencia económica de este desequilibrio en la estructura productiva de la actividad manufacturera, se puso de relieve en un estudio reciente al destacar que "de esa estructura depende el mejor encade-

10/ David Ibarra, Mercados, Desarrollo y Política Económica... loc. cit., p. 164.

namiento de las actividades económicas tanto desde el punto de vista de las relaciones tecnológicas de insumo-producto como de las que se derivan de la utilización de maquinaria, equipos y otros bienes de capital... Las estructuras menos integradas en sentido vertical (materias primas, bienes intermedios, de capital y de consumo) resultan menos dinámicas en lo que se refiere a sus efectos multiplicadores en el ingreso y la ocupación; traen aparejada una mayor vulnerabilidad externa; se traducen en efectos positivos menores sobre el empleo, especialmente cuando adoptan técnicas más mecanizadas y los equipos son importados; y se manifiestan también en un menor aprovechamiento de los recursos naturales..." ^{11/}

Así, pues, estas tendencias del desarrollo industrial del país, han provocado el surgimiento de importantes rezagos por lo que se refiere al desarrollo de las manufacturas básicas, ya que se carece de políticas efectivas que favorezcan la integración de los procesos productivos, así como el mejor encadenamiento entre las diversas ramas industriales.

En conjunto, el proceso de industrialización sustitutivo de importaciones ha permitido al país reducir el coeficiente global de importaciones del 15.4 por ciento a que ascendía a principios de la década de los cincuenta, a sólo un 10.1 por ciento para finales de los años sesenta (vease cuadro 4). Asimismo, permitió crecer a las actividades manufactureras a un ritmo medio anual de 7.5 por ciento (promedio 1950-1969), que incluso ^{11/} NAFINSA, CEPAL, La Política Industrial..., loc. cit., pp. 28-29.

se acelera al pasar de una tasa media anual de crecimiento del 6.1 por ciento en la década de los cincuenta, a otra del 9.1 por ciento durante los años sesenta (vease cuadro 2). En estas condiciones, en el período de 1950 a 1969 la participación del valor agregado de las manufacturas en el producto interno bruto pasó del 18.5 al 22.4 por ciento.

Sin embargo, la magnitud y la diversificación del aparato productivo manufacturero del país han estado condicionadas por el tamaño y la estructura de una demanda interna no especialmente dinámica. Se ha estimado que la elasticidad-ingreso de la demanda final de manufacturas en nuestro país, ascendió a sólo 1.2 por ciento durante el período 1960-1967. ^{12/} De este modo, " el proceso sustitutivo puede considerarse intenso si se mide con referencia a la reducción del coeficiente de importaciones y menos pronunciado si se tiene en cuenta la evolución específica de la demanda interna (que no le impuso, al parecer, desafíos relativamente grandes)". ^{13/}

Por otro lado, esta orientación en la evolución del sector manufacturero de la economía hace que México sea, desde el punto de vista de su estructura industrial, enteramente dependiente del exterior y haya tenido que recurrir en forma creciente al financiamiento externo. En efecto, como ya se advirtió anteriormente, el proceso de industrialización sustitutivo de importaciones trajo aparejado un cambio de gran trascendencia en la estructura de las importaciones al disminuir la parte correspondiente a los bienes

^{12/} Véase NAFINSA, CEPAL, La política industrial..., loc. cit. p. 85 cuadro 12.

^{13/} Ibid., p. 15.

de consumo y, en menor medida, a los bienes intermedios y al incrementarse considerablemente la porción correspondiente a los bienes de capital.

En estas condiciones, una vez que las importaciones de bienes de consumo fueron llevadas a un mínimo como consecuencia de la forma y alcance del proceso de industrialización, la estructura de las importaciones ha pasado a estar constituida fundamentalmente por los bienes esenciales para el funcionamiento y expansión de la actividad económica, de donde ha resultado una mayor dependencia del proceso del desarrollo con respecto a los bienes importados. De este modo, ante la insuficiencia de los ingresos derivados de la exportación mercantil y de otros como el turismo, ante la imposibilidad o negativa a reducir importaciones, y ante la inexistencia de una política fiscal adecuada que permitiera vigorizar la capacidad de captación de recursos del Estado y lo habilitara a emprender cada vez en mayor medida nuevas aperturas al desarrollo industrial, se tuvo que recurrir al endeudamiento público y al ingreso de capital privado extranjero.

La resultante vulnerabilidad externa de la economía que se deriva de estas transformaciones, coloca ahora al país en una situación en que cualquier problema de financiamiento externo puede ocasionar serias dificultades, ya sea por las restricciones a la importación de los insumos básicos necesarios para mantener en funcionamiento la planta industrial del país a niveles adecuados de capacidad, o por las restricciones que inciden en la importación de los bienes de producción necesarios para ampliar dicha planta industrial. Para atenuar esta situación, debe aceptarse el hecho

de que " la posibilidad de mantener cierta flexibilidad en la estructura de las importaciones, en condiciones de limitación de la capacidad para importar, reposa en la construcción a la brevedad posible de ciertos eslabones en la cadena productiva que poseen importancia esencial para llevar adelante el proceso. En otras palabras, la posibilidad de seguir sustituyendo depende del tipo de sustituciones previamente realizadas ". 14/

El panorama anterior muestra claramente como el proceso de industrialización sustitutivo de importaciones, en vez de atenuar la dependencia y vulnerabilidad externa de la economía, solamente ha modificado su forma y, en cierto modo, la ha fortalecido al afectar ahora directamente al proceso de inversión.

B. El problema de la eficiencia de la industria.

En la medida en que al avanzar el proceso de industrialización sustitutivo de importaciones se conjugan los problemas derivados del tamaño del mercado, de los requerimientos tecnológicos y de capital y del desequilibrio externo, dicho proceso resulta cada vez más costoso y difícil, a la vez que se van debilitando los impulsos dinámicos por él generados al irse agotando, gradualmente, las oportunidades iniciales y relativamente más asequibles de sustitución.

El énfasis puesto en la industrialización sustitutiva de importaciones como medio para aliviar los problemas derivados del desequilibrio

14/ Comisión Económica para la América Latina, Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones..., loc. cit., p. 6

y dependencia externos, elevar los niveles de vida de la población, proporcionar un volumen cada vez mayor de ocupación remunerativa para la creciente fuerza de trabajo, etc., ha tenido como corolario lógico una política de industrialización a cualquier costo. En estas condiciones, la sustitución de importaciones se efectuó, en general, sin tener debidamente en cuenta las diferentes alternativas en cuanto al uso de los recursos, como lo demuestra el excesivo e indiscriminado proteccionismo que se ha otorgado a la industria mexicana. Como resultado, esto ha dado lugar a la formación de una estructura industrial caracterizada por su falta de eficiencia y por sus elevados costos.

El excesivo proteccionismo que se deriva de la política comercial seguida en las últimas dos décadas ^{15/}, al privar a la industria del estímulo que podría significar la competencia de productores extranjeros, ha generado fuerzas que inhiben el surgimiento de la motivación necesaria para que los empresarios se preocupen por consideraciones de eficiencia, ya que cualesquiera costos en que incurran en el proceso productivo pueden ser trasladados con facilidad al consumidor final.

A título ilustrativo, baste por el momento indicar que la protección arancelaria efectiva media del sector manufacturero asciende al 72 por ciento, aunque el grado de utilización de esa protección, medido por la protección efectiva implícita, alcanza a sólo el 28 por ciento (véanse cuadro 15/ Para un examen de la política proteccionista, véase más adelante El Sistema de Protección, p. 84.

dros 13 y 14). 16/ Así, la protección otorgada ha resultado mucho mayor que la meramente necesaria para establecer una nueva estructura de costos comparativos mediante una modificación de la relación entre los precios internos y los externos.

Por otro lado, se encuentran diferencias considerables entre los niveles de protección acordados a las distintas ramas industriales que componen el sector manufacturero. Así, los bienes de consumo no duraderos disfrutaban de una protección arancelaria efectiva de 129 por ciento; los bienes de consumo duraderos una de 87 por ciento, aunque dentro de este grupo hay rubros que alcanzan una protección efectiva implícita de más del 250 por ciento (vehículos de motor); a los productos intermedios se les ha acordado una protección arancelaria efectiva promedio de 62.5 por ciento, mientras que a los bienes de capital (maquinaria y equipo) les ha correspondido sólo un 10 por ciento (vease cuadro 13). Vemos así el alto grado de protección que ha sido necesario otorgar para hacer rentables industrias que, en otras condiciones, no hubieran podido nacer ni desarrollarse.

El trato favorable otorgado a los productores de bienes de con

16/ La protección arancelaria efectiva es la protección al valor agregado y se define como "el exceso porcentual del valor agregado interno respecto al valor agregado extranjero o del mercado mundial", y la protección implícita "denota la diferencia porcentual entre los precios internos y los de importación". Véase, Bela Balassa, Estructura de la protección en países en desarrollo, publicado para el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento por el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1972, pp. 4-13.

sumo y la discriminación contra los bienes de capital, ha contribuido a deprimir el desarrollo y expansión de las industrias productoras de este último tipo de bienes. De este modo, el excesivo proteccionismo acordado a la industria ha tendido a propiciar una asignación ineficiente de los recursos al estimular el desarrollo de industrias que tendrían una prioridad muy baja en un programa racional de desarrollo.

Así, en un estudio reciente ^{17/}, en el que se analiza el comportamiento de veintitrés ramas básicas de la industria manufacturera, las once de ellas que registraron durante la década de los sesenta tasas de crecimiento iguales o inferiores a la media del sector manufacturero (elaboradoras de materias primas agrícolas y fabricantes de bienes de consumo relativamente simples), comprendían 94577 establecimientos, es decir el 69.9 por ciento de los establecimientos industriales registrados en el censo industrial de 1965. Por su parte, las doce ramas restantes (elaboradoras de productos intermedios, bienes de capital para la industria y bienes de consumo duradero con alto grado de manufactura y tecnología) que crecieron a una tasa superior a la media del sector manufacturero (8.9% anual), representaron sólo el 30.1 por ciento del total de establecimientos industriales. Además, como se señala en este mismo estudio, "en prácticamente la totalidad de las ramas y actividades industriales un reducido número de establecimientos, normalmente inferior al 10 por ciento del total de la rama o activi

^{17/} Vease, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, México: La Política económica del nuevo gobierno, México, 1971, pp. 39-41.

dad, concentra la mayor parte, por lo general más de dos tercios y en ocasiones más de nueve décimos, de la producción total y del capital invertido en la rama o actividad... Se manifiesta con esto la coexistencia de unidades industriales de muy reducido tamaño, bajos niveles de capitalización y productividad y bajos niveles de remuneración, junto a plantas modernas que emplean intensivamente el capital y la tecnología productiva, que aplican técnicas modernas de administración y comercialización, que constituyen, en esencia, el grupo dinámico del desarrollo industrial mexicano, en el que se concentra el desarrollo industrial del país". 18/

Según un estudio relativo a la eficiencia de la industria nacional 19/, entre 1950 y 1967 el ritmo de expansión de la productividad industrial (valor agregado por trabajador) fué relativamente lento al ascender a sólo un 2.2 por ciento anual. Además, existen importantes diferencias entre los niveles de productividad de las distintas industrias, ya que estableciendo un coeficiente de 100 para las industrias productoras de bienes de consumo no duraderos, la del rubro de manufacturas intermedias resultaría de 172 y la del grupo de bienes de consumo duraderos y de capital de sólo 64. Asimismo, resulta muy ilustrativo hacer notar que, en este mismo estudio, donde se comparan los precios de fábrica para 1970 de 48 productos industriales, con los de Estados Unidos, se encontró que los niveles de Mé

15/ Ibid. p. 42

19/ Véase NAFINSA, CEPAL, La Política Industrial..., loc. cit. pp. 47 y 64.

xico resultaron superiores en 43 casos. En 28 casos, los niveles de precios mexicanos excedieron a los estadounidenses entre el 100 y el 148 por ciento, en tanto que en los 15 restantes el exceso fué entre el 159 y el 305 por ciento.

Por otro lado, como ya se advirtió anteriormente 20/, existen indicios en el sentido de que la capacidad productiva instalada sólo se utiliza en sus dos terceras partes. Así, la insuficiencia del mercado nacional a provocado el surgimiento de una seria desproporción entre la capacidad instalada de la planta industrial y el tamaño del mercado, al crearse "una estructura altamente diversificada pero de escasa cuantía absoluta en sus diversos componentes" 21/, lo que reduce las posibilidades de formar mercados masivos para las manufacturas y, en consecuencia, ocasiona el consiguiente desaprovechamiento de las economías de escala con todas sus implicaciones en cuanto a costos de producción.

Asimismo, se hizo notar que debido a que la tecnología importada ha sido concebida y diseñada para satisfacer los requerimientos de los mercados masivos de los países desarrollados, su escala de producción es demasiado grande en relación con la dimensión efectiva del mercado nacional. Esta desproporción entre la capacidad productiva de plantas altamente intensivas en el uso de tecnologías no adaptadas a las condiciones locales y al tamaño del mercado interno, ha contribuido a la subutilización de la ca-

20/ Vease supra, El escaso dinamismo del mercado interno, p. 23.

21/ David Ibarra, Mercados, desarrollo y política económica..., loc. cit., p. 119.

pacidad productiva instalada y, en consecuencia, a la formación de estructuras de costos no competitivas internacionalmente. De ahí la necesidad de incorporar, a las futuras políticas sobre transferencia de tecnología, criterios relativos a la adaptación de las técnicas importadas tanto a la proporción de factores del país como al tamaño del mercado interno.

Por otro lado, existen algunos indicadores de que la excesiva concentración industrial en sólo algunos cuantos polos de desarrollo - resultado de un proceso de sustitución de importaciones orientado hacia los centros urbanos de consumo -, ha provocado que las economías externas derivadas de la aglomeración industrial, obtenidas durante las primeras etapas del proceso de industrialización, sean ahora más que compensadas por los crecientes costos del congestionamiento que implica dicha concentración industrial. Esto se debe, entre otros factores, a las importantes deseconomías en que se está incurriendo en el aprovisionamiento de los servicios públicos como resultado del crecimiento urbano. Por ejemplo, se ha estimado que si se mantiene la tasa actual de crecimiento de la población (alrededor del 3.5% anual,) " una población de 16 millones en 1990 tendrá que importar (al Valle de México) casi once veces el volumen de agua importada a principios de los años sesenta. El costo promedio del abastecimiento de agua aumenta con la cantidad de agua necesitada - de 20 centavos por metro cúbico en 1960... hasta 30 centavos si la población es de 16 millones. Con el costo promedio aumentando de esta forma, podemos ver lo alto que se

ra el costo marginal". 22/ Asimismo, influyen en el mismo sentido las presiones al alza sobre los precios de algunos factores productivos tales como la tierra, la fuerza de trabajo, etc., así como de otros servicios (vivienda, etc.).

Para tener una idea de la magnitud de este problema, basta con indicar que para 1950 sólo ocho entidades federativas (Distrito Federal, Nuevo León, México, Chihuahua, Jalisco, Veracruz, Guanajuato y Coahuila) generaron casi tres cuartas partes (74.1%) del producto interno bruto industrial y ocuparon al 61.9 por ciento de la población activa industrial, aumentando estas proporciones hasta el 82.2 y 67.9 por ciento respectivamente, para 1960. Durante la primera mitad de la década de los sesenta, se mantuvo aproximadamente el mismo grado de concentración industrial, ya que para 1965 esas mismas ocho entidades aportaron el 82 por ciento del producto interno bruto industrial. 23/

A nivel municipal, se ha encontrado que "en las entidades de importante desarrollo industrial del país, éste se ha concentrado en unos pocos áreas que aportan partes sustanciales del producto industrial de la entidad. En 1965 existían en México 16 polos de desarrollo industrial, cada uno de los cuales aportó 0.5% o más del producto industrial de ese año que, en conjunto, sumaron el 70% de ese producto industrial. De los 16 polos de

22/ David Barking y Timothy King, Desarrollo Económico Regional (enfoque por cuencas hidrológicas de México), Siglo XXI Editores, S. A., México, 1970, p. 72.

23/ Véase, Banco Nacional de Comercio Exterior, México; La política económica del nuevo gobierno, loc. cit., p. 384, apéndice estadístico No. 10.

desarrollo, uno, la ciudad de México (incluyendo los municipios periféricos del estado de México), aportó cerca de la mitad (47.5%) del producto industrial del país y el valor de su producción superó al de los restantes quince polos de desarrollo industrial juntos". 24/

De este modo, vemos como, desde el punto de vista regional, el desarrollo industrial del país se ha circunscrito a sólo unas cuantas regiones, donde se manifiestan ya las deseconomías externas y los costos ocasionados por el excesivo congestionamiento de la industria.

A manera de recapitulación, podemos apuntar que la política de industrialización sustitutiva de importaciones en que se embarcó el país desde fines de la década de los cuarenta, ha provocado una rápida diversificación de la actividad manufacturera, al tiempo que ha permitido a los empresarios la obtención de altas tasas de ganancia aún en condiciones de ineficiencia productiva. 25/ Concretamente, la política comercial que fué necesario establecer para hacer viable este tipo de desarrollo industrial, ha generado fuerzas que inhiben el surgimiento de la motivación necesaria para que los empresarios se preocupen por consideraciones de eficiencia. Habiendo cuenta de la reserva de mercado de que disfruta la industria nacional, los problemas de costos derivados de la indiscriminada importación de tecnología no adaptada a las condiciones locales, de la insuficiencia de mercado y

24/ Ibid., p. 54

25/ Según estudios recientes, las utilidades medias en la industria suelen fluctuar entre el 25 y el 30%. Véase, David Ibarra, Mercados, Desarrollo y Política Económica, loc. cit., p. 165.

de los desequilibrios en la estructura productiva manufacturera, han podido solyarse trasladándolos, vfa precios, al consumidor final.

A este respecto, David Ibarra advierte que "la ineficiencia industrial se traduce en la actualidad en duplicaciones de inversión, y en prácticas que tienden a reducir el tamaño del mercado. Bien sea porque los costos reales resultan elevados, bien porque se sostienen políticas monopólicas para incrementar las utilidades por unidad de producción, o bien por otras causas, el hecho es que los precios de muchos artículos de consumos resultan tan elevados que limitan la capacidad de compra de estratos muy numerosos de la población". 26/

Por otro lado, el excesivo proteccionismo que se deriva de la política comercial vigente, junto con los problemas asociados a los desequilibrios en la estructura productiva de la industria, han conducido a la formación de estructuras de costos no competitivas internacionalmente que incluso han llegado a desalentar las exportaciones, ya que los empresarios tienden a preferir el mercado protegido antes que afrontar los riesgos y condiciones altamente competitivas de los mercados de exportación

Sin embargo, para que la sustitución de importaciones sea exitosa, las empresas deben operar eficientemente y satisfacer las economías de escala. Debe reconocerse que existen límites hasta donde resulta aconsejable llevar el proceso sustitutivo, y más aún si ésto entraña una discriminación contra las exportaciones.

26/ David Ibarra, Ibid., p. 160.

En particular, si la estructura de las exportaciones continúa -
consistiendo en productos de baja elasticidad de demanda y de lento creci -
miento, como parece ser el caso de nuestro país, esto limitará la tasa de -
crecimiento del ingreso que pueda alcanzarse debido a que limitará la capa -
cidad para importar los bienes de inversión y otros insumos indispensables
para expandir la capacidad productiva. Asimismo, limitará la tasa de utili -
zación de la capacidad instalada de las industrias existentes, deprimiendo
de este modo la tasa de crecimiento global de la economía.

De ahí la imperiosa necesidad de dar ahora una nueva orienta -
ción a la estrategia global de desarrollo industrial, para pasar de una estra -
tegia apoyada unilateralmente en la sustitución de importaciones a otra que
se apoye en la expansión y diversificación de las exportaciones, así como -
en cambios estructurales en todo el ámbito de la actividad manufacturera.
Sólo así podría atenuarse la dependencia y vulnerabilidad externas de nues -
tro proceso de desarrollo.

En estas condiciones, resulta impostergable el diseño y la ins -
trumentación de una nueva política global de desarrollo industrial encami -
nada al fortalecimiento de la estructura productiva mediante una mejor in -
tegración y eslabonamiento de las actividades productivas, aumentos en sus
niveles de eficiencia, políticas tendientes a promover la descentralización
de la industria, y mediante programas que permitan crear la capacidad de
innovación y desarrollo tecnológico que el país requiere para su desarro -
llo.

CAPITULO IV

EL PAPEL DE LA INVERSION EXTRANJERA EN EL DESARROLLO INDUSTRIAL DE MEXICO.

A. Las cuestiones básicas de la inversión extranjera. 1/

En las últimas dos décadas, México recibió una corriente sostenida de inversión extranjera directa que ha venido desempeñando un papel cada vez más destacado en la evolución del sector manufacturero de la economía.

Anteriormente ya se advirtió que para que la expansión de la actividad manufacturera pudiera materializarse 2/ hubo de recurrirse en forma creciente, fundamentalmente a partir de la década de los sesenta, al ahorro e inversión externos. La estructura productiva que se fue creando en las últimas décadas determinó la estructura del comercio exterior del país y, por tanto, su especialización en la exportación de productos de demanda inelástica. De este modo, ante la insuficiencia de los ingresos derivados de la exportación mercantil y de otros como el turismo, ante la imposibilidad o negativa a reducir importaciones y ante la inexistencia de una política fis-

1/ Esta sección se basa en Miguel S. Wionczek, La inversión extranjera privada en México: problemas y perspectivas, loc. cit., p. 816-824; y en Jorge Eduardo Navarrete, Evolución y perspectivas del sector externo de la economía de México, loc. cit., p. p. 79-96.

2/ Véase, supra, El carácter dependiente del desarrollo industrial, p. p. 6 y 7.

cal adecuada que permita vigorizar la capacidad de captación de recursos del Estado y lo habilite para emprender cada vez en mayor medida la creación de nuevas aperturas al desarrollo industrial, se tuvo que recurrir al endeudamiento público y al ingreso de capital privado extranjero.

El financiamiento externo canalizado a través de la inversión extranjera directa, en el caso de nuestro país, si bien se procuró utilizarlo para que contribuyera a lograr la materialización del rápido ritmo de expansión general registrado en los últimos años mediante el desarrollo de nuevas actividades, su aportación a la elevación de la productividad, así como para neutralizar las deficiencias del ahorro interno, debe destacarse que ha dado lugar el surgimiento de nuevos y difíciles problemas para el desarrollo. Por un lado, se manifiesta la presión sobre la balanza de pagos que causan las remesas al exterior de utilidades y dividendos; por otro, las modalidades que asume la inversión extranjera tienden a subordinar la integración y el funcionamiento del aparato productivo a las necesidades y políticas de las grandes corporaciones transnacionales y, en consecuencia, propician la perpetuación de los mecanismos de la dependencia tecnológica y financiera.

Así, en primer término, tenemos que en las últimas dos décadas la corriente de inversión extranjera directa recibida por México aumenta a una tasa media anual de 6.7 por ciento. Sin embargo, en la década de los sesenta crece a un ritmo sustancialmente mayor del orden del 13.7 por ciento, frente a un crecimiento de sólo 1.3 por ciento en la década de los cincuenta (vease cuadro 11).

Por lo que hace a su composición, tenemos que en el período aproximadamente tres quintas partes (60,9%) de las inversiones extranjeras directas están constituidas por ingresos de nuevo capital y el resto por reinversión de utilidades. Sin embargo, en la década de los sesenta aumenta la importancia relativa de la reinversión al ascender al 38,5 por ciento de la inversión extranjera total, frente al 24,6 por ciento que representaban en la década de los cincuenta. De esta suerte, de acuerdo con estimaciones preliminares, el valor en libros total de la inversión extranjera privada en México aumenta hasta ascender aproximadamente a 35300 millones de pesos en 1970. ^{3/}

Por otro lado, entre 1950 y 1969 los movimientos de capital originados por la inversión extranjera directa fueron de 1599,8 millones de dólares para los ingresos de nuevo capital y de 2615,9 millones de dólares para los egresos por concepto de utilidades remitidas y el rubro de intereses, regalías y otros pagos, lo que arroja una salida neta de capital por 116,1 millones de dólares (veanse cuadros 11 y 12). Vemos así como la inversión extranjera, además de disminuir la posible formación de capital tiene importantes efectos desequilibradores sobre la posición global de la balanza de pagos.

Por lo que hace a su destino tenemos que la inversión extranjera directa ha mostrado una marcada preferencia por los sectores manu -

^{3/} Vease, Miguel S. Wionczek, La inversión extranjera privada en México, loc. cit., p. 819, y Carlos Bazdresch Parada, La política actual hacia la inversión extranjera directa, Comercio Exterior, México, XXII, II, noviembre de 1972, p. 1013.

factureros modernos y dinámicos y por los servicios, con excepción de la banca. Así lo demuestran los cambios en la distribución sectorial de la inversión extranjera ocurridos entre 1950 y 1968, cuando la inversión foránea en la industria manufacturera pasa del 26 al 74.2 por ciento del total y del 13.9 al 17.3 en los servicios no bancarios. Otros cambios importantes en este período se registraron en la minería y en las comunicaciones y transportes, donde la inversión extranjera pasó del 19.8 al 6 por ciento en el primer caso, y del 13.3 por ciento a su total eliminación en el segundo. Por otro lado, la participación de la inversión extranjera directa en la agricultura se mantuvo en el 0.7 por ciento del total durante el período, mientras que su participación en la industria petrolera descendió del 2.1 al 1.8 por ciento. ^{4/}

Empero, debe insistirse que aún más importante que la magnitud del aporte financiero de la inversión extranjera directa, resulta su concentración en la industria y, dentro de ésta, en las ramas productoras de bienes de producción, esto es, en las de mayor dinamismo debido a que con ello se tiende a subordinar la orientación de estas actividades a los intereses de las corporaciones manufactureras transnacionales.

De este modo, vemos como la inversión extranjera directa ha desaparecido prácticamente de los sectores tradicionales de energéticos, servicios públicos o agricultura de plantación y, en cambio, se concentra

^{4/} Véase, Miguel S. Wionczek, La inversión extranjera privada en México, loc. cit., p. 818, cuadro 1.

cada vez más en los sectores productivos más dinámicos y modernizados de la estructura productiva del país. La política de sustitución de importaciones seguida en las últimas décadas, en vez de reducir la dependencia de México con respecto a la actividad económica mundial, solamente provocó que las empresas extranjeras reemplazaran el comercio con la producción interna. Esta evolución de la inversión extranjera durante los últimos veinte años refleja, como se señala en un estudio reciente, "en primer lugar, la creciente y pacífica apropiación de la inversión extranjera tradicional, principalmente por parte del Estado, en nombre de la independencia económica y, en segundo, la acción de los incentivos directos e indirectos de los que puede disponer, bajo ciertas condiciones, la inversión extranjera en los sectores manufactureros y de servicios, incentivos establecidos originalmente en los años cuarenta para proteger a los grupos de empresas nacionales". ^{5/}

Como ya se apuntó anteriormente, ^{6/} según el Octavo Censo Industrial de 1965, para ese año las empresas con participación del capital extranjero representaban el 35.4 por ciento del capital invertido total en la industria, correspondiéndole a las establecidas en las industrias productoras de bienes de capital, bienes de intermedios y de consumo no duradero, el 51.7, 49.1 y 14.5 por ciento respectivamente, del capital invertido en esas industrias. Debe advertirse, asimismo, que los ritmos de expansión de estos gru

^{5/} Véase, Miguel S. Wionczek, La inversión extranjera en México, loc. cit., p. 818.

^{6/} Véase, Capítulo I, El carácter dependiente del desarrollo industrial, p. 7

pos industriales ascendieron durante el período de 1950 a 1969 al 11.8, 9.9 y 5.8 por ciento anual respectivamente, 7/ justamente donde se registraron los índices más altos de concentración de la inversión extranjera directa.

Además, debe hacerse notar que, según el mismo censo industrial, la ponderación de las empresas de capital mixto o controladas por inversionistas extranjeros es particularmente alta en el capital invertido de las industrias del tabaco (94.3%), del papel (68.6%), del hule (64.6%), de la construcción y reparación de maquinaria (60.0%), de fabricación de equipo de transporte (59.9%), de productos químicos (58.4%), de minerales no metálicos (30.3%), en los metálicos básicos (33.6%), etc.

Datos más recientes muestran que la participación de la inversión extranjera en la producción del sector manufacturero moderno de la industria mexicana ascendió, en 1970, al 100 por ciento en los casos de las industrias productoras de productos de caucho, construcción de maquinaria, construcción de maquinaria eléctrica y construcción de material de transporte; 84 por ciento en la industria del tabaco; 77.8 por ciento en la industria química; 67.6 por ciento en la fabricación de productos metálicos; 60.5 por ciento en las industrias manufactureras diversas; 32.9 por ciento en productos de papel y papel, etc. 8/

El panorama anterior revela que la experiencia reciente de la

7/ Vease, Nacional Financiera, S. A., Comisión Económica para la América Latina, La política industrial, loc. cit., p. 87, cuadro 14.

8/ Vease, Carlos Bazdresch Parada, La política actual hacia la inversión extranjera directa, loc. cit., p. 1012.

economía mexicana ha recibido plenamente el impacto de la expansión de las grandes corporaciones trasnacionales en el extranjero. Se estima que la producción total de estos cuerpos corporativos trasnacionales asciende actualmente a 450.000 millones de dólares es decir, alrededor de 15 por ciento del producto mundial bruto, 9/ y que para finales de siglo representarán más de la mitad de la producción industrial del mundo. En un estudio reciente se ha estimado que para 1967 México ocupaba el tercer lugar en el mundo por el número de corporaciones trasnacionales norteamericanas que se han establecido en el país y el quinto por lo que se refiere al número de subsidiarias. En este año, operaban en México 412 subsidiarias de 162 corporaciones trasnacionales norteamericanas, de las 625 subsidiarias de 179 corporaciones que se establecieron en algún momento del presente siglo. De las 412 subsidiarias activas 14 corresponden a las industrias extractivas, 31 a las actividades comerciales y 225 a la industria manufacturera, quedando sin precisar el sector correspondiente a las 112 restantes. Además, se ha estimado que el 80 por ciento de estas subsidiarias son controladas total o mayoritariamente por sus respectivas casas matrices. 10/

Como es fácil advertir de todos los indicadores anteriormente citados, la posibilidad de inversión en México ejerce un notable atractivo -

9/ Esta estimación fue dada a conocer por William I. Spencer, presidente de la First National City Corporation, en una conferencia ante la Cámara Americana de Comercio en Francfort. Citado por Leonardo Silk, "The New Globalist", The New York Times, octubre 25 de 1972, p. 63 y 75.

10/ James W. Vaupel y Joan P. Curhan, The Making of Multinational Enterprise - A source-book of tables Based on a Study of 187 Major Manufacturing Corporations, Division of Research, Graduate School of Business Administration, Universidad de Harvard, Boston, 1969, Citado por Miguel S. Wionczek, La inversión extranjera privada en México. . . loc. cit. , p. 820.

sobre las empresas de los países desarrollados. Este atractivo, además de comprender los elementos de atracción tradicionales que tantas veces se subrayan, tales como la estabilidad política, el crecimiento económico sostenido, la estabilidad monetaria externa, la libertad de cambios, etc., incluye, adicionalmente, los siguientes factores fundamentales: por un lado, la creciente participación en "actividades cuyo auge se manifiesta a escala mundial, como el turismo, en los que buscan participar, también a escala mundial, las grandes corporaciones transnacionales; y, por otro, el incentivo - que para el inversionista significa la reserva del mercado nacional garantizado mediante una fuerte protección arancelaria y los controles físicos a la importación a través del permiso previo". 11/ Esto permite al inversionista la obtención de tasas de ganancia muy atractivas, aún en condiciones de subutilización de la capacidad productiva instalada.

Sin embargo, como se advirtió en un estudio reciente, "donde la inversión extranjera ha sido atraída por la protección o por incentivos - fiscales, las utilidades obtenidas no corresponden a una contribución genuina al incremento de la producción, y el efecto sobre la balanza de pagos - constituye una carga real para la economía". 12/

Asimismo, es el caso de nuestro país, se ha señalado que "la corriente de inversiones, principalmente norteamericanas, en las industrias

11/ Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., Las cuestiones básicas de la inversión extranjera, Comercio Exterior, México, XIX, 10, octubre de - 1969. p. 808.

12/ Harry G. Johnson, Direct Foreign Investment: A Survey of the Issues, - estudio presentado a la Third Pacific Trade and Development. Conference - (Sydney 20 22 agosto 1970). Citado por Miguel S. Wionczek, La inversión extranjera privada en México. . . loc. cit., p. 821.

manufactureras de México, representa un claro ejemplo... de aprovechar las altas barreras arancelarias y conseguir, además, acceso a un amplio conjunto de medidas estatales tendientes a promover la industrialización, mismas que van desde exenciones impositivas hasta subsidios abiertos o velados, que se ofrecen al sector industrial en conjunto, bajo la forma de grandes obras de infraestructura financiadas con fondos públicos y de ventas a muy bajo precio, a las empresas industriales privadas, de bienes y servicios producidos por las empresas estatales, tales como energéticos y servicios de transporte. El elemento de protección arancelaria parece jugar un papel particularmente importante en las decisiones de inversión del capital privado extranjero". 13/

Por otro lado, para hacer una evaluación realista del costo-beneficio de la inversión extranjera es necesario tener presente que, dada su actual naturaleza, el comportamiento de las filiales de las corporaciones transnacionales responde más a la estrategia global de maximización de utilidades de todo el sistema transnacional, que a los criterios de optimización de las operaciones de las filiales consideradas individualmente. En cuanto a la rentabilidad de las filiales, se ha señalado que "la utilidad contable de las subsidiarias, después del pago de impuestos que para el conjunto del sector manufacturero poseído por norteamericanos en México alcanza un promedio de aproximadamente 10% anual, representa únicamente la parte visible del

13/ Miguel S. Wionczek, *La inversión extranjera privada en México*, loc. cit. p. 821.

el iceberg de utilidades de la compañía matriz, que también incluye el pago de regalías y asistencia técnica y las ganancias derivadas de la sobre - facturación de los insumos importados por la empresa matriz, ya que los - precios obviamente se fijan en función del nivel local de la protección... La clave para medir la redituabilidad que para las empresas matrices repre - sentan las inversiones en el exterior, continúan hallándose en la fijación de precios entre la matriz y las subsidiarias permitida por las altas barreras protectoras y el control sobre la tecnología atada". 14/

Desde el punto de vista del país receptor de la inversión, la - sobrefacturación de los insumos importados por las subsidiarias implica - una salida adicional de divisas, ya que si esta remisión de fondos se hubie - se hecho bajo la forma de utilidades habría originado ingresos fiscales adi - cionales por concepto de impuestos. Además, los altos niveles de precios - internos propiciados por las elevadas barreras proteccionistas provocan una transferencia de ingresos desde los consumidores locales a los productores del exterior.

Por otro lado, en la medida en que la producción de las gran - des corporaciones transnacionales está destinada fundamentalmente hacia - el mercado interno, se desaprovechan para fines de exportación las redes de comercialización internacional que poseen estas entidades. Esto se debe, básicamente, a las prácticas restrictivas de exportación de las subsidiarias

14/ Miguel S. Wionczek, La inversión extranjera privada en México, loc. cit., p. 822.

y a las directrices legales y administrativas que los gobiernos expiden a sus corporaciones transnacionales. En el caso de los Estados Unidos, como se señala en un estudio reciente, "la Ley de Control de Exportaciones de 1949 permite que la Oficina de Control de Exportaciones del Departamento de Comercio de Estados Unidos controle la exportación de toda clase de productos y datos de carácter técnico. Estas reglamentaciones se aplican también a la reexportación, desde terceros países, de todos los productos que contengan componentes estadounidenses o bienes manufacturados mediante el empleo de datos técnicos norteamericanos. Desde luego, los controles más severos se aplican a las ventas a los países socialistas". 15/

De este modo, la presencia de un gran número de subsidiarias norteamericanas en México aumenta la corriente de componentes y datos técnicos norteamericanos hacia nuestro país, lo que sujeta a la política exterior estadounidense las exportaciones de productos mexicanos que utilizan tales componentes y datos técnicos. Desde luego, el problema básico consiste en la intromisión de la jurisdicción estadounidense en México, mediante el funcionamiento de las subsidiarias norteamericanas.

Empero, a pesar de la deseabilidad de las exportaciones manufactureras de estas subsidiarias, esto no quiere decir que deba contemplarse como la solución a la insuficiencia de nuestras exportaciones, o como un sustituto al esfuerzo exportador de las empresas nacionales. La estrate-

15/ Abraham Rotstein, Desarrollo y dependencia económica; el problema Canadiense, Comercio Exterior, México, XX, 10, octubre de 1970, p. 849.

gia de exportación de las corporaciones transnacionales toma en consideración las condiciones de producción y de mercado de los diferentes países en que opera. Así, basar la parte más dinámica de nuestras exportaciones en las decisiones adoptadas por estas empresas no parece el mejor camino para conseguir una mayor autonomía y estabilidad en el manejo de nuestro comercio exterior.

Todas las consideraciones anteriores revelan, que, "aunque México tuvo éxito en la eliminación de la inversión extranjera directa tradicional de los campos básicos y tradicionales - a través de un proceso iniciado a principios de siglo, que toma fuerza en los primeros regímenes revolucionarios, que alcanzan su punto culminante el 18 de marzo de 1938 y que culmina con la compra de las empresas eléctricas en 1960, de las azúfreras en 1967 y con el proceso de mexicanización de la minería en los años sesenta", 16/ necesita ahora diseñar e instrumentar una nueva política que le permita hacer frente a los problemas que trae consigo la transferencia en paquete de capital, tecnología y know-how administrativo, que constituye la esencia de la inversión extranjera moderna y le permita asegurar que desempeñará efectivamente la función que de ella se espera en cuanto a transferencia de tecnología, creación de fuentes de trabajo, sustitución de importaciones, generación de exportaciones, etc.

Hasta ahora, México ha integrado en un sólo cuerpo normati -

16/ Jorge Eduardo Navarrete, Evolución y perspectiva del sector externo de la economía de México, loc. cit. p. 89.

vo - Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera- las diversas disposiciones legales y criterios para gobernar la entrada de los capitales extranjeros. En principio, la Ley define la inversión extranjera como aquella que sea realizada por personas (físicas o morales extranjeras, unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica y la que se realice a través de empresas mexicanas con mayoría de capital extranjero o controladas por extranjeros. En cuanto a su participación en los diversos sectores de la actividad económica, la legislación mexicana contempla los siguientes criterios limitativos:

a) Siete sectores reservados de manera exclusiva al Estado - (petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; explotación de minerales radiactivos y generación de energía nuclear; minería en los casos a que se refiere la ley de la materia; electricidad, ferrocarriles; comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas, y las demás que fijen las leyes específicas).

b) cinco sectores reservados a empresas de capital exclusivamente mexicano (radio y televisión; transporte automotor urbano, interurbano y en carreteras federales; transportes aéreos y marítimos, nacionales; explotación forestal; distribución de gas, y las demás que fijen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal).

c) tres actividades con participación de capital extranjero de terminada del siguiente modo: explotación y aprovechamiento de sustancias

minerales. En este caso las concesiones no podrá otorgarse o transmitirse a extranjeros, aunque el capital extranjero podrá participar hasta con un 49 por ciento cuando se trate de concesiones ordinarias y hasta con un 34 por ciento cuando se trate de concesiones especiales para la explotación de reservas minerales nacionales; productos secundarios de la industria petroquímica: 40 por ciento; fabricación de componentes de vehículos automotores: 40 por ciento, y las que señalen las leyes específicas o disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal.

d) en todas las demás actividades, no reguladas por disposiciones legales o reglamentarias, la inversión extranjera sólo podrá participar hasta con un 49 por ciento en el capital de las empresas, siempre que no disponga de la facultad de determinar el manejo de la empresa. 17/

Con respecto a este último inciso, cabe señalar que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras - cuya creación se estableció en la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera - está facultada para modificar la regla del 49 por ciento "cuando a su juicio sea conveniente para la economía del país y fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirá, en casos específicos, la inversión extranjera". 18/ Asimismo, la legislación mexicana establece que será preciso -

17/ Véase, iniciativa de Ley para promover la inversión mexicana, y regular la inversión extranjera, Comercio Exterior, México, XXXIII, I, Enero de 1973, pp. 21-25.

18/ Ibid. p. 22.

contar con la autorización de la Comisión para que los extranjeros puedan adquirir más del 25 por ciento del capital de una empresa o más del 49 por ciento de sus activos fijos, y en éstos casos la Comisión podrá abrir un período en el que se dará preferencia a inversionistas mexicanos para adquirir los bienes en venta. También se requerirá la autorización de la Comisión para que los extranjeros puedan arrendar una empresa o aquellos de sus activos que sean esenciales para la explotación y para todos los actos por medio de los cuales la gestión de una empresa recaiga en los inversionistas extranjeros.

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras está integrada por siete Secretarías de Estado: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional, Industria y Comercio, Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia. Este organismo, además de las tareas mencionadas anteriormente, estará encargado de realizar estudios, proponer proyectos legislativos o reglamentarios así como medidas administrativas y criterios en esta materia y dictar las resoluciones; coordinar la acción del Sector Público en materia de inversiones extranjeras y ser su órgano de consulta; resolver sobre la inversión extranjera que se quiera realizar en empresas establecidas o por establecerse en el país, y resolver sobre la participación de la inversión extranjera existente en México, en nuevas actividades económicas o nuevas líneas de productos.

Por otro lado, importa señalar que la legislación mexicana ha establecido la creación de un Registro Nacional de Inversiones Extranjeras,

dependiente de la Secretaría de Industria y Comercio, con el objeto de recabar permanentemente toda la información relativa al comportamiento de la inversión extranjera en nuestro país. A este respecto, debe hacerse notar que en la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera se establece que deberán ser nominativos todos los títulos que sean propiedad de extranjeros o de las empresas mexicanas que tengan mayoría de capital extranjero o sean controladas por extranjeros. Asimismo, se establece que deberán ser nominativos todos los títulos que, de acuerdo con lo estipulado en las leyes o disposiciones reglamentarias específicas o de acuerdo con las resoluciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, deban tener ese carácter. En el caso de los títulos al portador, se establece que éstos sólo podrán ser adquiridos por extranjeros cuando se haya recabado la autorización previa de la Comisión y, en estos casos, deberán convertirse en nominativos.

En cuanto a los fideicomisos en fronteras y litorales, se ha establecido que la Secretaría de Relaciones Exteriores resolverá, de conformidad con los criterios de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, sobre la autorización para que las instituciones de crédito adquieran como fiduciarias el dominio de los bienes inmuebles destinados para fines industriales y turísticos, en la faja de cien kilómetros de las fronteras y en la zona de 50 kilómetros a lo largo de las costas del país.

Como puede apreciarse, el aspecto dominante de la legisla -

ción mexicana en materia de inversiones extranjeras reside en el énfasis puesto en los mecanismos encaminados a asegurar, cada vez más, una mayor participación del capital mexicano en las actividades productivas y una creciente participación de los nacionales en los órganos de dirección de las empresas establecidas en el país. Sin embargo, es importante hacer notar que el país aún carece de los medios necesarios para restaurar el control nacional sobre numerosas ramas de la industria manufacturera que se encuentran ya bajo el dominio del capital extranjero. Así, como se advirtió recientemente, "podrá resultar conveniente complementar el criterio de participación minoritaria a nivel de empresa, con el de participación minoritaria a nivel de rama". 19/ Además, se carece de medidas para controlar la fijación de precios de los insumos vendidos a las subsidiarias por las matrices; para hacer frente a las prácticas restrictivas de exportaciones de las subsidiarias; para evitar la aplicación extraterritorial de disposiciones legales y administrativas expedidas por los gobiernos extranjeros a sus corporaciones transnacionales; para intervenir en las políticas de remisión y reinversión de utilidades y controlar su efecto neto sobre la posición de la balanza de pagos, etc. En consecuencia, parece indispensable complementar los criterios restrictivos de la inversión extranjera directa contenidos en la legislación mexicana, e incorporarle medidas que permitan controlar todos estos problemas que trae consigo la inversión extran-

19/ Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., Del control de la inversión extranjera a la programación de la inversión total, Comercio Exterior, México XXIII, 1, enero de 1973, p. 3.

jera moderna.

Asimismo, será preciso adoptar otras medidas en el ámbito de la política comercial, de industrialización y de desarrollo tecnológico. Así, será necesario emprender "una importante pero selectiva disminución de los niveles de protección efectiva que introdujera un mayor grado de competencia en las actuales estructuras monopólicas e incrementaría el potencial de exportación de bienes manufacturados mexicanos; la reorganización de las políticas fiscales en forma tal que se tienda al abandono del conjunto de incentivos superfluos para las 'industrias incipientes' que desde hace mucho deberían haberse convertido si no en maduras, por lo menos en intermedias... una reforma general y de vasto alcance del sistema educativo cuyo funcionamiento actual provoca la aparición de agudos cuellos de botella en el nivel medio de enseñanza técnica y reduce severamente la capacidad del país para seleccionar y adaptar a las necesidades de la economía la tecnología no atada que está disponible fuera de las corporaciones transnacionales". 20/

B. El costo de la dependencia tecnológica.

Como ya se apuntó anteriormente, un problema intimamente asociado al de la inversión extranjera directa y al del tipo de industrialización seguido por México, es el de la dependencia tecnológica. Asimismo, se comentó como el intenso proceso de industrialización experimentado por el país en las últimas dos décadas trajo aparejado un cambio sustantivo en la

20/ Miguel S. Wionczek, La inversión extranjera privada en México, loc. cit., p. 824.

estructura de las importaciones, que pasó a estar constituida principalmente por los bienes en capital e insumos básicos necesarios para el funcionamiento y expansión de la capacidad productiva. Sin embargo, estos bienes no se encuentran disponibles libremente en el mercado internacional, ya que están patentados. Para poder incorporarlos al país se requiere el pago de diversas formas de remuneración tales como regalías, pagos por asistencia técnica, etc., o aceptar que las grandes corporaciones transnacionales los introduzcan como aporte de capital en sus propias inversiones. De este modo, la tecnología se presenta cubierta por un denso cinturón de patentes y marcas, lo que invalida el supuesto tradicional, frecuentemente utilizado en el análisis de los problemas de la ciencia y la tecnología, de la existencia de una corriente libre de información científica y tecnológica a nivel mundial.

El costo de la tecnología aportada por el inversionista extranjero se revela, aunque parcialmente, en las estadísticas de balanza de pagos, principalmente en las cifras del rubro de intereses, regalías y otros pagos de la cuenta de servicios, recogidas en el cuadro 12. Empero, debe insistirse en que estas cifras no son un indicador correcto de los costos en divisas y efectos sobre la balanza de pagos de las operaciones de las grandes corporaciones transnacionales, ya que "el análisis de costo-beneficio de la inversión extranjera directa debe aceptar la realidad de la transferencia en paquete, del control monopólico de la mayor parte de la tecnología moderna tanto patentada como sin patentar por parte de las corporaciones manufactureras transnacionales, y del efecto sobre el país receptor de la estrategia de ma-

ximinización global de utilidades de esos grandes cuerpos corporativos".

21/.

En estas condiciones, es importante destacar que las filiales de las corporaciones transnacionales incorporan al país una tecnología que responde más a la estrategia global de maximización de utilidades de todo el sistema transnacional, que a los requerimientos de las filiales consideradas individualmente. Por esta razón, el grado de adaptación de la tecnología transferida por esta vía tanto por lo que se refiere al tamaño del mercado como a la proporción de facturas, es mínima.

Los pagos al exterior registrados en el rubro de intereses, regalías y otros pagos de la cuenta de servicios de la balanza de pagos de México, crecen en el período de 1950-1969 a una tasa media anual de 17.6 por ciento al pasar de 8.2 a 177.8 millones de dólares. Sin embargo, en la década de los sesenta estos pagos se aceleran notablemente al crecer a un ritmo del orden del 23 por ciento anual. Esto hace que su magnitud promedio ascienda en los últimos diez años a 108.9 millones de dólares, siendo incluso mayor que la correspondiente a la remisión de utilidades (7 millones de dólares), lo que convierte a estos pagos en uno de los principales elementos de presión sobre la posición global de la balanza de pagos.

Vemos así como en México, debido a la debilidad de la infraestructura científico-tecnológica y al bajo nivel del gasto total en su fortalecimiento, que equivale a sólo el 0.13 por ciento del producto nacional bruto

21/ Miguel S. Wionczek, La inversión extranjera privada en México, loc. cit., p. 822.

to se ha tenido que recurrir a la importación masiva de tecnología extranjera, particularmente norteamericana. En estas condiciones, se ha estimado que para fines de los años sesenta, México gastaba alrededor de 200 millones de dólares anuales en importaciones de tecnología y que el incremento anual de estos gastos era del orden del 20 por ciento. 22/ Además, en la medida en que el proceso de industrialización se ha verificado al amparo de una fuerte protección contra la competencia externa es decir, sobre la base de una completa reserva de mercado, se han generado fuerzas que inhiben el rugimiento de la motivación necesaria para que los empresarios se preocupen por consideraciones de orden tecnológico, ya que cualesquiera costos que surjan de la importación de tecnología pueden ser trasladados con facilidad al consumidor final. Lo grave, es que esta industrialización sin dinámica tecnológica propia ha reducido el proceso de industrialización a una mera operación limitada de trasplantes de máquinas y tecnologías.

22/ Vease Miguel S. Wionczek, Los problemas de la transferencia de tecnología... loc. cit., p. 784.

CAPITULO V

LOS INSTRUMENTOS DE LA POLITICA DE FOMENTO INDUSTRIAL.

A. El financiamiento a la industria.

Desde un punto de vista global, puede decirse que la política de financiamiento de la formación de capital ha estado subordinada, desde hace más de tres décadas, al objetivo primario de fomentar el desarrollo de las actividades productivas y de la infraestructura.

Ahora bien, para que el proceso de industrialización del país - pudiera materializarse, se tuvo que realizar un intenso proceso de formación de capital. Durante la década de los cincuenta, la inversión industrial aumentó a un ritmo medio anual de 6.2 por ciento, incrementándose hasta - el 11.2 por ciento en el período de 1960 a 1967. Sin embargo, importa des - tacar que existen importantes diferencias entre las tasas de crecimiento de la formación de capital de las distintas ramas industriales. Así, de 1950 a 1967 mientras que en las industrias productoras de bienes de consumo dura - deros y de maquinaria y equipo de transporte esta tasa ascendía al 17.4 y al 16.3 por ciento anual respectivamente, en las dedicadas a la producción de materias primas y a la elaboración de artículos tales como alimentos, bebi - das y tabaco, ascendía a sólo el 8.6 y 4.7 por ciento. En términos absolutos,

la inversión total en el sector manufacturero, medida a precios de 1960, pasó de 3688 a 14154 millones de pesos entre 1950 y 1967. Este aumento provocó que la participación de la inversión bruta de capital en este sector dentro del total, pasara del 25.8 al 27.6 por ciento en el mismo período. 1/

Para comprender la evolución del financiamiento de la formación de capital en nuestro país, es conveniente destacar que durante el período de 1930 a 1955, en la medida en que la insuficiencia de los ingresos tributarios y el incipiente desarrollo del mercado de capitales impidieron el adecuado financiamiento de la inversión pública, se tuvo que recurrir a la emisión monetaria. El financiamiento deficitario de este período, si bien provocó fuertes presiones sobre los niveles de precios y la balanza de pagos, permitió al sector público la construcción de una amplia base de obras de infraestructura, y la creación de una importante red de instituciones y organismos de fomento destinados a estimular el desarrollo de las diversas actividades productivas. 2/

Empero, a partir de 1955 se restringió el crédito del banco central al gobierno, cubriéndose sus déficit mediante la transferencia de ahorros captados por los intermediarios financieros. Las disposiciones de encaje legal para los bancos de depósito y de cartera para las sociedades financieras que hicieron posible este financiamiento, permitieron, además,

1/ Vease, Nacional Financiera, S.A. Comisión Económica para la América Latina. La política industrial... , loc. cit. , pp. 295, 354 (cuadro 83) y 355 (cuadro 84).

2/ Para un análisis de este período, vease Dwight S. Brothers y Leopoldo Solís, Evolución financiera de México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1967, capítulos I, IV y VI.

disponer de una proporción creciente de recursos financieros para las empresas industriales privadas.

En estas condiciones, la participación del sector industrial (manufacturas, construcción, electricidad y petróleo) en el crédito bancario total, pasó del 31.7 por ciento en 1950 al 40.7 en 1960 y al 39.1 por ciento en 1969. Por lo que se refiere a la industria manufacturera, según datos del Banco de México, tenemos que en el período de 1967 a 1969 recibió alrededor del 25 por ciento del financiamiento total canalizado por el sistema bancario. A las ramas productoras de bienes de consumo, les correspondió algo más de la mitad del crédito canalizado a las manufacturas, repartiéndose el resto entre los productores de materias primas y de maquinaria y equipo.

3/ Vemos así como la política de control selectivo del crédito, si bien ha permitido la canalización de un volumen creciente de recursos financieros al sector manufacturero, aun no ha sido adaptada para dar prelación al fomento de las industrias de mayor prioridad para el desarrollo manufacturero del país.

Por lo que se refiere a las fuentes de financiamiento externas a las empresas, sin duda la más importante es la que comprende a las instituciones nacionales de crédito. En 1969 estos organismos otorgaron el 52.9 por ciento (38416 millones de pesos) del financiamiento total canalizado hacia el sector industrial por el sistema bancario. Les siguen en orden

3/ Véase, NAFINSA, CEPAL, La política industrial..., loc. cit., pp. 303, 304 y 368 (cuadro 87).

de importancia las sociedades financieras privadas con el 26 por ciento y los bancos de depósito y de ahorro con el 13.1 por ciento, correspondiéndoles a las demás instituciones de crédito privadas el restante 8 por ciento. 4/

Dentro de las instituciones nacionales de crédito, sobresale por su importancia en el campo del financiamiento a la industria la Nacional Financiera. El financiamiento otorgado por esta institución ascendió a 39 755.4 millones de pesos al 31 de diciembre de 1969, correspondiéndole a la industria manufacturera aproximadamente la quinta parte del total. Asimismo, importa hacer notar que dentro de esta institución se han creado varios fondos especiales que operan en forma de fideicomisos del gobierno federal que han permitido canalizar el apoyo crediticio hacia fines más específicos. Entre ellos, se encuentra el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña, que para 1969 había autorizado créditos por 2169 millones de pesos; el Fondo de Estudios de Preinversión, que para esa misma fecha había destinado a la realización de estudios previos a la inversión 23.3 millones de pesos; el Fondo Nacional de Fomento Ejidal para Plantas Industriales, que con este objetivo había canalizado créditos por 30 millones de pesos; el Fondo Nacional de Fomento Industrial, creado apenas en abril de 1972, etc.

5/.

Por otro lado, es conveniente hacer notar que de las fuentes -

4/ Vease, Banco de México, S.A., Informe Anual 1970, México, 1971, p. 30.

5/ Vease, Nacional Financiera, S.A., Informe Anual 1969, México, 1971, pp. 13 y 27.

de financiamiento de la inversión en la industria manufacturera, las más importantes son sin lugar a dudas las fuentes internas de recursos de las empresas. Así, para 1967 la estructura del financiamiento de la inversión manufacturera era la siguiente: crédito bancario, 15.2 por ciento; inversión extranjera norteamericana, 7.2 por ciento; crédito externo, 1 por ciento; emisión de obligaciones, 2.3 por ciento, y otras fuentes (principalmente autofinanciamiento) (74.3 por ciento). ^{6/}

Este elevado coeficiente de autofinanciamiento de las empresas manufactureras se debe, fundamentalmente, a la fuerte protección contra la competencia externa de que disfrutaban estas empresas y que les permite la obtención de tasas de ganancia muy elevadas, aun en condiciones de ineficiencia productiva. Asimismo, influye en el mismo sentido el régimen fiscal prevaleciente que grava poco las utilidades de estas empresas y estimula su reinversión, así como la desigual distribución del ingreso.

De la descripción anterior, resulta fácil advertir la necesidad de introducir una mayor selectividad a la política de control selectivo del crédito, a fin de que pueda funcionar como un mecanismo encaminado a orientar la inversión hacia el tipo de actividades que más conviene al desarrollo industrial del país. Asimismo, como se señala en un estudio reciente "sería aconsejable incrementar la capacidad de captación de ahorros de algunas instituciones financieras gubernamentales, como medio de ^{6/} Vease, NAFINSA, CEPAL, La política industrial....., loc. cit., p. 361 (cuadro 93).

hacer viable el apoyo decidido a la promoción de las actividades industriales de mayor prelación. Al mismo tiempo, se justificaría realizar esfuerzos especiales dirigidos a fortalecer el mercado de renta variable." 7/

B. El sistema de protección.

Anteriormente se ha señalado que, durante la segunda mitad de la década de los cuarenta, las crecientes presiones sobre la balanza de pagos derivadas de la recuperación de posguerra de la economía mundial, condujeron a la devaluación de la moneda en 1948-1949 y a la vigorización de una política comercial marcadamente proteccionista encaminada a promover el desarrollo de la industrialización sustitutiva de importaciones. 8/

Durante el período de 1940 a 1945, la protección derivada de las limitaciones en los abastecimientos procedentes de los países beligerantes, hizo innecesario recurrir a otros expedientes proteccionistas para dar impulso al crecimiento manufacturero que en este período ascendía al 10.2 por ciento anual. 9/ Adicionalmente, la guerra permitió a nuestras exportaciones un mayor acceso a los mercados del exterior, de suerte que la cuenta corriente de la balanza de pagos arrojó saldos superavitarios de 1942 a 1945. Empero, es probable que las oportunidades que ofrecía esta favorable

7/ NAFINSA, CEPAL, La política industrial... , loc. cit., pp. 308-309.

8/ Vease supra, El carácter dependiente del desarrollo industrial, p. 2

9/ Vease Timothy King, México: Industrialization and trade policies since 1940, Development Centre, Organization for Economic Co-operation and Development, Oxford University Press, London, New York, Toronto, 1970, pp. 18, 43.

coyuntura no pudieran ser cabalmente aprovechadas debido a las dificultades para abastecer a la industria de los bienes de producción que requería para su rápida expansión.

Posteriormente, en los primeros años de la posguerra, en la medida en que se pudo recurrir nuevamente a los abastecimientos del exterior y las actividades estimuladas por la guerra empezaron a perder sus mercados externos, se presentó un agudo deterioro en las cuentas exteriores del país. En 1946 y 1947 la cuenta corriente de la balanza de pagos arrojó saldos deficitarios por 176 y 167 millones de dólares, respectivamente. Las reservas internacionales del país, que para 1945 habían alcanzado una magnitud del orden de 344 millones de dólares, en los dos años siguientes disminuyeron aproximadamente hasta 166 millones de dólares, es decir, en casi un 55 por ciento. ^{10/}

En estas condiciones, la necesidad de comprimir las importaciones para evitar la agudización del desequilibrio externo, junto con las perspectivas de crecimiento industrial que ofrecía el aprovechamiento de la demanda interna existente, condujeron a la adopción de una serie de medidas encaminadas a establecer un sistema efectivo de control sobre las importaciones.

Así, en julio de 1947 se sujetó al otorgamiento de licencias la importación del grupo de artículos considerados de lujo. Más adelante, me-
^{10/} Vease Rafael Izquierdo, *Protectionism in Mexico*, Raymond Vernon Editor, *Public Policy and Private Enterprise in Mexico*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, pp. 265-266.

dante el Decreto del 22 de mayo de 1948, se autorizó a la actual Secretaría de Industria y Comercio a imponer a la importación de mercancías las restricciones que considerase necesarias para garantizar la estabilidad de la producción nacional y la eficaz regulación de las compras al exterior. Fue así como se estableció el sistema de permisos previos a la importación, actualmente en vigor, que con el tiempo se convertiría en el instrumento decisivo para el fomento de la industrialización sustitutiva de importaciones.

También en 1947 se efectuó una importante modificación en el sistema arancelario. De las tasas específicas en que había estado expresado hasta entonces el sistema tarifario mexicano, se pasó a la aplicación de tasas ad valorem sobre la base de precios oficiales fijados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este sistema ha permitido una gran flexibilidad a la autoridad hacendaria en la fijación de los niveles de protección otorgados a las distintas industrias, ya que éstos pueden ser modificados mediante la simple operación de cambiar los precios oficiales.

Empero, en virtud de la persistencia del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, se recurrió a la devaluación de la moneda en 1948, 1949 y 1954. Así, en el periodo de junio de 1948 a febrero de 1949, el tipo de cambio pasó de 4.96 pesos por dólar a otro de entre 6.85 y 6.89 pesos. En los meses siguientes se permitió una mayor fluctuación en la cotización del peso, para fijarse finalmente, el 17 de junio de 1949, a un tipo de cambio de 8.65 pesos por dólar.

Como resultado de la aplicación de este conjunto de medidas, - las importaciones descendieron aproximadamente un 18 por ciento entre 1947 y 1950. Empero, la devaluación produjo un considerable aumento de precios, de suerte que en 1949 y 1950 la tasa de inflación ascendió a alrededor del 10 por ciento, incrementándose hasta el 20 por ciento en 1951. 11/ Para compensar el efecto de esta evolución de los precios sobre los costos industriales, se redujeron los derechos de importación sobre una amplia variedad de bienes de producción.

En los primeros años de la década de los cincuenta, las expectativas de una eventual escasez de productos extranjeros derivada del conflicto de Corea, provocaron un notable aceleramiento en el ritmo de crecimiento de las importaciones. Posteriormente, durante el receso económico que se produjo a la terminación del conflicto bélico, la pérdida de dinamismo de las exportaciones junto con el mantenimiento de niveles elevados en las importaciones, contribuyeron en forma decisiva a acentuar el deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos (vease cuadro 5). Así, en abril de 1954 se procedió a devaluar nuevamente el signo monetario de 8.65 a 12.50 pesos por dólar. Adicionalmente, para reforzar esta medida, se extendió la lista de productos sujetos al requisito del permiso previo de importación y se elevó en un 25 por ciento el nivel general del arancel de importa

11/ Vease, Rafael Izquierdo, Op. Cit., pp. 266-269, y Timothy King, Op. cit., p. 34.

ción. Sin embargo, para compensar nuevamente a las industrias de los efectos de la devaluación sobre sus costos, los bienes de producción fueron exceptuados de esta elevación en los derechos de importación.

A corto plazo, los efectos de la devaluación fueron desastrosos. Se ha estimado que en las diez semanas siguientes a la devaluación las reservas internacionales del país disminuyeron casi un 50 por ciento. Las importaciones continuaban aumentando. El nivel general de precios aumentó un 9 por ciento en 1954, y un 14 por ciento en 1955. Además, en la medida en que los principales productos de exportación del país han sido siempre productos primarios con mercados internacionales bien establecidos, no pudieron conseguirse aumentos apreciables en los ingresos derivados de la exportación. Sin embargo, en 1955 las exportaciones de bienes y servicios aumentaron considerablemente y en ese año se registró el último superávit de la cuenta corriente de la balanza de pagos del país. ^{12/}

En el transcurso de la década de los sesenta, la política proteccionista se mantuvo sin alteraciones de importancia. A excepción de la elevación de las tarifas en un promedio de 6 por ciento en 1965, sólo se emprendieron reformas de carácter técnico encaminadas a mejorar la eficacia del sistema de control de las importaciones.

a) La protección arancelaria.

Por lo que se refiere a la protección arancelaria, se procede-

^{12/} Vease, Timothy King, Op. Cit., p. 35.

rá a analizar la protección arancelaria efectiva, ya que el efecto protector de una tarifa no depende tanto de los derechos nominales de importación como de la diferencia entre las tasas que se aplican a los productos finales y las que gravan a sus insumos. Así, la protección arancelaria efectiva nos indicará la protección al valor agregado, es decir, "el exceso porcentual - del valor agregado interno con respecto al valor agregado externo o del mercado mundial . 13/ Asimismo, se examinará la diferencia porcentual entre los precios internos y los de importación, denominada protección implícita, con el objeto de identificar y resaltar la excesiva protección de que disfrutaban numerosas industrias.

En primer término, cabe señalar que es competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la fijación y administración de la política arancelaria del país. Sin embargo, desde hace ya varios años se ha advertido que en la determinación de los niveles específicos de las tarifas, " la Secretaría de Hacienda no cuenta con normas específicas o criterios uniformes. Cuando el gobierno ha decidido aprobar una solicitud particular de protección, se ha concedido poca atención a la determinación de la tasa arancelaria exacta. Generalmente se adoptan las tasas sugeridas por los empresarios, de no ser anormalmente altas. El principio básico de orientación es fijar una tarifa que garantice el mercado para el producto nacional". 14/ En suero, como se verá más adelante, esta falta de planeación en

13/ Bela Balassa, Estructura de la protección. . . , loc. cit. , p. 4

14/ Rafael Izquierdo, Protectionism in Mexico. . . , loc. cit. , p. 254.

la estructuración del sistema tarifario mexicano ha provocado una discriminación contra el desarrollo de las manufacturas complejas, al tiempo que le ha impedido a la política arancelaria adaptarse a las nuevas condiciones y necesidades del desarrollo industrial. Además, al no haberse coordinado con una política de industrialización de largo plazo, ha permitido la perpetuación de niveles excesivos de protección en algunos sectores de la actividad manufacturera y, sobre todo, "ha impuesto orientaciones hoy inapropiadas para el desarrollo de las manufacturas". ^{15/}

Para el conjunto de la industria manufacturera, la protección arancelaria efectiva media es del 72 por ciento, aunque existen importantes diferencias entre las diversas ramas industriales. ^{16/} Así, en términos generales, la protección arancelaria efectiva es baja en el caso de los bienes de capital (alrededor del 10 por ciento); en el resto de las manufacturas se registran altos niveles de protección que aumentan desde los bienes intermedios (62.5 por ciento), a los de consumo duraderos (86.7 por ciento) y a los bienes de consumo no duraderos (129.2 por ciento), que es donde se registran los niveles más altos de protección arancelaria efectiva (vease cuadro 13).

Como se desprende del panorama anterior, la estructura del sistema tarifario mexicano se encuentra aún adaptada a las necesidades de las primeras etapas del proceso de sustitución de importaciones. Se sigue

^{15/} David Ibarra, Mercados, desarrollo y política económica. loc. cit., p. 163.

^{16/} La información relativa al nivel y estructura de la protección se tomó de Gerardo Bueno, Estructura de la protección en México, en Bela Balassa, Estructura de la protección en países en desarrollo, loc. cit., pp. 221-265.

protegiendo preferentemente la producción de bienes finales de consumo y, en menor medida, de bienes intermedios. De esta suerte, la resultante discriminación contra los bienes de capital ha contribuido a desalentar el desarrollo y expansión de las industrias productoras de este tipo de bienes, al favorecerse una diversificación indiscriminada de las manufacturas de consumo. Esta diversificación no sólo abarca al conjunto de las industrias productoras de bienes de consumo, sino que también alcanza a numerosas industrias consideradas individualmente. Así, esta falta de especialización aumenta sustancialmente los costos de producción, contribuyendo de este modo a hacer menos competitiva internacionalmente nuestra industria. Además, la falta de selectividad en la protección industrial que manifiesta la discriminación contra los bienes de capital ha reforzado la dependencia de nuestro proceso de desarrollo con respecto a las importaciones, ya que actualmente su estructura está constituida fundamentalmente por los bienes de producción necesarios para mantener en funcionamiento y expandir la planta industrial del país.

Por otro lado, resulta igualmente interesante hacer notar que para la industria manufacturera en su conjunto los niveles de protección arancelaria efectiva (72%) son significativamente superiores a la protección implícita en los diferenciales de precios, que sólo alcanza una magnitud del orden del 28 por ciento (véase cuadro 14). En estas condiciones, como ya hemos venido comentando, la protección otorgada ha resultado mucho mayor que la necesaria para establecer una nueva estructura de costos com-

parativos mediante una modificación de la relación entre los precios internos y los externos.

Entre las consecuencias que esta protección excesiva ha tenido sobre el sector manufacturero de la economía, cabe destacar el efecto adverso que ha tenido sobre su productividad al privar a la industria nacional del estímulo que podría significar la eventual competencia de productos extranjeros. Asimismo, debe señalarse que esta situación ha llegado incluso a desalentar las exportaciones, ya que los empresarios tienden a preferir el mercado protegido, donde pueden obtener altas utilidades aun en condiciones de ineficiencia productiva, antes que afrontar los riesgos y condiciones altamente competitivas de los mercados de exportación.

Sin embargo, en la relación entre aranceles efectivos y tasas implícitas de protección efectiva existen considerables diferencias si se consideran las diferentes ramas de la industria manufacturera. Así, en las industrias productoras de bienes de consumo no duraderos el promedio arancelario (129,2%) excede sustancialmente a las tasas implícitas (31,9%), siendo esto particularmente notorio en el caso de las prendas de vestir. En el caso de las industrias productoras de bienes intermedios, aunque la diferencia es menos pronunciada, el promedio arancelario efectivo (62,5%) excede a la protección implícita (42%; véase cuadro 13). Aunque es difícil precisar los factores que han influido para que los precios internos se mantengan por debajo de la suma del precio de importación más el arancel, los más importantes parecen haber sido la baja elasticidad - precio de la de -

manda de estos productos, los niveles internos de competencia y el posible efecto del contrabando sobre los precios.

Este exceso de protección arancelaria efectiva sobre las tasas implícitas se mantiene también si se clasifican las industrias como de competencia de las importaciones (aquellas en que las importaciones exceden del 10% del consumo interno), industrias de exportación (aquellas en que las exportaciones exceden del 10% de la producción nacional), e industrias que no compiten ni con las importaciones ni con las exportaciones (vease cuadro 14). En todas ellas la protección arancelaria efectiva es superior a la implícita, siendo esta diferencia particularmente pronunciada en el caso de las industrias de exportación y en las que no compiten con las importaciones.

Por otro lado, la protección efectiva implícita es superior a la arancelaria efectiva en los casos de industrias "recientemente establecidas que requieren de una tecnología muy compleja. En los casos de estas industrias, los aranceles sirven únicamente al propósito de recaudación tributaria y el control de las importaciones se ejerce a través del permiso previo". 17/ Así, en el caso de los bienes de consumo duradero el promedio arancelario (86.9%) es menor que la protección implícita (100.9%), siendo ésta última especialmente pronunciada en el caso de los vehículos de motor (254.7%). Por su parte, los bienes de capital reciben una protección arancelaria efectiva baja (10.1%) para no elevar los costos de producción -

17/ Gerardo Bueno, Estructura de la protección en México, loc. cit., p. 251.

de las industrias que los utilicen, mientras que su protección implícita asciende al 40.6 por ciento (vease nuevamente el cuadro 13).

Por lo que se refiere al efecto adverso que sobre la exportación ejerce el sistema tarifario mexicano, "medida la magnitud de ese sesgo mediante el cálculo del exceso porcentual del valor agregado interno al sustituir importaciones respecto al obtenible para exportar" ^{18/}, tenemos que para el sector manufacturero en su conjunto ese efecto asciende, en promedio, al 87 por ciento (vease cuadro 14). El efecto adverso es particularmente severo en el caso de los bienes de consumo no duraderos (953%) y, dentro de este rubro, en el de los vehículos de motor donde "el costo interno de los insumos materiales excede al precio obtenible mediante la exportación, es decir, es una industria para la cual la exportación supondría un valor agregado negativo". ^{19/} En las restantes ramas manufactureras, tenemos que el efecto adverso asciende al 65 por ciento en los bienes de consumo no duraderos, 72 por ciento en los bienes intermedios y el 59 por ciento en el caso de los bienes de capital (vease cuadro 13).

Ahora bien, lo que el panorama anterior nos permite apreciar es, fundamentalmente, que aunque las medidas para la promoción de las exportaciones proporcionen incentivos importantes para la exportación de manufacturas, su eficacia será necesariamente limitada en la medida en que las restricciones a la importación permitan obtener mayores ganancias

^{18/} Bela Balassa, Estructura de la protección en países en desarrollo. Loc. cit., p. 84.

^{19/} Gerardo Bueno, Estructura de la protección en México, loc. cit., p. 254.

por las ventas en el mercado interno que por las exportaciones. Actualmente, es de la mayor importancia emprender una reestructuración a fondo de la política de protección a la industria, tanto para corregir su orientación antiexportadora como para convertirla en un instrumento para mejorar la eficiencia productiva y la asignación de los recursos. Como se advirtió en un estudio reciente, "en la actualidad se requieren medidas en extremo ágiles y selectivas que, proporcionando márgenes iniciales de seguridad, no anulen los incentivos al aumento posterior de los niveles de productividad".

20/

b) Los controles directos a la importación.

Además de los niveles de protección asegurados a través del uso de los aranceles, el sistema de permisos previos de importación ha permitido a la industria nacional disfrutar de una total reserva de mercado, convirtiéndose así en el instrumento decisivo para el fomento de la industrialización sustitutiva de importaciones. Así, este sistema de control directo de las importaciones se ha utilizado no sólo como instrumento regulador del comercio exterior, sino también para promover el establecimiento de nuevas industrias, así como para proteger a las existentes. Es, pues, el principal instrumento de la política de protección y de regulación de las importaciones.

En transcurso de las últimas dos décadas, la lista de produc -

20/ David Ibarra, Mercados, desarrollo y política económica... loc. cit. p. 164.

tos sujetos al requisito del permiso previo ha venido ampliándose constantemente como resultado tanto de dificultades de balanza de pagos, como de presiones ejercidas por los empresarios para conseguir la protección necesaria que les permita iniciar sus actividades productivas. Actualmente el sistema de permisos previos se aplica a más del 65 por ciento del valor total de la importación y a alrededor del 80 por ciento de las fracciones de la tarifa del impuesto general de importación. ^{21/}

El control y la expedición de los permisos de importación está a cargo de la Secretaría de Industria y Comercio, la cual para el estudio de las solicitudes que se le presentan se sirve de la asesoría de los comités consultivos que ha creado para el efecto. Actualmente existen alrededor de 80 comités consultivos, integrados por representantes de la Secretaría de Industria y Comercio y de las organizaciones industriales y comerciales privadas involucradas en la producción e importación de los productos estudiados por los comités. Sin embargo, las resoluciones de estos comités quedan aún sujetas a la consideración de la SIC, la que puede o no aprobarlas.

Para el otorgamiento de los permisos, la SIC ha establecido los siguientes criterios: a) que los productos nacionales no sean sustitutivos de los extranjeros en cuanto a calidad y oportunidad de la entrega se refiere; b) que sean bienes que no se produzcan en el país; c) que exista una escasez temporal de los productos en cuestión; d) que la producción nacional

^{21/} Véase, Gerardo Bueno, La Estructura de la protección en México, loc. cit., pp. 235-236.

sea insuficiente para abastecer el mercado interno; y e) siempre que se considere necesario constituir una reserva de materias primas o productos manufacturados. 22/

Adicionalmente, la SIC ha establecido límites a la diferencia entre los precios internos y los externos para el otorgamiento de los permisos. En principio, el tope máximo de esta diferencia de precios se ha fijado en un 25 por ciento para los productos sujetos a los programas de integración que impulsan esa dependencia y de 90 por ciento para el resto de los productos.

Empero, importa destacar que en la práctica la aplicación de estas normas no es general, ya que existen numerosos productos de importación prohibida para los cuales no se han fijado límites de diferencia de precios. De hecho, las consideraciones de precios han jugado un papel muy secundario debido a que la preocupación fundamental ha sido expandir la base productiva para abastecer el mercado interno. Como hemos venido comentando, este enfoque de la política proteccionista - que garantiza al empresario una total reserva de mercado al aislarlo completamente de la competencia externa -, ha tenido un efecto muy adverso sobre los niveles de eficiencia de la industria, al tiempo que ha implicado una predisposición contra las exportaciones al permitir la obtención de mayores ganancias.

22/ Véase, Secretaría de Industria y Comercio, Reglamento para la expedición de permisos de importación y exportación de mercancías sujetas a restricción, 1956, citado en Rafael Izquierdo. Protectionism in Mexico, loc. cit., p. 256.

cias por las ventas en el mercado interno que por las exportaciones.

En realidad, como se señala en un estudio reciente, "el sistema de permisos previos de importación fue útil durante las primeras etapas del desarrollo industrial de México, cuando el objetivo principal era fomentar la sustitución de importaciones de bienes de consumo y de productos intermedios sencillos; pero, conforme ha venido aumentando el grado de complejidad de la industria mexicana, se ha vuelto cada vez más deficiente"23/

En particular, con el constante aumento de la lista de productos sujetos a los permisos de importación, las dificultades administrativas se han multiplicado. Considerando que se presentan alrededor de 30.000 solicitudes de permiso mensuales 24/, resulta prácticamente imposible someterlas a todas a un estudio cuidadoso, corriéndose así el riesgo de llegar a una simplificación excesiva de los criterios para su evaluación. Por consiguiente, esto ha implicado un considerable grado de arbitrariedad e ineficiencia en el otorgamiento de los permisos, al tiempo que ha aumentado el margen de incertidumbre para el empresario. Además, las cosas se complican al hacerse cada vez más complejos los criterios para restringir la importación de productos también cada vez más complejos y diferenciados.

Esta incertidumbre sobre la suerte final de las solicitudes de permisos presentadas, junto con la desconfianza en los productos naciona .

23/ Bela Balassa, La política Comercial de México; análisis y proposiciones, Comercio Exterior, México, XX, 11, noviembre 1970, p.928.

24/ Vease, Gerardo Bueno, La estructura de la protección en México, loc. cit. p. 236.

les, hacen a menudo que las empresas produzcan ellas mismas algunos de sus insumos con las especificaciones exactas que requieren. A este respecto, se ha señalado que " si bien la integración vertical es provechosa para el usuario, desde el punto de vista de la economía nacional es ineficiente, - por que ocasiona la producción de los insumos en pequeña escala. En términos más generales, el desarrollo industrial del país se ve adversamente afectado por el hecho de que no se cuenta con el sistema de proveedores eg palializados que existe en los países industriales". 25/

Intimamente relacionado con el problema anterior, se encuentra el uso de los programas de integración promovidos por la Secretaría de Industria y Comercio (SIC) a partir de 1965. Con arreglo a estos programas, se establecen convenios a nivel de empresa y de producto con los productores e importadores, con el propósito de inducirlos a sustituir la importación de insumos extranjeros, integrando verticalmente los procesos produc tivos. A cambio de ello, se les otorgan cuotas de importación y diversos - beneficios fiscales.

En principio, sólo pueden sujetarse a estos programas las empresas que se comprometen a producir internamente los insumos que se - importan en condiciones adecuadas de precio, calidad y oportunidad de la - entrega, y las empresas que se propongan aumentar el grado de integra - ción de sus procesos productivos. Periodicamente, las empresas en cues - 25/ Bela Balassa, La política Comercial de México; análisis y proposicio nes, Comercio Exterior, México, XX, 11, noviembre 1970, p. 928.

ción tienen que informar a la SIC del cumplimiento gradual de los convenios establecidos en los programas, para poder seguir disfrutando de sus beneficios.

En el período de 1965 a 1970, la SIC aprobó algo más de 750 programas de integración que incluyen industrias tales como la automotriz, motores de combustión interna, tractores, equipo para la construcción, herramientas, compresores y bombas, equipo y accesorios eléctricos, química y petroquímica, etc. 26/

Sin embargo, los estudios hechos sobre las industrias sujetas a estos programas indican que los costos han aumentado considerablemente en la medida en que ha aumentado la proporción de insumos nacionales incorporados a los procesos productivos. Así, se ha estimado que el costo de producción de los automóviles se ha incrementado en un 30 por ciento desde que entraron en vigor las normas relativas al contenido mínimo de partes nacionales, presentándose un fenómeno similar en la producción de equipo eléctrico. 27/

De hecho, al no haber estado subordinada la aplicación de los programas de integración a una política industrial bien definida en cuanto a sus objetivos de largo plazo, se ha llegado a propiciar una sustitución de importaciones de insumos ineficiente a nivel de plantas individuales, que se

26/ Vease, Nacional Financiera, S.A., Comisión Económica para la América Latina, La política industrial..., loc. cit., p. 160.

27/ Vease Bela Balassa, La política comercial de México..., loc. cit., p. 928.

ha traducido en duplicaciones de instalaciones y en una asignación ineficiente de los recursos. De este modo, en la instrumentación de una nueva estrategia global de desarrollo industrial se requerirá el establecimiento de criterios muy estrictos para seleccionar y delimitar cuidadosamente el campo de aplicación de estos programas, y para dirigirlos específicamente a subsanar faltantes importantes en el eslabonamiento industrial.

Por otro lado, debe hacerse notar que además de las restricciones a la importación derivadas del sistema de permisos, las importaciones del sector público están sujetas al escrutinio del Comité de importaciones del Sector Público. Este Comité fue creado en 1959 con el objeto de establecer algún control sobre las importaciones del gobierno y del sector paraestatal. Actualmente forma parte del Instituto Mexicano de Comercio Exterior, y para el otorgamiento de los permisos se rige por criterios similares a los de los comités consultivos del sistema de permisos previos de importación.

Sin embargo, existe una importante diferencia entre los criterios aplicados por los comités consultivos que operan en la SIC y el Comité de importaciones del Sector Público, consistente en que para este último la diferencia máxima permisible entre los precios internos y los externos para dar preferencia a los productos nacionales es del 15 por ciento. Así, el sector público dispone de una mayor libertad por lo que se refiere a sus operaciones de importación como lo demuestra el hecho de que, en el período de 1959 a 1968, el valor de las importaciones denegadas por existir sus-

titutos nacionales en condiciones adecuadas ascendió a sólo un 2 por ciento del total (que en ese período fue de 50.000 millones de pesos). Esta diferencia de criterios ha contribuido, sin duda, a restar eficacia a este mecanismo de regulación de las importaciones. Además, hasta la fecha no han podido controlarse las cuotas de importación que se asignan a diversos organismos del sector paraestatal, correspondiéndoles a sólo nueve de ellos más del 70 por ciento de los permisos de importación concedidos. 28/

Empero, importa destacar que a pesar de los mecanismos diseñados para regular el comercio exterior, el resultado de las cuentas exteriores del país es crecientemente insatisfactorio. Así, los saldos comerciales del país pasaron de un déficit de 64 millones de dólares en 1950, a otro de 438 millones en 1960, hasta alcanzarse un déficit comercial de 955 millones de dólares en 1970. Por su parte, los saldos de la cuenta corriente guardan la misma tendencia al pasar de un saldo positivo de 33 millones de dólares en 1950, a uno negativo de 340 millones en 1960, que continúa incrementándose hasta alcanzarse un déficit en cuenta corriente del orden de 1100 millones de dólares en 1970 (vease cuadro 5).

Lo que en el presente contexto se pretende dejar bien claro, es que los controles al comercio exterior no contienen en sí mismos la cualidad de corregir de raíz un desequilibrio estructural de la balanza de pagos. A lo más, ellos sólo permiten atenuar y diferir el problema del desequilibrio.

28/ Vease, NAFIN CEPAL, La Política Industrial... loc., cit., p. 158.

brío externo. En realidad, lo que se precisa urgentemente en la actualidad son soluciones de fondo encaminadas al fortalecimiento de la estructura productiva mediante una mejor integración y eslabonamiento de las actividades productivas, aumentos en sus niveles de eficiencia, políticas tendientes a descentralizar la industria, y mediante programas que permitan crear la capacidad de innovación y creación tecnológica que el país requiere para su desarrollo. Una política global de desarrollo industrial que abarque todos estos elementos, deberá, adicionalmente, contemplar aspectos tales como la necesidad y conveniencia de promover activamente las exportaciones industriales y de aplicar criterios selectivos a la sustitución de importaciones, "para conseguir un mayor grado de autonomía, respecto de las importaciones, del avance del proceso de industrialización". 29/

C. La promoción de las exportaciones industriales.

Como hemos venido comentando, la estructura productiva que se fue creando en las últimas décadas, como consecuencia en buena medida del proceso de industrialización, determinó la estructura del comercio exterior del país y, por consiguiente, su especialización en la exportación de productos de demanda inelástica. Asimismo, el proceso de industrialización sustitutivo de importaciones en que se embarcó el país hace algo más de dos décadas ha implicado un cambio de gran trascendencia en la estructura de las importaciones. Una vez que las importaciones de bienes de consumo

29/Jorge Eduardo Navarrete, Las dos caras de la moneda, loc. cit., p. 545.

sumo fueron llevadas a un mínimo como consecuencia de la forma y alcance de este proceso, su estructura pasó a estar constituida fundamentalmente por los bienes esenciales requeridos para el funcionamiento y expansión de la actividad económica. Esto es, los productos contenidos en la estructura de las importaciones (principalmente bienes de producción) afectan directamente al proceso de inversión, y la dependencia del país con respecto a su importación incide básicamente sobre dicho proceso. Ahora bien, dadas estas nuevas condiciones el país se enfrenta a una tendencia sistemática al desequilibrio externo. De ahí la necesidad de promover activamente la exportación de productos de demanda más elástica en los mercados mundiales, es decir, de incrementar y diversificar las exportaciones industriales.

Para dar respuesta a estas necesidades, en el curso de las últimas décadas se han venido diseñando e instrumentando diversos mecanismos orientados a la promoción de las exportaciones y se ha emprendido la creación de organismos encargados de coordinar los esfuerzos en esta materia, así como de estudiar algunos de los problemas específicos a que se enfrentan nuevas exportaciones.

Así, en primer término, destaca la reestructuración del régimen de estímulos fiscales a la exportación efectuada en el mes de marzo de 1971. Las características principales del nuevo régimen, así como sus diferencias con el anterior pueden apreciarse en el cuadro de la página siguiente. Este cuadro nos permite ver como el nuevo régimen aumenta considerablemente los incentivos fiscales que se otorgan, así como la gama de

Comparación entre el antiguo y nuevo régimen de estímulos fiscales a la exportación en México.

A/Devolución de impuestos

Régimen aplicable en caso de:	Exportación de productos manufacturados (bienes finales).	Exportación, o venta en las zonas y perímetros libres y en la zona fronteriza norte con propósitos de sustitución de importaciones, de productos industriales de manufactura nacional (secciones 6, 7 y 8 de la Tarifa del Impuesto General de Exportación 1 o de otras secciones, por acuerdo de la SHCP y la SIC).
Beneficiarios:	Empresas industriales establecidas en el país que exporten directamente	Empresas industriales o compañías y empresas comerciales. (que adquieran los bienes directamente del productor) que exporten o sustituyan importaciones en las zonas y perímetros libres y en la zona fronteriza norte.
	Total del impuesto de importación sobre los insumos importados que se incorporen al artículo de exportación	Total de impuesto de importación que causen los insumos importados que se incluyan en el artículo exportado o vendido en las zonas y perímetros libres y en la zona fronteriza norte
	Cuota federal (1.8 %) del impuesto sobre ingresos mercantiles (última etapa)	Participación neta federal de los impuestos indirectos que gravan el producto y sus insumos, en las siguientes proporciones.
	Reducción del impuesto sobre la renta en la parte del incremento en la utilidad gravable atribuible al aumento de las exportaciones.	Grado de manufactura
		Porcentaje de devolución de impuestos indirectos
		50-59 % 50 %
		60 % o más 100 %
		50 % (cincuenta por ciento)
Límite mínimo de manufactura nacional para tener derecho a las devoluciones:	80 % (ochenta por ciento)	
Forma de la devolución:	Compensación de impuesto a cargo del beneficiario	Certificados de devolución de impuestos, utilizables para el pago de impuestos federales no afectos a un fin específico. 3

B/Importación y exportación temporal

1. Importación temporal permite la importación temporal de:

- a) Envases; y
b) Productos:

- i. Materias primas que permitan la exportación de productos que sólo se consumen internamente, mejorando su calidad y presentación.
- ii. Materias primas o bienes de capital que aumenten el grado de utilización de la capacidad instalada; y
- iii. Materias primas que permitan la elaboración de productos terminados destinados a abastecer las zonas y perímetros libres.

- a) Materias primas;
b) Productos semimanufacturados;
c) Productos terminados;
d) Envases;
e) Moldes, dados y matrices;
f) Piezas o dispositivos que complementen aparatos, máquinas y equipo destinados a la exportación y
g) Máquinas, aparatos y equipo para reparación o reacondicionamiento.

Límite mínimo de manufactura nacional para realizar importaciones temporales:
Plazo:

6 meses, prorrogable una sola vez hasta por 6 meses.

6 meses, prorrogables una sola vez hasta por 6 meses.

2 Exportación temporal Permite la exportación temporal de:

- a) Envases; y
b) Artículos para acabarlos o acondicionarlos en el extranjero

- a) Materias primas;
b) Productos semimanufacturados;
c) Productos terminados;
d) Envases;
e) Moldes, dados y matrices;
f) Máquinas, aparatos y equipo para reparación o reacondicionamiento, y
g) Productos defectuosos para sustitución.

1 6. Artículos manufacturados clasificados por material, 7 Maquinaria, máquinas herramientas, material eléctrico y equipo de transporte, 8 Artículos manufacturados diversos.

2 Cuando el beneficiario no se acoja al régimen de importación temporal.

3 Impuesto al ingreso global de las empresas; cuota federal de ingresos mercantiles; impuesto a la importación (sólo el gravamen general); impuesto sobre las erogaciones por remuneraciones al trabajo personal; impuestos especiales (a la producción, venta de primera mano y consumo de bienes en el interior del país, con fines no específicos); impuesto del timbre e impuesto sobre primas de seguros en operaciones de exportación.

empresas y operaciones elegibles para disfrutar de sus beneficios. Actualmente, el sistema abarca tanto a las operaciones de exportación como a las de sustitución de importaciones en las zonas y perímetros libres y el de la zona fronteriza norte, para procurar atenuar la presión que ejercen las importaciones fronterizas sobre la posición global de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Importa notar también que este régimen proporciona sus beneficios no solo a las empresas que exporten directamente, sino también a aquellas especializadas en la comercialización internacional. Con ello, se pretende estimular el establecimiento de empresas exportadoras que sin duda podrían reportar considerables beneficios al comercializar en los mercados internacionales los productos de aquellas empresas que por sus dimensiones, recursos, etc., no están en aptitud de hacerlo.

Por otro lado, el nuevo régimen además de ampliar sustancialmente el margen de devolución de impuestos - que ahora abarca la participación neta federal en los impuestos indirectos -, incluyen no sólo a las exportaciones de bienes finales sino también a los productos intermedios, aprovechando así la ventaja que reporta el que este último tipo de bienes se enfrente generalmente a menores restricciones a la importación en el extranjero. Además, se disminuyó el límite mínimo de manufactura nacional requerido para tener derecho a las devoluciones del 80 al 50 por ciento, para así alentar la exportación de productos que aunque utilicen materiales importados, su contenido de éstos no sea excesivo. Asimismo, se procedió

a eliminar de los estímulos fiscales la deducción sobre el impuesto sobre la renta con el objeto de no violar los acuerdos internacionales en esta materia, evitando así que se provoquen represalias contra las exportaciones mexicanas mediante la aplicación de derechos compensatorios. Sobre este punto, cabe señalar que el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) considera como un subsidio "la exención, respecto de bienes exportados, de derechos o impuestos distintos de los relacionados con derechos de importación o impuestos indirectos, recaudados en una o varias etapas, que gravan a los mismos bienes cuando se destinan al consumo interno; o el pago, respecto de bienes exportados, de cantidades que exceden a aquellas realmente cubiertas, en una o varias etapas, por los productores de estos bienes en la forma de derechos de importación o de impuestos indirectos, o en ambos". 30/

Por otro lado, las modificaciones introducidas en el régimen temporal de importación han aumentado considerablemente la gama de insumos que pueden importarse para ser incorporados a productos de exportación o a aquellos que sustituyan importaciones fronterizas. Asimismo, se amplían las posibilidades de importar temporalmente moldes, dados y matrices para ser utilizados en procesos de fabricación, sin tener que cubrir todos los gastos que implicaría su importación definitiva.

A este respecto, cabe señalar también que en las modificacioo

30/ Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, Instrumentos Básicos y Documentos Seleccionados, Noveno Suplemento, 19 de noviembre de 1960, citado por Bela Balassa, La Política Comercial de México., loc. cit., pp. 925-926.

nes al reglamento a que se sujetarán las industrias maquiladoras de exportación, se amplía su radio de acción de las fajas fronterizas a los litorales del país en una faja de 20 kilómetros, paralela a la línea divisoria internacional, y a los mismos litorales. Se exceptúan de este reglamento las zonas, puertos y puertos libres. En estas condiciones, se mantiene la autorización de importar libres de impuestos, temporalmente, productos extranjeros para su ensamble, armado o acabado, para ser exportados en su totalidad al extranjero por las empresas involucradas en las operaciones anteriores. 31/

En conjunto, se ha estimado que con el nuevo régimen de estímulos fiscales a la exportación, "en el caso de que se llegue al 60 por ciento o más de manufactura nacional y, con ello, se tenga derecho a la devolución de la totalidad de los impuestos indirectos, el estímulo fiscal e - quivaldrá al 10 por ciento del valor de la mercancía exportada" 32/, frente al dos por ciento aproximadamente que se obtenía bajo el antiguo régimen. Ahora bien, aunque con toda probabilidad hay algún grado de sobreestimación en este cálculo, habida cuenta de la falta de integración de la industria nacional, este nuevo régimen, al ser más generalizado, ofrece sin duda un importante estímulo a la exportación de manufacturas. Sin embargo, debe aceptarse el hecho de que, básicamente, el problema de la exportación no reside en este campo. Ningún estímulo fiscal, por grande que fuese, podría

31/ Vease, Reglamento a que se sujetarán las empresas maquiladoras de exportación en la frontera norte y en los litorales, 17 de marzo de 1971, en Banco Nacional de Comercio Exterior, México: La Política económica loc. cit. 356.

32/ Banco Nacional de Comercio Exterior, México: La Política Económica., loc. cit., p. 160.

convertir en exportadoras industrias cuyos niveles de productividad y eficiencia son muy bajos. Los incentivos fiscales no pueden compensar las amplias diferencias de precios que existen entre los productos nacionales y los extranjeros, para lo cual se precisa de otras medidas en el campo de la política de industrialización y de protección encaminadas a elevar los niveles de eficiencia de la industria.

Otra de las medidas más importantes encaminadas a combatir la insuficiencia dinámica de nuestras exportaciones ha sido la creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior, en diciembre de 1970. Las funciones principales de este organismo, en su carácter de entidad promotora del comercio exterior del país y coordinadora de los esfuerzos tendientes a estimularlo, con las siguientes:

- Estudiar y proyectar políticas, planes y programas en materia de comercio exterior;

- Ser el instrumento de coordinación de las actividades de los sectores público y privado que participan en el comercio exterior; fungir como órgano de consulta en materia de comercio exterior y estudiar los factores que inciden en el mismo;

- Promover la asociación de productores, comerciantes, distribuidores y exportadores a fin de promover el incremento del comercio exterior, y proporcionar a los exportadores la ayuda técnica que requieren;

- Identificar y promover la oferta exportable del país, y sugerir el establecimiento de industrias y otras actividades orientadas a la

exportación;

-- Realizar una labor permanente de difusión en el mercado internacional de nuestros productos; auxiliar a los productores y exportadores en sus ventas al exterior, participación en ferias y exposiciones, establecimiento de centros de exhibición temporales o permanentes, organizar misiones comerciales a otros países y otros mecanismos de promoción;

-- Colaborar en la fijación de las normas de calidad de los productos destinados a la exportación y vigilar su cumplimiento, y

-- Informar a los productores y exportadores de las posibilidades que ofrezca el mercado internacional y sobre licitaciones internacionales, y orientarlos y ayudarlos en los trámites relacionados con el comercio exterior. 33/

Por las funciones de este organismo, se puede apreciar fácilmente que, en la actualidad, se han concentrado prácticamente la totalidad de las tareas de promoción de exportaciones en esta dependencia. Esto responde a la necesidad de asegurar una adecuada coordinación en los esfuerzos de promoción de exportaciones, y de habilitar a este organismo para que pueda contribuir eficazmente en el reordenamiento de las transacciones internacionales del país, en un momento en el que la evolución de nuestras cuentas exteriores apunta a un creciente desequilibrio.

En el campo del crédito a la exportación de manufacturas, e -

33/ Vease, Ley que crea el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, 31 de diciembre de 1970, en Banco Nacional de Comercio Exterior, México: La Política Económica del nuevo gobierno, loc. cit., p. 323.

xisten dos fuentes principales de financiamiento: por un lado, los créditos - de bancos y sociedades financieras privadas y, por otro, los recursos canalizados con este fin por el sector público a través del Banco Nacional de Comercio Exterior y del Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Pro - ductos Manufacturados.

En cuanto a las instituciones privadas, a partir de 1960 el Banco de México las ha autorizado a utilizar parte de sus depósitos obligatorios de pasivos en moneda extranjera para el financiamiento de las exportaciones de manufacturas, ampliándose en 1966 este mecanismo para incluir también a las exportaciones de bienes no manufacturados.

Por su parte, el Banco Nacional de Comercio Exterior se ocupa no sólo del financiamiento de las exportaciones y de la producción exportable, sino también del financiamiento de empresas destinadas a sustituir - importaciones. Además, a través de su empresa filial Impulsadora y Exportadora Nacional, el Banco participa en operaciones de comercialización directa en el exterior para auxiliar en esta materia a numerosos productores nacionales.

Por otro lado, se cuenta adicionalmente con las facilidades para el redescuento de títulos de crédito por el Fondo para el Fomento de las - Exportaciones de Productos Manufacturados. Las operaciones del Fondo comprenden el otorgamiento de financiamientos para la producción, inventarios, exportaciones, sustitución de importaciones, así como para la contratación de servicios extranjeros (principalmente de ingeniería). Sin embargo, se ha

estimado que el valor de las preferencias crediticias para los exportadores, derivadas de los préstamos del fondo, ascendían para finales de la década de los sesenta (1968) a apenas un 0.5 por ciento del valor de las exportaciones de manufacturas. ^{34/}

Otro de los problemas abordados en la instrumentación de la política de promoción de exportaciones ha sido el relativo a deficiencias operativas y administrativas de los puertos nacionales. Partiendo del reconocimiento de la necesidad de fortalecer la infraestructura y los sistemas de operación para el transporte de nuestro comercio exterior, se procedió a la creación de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos en diciembre de 1970. Las funciones de la Comisión serán las de "coordinar en los puertos marítimos y fluviales las actividades y servicios marítimos y portuarios; los medios de transporte que operen en ellos, así como los servicios principales auxiliares y conexos de las vías generales de comunicación para su eficiente operación y funcionamiento". ^{35/} Mediante este organismo, se procurará dotar al país de instalaciones adecuadas y de eficientes mecanismos de operación, tanto para el trasbordo como para el manejo de nuestros productos de exportación.

Ahora bien, como hemos venido insistiendo, es importante subrayar que aunque los mecanismos de promoción establecidos proporcionen incentivos importantes para la exportación de productos manufacturados, su

^{34/} Vease Bela Balassa, La política comercial de México., loc. cit. p. 924.

^{35/} Ley que crea la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, 29 de diciembre de 1970, Banco Nacional de Comercio Exterior, México: la política económica del nuevo gobierno, loc. cit., p. 297.

eficacia será necesariamente limitada en la medida en que persistan los actuales niveles de eficiencia de la industria y el sistema de protección permita a los empresarios obtener mayores ganancias por las ventas en el mercado interno que por las exportaciones. En realidad, como se ha venido señalando recientemente, las exportaciones de manufacturas han tropezado con dos problemas fundamentales: "a) uno de estructura productiva y, b) otro de limitaciones contractuales que tienen muchas industrias en nuestro país".

36/

Con respecto al primero de estos problemas, tenemos, como ya hemos venido comentando, que desde sus inicios el proceso de industrialización de nuestro país se realizó circunscribiéndose al mercado interno tanto por las condiciones de división internacional del trabajo que han prevalecido desde que se consolidaron sus vinculaciones con la economía internacional, como por el ambiente francamente depresivo del intercambio mundial en que se desarrolló el proceso durante los años treinta, cuando se iniciaba la reorganización de la economía posterior a la Revolución. Posteriormente, se reforzó esta tendencia mediante una política comercial marcadamente proteccionista, diseñada para propiciar específicamente un proceso de industrialización sustitutivo de importaciones. Además, el criterio de asignación de recursos seguido en dicho proceso provocó una rápida diversificación de la actividad manufacturera, aunque referida fundamental -

36/ Emilio Mújica, Siempre, No. 1010, México, noviembre 1 de 1972, p. 28.

mente a los bienes de consumo y, en menor medida, a los bienes intermedios. En consecuencia, este patrón de asignación de recursos provocó la horizontalización de la inversión industrial al dirigirse el aparato productivo a atender primordialmente la demanda de los grupos de ingresos medios y elevados.

En estas condiciones, una vez que las importaciones de bienes de consumo fueron llevadas a un mínimo, la estructura de las importaciones ha pasado a estar constituida fundamentalmente por los bienes de producción indispensables para el funcionamiento y expansión de la actividad económica. Es decir, dependemos prácticamente en su totalidad de la tecnología importada para el mantenimiento y expansión de la planta industrial. Esta situación ha contribuido, en buena medida, al surgimiento de una serie desproporcionada entre la capacidad productiva de plantas altamente intensivas en el uso de tecnologías no adaptadas a las condiciones locales y el tamaño efectivo del mercado nacional, lo que ha contribuido también a la subutilización de la planta industrial y, en consecuencia, a la formación de estructuras de costos no competitivas internacionalmente. Como ya se ha señalado, la insuficiencia de mercado que enfrenta la industria nacional ha reducido las posibilidades de formar mercados masivos para los productos manufacturados y, por consiguiente, ha ocasionado el desaprovechamiento de las economías de escala.

Por otro lado, el excesivo proteccionismo que se deriva de la política comercial vigente, junto con los problemas asociados a los dese -

quilibrios en la estructura productiva de la industria, han conducido a la for mación de una estructura industrial caracterizada por su falta de eficiencia y por sus elevados costos, de donde resultan las grandes dificultades encon tradas para aumentar y diversificar las exportaciones de manufacturas del país. De hecho, el sistema de protección ha permitido a la industria nacio nal asegurar altos niveles de rentabilidad a pesar de la ineficiencia producti va con que operan. 37/

El problema de las limitaciones contractuales se debe, funda -
mentalmente, a la fuerte participación de la inversión extranjera en la indus tria manufacturera, así como al uso extensivo de tecnologías procedentes -
del exterior. En ambos casos, tanto las casas matrices de las subsidiarias
establecidas en el país como los licenciados de la tecnología, suelen estable -
cer prácticas restrictivas de las exportaciones. Así, en un estudio sobre -
México, relativo a 109 acuerdos sobre el uso de patentes, marcas comercia les
y de tecnología no patentada, se encontró que 104 limitaban las exporta -
ciones; 53 las prohibían totalmente; 12 las permitían sólo a empresas previa mente
determinadas; 5 establecían cuotas de exportación, y 4 imponían res -
tricciones a los precios de exportación. 38/

Así, pues, el éxito en la exportación de manufacturas depende -
rá, principalmente, de la adopción de medidas encaminadas a fortalecer la -

37/ Vease supra, El problema de la eficiencia de la industria, pp. 53-62

38/ Vease, Banco Nacional de Comercio Exterior, Los obstáculos "invisi -
bles" a las exportaciones mexicanas, Opiniones y Comentarios, Comercio -
Exterior, XXI, 7, julio de 1971, p. 589.

estructura productiva mediante una mejor integración y eslabonamiento de la industria manufacturera, políticas tendientes a promover ampliaciones del mercado interno y la descentralización industrial, y mediante programas que permitan crear la capacidad de innovación y desarrollo tecnológico que el país requiere para su desarrollo. Asimismo, será preciso encarar abiertamente los problemas que plantean las actuales vinculaciones económicas - externas y adoptar medidas encaminadas a modificar sustancialmente la forma de dichas vinculaciones, para así dar un mayor grado de autonomía a nuestro proceso de desarrollo. Como se señala en un estudio sobre el particular, "el propósito principal sería crear la base productiva en que debe sustentarse una política activa de fomento de exportaciones manufacturadas, única salida que se ofrece a largo plazo para cambiar la estructura del comercio exterior y para superar la insuficiencia dinámica de los ingresos de divisas". 39/

D. Incentivos fiscales a la industria.

En el campo de la política tributaria, el énfasis puesto en la ampliación de la base productiva ha tenido como corolario lógico el establecimiento de un amplio conjunto de instrumentos, creados con el propósito de provocar el mayor impacto posible sobre el proceso de industrialización mediante el otorgamiento de diversos estímulos fiscales. Sin embargo, como se advierte en un estudio reciente, ante la carencia de una política global de desarrollo industrial con objetivos de largo plazo bien definidos, "ha sido - 39/David Ibarra, Mercados, desarrollo y política económica. . , loc. cit. , p. 161.

inevitable la superposición de medidas e instrumentos -sobre todo si se relacionan con otros mecanismos proteccionistas y de fomento- que dificultan su coordinación, en ocasiones elevan innecesariamente el sacrificio fiscal, y reducen la efectividad selectiva de la política de desarrollo manufacturero". 40/

Dentro de los principales instrumentos de fomento industrial que involucran incentivos fiscales, destaca la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias creada en 1955. Pueden acogerse a sus beneficios las industrias que fabriquen artículos no producidos con anterioridad en el país (industrias nuevas) y las que fabriquen artículos que se produzcan en el país en cantidad insuficiente para atender las necesidades del consumo nacional (industrias necesarias). El tratamiento de industria necesaria se hace extensivo a las empresas que se dediquen a la prestación de algunos servicios y a las que para exportar sus productos con un grado de elaboración nacional no menor del 60 por ciento del costo directo de producción, necesiten obtener algunas de las franquicias que concede la ley.

Adicionalmente, para determinar la duración de las franquicias las industrias se dividen en básicas, semibásicas y secundarias, correspondiéndoles a cada una 10, 7 y 5 años de duración respectivamente. Se consideran industrias básicas las que produzcan materias primas, máquinas, maquinaria, equipos o vehículos que sean primordiales para el desarrollo de -

40/ Nacional Financiera, S.A., Comisión Económica para la América Latina, La Política Industrial..., loc. cit., p. 166.

actividades importantes para el desarrollo agrícola e industrial del país; se mi-básicas las que produzcan artículos destinados a satisfacer directamente necesidades vitales de la población, o que produzcan herramientas, aparatos científicos u otros insumos industriales; y secundarias las que no esten comprendidas en los grupos anteriores.

Para determinar la cuantía de las exenciones, la ley contempla aspectos tales como la importancia de las industrias para la integración nacional o regional, la cantidad y la calidad de la mano de obra que vaya a em plearse, el grado en que utilicen equipos y maquinaria producidos en el país, la proporción del mercado nacional que abastezcan, la cuantía de las inversiones, la importancia de los laboratorios de investigación de su propiedad, las prestaciones sociales que concedan, etc. Como puede apreciarse, la gran diversidad de factores a ponderar hacen muy difícil la aplicación de los criterios de evaluación de la ley y han provocado su excesiva simplificación.

De acuerdo con los criterios anteriores, las franquicias conce didas son las siguientes: hasta el 100 por ciento de los impuestos a la importación de maquinaria, insumos y partes; hasta el 100 por ciento de la participación federal en el impuesto sobre Ingresos Mercantiles; Impuesto del timbre; Impuesto General de Exportación y sus adicionales; y hasta el 40 por ciento del impuesto al Ingreso Global de las empresas.

Otro de los incentivos fiscales de que pueden disfrutar las industrias del país, es el contenido en la Regla XIV de la Tarifa del Impues-

to General de importación. El beneficio fiscal consiste en la desgravación - del 75 por ciento de los impuestos que cause la importación de maquinaria y equipos, siendo elegibles para recibirlo todas aquellas empresas que instalen nuevas plantas industriales, amplíen su capacidad de producción o modernicen su maquinaria.

Por lo que se refiere a los incentivos a la reinversión de utilidades, la Ley del Impuesto sobre la Renta dispone que sólo se gravará, con el impuesto sobre productos o rendimientos del capital, a los ingresos derivados de las ganancias distribuidas por las empresas y no a los que procedan de ganancias susceptibles de distribuirse y que se hayan invertido en activos fijos tangibles destinados directamente a actividades industriales. Además, la Ley establece que este impuesto no se causará en los siguientes casos: a) cuando la persona que reciba estos ingresos los reinvierta, dentro de los 30 días siguientes, en la suscripción y pago de aumento de capital en la misma sociedad, y b) cuando las utilidades o dividendos sean percibidas, en su carácter de socio, instituciones de crédito, de seguros o sociedades de inversión. A este respecto, debe notarse que un inconveniente de estas disposiciones reside en que se prestan para que se les utilice como un medio para evadir el impuesto a las personas.

Por su parte, el régimen de depreciación acelerada se ha concebido como un instrumento destinado a estimular a las empresas a que realicen nuevas inversiones en diversos tipos de activos fijos. Así, atendiendo al tipo de activos y a la rama industrial de que se trate, se ha establecido -

un régimen diferencial de depreciación encaminado a promover en forma prioritaria el desarrollo y modernización de actividades tales como la agricultura, el transporte aéreo y terrestre, etc. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autoriza mediante acuerdos de carácter general las ramas productivas que pueden acogerse a este régimen, aunque se requiere de las empresas individuales un acuerdo particular para poderlo aplicar. Es precisamente esta mecánica de su otorgamiento la que, con toda probabilidad, ha evitado que se utilice este instrumento en una forma más extensiva.

Finalmente, deben mencionarse los decretos del 23 de noviembre de 1971, que declara de utilidad nacional el establecimiento o ampliación de empresas que contribuyan a impulsar el desarrollo regional, a la generación masiva de empleos, a mejorar la posición de la balanza de pagos, etc., y del 2 de julio de 1972 que señala los estímulos, ayudas y facilidades que se otorgarán a las empresas industriales a que se refiere el decreto anterior. Estos decretos persiguen detener la creciente concentración industrial en sólo algunos cuantos polos de desarrollo, así como contribuir al desarrollo de las regiones de mayor atraso económico del país.

Pueden acogerse a los beneficios del Decreto del 2 de julio de 1972, las siguientes empresas industriales: las que sean nuevas en el municipio o delegación de que se trate; nuevas en el aprovechamiento de recursos naturales; nuevas en el país; que cubran faltantes del consumo nacional superiores al 20 por ciento del mismo en el último año; que racionalicen su producción y aumenten su eficiencia y productividad en provecho del consumidor

nacional; que amplíen su capacidad productiva; que inviertan el importe de la enajenación de bienes inmuebles del activo fijo en el establecimiento o ampliación de industrias en las zonas atrasadas del país, y aquellas cuyo fomento sea de interés para el desarrollo nacional o regional, creación de empleos e integración de la planta industrial.

Adicionalmente, para otorgar los beneficios de este decreto y determinar su cuantía se han establecido diversos requisitos, tales como la ubicación de las empresas en determinadas regiones del país, una determinada estructura de su capital, límites a sus pagos al exterior por uso de patentes, marcas, nombres y técnica; límites a los créditos contraídos en el exterior y a los intereses a cubrir sobre los mismos; un mínimo de 60 por ciento de contenido nacional en sus productos; la dirección y la administración de las empresas deben estar a cargo de mexicanos, y deberán ajustarse a ciertos requerimientos relativos al precio y a la calidad de los artículos a producir.

Atendiendo a los requisitos anteriores, y especialmente a la ubicación regional de la industria, las franquicias concedidas son las siguientes: del 50 al 100 por ciento del impuesto de importación de maquinaria y accesorios; del 50 al 100 por ciento del impuesto del timbre; del 60 al 100 por ciento del impuesto sobre la renta por ganancias derivadas de la enajenación de activos fijos (inmuebles); autorización para depreciación acelerada; del 50 al 100 por ciento de la participación federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles; del 10 al 40 por ciento del Impuesto al Ingreso

Global de las Empresas, y otros adicionales mediante disposiciones de carácter general.

Sin embargo, conviene hacer notar que este decreto pasa por alto aspectos tales como la especialización industrial por regiones, atendiendo a las ventajas comparativas que de la disponibilidad relativa de recursos en cada una de ellas se deriva. Así, hubieran podido establecerse criterios más selectivos que permitieran identificar las zonas en que los esfuerzos debieran dirigirse a la industrialización de recursos naturales, a la exportación, a la sustitución de importaciones, etc. Además, como el Decreto tiene como denominador común el otorgamiento de beneficios a empresas nuevas o necesarias a nivel regional, puede producirse un múltiple proceso de sustitución de importaciones a ese nivel, y una innecesaria duplicación de inversiones entre regiones y estados.

Ahora bien, debe hacerse notar que la mayoría de los incentivos fiscales de que disfruta la industria en México inciden fundamentalmente sobre los resultados de operación del capital y, por consiguiente, son de escasa influencia por lo que a las decisiones de inversión de los empresarios se refiere.

Por otro lado, la falta de coordinación entre los diversos instrumentos fiscales dificulta la aplicación de sus criterios de elegibilidad, ya que, en ocasiones, puede disfrutarse de una misma franquicia recurriendo a dos o más de esos instrumentos, dependiendo del tipo de criterios que contengan. De este modo, resulta indispensable unificar los enfoques que

han presidido la instrumentación de la política de fomento industrial, ya que sólo así podrá imprimirse una mayor coordinación y eficacia.

Además, el panorama anterior nos permite apreciar que la orientación general de los instrumentos fiscales de promoción tiende a una diversificación indiscriminada de la producción industrial. Es decir, su falta de selectividad les impide actuar coordinadamente como un mecanismo encaminado a encauzar la inversión hacia el tipo específico de actividades que más conviene al desarrollo manufacturero. Los criterios de elegibilidad establecidos permiten disfrutar de los beneficios fiscales a prácticamente cualquier tipo de industria, pudiéndose así estimular el desarrollo de actividades que tendrían una prioridad muy baja en un programa racional de desarrollo. De este modo, al procurarse impulsar en forma prioritaria la ampliación de la base productiva, se relega a segundo plano la aplicación de criterios dirigidos a asegurar una producción eficiente y especializada, lo que repercute en los niveles de competitividad de la industria nacional.

En estas condiciones, resulta imprescindible adaptar los instrumentos fiscales de promoción industrial a las necesidades actuales del desarrollo manufacturero del país. Para ello, será preciso incorporarles criterios más selectivos que limiten el otorgamiento de sus beneficios sólo a las actividades que se hayan identificado previamente como de mayor prioridad para el desarrollo industrial. En este sentido, cabría otorgar este tratamiento preferente a las industrias productoras de aquellos bienes de capital que resulten estratégicos para el desarrollo manufacturero del país, las

que se dirijan a subsanar faltantes importantes en el encadenamiento entre -
las actividades industriales, etc.

CAPITULO VI

ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO AL REPLANTEAMIENTO DE LA POLITICA DE DESARROLLO INDUSTRIAL.

A. La revisión de la política comercial como instrumento para la reorientación del desarrollo industrial.

Se ha insistido a lo largo de este trabajo en que, desde fines de la década de los cuarenta, las presiones sobre la balanza de pagos y su creciente desequilibrio condujeron a la vigorización de una política comercial marcadamente proteccionista diseñada para propiciar específicamente un proceso de industrialización sustitutivo de importaciones. Además, el enfoque básico de la política comercial seguida a partir de entonces ha definido una estrategia de sustitución que va de lo simple a lo complejo y de menores a mayores requerimientos de capital y tecnología.

Asimismo, se advirtió que como resultado de este proceso la economía fue modificando cualitativamente la naturaleza de su dependencia externa. Así, simultáneamente a la disminución del coeficiente global de importaciones, se fue presentando un cambio de gran trascendencia en la estructura de las importaciones al disminuir la parte correspondiente a los bienes de consumo y, en menor medida, a los bienes intermedios y al incrementarse considerablemente la porción correspondiente a los bienes de ca-

pital. En estas condiciones, la estructura de las importaciones ha pasado a estar constituida fundamentalmente por los bienes esenciales requeridos para el funcionamiento y expansión de la actividad económica, de donde ha resultado una mayor dependencia del proceso de desarrollo con respecto a los bienes importados.

Esta extrema rigidez de las necesidades de importación coloca al país en una difícil situación de vulnerabilidad externa, ya que al disminuir el coeficiente global de importaciones y al constituir las importaciones de bienes de consumo una pequeña fracción del total, resulta muy difícil efectuar compresiones ulteriores en este tipo de importaciones. Paralelamente a esta situación, la planta industrial del país requiere, para su mantenimiento y expansión, de la importación de bienes de capital, tecnología y otros insumos básicos. Además, en vista de la insuficiencia dinámica de los ingresos por exportación, de la carencia de medidas encaminadas a racionalizar las importaciones y ante la inexistencia de una política fiscal adecuada que permita vigorizar la capacidad de captación de recursos del Estado, se ha presentado la necesidad ineludible de recurrir al financiamiento externo. Sin embargo, habida cuenta del rápido crecimiento de los pagos por servicio de la inversión extranjera directa e indirecta, la creciente utilización del financiamiento externo ha tendido a agudizar los problemas de balanza de pagos. De este modo, dadas estas nuevas condiciones, el país se enfrenta a una tendencia sistemática al desequilibrio externo.

Es precisamente con base en la observación de este conjunto

de fenómenos, que se ha llegado a advertir como a lo largo del proceso de industrialización sustitutivo de importaciones "se van manifestando aspectos sucesivos de una contradicción básica inherente entre las necesidades de crecimiento y la barrera que representa la capacidad para importar". ^{1/} Lo grave, como se ha venido señalando, es que si la estructura de las exportaciones continua consistiendo en productos de baja elasticidad de demanda y de lento crecimiento, esto limitará la tasa de crecimiento del ingreso que pueda alcanzarse debido a que limitará la capacidad para importar los bienes de producción indispensables para expandir la capacidad productiva. Igualmente, limitará la tasa de utilización de la capacidad instalada de las industrias existentes, deprimiendo de este modo la tasa de crecimiento global de la economía. De ahí la imperiosa necesidad de fomentar activamente las exportaciones industriales, así como de aplicar criterios selectivos a la sustitución de importaciones.

Por otro lado, como hemos apuntado, los bienes de producción que el país requiere para el mantenimiento y expansión de su planta industrial no se encuentran disponibles libremente en el mercado mundial, ya que están patentados y usualmente pertenecen a las grandes corporaciones transnacionales. Para incorporarlos al país, se requiere el pago de diversas formas de remuneración que constituyen una pesada carga sobre la ya escasa disponibilidad de divisas, o bien aceptar que las grandes corporaciones trans

^{1/} Comisión Económica para la América Latina, Auge y Declinación del proceso de sustitución de importaciones..., loc. cit., p. 5.

nacionales los introduzcan como aporte de capital en sus propias inversiones. En este último caso, además del costo en divisas de la inversión extranjera directa, se corre el riesgo de subordinar la orientación del aparato productivo manufacturero a las necesidades y políticas de las grandes corporaciones transnacionales.

Este problema se agrava debido a que tanto las matrices de las subsidiarias establecidas en el país como los licenciantes de la tecnología, suelen establecer diversas prácticas restrictivas -sobre las exportaciones, adquisición de productos intermedios, etc., que se constituyen en un importante obstáculo para la expansión y desarrollo de la industria nacional. De este modo, vemos como el proceso de industrialización sustitutivo de importaciones ha fortalecido la dependencia y vulnerabilidad externas de la economía al afectar ahora directamente al proceso de inversión. Se requiere, pues, pasar de una estrategia apoyada unilateralmente en la sustitución de importaciones a otra que se apoye en la expansión y diversificación de las exportaciones, así como en cambios estructurales en todo el ámbito de la actividad manufacturera.

Como se comenta en un estudio sobre el particular, "los beneficios que pueden obtenerse del paso de la sustitución de importaciones a la exportación de bienes manufacturados, quedan de relieve al comparar el costo interno de una unidad de divisas a través de exportaciones con el de ahorrarla mediante la sustitución de importaciones. El costo interno de los bienes manufacturados de exportación difícilmente excede el precio FOB de las importaciones, ya que los subsidios a estas exportaciones son únicamente de el orden del dos al tres por ciento del valor de la exportación. En cambio, en las nuevas industrias establecidas al amparo del sistema de permisos previos de importación, los costos internos exceden los precios CIF de

importación del 40 al 50 por ciento; para algunos productos, esta diferencia en costos llega a ser del 100 por ciento. . . Las diferencias son todavía más pronunciadas si se consideran sólo los costos internos de fabricación, excluyendo los costos de los insumos físicos. Se encuentra entonces que las exportaciones están penadas por el alto costo de algunos insumos nacionales, por lo que a menudo no es posible tener éxito al exportar a menos de que los costos internos de fabricación sean menores que los del exterior. . . La expansión de las exportaciones de bienes manufacturados evitaría la necesidad de tener que producir artículos cuyos costos internos son altos. Pero las exportaciones y la sustitución de importaciones eficiente no se excluyen, ya que las empresas técnicamente avanzadas que producen para los mercados extranjeros, abastecerán también el mercado interno a bajos costos^{2/}.

Ahora bien, dentro de este contexto la revisión de la política comercial ocupa un lugar preponderante. Como se ha señalado, la excesiva protección de que disfruta la industria nacional ha llegado a desalentar las exportaciones, ya que los empresarios tienden a preferir el mercado interno protegido, donde pueden obtener altas utilidades aún en condiciones de ineficiencia productiva, antes que afrontar los riesgos y condiciones altamente competitivas de los mercados de exportación. Así, la eficacia de las medidas de promoción de exportaciones se verá necesariamente limitada en la medida en que el sistema de protección permita a los industriales obtener -

^{2/} Bela Balassa, La Política Comercial de México. . . , loc. cit. p. 924.

mayores ganancias por las ventas en el mercado interno que por las exportaciones.

Además, en el mantenimiento de los niveles prevalecientes de protección se encuentran involucrados serios problemas de eficiencia productiva y desarrollo tecnológico. La excesiva protección a la industria ha debilitado y aún suprimido los estímulos necesarios para que los empresarios se preocupen por este tipo de problemas, ya que cualesquiera costos en que incurran pueden ser trasladados con facilidad al consumidor final.

Asimismo, se ha advertido que la estructura de la protección ha contribuido a desalentar el desarrollo de las industrias productoras de bienes de capital, ya que de hecho se continúa favoreciendo una rápida diversificación de las manufacturas de consumo. Además de la duplicación de inversiones a que este fenómeno da lugar, se hace depender al país de la importación masiva tanto de tecnologías como de bienes de capital no adaptadas a las condiciones locales. Concretamente, en la medida en que las tecnologías importadas han sido diseñadas para satisfacer los requerimientos de los mercados masivos de los países desarrollados, su escala de producción resulta demasiado grande en relación a la dimensión efectiva del mercado nacional. Como resultado, esta situación ha contribuido a la subutilización de la capacidad productiva instalada y, en consecuencia, a la formación de estructuras de costos no competitivas internacionalmente.

En estas condiciones, actualmente es de la mayor importancia emprender una reestructuración a fondo del sistema de protección a la

industria, tanto para corregir su orientación antiexportadora como para convertirlo en un instrumento para mejorar la eficiencia productiva y la asignación de los recursos. En este sentido, cabría introducir gradualmente un mayor grado de competencia internacional en el mercado interno y otorgar selectivamente protección a las industrias productoras de bienes de capital y otros insumos básicos indispensables para el desarrollo de la actividad manufacturera del país. A este respecto, resultaría también conveniente contemplar la necesidad de adoptar medidas encaminadas a impedir el surgimiento de nuevos elementos de rigidez en la estructura de las importaciones, "evitando importaciones redundantes de bienes de capital e instalación de plantas industriales con un contenido importación de materias primas y bienes intermedios muy elevado." 3/

En la actual etapa del desarrollo industrial del país, parece llegado el momento de sustituir progresivamente los controles directos a la importación por protección arancelaria. Como ya se ha apuntado, además de los problemas de orden general asociados al excesivo proteccionismo de que disfruta la industria nacional, el sistema de permisos previos de importación ha implicado un grado considerable de arbitrariedad e ineficiencia en el otorgamiento de los permisos. Esto se debe, fundamentalmente, a que cada vez se han hecho más complejos los criterios para restringir la importación de productos también cada vez más complejos y diferenciados. Aho -

3/ Jorge Eduardo Navarrete, Las dos caras de la moneda: Industrialización y Comercio exterior, Comercio Exterior, XX, 7 México, Julio de 1970, p. 545.

ra bien, estos problemas se eliminan mediante la utilización de los aranceles, ya que su aplicación es de carácter general y no requiere de decisiones particulares para cada caso individual.

Más específicamente, como se señala en un estudio reciente, el gobierno podría anunciar que en un plazo de cinco o seis años se reducirá el diferencial de precios permitido entre los productos nacionales y los importados a un nivel determinado (por ejemplo, del 25%), como criterio para el otorgamiento de los permisos de importación. En este lapso, las industrias tendrían tiempo de realizar los ajustes necesarios en sus procesos productivos para hacer frente a este cambio, y podría así abandonarse definitivamente el sistema de permisos previos. Posteriormente, se realizarían los estudios conducentes a la determinación de la magnitud del diferencial de precios conveniente, en términos de la estructura arancelaria óptima para nuestro país. ^{4/} En estas condiciones, la revisión del sistema de protección comprende, por un lado, la progresiva eliminación del sistema de permisos previos de importación y, por otro, la estructuración gradual de una tarifa arancelaria que actúe como un instrumento para mejorar la eficiencia productiva y la asignación de los recursos.

Por lo que se refiere a los esfuerzos de promoción de las exportaciones industriales, se ha insistido en que su éxito dependerá, más que de los mecanismos de promoción comprendidos en la política comercial, de la adopción de medidas encaminadas a fortalecer la estructura productiva.

^{4/}Vease, Bela Balassa, La política comercial de México., loc. cit., p. 930.

Así, será preciso diseñar e instrumentar políticas orientadas a conseguir una mejor integración y eslabonamiento de la industria manufacturera, así como a promover la descentralización industrial y la dinamización de la demanda interna. Igualmente, resulta indispensable promover el establecimiento de industrias orientadas a la exportación, ya que la colocación de las manufacturas mexicanas en el exterior suele deberse muy a menudo sólo a la existencia de "excedentes exportables" o a la obtención de ventajas comerciales transitorias. En este sentido, el Estado puede desempeñar un papel de gran importancia emprendiendo permanentemente labores de investigación encaminadas a la identificación de proyectos de inversión orientados específicamente a la exportación de manufacturas, e interesando a los inversionistas en su realización.

Por otro lado, será preciso encarar abiertamente los problemas que plantean los actuales patrones de transferencia de tecnología, y establecer los programas necesarios que permitan crear la capacidad de innovación y desarrollo tecnológico que el país requiere para su desarrollo. Este problema reviste una importancia primordial, ya que, como hemos visto, resulta extremadamente difícil dinamizar apreciablemente las exportaciones de manufacturas dentro del esquema actual de dependencia tecnológica.

B. Los objetivos básicos de la política industrial: una nueva etapa.

Durante las últimas décadas, la política de industrialización se caracterizó por la aplicación masiva de los instrumentos de promoción industrial con el fin de lograr el mayor impacto posible sobre el desarrollo

industrial del país. El objetivo primordial consistía en ampliar lo más rápidamente posible la base productiva manufacturera, fomentándose así un proceso de industrialización caracterizado por la sustitución de importaciones de bienes de consumo y, en menor medida, de bienes intermedios.

Sin embargo, se ha insistido en que al irse conjugando los problemas derivados del tamaño del mercado, de los requerimientos tecnológicos y de capital y del desequilibrio externo, el proceso de sustitución de importaciones se ha hecho cada vez más costoso y difícil a la vez que se han ido debilitando los impulsos dinámicos por él generados, al irse agotando, gradualmente, las oportunidades iniciales y relativamente más asequibles de sustitución. Además, la orientación general del proceso de industrialización ha provocado el surgimiento de serios problemas de eficiencia productiva y de dependencia y vulnerabilidad externas, que se han constituido actualmente en el principal obstáculo para la continuidad del desarrollo industrial del país.

En estas condiciones, en la década de los setenta el proceso de industrialización del país se enfrenta a una nueva etapa. Sin embargo, a diferencia de las políticas seguidas en el pasado, en esta etapa será preciso que la política de industrialización encamine sus esfuerzos al fortalecimiento de la estructura productiva manufacturera, mediante una mejor integración y eslabonamiento de las actividades productivas; aumentos en sus niveles de eficiencia y políticas tendientes a promover la descentralización de la industria; y mediante programas que permitan crear la capacidad de

innovación y creación tecnológica que se requieren para el desarrollo industrial del país. Una política global de desarrollo industrial que abarque todos estos elementos, deberá contemplar adicionalmente aspectos tales como la necesidad de superar la insuficiencia dinámica de los ingresos de divisas - del país, mediante una activa promoción de las exportaciones industriales; y la necesidad de aplicar criterios selectivos a la sustitución de importaciones, para así atenuar la dependencia del proceso de desarrollo con respecto a los bienes importados.

Concretamente, además de la aplicación de las medidas señaladas en el campo de la política comercial, será preciso otorgar prioridad y protección selectiva a las industrias productoras de bienes de capital y productos intermedios, favoreciendo especialmente la integración de los procesos y la formación de complejos industriales en el sector manufacturero, - para conseguir una estructura productiva más equilibrada, dinámica e independiente del exterior. Asimismo, resultará imprescindible prestar la mayor atención al mejoramiento de los costos y la tecnología, para elevar sustancialmente los niveles de eficiencia productiva de la industria y ponerla - así en condiciones de competir en los mercados mundiales.

BIBLIOGRAFIA

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, Instrumentos Básicos y Documentos Seleccionados, Noveno Suplemento, 19 de noviembre - de 1960.

Alcalá Quintero Francisco, Régimen Fiscal e Industrialización, Instituto - Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Naciones Unidas, IX, 1, Nueva York, marzo de 1964.

Armendáriz Antonio, Movilización moral de México, El Día, 6 de octubre de 1970. p. 10.

Balassa Bela, Estructura de la protección en países en desarrollo, publicado para el Banco Interamericano de desarrollo y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento por el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1972.

--- La política comercial de México; Análisis y proposiciones, Comercio Exterior, XX, 11, México, noviembre de 1970.

Banco de México, S. A., Informe Anual (1951 a 1970), México, 1952 a 1971.

Banco Nacional de Comercio Exterior, México: La política económica del - nuevo gobierno, México, 1971.

--- La política económica en 1972, México, 1972.

--- Las cuestiones básicas de la inversión extranjera, Comercio Exterior, México, XIX, 10, octubre de 1969.

--- Las reformas al régimen de estímulos fiscales a la exportación, Comercio Exterior, México, XXI, 3, marzo de 1971.

--- Los obstáculos "invisibles" a las exportaciones mexicanas, Comercio Exterior, México, XXI, 7, Julio de 1971.

Barking David y King Timothy, Desarrollo Económico Regional (énfoque - por cuencas hidrológicas de México), Siglo XXI Editores, S. A., México, 1970.

Bazdrech Parada Carlos, La política actual hacia la inversión extranjera - directa, Comercio Exterior, México, XXII, 11, noviembre de 1972.

Brothers Dwight S y Leopoldo Solís, Evolución Financiera de México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1967.

Bueno Gerardo, Estructura de la protección en México, Bela Balassa Editor Estructura de la protección en países en desarrollo, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1972.

Burenstam Linder Staffan, Teoría del comercio y política comercial para el desarrollo, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1965.

Comisión Económica para América Latina, Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brazil, Boletín Económico de América Latina, IX, 1, Nueva York, marzo de 1964.

Fajnzylber Fernando, La empresa internacional en la industrialización de - América Latina, Comercio Exterior, XXII, 4, abril de 1972.

Flores Edmundo, Vieja Revolución, nuevos problemas, Editorial Joaquín - Mortiz, S. A., México, 1970.

García Reynoso Plácido, La política mexicana de fomento industrial, Banco Nacional de Comercio Exterior, Cuestiones económicas nacionales, 1951-1970. México, D. F.

Garduño García Raúl, Ensayo sobre el crecimiento económico y la inversión extranjera. (El caso de México: 1950-1964), tesis Escuela Nacional de Economía, UNAM, 1966.

Ibarra David, Mercados, Desarrollo y política económica: Perspectivas de la economía de México, El perfil de México en 1980 (1), Siglo XXI Editores, México, 1970.

Izquierdo Rafael, Protectionism in Mexico, Raymond Vernon Editor, Public Policy and Private Enterprise in Mexico, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Johnson Harry G., Direct Foreign investment: A survey of the issues, Estudio presentado a la Third Pacific Trade and Development Conference, Sydney 1970.

King Timothy, México: Industrialization and Trade Policies since 1940, OECD Development Centre, Industry and trade in some Developing Countries, Oxford University Press, London.

Lombardo Toledano Vicente, Anotaciones del libro de Sandford A Mosk: La - Revolución industrial en México, Problemas Agrícolas e industriales, Banco de México, III, 2, abril-junio de 1951.

Martínez Domínguez Guillermo, El sector paraestatal, fruto histórico y factor del desarrollo, El Mercado de Valores, Nacional Financiera, S. A., año XXXII, Núm. 32, agosto 7 de 1972.

Nacional Financiera, S. A. y Comisión Económica para América Latina, La política Industrial en el desarrollo económico de México, 1971.

--- Informe Anual (1950 a 1969), México, 1951 a 1971.

Navarrete Jorge Eduardo, Evolución y perspectivas del sector externo de la economía de México, tesis, Escuela Nacional de Economía, UNAM, 1970.

--- Las dos caras de la moneda: Comercio Exterior e Industrialización, Comercio Exterior, XX, 7, julio de 1970.

Rotstein Abraham, Desarrollo y dependencia económica: El problema canadiense, Comercio Exterior, México, XX, 10, octubre de 1970.

Secretaría de la Presidencia, México, Inversión Pública Federal 1928-1963, y 1965-1970, Dirección de Inversiones Públicas, Secretaría de la Presidencia, México, 1970.

Solís Leopoldo, La realidad económica Mexicana: Retrovisión y perspectivas Siglo XXI Editores, S. A., México, 1970.

Spencer William I., The New Globalists, The New York Times, Octubre 25 de 1972.

Sunkel Osvaldo y Paz Pedro, El subdesarrollo Latinoamericano y la teoría del desarrollo, Siglo XXI Editores, México, 1970.

Vaupel James W y Joan P. Curhan. The Making of Multinational Enterprise - A Source - book of Tables Based on a Study of 187 Major U. S. Manufacturing Corporations, Division of Research, Graduates School of Business - Administration, Universidad de Harvard, Boston, 1969.

Wionzek Miguel S., La inversión extranjera privada: problemas y perspectivas, Comercio Exterior, XX, 10, octubre de 1970.

--- El subdesarrollo científico y tecnológico: sus consecuencias, Disyuntivas Sociales, Presente y Futuro de la Sociedad Mexicana II, Secretaría de Educación Pública, México, 1971.

--- Los problemas de la transferencia de tecnología en un marco de industrialización acelerada: el caso de México, Comercio Exterior, XXI, 9, septiembre de 1971.

APENDICE ESTADISTICO

CUADRO 1

MEXICO: OFERTA Y DEMANDA GLOBALES, 1950 A 1969

(Millones de pesos de 1960)

Rama	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Oferta global	99 217	108 713	110 847	115 298	122 669	129 871	138 886	148 621	152 850	157 954	169 036
Producto interno bruto a precios de mercado	86 973	93 034	96 095	100 866	106 118	114 049	120 432	129 250	134 654	139 979	150 511
Importación de bienes y servicios	12 244	15 679	14 752	14 432	16 551	15 822	18 454	19 371	18 196	17 975	18 525
Demanda global	99 217	108 713	110 847	115 298	122 669	129 871	138 886	148 621	152 850	157 954	169 036
Exportación de bienes y servicios	9 869	10 020	9 913	11 460	13 280	15 123	15 052	14 453	15 096	17 003	16 750
Formación bruta de capital	13 572	17 731	18 329	16 263	17 444	18 903	22 285	23 455	22 271	22 788	25 507
Pública	6 392	6 192	6 236	5 613	6 475	6 038	5 921	6 529	6 706	7 016	8 376
Privada	7 180	11 539	12 093	10 650	10 969	12 865	16 364	16 926	15 565	15 772	17 131
Gastos de consumo	75 776	80 962	82 605	87 575	91 945	95 845	101 549	110 713	115 483	118 163	126 779
Público	5 478	5 830	5 885	5 988	6 402	6 768	7 331	8 120	8 780	8 662	9 497
Privado	70 298	75 132	76 720	87 587	85 543	89 077	94 218	102 592	106 703	109 501	117 282

CUADRO 1 (Conclusión)

Rama	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Oferta global	169 036	175 429	182 396	197 324	219 559	233 563	249 000	264 643	287 812	308 587
Producto interno bruto a precios de mercado	150 511	157 931	165 310	178 516	199 390	212 320	227 037	241 272	260 901	279 829
Importación de bienes y servicios	18 525	17 498	17 086	18 808	20 169	21 243	21 963	23 371	26 911	28 758
Demanda global	169 036	175 429	182 396	197 324	219 559	233 563	249 000	264 643	287 812	308 587
Exportación de bienes y servicios	16 750	17 260	18 866	19 444	20 124	22 010	23 157	23 250	25 041	27 859
Formación bruta de capital	25 507	25 307	25 620	29 090	34 784	35 633	38 824	44 290	48 686	52 104
Pública	8 376	10 551	10 685	12 929	15 808	14 114	17 342	18 619	20 159	22 175
Privada	17 131	14 756	14 935	16 161	18 976	21 519	21 482	25 671	28 527	29 929
Gastos de consumo	126 779	132 863	137 910	148 790	164 651	175 920	187 019	197 103	214 085	228 624
Público	9 497	10 287	11 855	13 274	14 894	15 414	16 792	17 850	19 046	20 113
Privado	117 282	122 576	126 055	135 516	149 757	160 506	170 227	179 253	195 039	208 511

Fuente: CEPAL Y NAFINSA, La política industrial en el desarrollo económico de México, Loc. Cit., 1971

CUADRO 2

MEXICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS DE MERCADO, POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA, 1950 A 1969

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	Tasas anuales de crecimiento 1950-60
Total	86 973	93 034	96 095	100 866	106 118	114 049	120 432	129 250	134 654	139 979	150 511	5.7
Agropecuario	15 442	15 768	15 814	16 819	18 861	20 163	20 222	21 546	22 806	22 501	23 970	4.5
Extractivo	3 943	3 979	4 267	4 309	4 265	4 607	4 837	5 285	5 922	6 593	7 395	6.5
Manufacturero...	16 064	16 970	17 979	18 235	19 567	21 431	22 180	24 315	24 840	27 423	26 931	6.1
Construcción	2 998	3 848	4 166	3 293	3 587	3 951	4 660	5 189	5 108	5 204	6 105	7.3
Comercio	25 799	28 872	29 068	32 442	33 192	35 756	38 214	40 686	42 059	43 210	46 880	6.1
Otros	22 727	23 603	24 813	25 777	26 652	28 141	30 324	32 242	33 928	35 063	37 230	5.0

(Continúa)

CUADRO 2 (Conclusión)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	Tasas anuales de crecimiento 1960-69
Total	150 511	157 931	165 310	178 516	199 390	212 320	227 037	241 272	260 901	279 829	7.1
Agropecuario	23 970	25 416	25 339	26 663	28 669	30 222	30 740	31 583	32 558	32 967	3.6
Extractivo	7 395	8 002	8 509	9 003	9 650	9 954	10 396	11 616	12 449	13 093	6.6
Manufacturero	28 931	30 559	32 050	35 003	41 138	45 251	49 594	53 093	58 646	63 444	9.1
Construcción	6 105	6 074	6 471	7 411	8 663	8 534	9 762	11 032	11 844	12 943	8.7
Comercio	46 880	49 638	51 344	55 769	63 254	67 368	72 385	76 397	82 920	90 425	7.5
Otros	37 230	39 242	41 597	44 667	48 016	50 991	54 160	57 551	62 484	66 957	6.7

Fuente: CEPAL Y NAFINSA, La política industrial en el desarrollo económico de México, Loc. Cit., 1971

CUADRO 3

MEXICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO Y CONSUMO APARENTE DE MANUFACTURAS, SEGUN GRUPOS INDUSTRIALES DE ORIGEN, 1950 A 1952 Y 1967 A 1969

Grupos industriales de origen ^a	Producto interno bruto		Consumo aparente	
	1950-52	1967-69	1950-52	1967-69
Miles de millones de pesos de 1960				
Total	<u>17.0</u>	<u>58.4</u>	<u>48.5</u>	<u>158.1</u>
A. Bienes de consumo no duraderos	11.9	30.9	28.9	77.3
B. Bienes intermedios	3.8	18.9	11.8	50.7
C. Bienes de consumo duraderos y de capital	1.3	8.6	7.8	29.8
Porcientos				
Total	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
A. Bienes de consumo no duraderos	70.0	52.9	59.6	49.1
B. Bienes intermedios	22.4	32.4	24.3	32.1
C. Bienes de consumo duraderos y de capital	7.6	14.7	16.1	18.8
Tasas anuales de crecimiento, 1950-52 a 1967-69				
Total		7.5		7.2
A. Bienes de consumo no duraderos		5.8		6.0
B. Bienes intermedios		9.9		8.9
C. Bienes de consumo duraderos y de capital		11.8		8.2
Importaciones sobre consumo aparente (porcientos)				
Total			18.3	11.5
A. Bienes de consumo no duraderos			3.1	2.2
B. Bienes intermedios			27.8	11.9
C. Bienes de consumo duraderos y de capital			60.1	35.2

Fuente: CEPAL Y NAFINSA, La política industrial en el desarrollo económico de México, Loc. Cit., 1971

^a Véase el cuadro 8.

CUADRO 4

MEXICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO, IMPORTACIONES Y DEMANDA INTERNA DE MANUFACTURAS, 1950 A 1952, 1960 A 1962 Y 1967 A 1969

(Promedios anuales)

Periodo	Producto interno bruto ^a	Importaciones de bienes y servicios ^b	Coeficiente de importación (por ciento)	Manufacturas (miles de millones de pesos de 1960)		Coeficiente de importación de manufacturas (por ciento) (5/4)
	Miles de millones de pesos de 1960			Demanda interna ^c	Importaciones	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1950-52	92.0	14.2	15.4	48.5	8.9	18.4
1960-62	157.9	17.7	11.2	86.3	12.0	13.9
1967-69	260.7	26.3	10.1	158.0	18.2	11.5

Fuente: CEPAL Y NAFINSA, La política industrial en el desarrollo económico de México, Loc. Cit., 1971 a A precios de mercado.

b Valor cif.

c La demanda interna de manufacturas se estimó como consumo aparente (valor bruto de la producción, más valor cit. de las importaciones, - menos valor fob de las exportaciones revaluadas).

CUADRO 5
MEXICO: BALANZA DE PAGOS, 1950 A 1970
(Millones de dólares)

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970 ^a
A. Cuenta corriente																					
Exportaciones de bienes y servicios	803	980	974	933	1056	1332	1333	1258	1227	1314	1340	1436	1547	1683	1824	1965	2136	2165	2448	2719	2875
Bienes	533	667	658	599	668	861	844	740	736	753	764	826	913	969	1054	1146	2199	1152	1258	1435	1445
Servicios	270	313	316	339	308	471	489	518	491	561	576	610	634	714	770	819	937	1013	1190	1284	1430
Importaciones de bienes y servicios	-695	-1006	-955	-966	-993	-1066	-1305	-1421	-1364	-1297	-1482	-1460	-1494	-1634	-1912	-2024	-2133	-2324	-2648	-2862	-3290
Bienes	-597	-889	-829	-807	-800	-884	-1072	-1160	-1143	-1015	-1192	-1143	-1155	-1248	-1499	-1577	-1619	-1767	-1968	-2089	-2400
Servicios	-98	-117	-126	-159	-193	-202	-233	-261	-221	-282	-290	-317	-339	-386	-413	-447	-514	-557	-680	-773	-890
Pagos de renta del capital extranjero (neto)	-76	-100	-123	-94	-86	-93	-143	-134	-143	-169	-191	-204	-237	-266	-324	-339	-394	-473	-551	-602	-700
Sobre inversiones directas	-65	-91	-113	-83	-75	-79	-128	-117	-123	-128	-142	-148	-159	-186	-236	-236	-277	-322	-368	229.4	...
Intereses	-11	-9	-10	-11	-11	-14	-15	-17	-20	-41	-49	-56	-78	-80	-88	-103	-117	-151	-183	14	15
Donaciones privadas (neto)	1	2	2	2	-10	-6	-2	2	1	-3	-7	-14	-17	-16	-9	-5	-5	5	13	14	15
Saldo en cuenta corriente	33	-124	-102	-120	-33	147	-117	-295	-279	-155	-340	-242	-201	-233	-421	-403	-396	-627	-738	-731	-1100
B. Cuenta de capital																					
Financiamiento neto externo	-33	124	102	120	33	-147	117	295	279	155	340	242	201	233	421	403	396	627	738	731	1100
Inversión directa	87	124	63	41	105	107	129	126	100	81	-38	120	127	118	162	214	183	130	227	302	...
Préstamos de largo y mediano plazo	-2	-4	16	-4	23	14	41	82	113	62	173	165	133	195	384	3	160	367	318	451	...
Entradas	29	36	55	32	79	78	107	165	243	224	363	352	401	426	755	372	645	839	890	976	...
Amortizaciones	-31	-40	-39	-36	-56	-64	-66	-83	-130	-162	-190	-167	-268	-231	-371	-369	-485	-472	-572	-525	...
Donaciones oficiales	14	6	3	3	4	2	...	1	-1	2	2	1	2	-1	-2	...	4	2
Errores y omisiones	40	-10	-1	38	-125	-68	8	72	-10	66	194	-66	-44	31	-91	165	55	168	242	26	...
Variación de reservas	-172	8	21	42	26	-202	-61	14	77	-56	9	22	-17	-110	-32	21	-6	-40	-49	-48	...

Fuente: CEPAL Y NAFINSA, La política industrial en el desarrollo económico de México, Loc. Cit., 1971 a Preliminar.

CUADRO 6

MEXICO: IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE MERCADERIAS, 1950 A 1962 Y 1967 A 1969

(Promedios anuales en porcientos)

Concepto	1950-52	1967-69
<u>Importaciones</u>	<u>100</u>	<u>100</u>
Bienes de consumo	19	12
Bienes intermedios *	52	45
Bienes de capital	29	43
<u>Exportaciones^b</u>	<u>100</u>	<u>100</u>
Primarias	68	59
Semimanufacturas	{ 32	29
Manufacturas		12

Fuente: CEPAL Y NAFINSA, La política industrial en el desarrollo económico de México, Loc. Cit., 1971

a Incluye combustibles.

b Según clasificación de la UNCTAD.

CUADRO 7

MEXICO: IMPORTACION TOTAL DE BIENES, 1950 A 1969

(Millones de pesos)

	Primas intermedias para				Bienes de capital para				Diversos		
	Industria	Construcción	Agricultura	Industria	Transportes	Diversos					
1950	4 807	462	386	213	568	1 440	351	211	1 011	138	27
1951	7 111	563	546	226	872	2 073	539	314	1 542	378	58
1952	6 984	736	560	310	987	1 852	518	223	1 455	320	23
1953	6 985	776	582	413	793	1 863	419	214	1 481	421	23
1954	8 927	768	730	684	918	2 450	488	326	2 085	457	21
1955	11 046	770	933	873	1 150	2 963	655	553	2 506	625	18
1956	13 395	915	973	1 019	1 795	3 356	831	514	3 296	673	19
1957	14 440	825	970	1 111	1 735	3 875	905	454	3 829	719	17
1958	14 108	910	918	774	1 613	3 958	893	470	3 594	958	20
1959	12 583	856	623	593	1 693	3 785	339	519	3 294	836	45
1960	14 831	933	759	625	1 619	4 424	746	538	3 673	1 468	46
1960	14 831	929	1 043	583	510	5 423	271	328	4 299	1 344	101
1961	14 233	885	944	478	474	5 286	281	443	4 399	863	180
1962	14 288	887	827	370	523	5 518	266	558	4 127	1 082	130
1963	15 496	996	914	415	531	6 591	258	744	4 096	884	67
1964	18 662	1 191	1 122	428	561	7 307	348	913	5 362	1 296	134
1965	19 496	1 122	1 259	445	497	8 013	345	640	6 109	1 016	50
1966	20 065	1 110	1 348	589	465	8 052	312	591	6 606	945	47
1967	21 823	1 201	1 251	675	398	8 264	425	547	7 772	1 266	24
1968	24 528	1 328	1 449	696	534	9 156	493	619	8 542	1 685	26
1969	25 975	1 638	1 685	899	469	10 120	444	667	8 532	1 494	28

Fuente: CEPAL Y NAFINSA, La política industrial en el desarrollo económico de México, Loc. Cit., 1971

Nota: Las series 1950 a 1960 y 1960 a 1969 no son comparables debido a que a partir de 1960 se utilizó una clasificación más precisa.

Cuadro 8

Importaciones por Función Económica
(Millones de dólares)

	1969		1970	
	Valor	%	Valor	%
Total	2 078.0	100.0	2 460.8	100.0
Importaciones improductivas <u>1/</u>	390.1	18.8	528.1	21.4
Importaciones productivas <u>2/</u>	1 687.9	81.2	1 932.7	78.6
Importaciones de mantenimiento <u>3/</u>	938.8	45.2	1 065.2	43.3
Importaciones de expansión <u>4/</u>	749.1	36.0	867.5	35.3

NOTA:

Para la interpretación de la estadística mexicana y su asimilación a los grupos anteriores, véase: Francisco Alcalá Quintero, La función de las importaciones en el desarrollo económico de México, (1967) - Cuestiones Económicas Nacionales, Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., México, 1971, p. 322.

- 1/ Bienes de consumo
2/ Suma de 3 y 4
3/ Total de materias primas y auxiliares más el subgrupo de "herramientas, accesorios, refacciones y partes sueltas" de las de bienes de inversión (importaciones de operación); más el 10% de los bienes de inversión menos los de "herramientas, accesorios, refacciones y partes sueltas, debido a la práctica generalizada de depreciación a 10 años (importaciones de reinversión).
4/ 90% de los bienes de inversión menos el subgrupo de herramientas, accesorios, refacciones y partes sueltas.

FUENTE: Elaborado con cifras del Banco de México, S. A. Informe Anual 1970, cuadro "Valor de la importación de mercancías por grupos económicos".

C U A D R O 9

MEXICO: EXPORTACION DE MERCANCIAS POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 1950 A 1969*

(Millones de pesos)

Rama	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Total	4 556.0	5 278.0	5 555.2	4 975.7	6 830.9	9 221.5	9 687.8	8 747.3	8 802.3	9 003.9	9 191.6
Agropecuarias	1 617.5	1 819.1	2 080.0	1 762.6	2 615.4	3 864.1	3 864.4	2 904.1	3 580.5	3 657.8	3 373.7
Extractivas	1 384.8	1 702.9	1 870.9	1 514.3	2 014.7	2 592.5	2 945.9	2 759.6	1 959.1	2 104.4	2 049.3
Manufacturas y Semimanufacturas	1 553.7	1 756.0	1 604.3	1 546.9	2 200.8	2 764.9	2 877.5	3 083.6	3 262.7	3 241.7	3 768.6
Alimentos, bebidas y tabaco	976.8	1 062.5	1 115.9	1 208.2	1 584.7	1 925.6	1 923.0	2 073.0	2 121.9	2 047.5	2 543.1
Textiles	362.8	475.1	270.4	269.2	311.1	378.4	321.6	368.9	410.9	509.1	512.7
Calzado, prendas de vestir	17.7	12.8	13.2	16.3	19.0	29.1	27.0	36.4	41.3	40.9	46.6
Madera y corcho	75.4	57.4	46.8	45.5	48.3	50.4	45.8	52.7	53.5	63.9	51.1
Papel y productos	0.2	1.3	8.1	17.6	9.5	20.4	22.0	22.2	4.6	5.6	4.3
Imprenta, editorial	7.5	11.8	19.2	26.8	51.7	54.9	56.8	48.8	44.3	66.4	54.2
Cuero y productos	14.5	15.1	10.0	9.6	11.5	15.5	14.8	9.0	7.6	11.2	17.0
Hule	0.4	0.2	1.1	0.3	1.4	0.7	0.7	0.7	1.3	2.1	3.7
Químicas	46.8	64.9	62.4	59.7	87.4	100.5	151.5	195.8	248.4	214.6	256.5
Minerales no metálicos	9.9	9.7	6.4	8.5	14.4	53.8	56.0	49.3	59.2	64.7	80.8
Siderurgia y productos	10.1	14.6	23.2	7.1	22.5	87.1	195.2	130.0	107.7	76.9	68.0
Construcción de maquinaria	15.8	15.7	11.1	13.3	14.6	17.9	22.3	27.8	45.7	51.4	61.6
Construcción equipo de transporte	8.8	4.1	4.4	2.9	4.6	5.0	14.5	33.6	80.1	45.2	31.0
Otras industrias	7.0	10.8	12.1	13.8	20.1	25.6	26.3	35.7	36.2	42.2	35.0

(Continúa)

CUADRO 9 (Conclusión)

Rama	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Total	9 999.5	11 193.0	11 643.7	12 780.2	13 922.5	14 883.7	14 345.1	14 669.7	16 290.0
Agropecuarias	3 213.7	4 084.2	3 965.0	4 817.6	6 321.2	6 369.7	5 975.9	5 704.9	6 633.6
Extractivas	2 272.7	2 499.0	2 572.4	2 661.1	2 814.2	2 961.6	3 245.1	2 795.9	2 364.0
Manufacturas	4 495.1	4 609.8	5 106.3	5 301.5	4 787.1	5 552.4	5 124.1	6 168.9	7 292.4
Alimentos, bebidas y tabaco	2 987.0	3 003.8	3 092.9	3 165.7	2 581.0	2 895.2	2 629.7	3 292.1	3 554.7
Textiles	651.1	629.0	631.1	519.0	430.7	656.2	537.9	425.3	488.7
Calzado, prendas de vestir	34.4	24.0	31.7	33.1	39.0	57.0	71.0	86.0	115.0
Madera y corcho	55.1	70.1	77.3	89.2	104.0	100.0	106.0	121.0	150.0
Papel y productos Imprenta, editorial	2.4	5.0	11.4	30.9	40.0	59.0	47.0	52.0	71.0
Cuero y productos	48.0	57.4	92.4	89.6	79.0	105.0	159.0	163.0	184.0
Hule	15.4	14.2	24.1	31.7	23.5	40.0	59.5	45.0	47.0
Químicas	5.4	3.0	3.1	4.0	7.0	7.0	9.0	13.0	12.0
Minerales no metálicos	342.4	424.3	470.6	410.8	552.5	594.0	606.5	612.5	485.0
Siderurgia y productos	86.2	100.6	127.0	139.2	157.0	132.0	117.0	160.0	186.0
Construcción de maquinaria	122.7	137.0	357.2	487.9	526.0	558.0	412.0	589.0	784.0
Construcción equipo de transporte	89.6	79.8	108.6	138.5	147.0	213.0	219.0	369.0	759.0
Otras industrias	36.6	18.1	27.6	57.7	26.0	57.0	75.5	118.0	298.0
	37.2	43.1	51.3	104.2	74.0	79.0	81.0	123.0	158.0

Fuente: CEPAL Y NAFINSA, La política industrial en el desarrollo económico de México, Loc. Cit., 1971 a Incluye revaluación.

CUADRO 10

MEXICO: ESTRUCTURA DE LA EXPORTACION DE BIENES SEGUN PRINCIPALES PRODUCTOS, 1960 A 1969

(Por ciento)

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Algodón	21.4	19.9	24.3	20.9	16.6	19.0	19.1	13.0	14.4	14.7
Azúcar	7.2	8.6	4.8	6.4	7.5	5.3	4.9	6.1	7.2	6.6
Tomate	3.5	1.8	2.2	2.6	3.3	3.2	5.4	4.5	4.9	6.1
Café	9.7	8.9	7.8	5.2	9.3	6.6	7.2	5.5	6.6	5.7
Ganado	4.5	5.2	5.9	3.9	2.2	3.4	3.5	3.4	4.8	4.8
Camarón	4.6	5.4	5.1	5.5	5.2	3.8	4.6	5.6	4.2	3.3
Maiz	3.0	---	---	---	1.6	6.9	4.0	6.6	3.9	3.2
Azufre	3.8	3.6	3.4	3.7	3.7	3.0	3.0	4.3	4.8	3.0
Zinc	3.0	2.6	2.5	2.5	3.4	3.4	3.2	3.2	3.1	2.9
Carne	1.3	2.0	2.4	2.9	1.8	1.5	2.2	1.8	2.8	2.8
Petroleo y aceite	1.8	3.1	3.5	3.2	2.9	2.8	2.6	2.7	2.2	2.3
Frutas y vegetales	1.3	1.5	1.4	1.5	2.1	1.8	2.6	2.3	2.1	2.2
Fluorita	1.3	1.5	1.4	1.5	1.6	1.6	1.6	1.5	1.9	1.9
Plomo con barras	4.5	4.6	2.9	2.9	2.2	2.5	2.4	2.2	1.9	1.6
Productos de hierro y acero	0.4	0.2	0.4	1.6	1.0	1.2	1.0	0.9	1.4	1.5
Hormonas	1.1	1.6	1.7	1.6	1.1	1.2	1.4	1.6	1.4	1.4
Maquinaria y equipo	---	---	---	---	---	0.3	0.3	0.4	1.2	1.4
Partes automotrices	---	---	---	---	---	0.1	0.1	0.2	0.4	1.3
Libros	0.4	0.4	0.5	0.7	0.6	0.5	0.7	1.1	1.0	1.0
Trigo	---	---	---	0.5	3.5	3.7	0.3	1.1	---	0.9
Melaza	0.7	0.5	0.3	1.0	1.3	1.3	0.8	1.3	0.9	0.9
Oxido de plomo	0.4	0.4	0.5	0.6	0.7	0.8	0.7	0.7	0.7	0.9
Productos quimicos	0.1	0.1	0.2	0.4	0.3	0.4	0.6	0.8	0.7	0.9
Cobre en barras	3.4	2.4	2.7	2.4	1.3	0.7	0.7	0.6	0.6	0.7
Henequén	2.4	2.5	2.4	2.7	2.3	1.5	1.2	1.1	0.7	0.7
Subtotal	79.8	76.8	76.3	74.2	75.5	76.5	74.2	72.5	73.8	72.7
Otros	20.2	23.2	23.7	25.8	24.5	23.5	25.8	27.5	26.2	27.3
Total	100.0									

Fuente: CEPAL Y NAFINSA, La política industrial en el desarrollo económico de México, Loc. Cit., 1971

CUADRO 11

INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN MEXICO
(Millones de dólares y porcentajes)

Años	I N G R E S O S			
	Total de ingresos	Nuevas Inversiones	Reinversiones	Cuentas entre compañías
1950	72.4	38.0	18.5	15.9
1951	120.6	49.6	49.9	21.1
1952	78.9	36.5	37.0	5.4
1953	41.8	37.2	3.5	1.1
1954	93.2	77.8	12.8	2.6
1955	105.4	84.9	12.5	8.0
1956	126.4	83.3	29.1	13.9
1957	131.6	101.0	29.0	1.5
1958	100.3	62.8	26.1	11.4
1959	82.4	65.6	16.2	0.6
1960	78.4	62.5	10.6	5.4
1961	119.3	81.8	25.2	12.3
1962	126.5	74.9	36.2	15.4
1963	117.5	76.9	36.1	4.5
1964	161.9	95.1	50.2	16.6
1965	213.9	120.1	61.3	32.5
1966	182.8	111.1	73.7	2.0
1967	194.0	105.4	105.4	16.8
1968	226.9	111.0	110.2	5.7
1969	249.0	124.3	134.7	10.0
<u>Acumulado</u>				
1950-1969	2 623.2	1 599.8	878.2	145.1
1950-1959	953.0	636.7	234.6	31.5
1960-1969	1 670.2	963.1	643.6	63.6
<u>Tasa media - anual de creci- miento.</u>				
1950-1969	6.7	6.4	11.0	-
1950-1959	1.3	6.3	1.4	-
1960-1969	13.7	7.9	32.5	-

FUENTE: Banco de México, S. A.

CUADRO 12

REMESAS LIGADAS A LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

(Millones de dólares y porcentajes)

Años	Total	UTILIDADES			Intereses regalías y otros pagos
		Obtенidas	Reinvertidas	Remitidas	
					8.2
1950	66.0	57.9	18.5	39.4	13.1
1951	101.6	88.1	49.9	38.6	24.2
1952	107.6	83.4	37.0	46.4	22.4
1953	82.9	60.5	3.5	57.0	24.4
1954	75.3	51.0	12.8	38.1	18.5
1955	79.6	61.1	12.5	48.7	36.5
1956	120.1	83.6	29.1	54.5	40.4
1957	117.2	76.8	29.0	47.8	49.4
1958	122.6	73.2	26.0	47.2	53.4
1959	128.6	75.2	16.2	59.1	58.8
1960	141.6	82.7	10.6	72.2	65.6
1961	148.1	82.5	25.2	57.3	66.7
1962	159.3	92.6	36.2	56.4	81.4
1963	185.6	104.2	36.0	68.1	95.9
1964	236.1	140.2	50.2	90.0	92.0
1965	236.1	144.1	61.3	82.8	127.3
1966	277.4	150.1	73.7	76.4	146.7
1967	321.4	174.7	105.3	69.4	176.5
1968	375.9	199.4	110.2	89.2	177.8
1969	410.7	232.9	134.7	98.2	
<u>Acumulados</u>					
1950-1969	3 493.7	2 114.2	877.9	1 236.7	1 379.2
1950-1959	1 001.5	710.8	234.5	476.8	250.5
1960-1969	2 492.2	1 403.3	643.4	759.9	1 088.9
<u>Tasa media - anual de cre - cimiento.</u>					
1950-1969	10.1	7.6	11.0	4.9	17.6
1950-1959	7.7	2.9	1.4	4.7	23.0
1960-1969	12.6	12.2	32.5	3.5	13.1

FUENTE: Banco de México, S. A.

CUADRO 13

PROTECCIÓN NOMINAL Y EFECTIVA EN MÉXICO, 1960

(Porcentajes)

Industria	Clasificación*	Protección arancelaria nominal (2)	Protección nominal implícita (3)	Protección arancelaria efectiva		Protección efectiva implícita		Efecto adverso a la exportación (8)
				Balassa (4)	Corden (5)	Balassa (6)	Corden (7)	
	(1)							
I Agricultura, silvicultura y pesca								
Agricultura	E	6.2	4.7	4.4	4.3	1.7	1.6	...
Ganadería	NC	7.6	9.8	3.0	2.6	6.2	6.2	14
Silvicultura	NC	6.6	3.5	5.5	5.4	2.5	2.5	4
Pesca	E	6.2	0	-1.4	-1.3	-10.4	-9.7	...
Promedio		6.7	6.5	3.9	3.7	3.1	3.0	9
II Alimentos elaborados								
Carne y productos lácteos	NC	37.5	46.8	119.9	106.0	195.7	166.3	553
Harina y panadería	NC	8.2	4.0	-9.5	-8.5	-23.2	-20.9	11
Otros alimentos procesados	NC	26.6	20.9	25.6	50.4	16.7	16.2	...
Promedio		21.2	18.3	23.0	23.0	4.7	5.7	71
III Bebidas y tabaco								
Bebidas	CI	75.3	28.2	292.0	228.0	45.4	39.9	...
Tabaco	NC	49.7	30.9	124.8	109.8	58.4	52.3	87
Promedio		69.8	28.8	257.8	204.5	48.1	42.4	84
IV Minas y energía								
Explotación de minas metálicas	E	3.0	3.5	-2.0	-1.9	-0.9	-0.8	...
Explotación de minas no metálicas	E	1.9	-4.2	-3.4	-3.2	1.0	1.0	...
Petróleo y carbón	NC	5.0	6.0	-9.0	-8.0	-7.9	-7.6	13
Promedio		4.2	4.4	-6.6	-5.9	-5.1	-4.9	13
V Materiales de construcción								
Cemento	NC	28.0	-10.0	108.4	69.2	-2.3	-1.8	-16
Ladrillos	CI	3.9	9.0	1.5	1.4	8.4	8.1	14
Mosaico y cerámica	E	74.7	8.9	259.3	218.6	-4.9	-4.7	-13
Promedio		26.3	-3.6	97.0	72.6	0.6	0.6	-6
VI-A Productos intermedios I								
Madera aserrada	E	16.7	13.8	29.7	28.9	25.7	24.8	33
Cuero	NC	49.1	20.1	145.0	126.2	28.0	26.6	64
Fertilizantes e insecticidas	CI	6.6	8.9	5.9	4.7	10.9	8.6	30
Fibras sintéticas	CI	21.4	21.7	21.4	19.5	17.2	15.8	86
Hierro y acero	CI	28.3	28.8	72.8	59.5	73.7	60.1	105
Cobre	NC	17.3	18.5	48.5	44.6	57.9	53.0	...
Aluminio	CI	14.0	24.3	41.0	36.7	85.0	70.1	96
Vidrio	NC	13.3	11.3	21.7	18.6	19.3	16.6	18
Promedio		24.4	21.8	58.0	49.8	42.2	37.1	67
VI-B Productos intermedios II								
Productos químicos básicos	CI	16.7	23.1	23.5	20.6	48.5	41.6	88
Textiles de algodón	E	56.3	12.1	120.6	111.2	14.9	14.0	26

CUADRO 13 (Conclusión)

PROTECCIÓN NOMINAL Y EFECTIVA EN MÉXICO, 1960

(Porcentajes)

Industria	Clasificación ^a (1)	Protección arancelaria nominal (2)	Protección nominal implícita (3)	Protección arancelaria efectiva		Protección efectiva implícita		Efecto adverso a la exportación ^b (8)
				Balassa (4)	Corden (5)	Balassa (6)	Corden (7)	
Textiles de lana	CI	36.2	42.5	67.0	63.1	90.9	84.9	160
Textiles de fibras arti- ficiales	NC	41.0	55.8	96.5	86.0	194.5	164.2	429
Otros textiles	E	36.3	25.0	62.6	57.0	50.2	46.0	...
Madera elaborada	NC	40.4	18.0	57.4	56.0	45.7	44.7	29
Pulpa y papel	CI	40.4	35.1	81.9	65.0	95.4	74.5	166
Hule	NC	24.3	32.5	34.1	31.3	52.9	48.1	89
Otros productos quí- micos	CI	19.2	25.6	34.8	31.3	72.1	63.2	184
Manufacturas metálicas	CI	40.6	30.6	62.3	55.1	49.5	44.2	108
Jabones y detergentes	NC	33.0	10.1	94.8	75.9	0.6	0.5	38
Productos farmacéuticos	CI	13.0	12.4	9.1	8.1	10.0	8.9	29
Perfumes y cosméticos	CI	22.0	22.0	52.1	46.1	65.0	58.2	53
Promedio		33.5	24.6	67.0	59.3	42.0	37.5	75
VII Bienes de consumo no du- raderos								
Tejidos de punto y cal- cetería	NC	120.0	50.5	52.6	49.8	111.3	103.2	195
Prendas de vestir	NC	88.0	10.0	236.6	203.1	3.1	2.9	20
Calzado	NC	63.1	24.5	83.4	81.0	32.8	32.2	52
Industria editorial	NC	37.8	13.3	55.2	50.9	8.6	8.1	29
Otras industrias manu- factureras	CI	31.8	31.8	52.9	48.5	70.8	64.1	115
Promedio		63.9	25.4	129.2	112.0	31.9	29.9	65
VIII Bienes de consumo dura- deros								
Aparatos eléctricos ...	CI	41.2	45.2	95.8	87.7	57.5	53.5	211
Motocicletas y bici- cletas	CI	36.4	25.0	104.7	97.6	55.2	48.0	60
Vehículos de motor ...	CI	40.8	51.7	52.9	48.5	254.7	212.0	*
Promedio		40.8	49.0	86.7	78.3	100.9	93.0	953
IX Maquinaria								
Equipo eléctrico ..	CI	10.3	29.7	7.5	7.3	44.7	42.8	74
Maquinaria eléctrica .	CI	11.7	25.0	13.0	11.9	36.0	32.4	41
Promedio		10.6	28.8	10.1	9.5	40.6	37.8	59
X Equipo de transporte								
Equipo de ferrocarril .	CI	18.0	26.0	29.6	26.3	41.8	37.0	74

Fuente: GERARDO M. BUENO, Estructura de la protección en México,
Loc. Cit., 1971.

Notas: a E, industria de exportación; NC, industria no competidora; CI, industria de competencia con la exportación.

b Calculado mediante la fórmula de Corden.

* Denota un valor agregado negativo en caso de exportación, de suerte que el grado de discriminación contra la exportación es infinito.

CUADRO 14

PROTECCIÓN NOMINAL Y EFECTIVA EN MÉXICO, 1960

(Porcentaje)

Sector	Protección arancelaria nominal	Protección nominal implícita	Protección arancelaria efectiva		Protección efectiva implícita		Efecto adverso a las exportaciones
			Balassa	Corden	Balassa	Corden	
Producción primaria							
Exportaciones	6	4	3	3	1	1	...
Bienes que compiten con las importaciones	—	—	—	—	—	—	—
Bienes que no compiten con las importaciones	7	8	—1	—1	1	1	13
Actividades no exportadoras, subtotal ..	7	8	—1	—1	1	1	13
Total	6	6	2	2	1	1	13
Manufacturas							
Exportaciones	43	15	94	88	23	22	...
Bienes que compiten con las importaciones	31	31	88	73	56	49	118
Bienes que no compiten con las importaciones	34	20	59	53	15	15	65
Actividades no exportadoras, subtotal ..	33	25	69	60	29	27	...
Total	33	25	72	63	28	27	87
Bienes manufacturados, excluidos tabaco y bebidas							
Exportaciones	43	15	94	88	23	22	...
Bienes que compiten con las importaciones	27	31	49	43	58	51	123
Bienes que no compiten con las importaciones	33	20	58	52	14	14	66
Actividades no exportadoras, subtotal ..	30	25	55	49	27	26	89
Total	31	24	59	53	27	26	89
Todos los productos (excepto bebidas y tabaco)							
Exportaciones	13	6	13	13	4	4	...
Bienes que compiten con las importaciones	27	31	49	43	58	51	123
Bienes que no compiten con las importaciones	23	15	28	25	7	8	35
Actividades no exportadoras, subtotal ..	24	21	31	28	16	16	58
Total	22	17	24	22	11	11	58

Fuente: GERARDO M. BUENO, Estructura de la protección en México, Loc. Cit., 1972
a Calculado mediante la fórmula de Corden.