NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL

GENERAL
CEPAL/MEX/76/10/Rev.1
Diciembre de 1976

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

LA EXPORTACION DE MANUFACTURAS EN MEXICO Y LA POLITICA DE PROMOCION

INDICE

Página

/INDICE

INDICE DE CUADROS

/20 Estructura

/39 Exportaciones

/PRESENTACION

PRESENTACION

El presente documento analiza la experiencia mexicana en materia de exportación de manufacturas y forma parte de un conjunto de trabajos de alcance similar llevados a cabo por la CEPAL para algunos otros países de América Latina, cuyas conclusiones, junto con las de investigaciones emprendidas por el BIRF para países de otras regiones del mundo, serán discutidas en noviembre próximo durante una reunión organizada conjuntamente por ambas instituciones.

Su elaboración estuvo a cargo de la subsede de la CEPAL en México, y se contó con la valiosa colaboración de un funcionario del ILPES. Una parte importante de la información fue suministrada por el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), institución que aportó un concurso especialmente significativo en las etapas de definición y estructuración del esquema de investigación, así como para las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Industria y Comercio, particularmente en lo relativo a la aplicación de diversas medidas de estímulo que forman parte de la política de promoción de exportaciones. Se contó, en fin, con la cooperación de otras entidades oficiales que intervienen en la aplicación de los demás instrumentos que componen la mencionada política.

La información oficial se complementó, en lo concerniente a problemas de la oferta exportable y la operación de consorcios de exportación, con una serie de entrevistas llevadas a cabo por la CEPAL entre un grupo seleccionado de empresarios, lo cual permitió conocer la óptica de los usuarios sobre las políticas aplicadas.

No obstante lo anterior y pese al esfuerzo desplegado, no puede considerarse que el documento representa una evaluación de la eficiencia del conjunto y de cada uno de los instrumentos que componen la política oficial en esta materia. Para ello habría sido necesario disponer de mayor tiempo para su elaboración y contar con estadísticas, entre otras, sobre el sacrificio fiscal, que no fue posible obtener. Las apreciaciones

/formuladas

formuladas conllevan por lo tanto cierto margen de subjetividad, pero se estima representan en todo caso elementos útiles de discusión para la reunión en la que se analizarán los diferentes estilos de la política promocional que ha venido siendo aplicada en diversos países latinoamericanos.

Un mes después de concluido el presente estudio el Gobierno mexicano dictó una serie de importantes medidas --entre las que descuellan la flotación del peso, que ha significado en la práctica una devaluación del 60%-- que modifican, al menos en primera instancia, aspectos fundamentales de la política de promoción de exportaciones.

Hasta agosto del presente año y por más de 20 años se mantuvo el mismo tipo de cambio. Por otro lado, se aplicó un conjunto de instrumentos y acciones que son analizados en detalle en el presente documento, entre los que destacan el reintegro tributario y arancelario, subsidios crediticios, liberalidad en la concesión de permisos para importar insumos y bienes de capital y de asistencia técnica al exportador en materia comercial. La incidencia de estas medidas se acrecentó con el tiempo, a medida que la sobrevaluación del peso iba afectando cada vez más las posibilidades competitivas externas de la producción manufacturera mexicana.

Llama la atención sin embargo que precisamente a partir de 1970, cuando debido a las crecientes presiones inflacionarias internas,. el tipo de cambio del peso mexicano empieza a distanciarse más de su paridad real frente al dólar, la exportación de manufacturas intensifica su ritmo de expansión ya de por sí elevado (pasa de 20% anual en 1965-1970 a 24% en 1970-1974) aunque se contrae en 1975 por los efectos de la depresión norteamericana. Este hecho revela la eficacia de una política que, por medio de una creciente liberalidad en la concesión de estímulos, y también de un redoblamiento de los esfuerzos de promoción a través del IMCE, creado en 1970, permitió compensar con creces la desventaja cambiaria.

/Parece

Parece sin embargo que la impresionante magnitud del déficit de la cuenta corriente del balance de pagos en 1975, de más de 3 700 millones de dólares-- cifra que superó en un quinto al valor de las exportaciones de mercancías-- obligó al gobierno a poner en vigor la flotación del peso y las demás medidas a que se alude más adelante, inclusive antes del cambio de autoridades en diciembre de 1976.

La brecha creciente del balance en cuenta corriente, no obstante el aumento persistente de las ventas externas, se explica por los siguientes factores. La creciente propensión a importar de la economía mexicana, ligada al estilo de desarrollo industrial de los últimos años parece ser el más relevante y se debe a una política sustitutiva, que por abarcar campos cada vez más complejos de universo industrial, por presentar la estructura industrial importantes deficiencias en el abastecimiento de ciertos insumos básicos y por un atraso relativo en el desarrollo del sector de bienes de capital, otorgó relativa liberalidad a la importación de insumos y maquinarias y equipo. A ello también contribuyó la política de promoción de exportaciones que establecía amplias facilidades para la incorporación de componentes y bienes de capital provenientes del exterior.

Un segundo factor que influyó en el mismo sentido es la incidencia creciente de los pagos de factores externos, a lo que se agregó en los seis primeros meses del presente año una acentuación de la fuga de capitales que alcanzó cifras muy altas, ante la devaluación que los inversionistas creían inminente. Por último, repercutió también la apreciable contracción en la corriente turística, que para el país representa un ingreso neto de 500 millones de dólares (casi el 20% del valor de las exportaciones) afectada por el encarecimiento relativo de los precios --en términos de dólares-- de hoteles y demás gastos que realizan los visitantes extranjeros en México, pero también por factores extraeconómicos que tienen que ver con la posición adoptada por el gobierno en foros internacionales.

/La flotación

La flotación del peso fue expuesta a la opinión pública mexicana como una medida orientada fundamentalmente a restituir la competitividad de las exportaciones (nótese sin embargo que en el primer semestre del año la exportación de manufacturas había recuperado su ritmo de crecimiento después de la contracción de 1975 y se habían logrado estabilizar las importaciones con lo que el déficit comercial se había reducido en 1 000 millones de dólares). A juzgar por los resultados de una exposición de productos mexicanos en San Antonio, Texas, inmediatamente después de la devaluación y según expresión de los funcionarios del IMCE, al nuevo tipo de cambio México había ampliado considerablemente su potencial de ventas al mercado norteamericano.

En breve plazo la medida se vio sin embargo desvirtuada en alto grado en su propósito declarado por la acción de los siguientes factores:

a) Efectos de la aceleración del proceso inflacionario debido al alza de más de 60% del precio de las importaciones que, a pesar de la reducción de los aranceles decretada para las materias primas y bienes de capital, condujo a un reajuste generalizado de 23% en los sueldos y salarios;

b) Supresión inmediata de todos los CEDIS (certificados de devolución tributaria), cuya aplicación representaba, según estimaciones, una rebaja del 11% al 15% del costo de los exportadores, y

c) aplicación de un impuesto nuevo sobre las exportaciones (tasa 8%) con una sobretasa destinada a afectar el beneficio cambiario.

Un simple cálculo aritmético permitiría concluir que debido a los factores mencionados se esfumó casi de partida el aliciente a la exportación que significaba la elevación de 12.50 a prácticamente 20.00 del tipo de cambio del peso con respecto al dólar.

A pocas semanas de instrumentadas las medidas anteriores, el gobierno introdujo nuevos cambios al cancelar el recientemente establecido impuesto a las exportaciones y restituir los CEDIS, pero sobre una base discrecional, en función de las características de costo y

/competitividad

competitividad de cada producto exportable. Con estas últimas medidas se vuelve de cierta manera a la situación anterior, aunque ahora a un tipo de cambio más realista que deberá alentar las exportaciones y el turismo, en la medida en que se logre el éxito en controlar las presiones inflacionarias internas acentuadas por los efectos acarreados por la propia devaluación.

El estudio comprende seis capítulos que incluyen los temas siguientes: el papel de las exportaciones de manufacturas en el contexto global de la economía, con especial referencia a su aporte al proceso de industrialización y a su incidencia en el sector externo; los factores que desde el ángulo de la demanda actúan sobre las exportaciones manufactureras; la actividad de maquila por sus características específicas; las características de la oferta y los problemas enfocados desde el punto de vista del sector productivo; la política de promoción, así como cada uno de los principales instrumentos e instituciones que la conforman; las modalidades de comercialización externa, y en el anexo se describen los diversos acuerdos multilaterales o bilaterales en que participa México, aludiéndose también al Sistema Generalizado de Preferencias.

I. LA EXPORTACION DE MANUFACTURAS EN EL CONTEXTO DE LA ECONOMIA Y EL COMERCIO EXTERIOR

1. Aspectos generales

En el presente capítulo se analiza someramente el resultado de los esfuerzos oficiales para promover la exportación de manufacturas y el papel que éstas han jugado en el desarrollo industrial, así como su incidencia en el sector externo. En seguida, y dado el creciente desequilibrio de las relaciones externas del país se analiza el comportamiento de las exportaciones de manufacturas en contraste con el proceso de sustitución de importaciones, para mostrar luego la significación de las ventas al exterior sobre la producción manufacturera y la balanza de pagos.

Con referencia a las exportaciones, se plantean los principales logros, y los escollos internos y externos que los limitan y se analiza su destino. Estos aspectos permiten explicar, al menos en parte, los desequilibrios comerciales de México con casi todas las regiones con las que su intercambio es apreciable. Sobre el particular, cabría señalar que el rápido crecimiento de las exportaciones de manufacturas que se verifica desde hace algunos años ha sido acompañado también de un incremento acelerado en las importaciones industriales, que ha acrecentado extraordinariamente el saldo deficitario respectivo.

Conviene indicar de partida que el dinámico comportamiento de las ventas al exterior ha estado asociado, por una parte, a un alto grado de deliberación de la política gubernamental, sustentada en una compleja y dinámica red de instituciones e instrumentos de promoción interna que actúa igualmente en el mercado externo, y cuyos efectos se han dejado sentir principalmente en la empresa tradicional mediana y pequeña y, por otra, a la ampliación y creación de nuevas capacidades productivas en sectores de punta por parte de empresas transnacionales que, si bien son beneficiarias de tales medidas, fundan sus decisiones de exportación en políticas definidas en un ámbito mayor.

El "modelo" reciente de industrialización y desarrollo ha demandado importaciones que sobrepasan ampliamente no sólo el aumento de la exportación, sino también a las que precisa el propio proceso tradicional de sustitución de importaciones. Estos requerimientos tienden a satisfacerse con relativa "fluidez", en contraste con la característica más bien "forzada", también relativa, de las exportaciones de productos industriales.

A pesar del proteccionismo que incluso se ha extendido a los bienes de capital, la estructura de la demanda interna y su reflejo en la producción, lo mismo que ciertas rigideces de oferta, vienen traduciéndose en nuevos y crecientes requisitos de importación, sobre todo en el rubro de insumos y equipo, compras difíciles de constreñir sin perjudicar la operación o desarrollo de las actividades usuarias. A lo anterior se suman algunas nuevas exigencias de importación de bienes de consumo, muchas veces básicas, como es el caso de ciertos alimentos. Así, surge un primer problema que contribuye a suavizar la política de contención de las compras en el exterior. A ello se suma la cautela con la que se maneja el sistema proteccionista, que vela por la eficiencia de la producción y por los precios y el control del proceso inflacionario. Estas observaciones no pretenden enjuiciar la política de protección ni la que se aplica en el manejo de las importaciones, tienden únicamente a poner de relieve la relación que existe entre el contexto estructural del crecimiento económico --particularmente el industrial-- y la rapidez con la cual se han venido incrementando las adquisiciones externas.

De otro lado, las exportaciones de manufacturas se han enfrentado con serias dificultades. En lo interno, los problemas de oferta (disponibilidad, calidad, costos, interés o capacidad de las empresas, etc.) parecen los más severos, de modo que han debido atenderse con una política instrumental bastante compleja, principalmente en lo que concierne a los estímulos fiscales y financieros. Según se analiza en los capítulos pertinentes, se agrega otro buen número de medidas, incluidos programas que tienden a compensar importaciones de insumos con exportaciones (por ejemplo,

/en la

en la industria automovilística). En lo externo, las trabas impuestas por los importadores --aparte del más reciente debilitamiento de la economía mundial-- que incluso suelen envolver a la maquila, son muy conocidas; no obstante, tanto el Sistema General de Preferencias como las negociaciones comerciales que México ha promovido sobre todo en años recientes permiten algún optimismo. Por otra parte, el proceso integracionista de América Latina, más específicamente la ALALC, no se ha traducido para México en logros particularmente importantes. Sin embargo, se puede afirmar todavía que los resultados, aunque restringidos, constituyen una buena base para materializar una mayor dinámica de intercambio, aparte de las modificaciones que la asociación pueda disponer para reactivar el sistema. En todo caso, la vecindad con el mayor mercado mundial, los Estados Unidos, permite suponer que tarde o temprano México podrá aprovechar más intensamente ese potencial, siempre que sea factible corregir las fricciones comerciales y resolver los problemas que afectan la oferta de manufacturas mexicanas.

Respecto a estos últimos, conviene insistir sobre algunos aspectos globales que insinúan dificultades más o menos serias. De una parte, la industria mexicana adolece, de modo general, de problemas relativos a costos, calidad y tecnología u originalidad de diseños, especialmente en el caso de los rubros más "modernos" y dinámicos en los mercados internacionales. De otra, la industria presenta ciertos retrasos, como el de la rama metalmecánica, con especial referencia a los bienes de capital, que le impide participar más plenamente en el intercambio, incluso dentro de la ALALC. Además, las filiales mexicanas de las empresas transnacionales aparecen especialmente orientadas al mercado interno, siendo sus coeficientes de exportación generalmente bajos y no diferenciándose demasiado de los correspondientes a las empresas nacionales, en circunstancias, entre otras, que penetran en las áreas industriales más dinámicas y modernas. Finalmente, resulta ilustrativo que algunos de los principales programas relacionados con industrias básicas (acero, cobre, fertilizantes, papel y celulosa,

/cemento,

cemento, petroquímica, etc.), consideran a la exportación sólo en términos marginales, bien por problemas comerciales o por restricciones en torno a los recursos reales y financieros. En otras áreas se encuentran escasas excepciones a este tipo de planteamientos, aunque la política gubernamental viene esforzándose por cambiar el enfoque restringido al mercado interno. En este sentido se hacen serios esfuerzos, por ejemplo, alrededor del desarrollo de las industrias de bienes de capital, donde quienes los realizan piensan que se encontrarían algunas de las principales limitaciones impuestas por la dimensión del mercado nacional.

2. Incidencia de la exportación de manufacturas en la producción interna y en las relaciones comerciales externas

Uno de los objetivos de la política industrial que desde hace bastantes años se ha planteado en forma más explícita es el del papel de las manufacturas respecto al sector externo. Pero sólo a partir de 1961 se llevan a cabo esfuerzos sistemáticos en este sentido, principalmente a través del manejo restringido de subsidios vinculados a exenciones de impuestos y mediante asistencia financiera.[1/] Estos se intensifican más tarde hasta llegar a completarse un conjunto de instituciones (coordinadas por el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, creado hace cinco años), formularse una compleja y dinámica política de fomento, y efectuarse al mismo tiempo, numerosas y ágiles negociaciones internacionales.

Más o menos en 1970 se produce un "quiebre" en el modelo de sustitución de importaciones en favor de las exportaciones de manufacturas al incrementar éstas su proporción en el producto industrial hasta cerca del 10% en 1974 (véase el cuadro 1). Así, la exportación se va transformando en un factor de creciente influencia sobre la expansión del sector manufacturero.

Por su parte, el proceso sustitutivo, que ha coadyuvado a viabilizar el crecimiento económico y ha sido factor decisivo de la industrialización mexicana, fue particularmente intenso durante la década de los años sesenta,

1/ NAFINSA/CEPAL/ILPES, La política industrial en el desarrollo económico de México, Nacional Financiera, S.A., 1971.

/Cuadro 1

Cuadro 1

MEXICO: PRODUCTO INDUSTRIAL E IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS, 1960, 1965, 1970 Y 1974

	1960	1965	1970	1974
Valor (miles de millones de pesos)				
Producto industrial[a/]	30.4	55.0	99.6	192.8
Importaciones de manufacturas[b/]	12.2	16.2	27.5	66.1
Exportaciones de manufacturas[c/]	1.2	3.1	5.3	19.1
Coeficientes de importación y exportación[d/] (porcentajes)				
Importaciones de manufacturas	41.1	29.4	27.6	34.3
Exportaciones de manufacturas	3.9	5.6	5.4	9.9

a/ Producto interno bruto a precios de mercado, para 1960: NAFINSA/CEPAL/ILPES, La política industrial en el desarrollo económico de México (publicación de NAFINSA, 1971); para los años siguientes Banco de México, S. A., Informe anual 1974, México, D. F., 1975.

b/ Para 1960 y 1965: La política industrial en el desarrollo económico de México, op. cit; para 1970 en adelante: CEPAL, con base en cifras y tabulaciones (clasificación CIIU) de la Dirección General de Estadística.

c/ Exportaciones de manufacturas excluidas las de las actividades maquiladoras. Para 1960: La política industrial en el desarrollo económico de México, op. cit.; para 1965 en adelante: CEPAL, con base en cifras y tabulaciones (clasificación CIIU) de la Dirección General de Estadística.

d/ Valor cif de las importaciones o valor fob de las exportaciones sobre el producto interno bruto a precios de mercado.

/cuando

cuando se observa un fuerte descenso del "coeficiente de importaciones" de manufacturas (véase de nuevo el cuadro 1). No obstante, este coeficiente vuelve a elevarse, lo cual no significa necesariamente que se haya detenido el proceso,[2/] aunque con seguridad se debilitó. En el acápite precedente se comenta y analiza este fenómeno.

Si los cálculos se realizan con base en los valores del producto y las importaciones a precios constantes (véase el cuadro 2), se aprecia que ese coeficiente crece aún más rápido durante los últimos años, y prácticamente en todas las ramas industriales,[3/] hasta alcanzar un nivel cercano al de hace unos 15 años.

Las causas de esta tendencia son múltiples. De un lado, la industria mexicana se orienta hacia un proceso de mayor integración internacional, con una rápida expansión de sus exportaciones, propio, en general, de países que sobrepasan determinado grado de desarrollo industrial; este proceso es reforzado muchas veces, por la operación de empresas transnacionales. De otro, se facilitan algunas importaciones destinadas a cubrir déficit o retrasos en la producción y abastecimiento nacionales, lo que ocurre, por ejemplo, en las ramas de alimentos, pulpa y papel, químicos básicos, petroquímicos, derivados del petróleo y siderúrgicos. Finalmente, se añaden los efectos del propio proceso sustitutivo, que al ir abarcando aspectos más complejos --como los de consumo más sofisticados o los metalmecánicos-- exige crecientes importaciones de insumos y equipo, en la medida en que no se pone suficiente énfasis en los encadenamientos tecnológicos verticales, de por sí más difíciles de materializar espontáneamente en campos como los apuntados.

2/ Que la política sustitutiva no se ha abandonado, lo prueba la reciente exposición "México, la mejor inversión", en la que se ilustraba a los empresarios acerca de las posibilidades de fabricar en el país una amplia gama de manufacturas que aún se importaban y se les orientaba en cuanto a las facilidades que se les otorgaría para iniciar su producción.

3/ Los precios de las importaciones crecen menos que el deflactor implícito del producto interno bruto, entre 1970 y 1974.

/Cuadro 2

Cuadro 2

MEXICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO E IMPORTACIONES DE MANUFACTURAS, 1970 Y 1974

Grupos y ramas	Valor (millones de pesos, a precios de 1970) Producto a/ 1970	Producto a/ 1974	Importaciones b/ 1970	Importaciones b/ 1974	Importaciones sobre producto (porcentajes) 1970	1974
Total	99 600	127 600	27 500	49 400	27.6	38.7
I. Industrias de bienes de consumo no duraderos	56 200	69 100	2 475	5 160	4.4	7.5
Alimentos, bebidas y tabaco	25 100	29 200	970	2 305	3.9	7.9
Textiles, cuero, calzado y vestuario	23 900	30 700	673	1 360	2.8	4.4
Imprentas y editoriales	3 000	3 600	252	499	8.4	13.9
Farmaceútico, jabones, etc.	4 200	5 600	580	996	13.8	17.8
II. Industrias intermedias	23 900	32 600	7 123	14 352	29.8	44.0
Madera	1 800	2 000	175	179	9.7	9.0
Papel y celulosa	2 400	2 900	1 210	2 138	50.4	73.7
Hule	1 400	1 800	119	201	8.5	11.2
Químicas	4 700	7 100	3 665	7 521	78.0	106.0
Productos de minerales no metálicos	4 800	7 000	287	396	6.0	5.6
Metálicas básicas	5 100	7 100	1 131	2 648	22.2	37.3
Derivados del petróleo	3 700	4 700	536	1 269	14.5	27.0
III. Metalmecánicas	19 500	25 900	17 902	29 888	91.8	115.4
Productos metálicos	3 900	4 200	1 555	2 417	39.9	57.5
Maquinaria y artefactos	2 900	3 200	6 801	11 577	234.5	361.8
Maquinaria y material eléctrico	4 500	6 100	3 394	5 643	75.4	92.5
Equipo y material de transporte	6 200	10 200	5 012	8 607	80.8	84.4
Diversas	2 000	2 200	1 140	1 644	57.0	74.7

Fuente: CEPAL, a basede cifras y tabulaciones de la Dirección General de Estadística.

a/ Producto interno bruto a precios de mercado.

b/ Importaciones de manufacturas, excluidas las efectuadas por las plantas maquiladoras, así como las transacciones fronterizas. Valores cif.

El proceso sustitutivo no ha logrado pues, disminuir significativamente la rigidez de las importaciones de mercaderías derivada del alto peso que tiene en su estructura el valor de los bienes de producción que en conjunto representan el 80% del total de importaciones en 1974 (30% a bienes de capital y 50% a materias primas y bienes intermedios, o 36% y 44%, respectivamente, en 1975).[4/] Este hecho demuestra el mayor énfasis que se ha puesto en la diversificación "horizontal" de la industria, que tiende a abarcar una gama creciente de productos finales, en contraposición con una política que hubiera perseguido el encadenamiento tecnológico vertical, que abarcaría también la producción de bienes intermedios y de capital.

Esta política se refleja asimismo en las estructuras de la producción y de las importaciones de manufacturas que se alcanzaron después de un largo y sostenido proceso de industrialización. Así, si bien la producción industrial ha ido perfeccionando sus encadenamientos, lo que se manifiesta en el aumento del peso relativo de las industrias intermedias y metalmecánicas, aún le falta mucho para lograr un mejor "equilibrio" vertical, propio de industrias más avanzadas. Por su parte, las importaciones de manufacturas se concentran, precisamente, en productos de industrias donde prolifera la fabricación de bienes intermedios (II), incluyendo una buena cuota de partes y piezas destinadas a plantas finales, y en los metalmecánicos (III), que comprenden en una alta proporción bienes de capital. De otro lado, las industrias nacionales respectivas presentan coeficientes de importación todavía bastante elevados. Destacan las químicas y las de maquinaria y otros artefactos mecánicos, donde el valor de las compras externas de productos originados en ellas supera al producto interno bruto de las correspondientes industrias nacionales. (Véase el cuadro 3.)

Aunque no es del caso insistir en las causas del rezago del proceso sustitutivo en esas áreas, conviene apuntar que el modelo seguido, aparte de limitar la capacidad dinámica del sector, lo mantiene altamente dependiente

4/ Cálculo basado en cifras del Banco de México, S.A., publicadas provisionalmente en febrero de 1976.

/Cuadro 3

Cuadro 3

MEXICO: PRODUCTO INDUSTRIAL E IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS SEGUN RAMAS DE ORIGEN, 1974

Grupos y ramas	Valor (miles de millones de pesos)			Estructura (porcentajes) d/			Proporción del producto (porcentajes) d/	
	PIB a/	Importaciones b/ cif	Exportaciones b/ fob	PIB	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones
Total	192.8	66.1	19.1	100.0	100.0	100.0	34.3	9.9
I. Industrias de bienes de consumo no duraderos	109.7	7.2	5.3	56.9	10.8	27.8	6.5	4.8
Alimentos, bebidas y tabaco	51.3	3.7	1.3 c/				7.1	2.5
Textiles, cuero, calzado y vestuario	45.5	1.7	3.3				3.7	7.2
Imprenta y editoriales	5.3	0.7	0.4				13.2	7.5
Farmacéuticos, jabones, etc.	7.6	1.1	0.3				14.6	3.9
II. Industrias intermedias	45.7	22.1	8.8	23.7	33.4	46.4	48.3	19.3
Madera	2.9	0.3	0.4				11.0	13.8
Papel y celulosa	5.5	3.0	0.1				54.5	1.8
Hule	2.7	0.2	0.1				9.2	3.7
Químicas	8.0	11.1	3.1				139.2	38.8
Prod. minerales no metálicos	9.0	0.5	0.7				5.5	7.8
Metálicas básicas	11.0	4.1	3.1				37.2	28.2
Derivados del petróleo	6.6	2.8	1.3				42.5	19.7
III. Industrias metalmecánicas	37.4	36.8	5.0	19.4	55.8	25.8	98.5	13.4
Productos metálicos	9.0	3.6	0.7				39.6	7.8
Maquinaria y artefactos	4.6	14.6	1.1				318.5	23.9
Maquinaria y material eléctrico	6.9	6.2	0.7				90.0	10.1
Equipo y material de transporte	13.1	10.3	1.9				78.5	14.5
Diversas	3.8	2.1	0.6				56.4	15.8

a/ Banco de México, S. A., Informe anual, 1974.

b/ CEPAL, a base de cifras y tabulaciones (clasificación CIIU) de la Dirección General de Estadística. Están excluidas las operaciones de las maquiladoras.

c/ Excluye azúcar y mieles.

d/ Los cálculos se efectuaron con las cifras en millones, de modo que las cifras redondeadas no dan, necesariamente, los mismos resultados.

de las importaciones para operar y expandirse, hechos que involucran a la economía en su conjunto, en cuanto las demás actividades requieren insumos y equipos que no se fabrican en el país.

Con todo, esos juicios no implican una postura autárquica, pero sí la idea de poner el acento, en la medida de lo posible, en los encadenamientos tecnológicos, probablemente con cierto sentido de especialización, y con base en un comercio exterior más equilibrado tanto por lo que toca a la balanza de pagos como por lo que se refiere al tipo de productos de intercambio. Desde luego, los esfuerzos de la política industrial en tal dirección han sido importantes, pues se trata de problemas hace tiempo reconocidos y estudiados. No obstante podrían considerarse relativamente débiles frente a las características socio-económico-tecnológicas de la pauta de crecimiento general y del sector manufacturero, que se señalaron en otros párrafos.

Cálculos algo burdos permiten establecer, más bien conjeturalmente, que en el grupo metalmecánico (III) el componente importado directo asciende aproximadamente al 30% o 40% del valor bruto de la producción, en circunstancias en que para las industrias tradicionales de bienes de consumo no duraderos es inferior al 20%.[5/] Como el primero se ha expandido más rápidamente es obvio que el crecimiento industrial exigirá mayores importaciones. El efecto positivo sobre la balanza de pagos que había tenido en definitiva el proceso de sustitución de importaciones, debe haber sido aún inferior a lo sugerido por esas cifras ya que también se debe haber visto afectada, por los requisitos indirectos de importación así como por los pagos por concepto de tecnología, regalías y otros factores externos.

Esa misma pauta presenta, con referencia a la dinámica interna, características propulsoras limitadas. Puede estimarse, por ejemplo, que dado el componente importado, los efectos indirectos de la expansión de

5/ El componente importado incluye los insumos directos que muestran con destino específico las estadísticas de comercio exterior, al valor de los cuales se agrega la depreciación de los equipos comprados en el extranjero.

/las diversas

las diversas industrias sobre el empleo son inferiores a los que se dan en economías mejor integradas. Siempre en términos burdos, es posible calcular que, por unidad de producción, el empleo directo o indirecto que provee el crecimiento de las industrias metalmecánicas llega, en México, sólo al 50% o 60% del que genera en los Estados Unidos; para las industrias de alimentos y bebidas resulta en un 75%, y en aproximadamente 80% para los textiles y el vestuario.[6/]

De modo general, las exportaciones de manufacturas muestran características similares en cuanto a los efectos netos sobre la balanza de pagos y a los impactos dinámicos internos. No obstante, el progreso logrado por las mismas es importante. Aun cuando su valor significó una fracción inferior al 30% de las importaciones de productos industriales (1974), llegó a representar algo más de la mitad del total de exportaciones de mercaderías (en comparación con 21% en 1965) y más de un cuarto de las de bienes y servicios (un séptimo en 1965).[7/] Algo más del 70% del valor de esas exportaciones corresponde a productos de las industrias intermedias (II) y metalmecánicas (III), entre las cuales figuran las que presentan los más altos coeficientes de exportación tales como las químicas, metálicas básicas y maquinaria y otros artefactos mecánicos, pero también algunas cuyos coeficientes de importación son los más elevados (véase de nuevo el cuadro 3). Se aprecia así cierta tendencia hacia la compensación que sobresale más en el caso de las metalmecánicas, de acuerdo con la evolución de sus exportaciones (véase el cuadro 4).

Sus cambios cualitativos destacan tanto como el acentuado crecimiento de las exportaciones de manufacturas (tasas anuales del orden de 15% a 20%, a precios constantes) durante los últimos 10 años.[8/] Al mismo tiempo que

6/ El cálculo toma en consideración aumentos de producción equivalentes a un puesto de trabajo adicional, los cuales requieren insumos y bienes de capital cuya producción provee, a su vez, otros puestos de trabajo. El método original puede consultarse en ILPES,"Consideraciones sobre ocupación industrial", Cuadernos del ILPES, Serie II, No. 8, Santiago, Chile, 1969.

7/ Según cifras del cuadro 8. Nótese que estos porcentajes se refieren a una definición amplia del término manufacturas. Si acepta la clasificación más estricta de la UNCTAD ("manufacturas propiamente dichas"), la participación de este rubro en el total de exportación de mercancías se reduce de 51% a 27%.

8/ Cálculo basado en las cifras del cuadro 4.

/Cuadro 4

Cuadro 4

MEXICO: EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS, 1965, 1970 Y 1974[a/]

Industrias de origen	Valor fob (millones de pesos, a precios de 1970)			Estructura (porcentajes)			Tasa media de crecimiento anual 1970-1974 (porcentajes)
	1965b/	1970	1974	1965	1970	1974	
Total	2 779	5 345	12 224	100.0	100.0	100.0	23.0
I. De bienes de consumo no duraderos	505	1 153	2 677	18.2	21.6	21.9	23.4
Alimentos, bebidas y tabaco	158	408	878	5.7	7.6	7.2	21.1
Textiles, cuero, calzado y vestuario	278	516	1 550	10.0	9.6	12.7	31.6
Imprentas y editoriales, farmacéuticas, etc. c/	69	229	249	2.5	4.3	2.0	2.4
II. Intermedias	2 066	3 143	5 729	74.3	58.8	46.9	16.2
Madera y muebles	75	115	220	2.7	2.2	1.8	17.6
Papel	24	60	73	0.9	1.1	0.6	5.0
Hule	4	17	50	0.1	0.3	0.5	36.5
Químicas	511	1 029	2 160	18.4	19.2	17.7	20.4
Productos de minerales no metálicos	135	204	587	4.8	3.8	4.8	30.3
Metálicas básicas	1 088	1 277	2 245	39.2	23.9	18.4	15.2
Derivados del petróleo	229	441	385	8.2	8.2	3.2	-3.3
III. Metalmecánicas	208	1 049	3 818	7.5	19.6	31.2	38.2
Productos metálicos	66	172	530	2.4	3.2	4.3	32.5
Maquinaria y otros mecánicos	95	262	867	3.4	4.9	7.1	35.0
Maquinaria y material eléctrico	12	108	539	0.4	2.0	4.4	49.5
Equipo y material de transporte	16	334	1 487	0.6	6.2	12.2	45.2
Diversas	19	173	395	0.7	3.2	3.2	22.8

Fuente: CEPAL, a base de informaciones y tabulación (clasificación CIIU) de la Dirección General de Estadística.

a/ Se excluyen las exportaciones de las actividades maquiladoras.

b/ Los valores, a precios de 1965, corresponden a una muestra que comprende 186 productos manufacturados cuyo valor representa alrededor del 85% o 90% del total.

c/ Productos incluidos en la industria química. En 1974, y a precios de 1970, las exportaciones respectivas representan alrededor del 5% de las del Grupo I.

se mantiene o se incrementa poco el peso de las manufacturas tradicionales (I), disminuye notablemente el de las intermedias (II), donde figuran las básicas, y más que se cuadruplica la cuota de productos metalmecánicos. A la diversificación anotada para el conjunto de productos manufacturados se agrega otro hecho significativo: si se separan las manufacturas propiamente tales,[9/] resulta que su participación se eleva del 31% al 53% del valor total de las ventas de productos industriales al exterior. (Véase el cuadro 5.) Ninguno de los dos conceptos incluye la exportación de las maquiladoras,[10/] de modo que son representativas de un auténtico desarrollo industrial.

Son claras las repercusiones del rápido incremento de las exportaciones de este rubro sobre el desarrollo industrial. Desde luego, ellos son más significativos en las actividades manufactureras con elevados coeficientes de exportación (como las químicas) o en aquéllas cuyas ventas al exterior crecieron en forma más rápida (como todo el grupo metalmecánico). También es cierto que la expansión de las exportaciones de manufacturas ha tenido un costo en divisas relativamente alto. Ello subraya la necesidad de que la política de fomento contemple la conveniencia de propender a encadenamientos verticales. Así por ejemplo, la "baja densidad económica" con que suele calificarse a las industrias básicas perdería significado si buena parte de los equipos que utilizan se fabricaran en el país, pues su producción ahorraría erogaciones de divisas y generaría empleos o ingresos adicionales. Sobre el particular, conviene recordar que los productos de estas industrias tienen una alta ponderación, aunque decreciente, en las exportaciones mexicanas y que el país quizá pudiera recuperar su relativa vocación exportadora en estos rubros, a pesar de que los programas de desarrollo de algunos de estos renglones están retrasados con relación a la demanda interna de estos productos.

9/ Manufacturas propiamente tales, sobre la base de la clasificación de la UNCTAD.

10/ El capítulo III se refiere específicamente a la actividad maquiladora.

/Cuadro 5

Cuadro .5

MEXICO: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS, 1965 Y 1974

(Porcentajes)

Industrias de origen	1965			1974		
	Total manufacturas	Otras manufacturas	Manufacturas propiamente tales	Total manufacturas	Otras manufacturas	Manufacturas propiamente tales
Total	100.0	69.5	30.5	100.0	47.5	52.5
Bienes de consumo no duradero	100.0	40.9	59.1	100.0	25.9	74.1
Intermedias	100.0	84.8	15.2	100.0	81.9	18.1
Metalmecánicas	100.0	2.4	97.6	100.0	4.1	95.9

Fuente: CEPAL, con base en estadísticas oficiales.

/En síntesis,

En síntesis, la política de exportación de manufacturas ha tenido éxito, según lo manifiestan los cambios cuantitativos y cualitativos expuestos. Sin duda, la "capacidad exportadora" del sector manufacturero se acrecentó notablemente. No obstante, conviene interrogarse si el carácter relativamente forzado de las exportaciones en cuestión --y los problemas aludidos en la introducción de este capítulo-- permitirán a la industria avanzar hacia una mejor integración de sus procesos y hacia un aprovechamiento más cabal de la potencialidad de las exportaciones desde el punto de vista de su contribución al sector externo y al desarrollo económico general del país.

A propósito de tales observaciones, conviene señalar que la política de exportación de manufacturas se ha asentado, principalmente, en la prioridad concedida a la obtención de divisas. Esta razón y los requerimientos respecto a costos y competitividad explicarán el que los objetivos relacionados con el perfeccionamiento vertical de los procesos de producción figuren, al menos implícitamente, en un segundo plano. Sin embargo, cuando en 1961 se inició en forma más sistemática el uso de instrumentos de fomento de las exportaciones industriales, se establecieron severas condiciones restrictivas, algunas de las cuales contemplaban precisamente, el uso de insumos nacionales y se preocupaban del grado de elaboración.[11/] Posteriormente la política de promoción fue perfilando aún de modo más claro la prioridad arriba aludida, alrededor de la cual resalta, por ejemplo, el surgimiento de las maquiladoras.[12/] De todos modos, la mayoría de los instrumentos de fomento vigentes contienen normas relativas al grado de integración nacional.

No puede extrañar entonces que determinadas restricciones de oferta --y a veces de demanda-- por el lado de las industrias tradicionales (I) e intermedias (II), particularmente básicas, hayan contribuido a que la exportación de manufacturas se oriente hacia los productos metalmecánicos(III) a pesar de que, en términos generales, poseen una alta cuota importada o de

11/ La política industrial en el desarrollo económico de México, op. cit.
12/ Por cierto, aparte de la exportación, la maquila se vincula a finalidades relativas al empleo y al desarrollo de la frontera norte del país.

/pago a

pago a factores del exterior. Sin embargo, la política respectiva incluye algunas precauciones específicas, como la expresada en la propensión a compensar con exportaciones las compras de la industria automovilística en el extranjero.

La política en cuestión persigue, sin embargo, objetivos que van más allá del incremento de ingresos por divisas, como se manifiesta por ejemplo cuando propicia el establecimiento de empresas en ramas industriales para las cuales el mercado interno es insuficiente (logro de economías de escala) y que, como las de bienes de capital, contribuirían al estrechamiento de las relaciones interindustriales.

Conviene apuntar finalmente, que en 1975 el valor de las exportaciones de manufacturas descendió en casi un 30% (véase el cuadro 6), como consecuencia, principalmente, de la coyuntura depresiva externa. Como esa crisis está en franca recuperación, el regreso a las tendencias de exportación dependerá, esencialmente de la oferta, la política de fomento, el avance de los procesos de integración y las facilidades comerciales que México obtenga en especial de los países desarrollados. Así, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior estima que durante 1976, las exportaciones industriales se recuperarán en gran parte, según un alza de 22% sobre el nivel de 1975. Confía, sobre todo, en que habrán de incrementarse significativamente las ventas de productos químicos, textiles y de rubros metalmecánicos.[13/]

3. Balanza de pagos y dirección del comercio exterior

La balanza de pagos refleja algunas de las principales características de la pauta de desarrollo e industrialización. De este modo, el creciente saldo desfavorable del comercio exterior de manufacturas, sólo en parte compensado por el balance positivo de "otros productos", la maquila, las transacciones fronterizas y los servicios (incluido el turismo), se traduce en un rápido aumento del saldo negativo en la cuenta comercial que, de ser muy reducido hace 15 años, se eleva hasta el 25% y el 40% del valor total de las exportaciones de mercaderías y servicios en 1974 y 1975, respectivamente. (Véase de nuevo el cuadro 6.)

13/ Instituto Mexicano de Comercio Exterior, Cinco años de comercio exterior (1971-1975), México, D.F., febrero de 1976.

/Cuadro 6

Cuadro 6

MEXICO: BALANZA DE PAGOS, 1960, 1965, 1970, 1974 Y 1975

(Millones de dólares)

	1960[a]	1965[a]	1970[b]	1974[b]	1975[b]
A. Cuenta corriente					
Exportaciones de mercaderías y servicios	1 224	1 700	2 349	5 523	5 371
Mercaderías fob	787	1 158	1 348	2 999	3 000
Manufacturas c/	96[d]	247	428	1 526	1 100[e]
Otros productos f/	691	911	920	1 473	1 900
Maquila (remanente neto)	-	-	81	443	446
Transacciones fronterizas (neto)	437[g]	210	294	554	585
Servicios y "otros conceptos"		332	626	1 527	1 340
Importaciones de mercaderías y servicios	1 226	1 763	2 707	6 859	7 535
Mercaderías cif	1 186	1 560	2 327	6 057	6 580
Manufacturas c/	976[d]	1 295	2 200	5 288	
Otros productos	210	275	127	769	
Servicios y "otros conceptos"[h]	40[i]	203	380	802	955
Saldo en cuenta comercial	-2	-63	-358	-1 336	-2 164
Servicios de capital extranjero (neto)	-164	-297	-587	-1 222	-1 478
Saldo en cuenta corriente	-166	-360	-945	-2 558	-3 642
B. Cuenta de capital					
Financiamiento externo neto	166	360	945	2 558	3 642
Ingresos de capital j/	493	823	1 502	3 220	4 356
Amortización de capitales y deudas	-327	-463	-557	-662	-714

Notas: Todas las cifras se basan en informaciones oficiales del Banco de México, S. A. Sólo el desglose de las manufacturas procede de tabulaciones de la Dirección General de Estadística.
Por lo que toca a las manufacturas, las diferencias más importantes respecto a las cifras del Banco, se encuentran en la exclusión del azúcar y mieles, la inclusión de los derivados del petróleo, y en el desglose de los "no clasificados".

a/ Banco de México, S. A., Informes anuales de 1960 y 1965.
b/ CEPAL, con base en cifras del Banco de México, S.A., México: Notas para el estudio económico de América Latina, 1975 (CEPAL/MEX/76/7), febrero de 1976.
c/ CEPAL, con base en cifras y tabulaciones de la Dirección General de Estadística.
d/ La política industrial en el desarrollo económico de México, op. cit.
e/ CEPAL, estimación provisional con base en los tres primeros trimestres. Corresponde a la cifra preliminar del Banco de México, S.A. excluidos azúcar y mieles e incluidos los derivados del petróleo.
f/ Incluye producción de plata restada la utilizada por la industria del país.
g/ Turismo y transacciones fronterizas netos, más braceros y "otros conceptos".
h/ Incluye la importación de oro para la industria.

/Las exportaciones

Las exportaciones industriales verdaderamente ganan terreno, puesto que en 1960 apenas representaban el 10% del valor de las importaciones respectivas, en circunstancias que hacia 1974 suben casi hasta el 30%. Pero también el déficit del intercambio de manufacturas aumenta de 900 a cerca de 3 800 millones de dólares, como resultado de la pauta aludida, aunque también a causa del más alto "nivel" económico, las alzas de precios y la devaluación del dólar. Medidas las importaciones y exportaciones de manufacturas (cuyos precios subieron en un 34% y 56%, respectivamente, entre 1970 y 1974) a precios constantes de 1970, el déficit ascendería, en 1974, a poco menos de 3 000 millones de dólares, cifra que, comparada con la anterior, muestra que por el efecto de las alzas de precios, el déficit se amplió en casi 800 millones. A pesar de todo, éste se redujo relativamente del 36% al 24% del producto industrial, hecho que refleja en cierto modo, el éxito de la política de exportaciones y, en alguna medida, el mejoramiento de los términos del intercambio de manufacturas, que se aprecia en los últimos años.

Pese a ello, tiende a agudizarse el problema financiero de las relaciones económicas con el exterior. Si al saldo negativo de la cuenta comercial se agregan los servicios de capital extranjero (intereses y ganancias), se puede calcular que la cuenta corriente acrecienta su balance negativo también en forma rápida: de menos de un 14% del valor de las exportaciones totales en 1960 sube a un 46% en 1974 y a un 68% en 1975. Si además se añaden las amortizaciones de capitales y deudas, hacia 1974 y 1975 se alcanzan cifras que fluctúan entre el 60% y el 80% del valor de las exportaciones de mercaderías y servicios. En síntesis, a los problemas comerciales que crea el modelo de desarrollo e industrialización se suman los que derivan de la creciente recurrencia al capital foráneo, ya sea por motivos de la balanza de pagos o por requisitos relacionados con la necesidad de completar ahorros --especialmente públicos-- o de recibir aportes empresariales y tecnológicos. En esas tendencias influye por cierto el endurecimiento de las condiciones de los préstamos durante los últimos años.

En 1975 las importaciones vuelven a manifestar su carácter relativamente fluido, apoyadas por el financiamiento externo, puesto que incrementaron su valor en casi 700 millones de dólares, a pesar de disposiciones

/restrictivas

restrictivas, al mismo tiempo que descendió el de las exportaciones, en gran parte a causa de las manufacturas, que mostraron su mayor sensibilidad a la coyuntura externa desfavorable y a la creciente sobreevaluación del peso frente al dólar. (Este descenso habría alcanzado unos 500 millones si no hubiera aumentado el valor de las exportaciones de petróleo, que pasó de 120 a 460 millones de dólares.) Esta experiencia pone de relieve, una vez más, uno de los problemas estructurales que se reflejan en la balanza de pagos. Bastó que se presentara durante el año una tendencia hacia la recuperación de la dinámica de crecimiento económico y el surgimiento de nuevos programas públicos de desarrollo, para que las importaciones de "bienes de inversión" se incrementaran en casi un 40%, cantidad prácticamente equivalente al aumento del valor total de las importaciones de mercaderías y servicios (665 millones de dólares), a consecuencia, a su vez, del alto contenido importado que posee la inversión interna, derivado del rezago del proceso sustitutivo en el campo correspondiente. Desde luego, también se presentan, en parte asociados con lo anterior, los problemas o pautas y exigencias financieras y económicas, que se traducen en un incremento de 42% en las "entradas netas" de capital a largo plazo (de 2 731 a 3 890 millones de dólares).[14/]

Por otra parte, las tendencias deficitarias de la balanza comercial de mercaderías se manifiestan con casi todas las áreas del mundo. (Véase el cuadro 7.) En 1975 sólo se produjeron saldos positivos con el CAME --gracias casi enteramente, al comercio con Cuba--, el Grupo Andino y el Mercado Común Centroamericano.

Sin embargo, la intensa búsqueda de mercados para los productos mexicanos, originada en las tendencias desfavorables de la balanza de pagos, así como en otros objetivos de desarrollo, junto a la operación, aunque restringida, de la ALALC, se viene reflejando en una mayor diversificación del destino de las exportaciones. Entre 1970 y 1974 se observa una pérdida de peso de los Estados Unidos, mientras Europa tiende a recuperar su posición y aumenta la importancia de la ALALC, así como la del Mercado Común Centroamericano y del resto del mundo. Esta diversificación, sin embargo, salvo

14/ CEPAL, a base de cifras del Banco de México, S.A., y de la Dirección General de Estadística.

/con referencia

con referencia a los países latinoamericanos en general y al Asia (excluído el Japón), no coincide con las modificaciones ocurridas en cuanto al origen de las importaciones. Los Estados Unidos conservan o elevan su posición exportadora hacia México, al mismo tiempo que Europa la disminuye francamente, en circunstancias que las importaciones desde Japón crecen relativamente, al revés de lo que ocurre con las ventas que éste hace a México, cuyo peso disminuye notablemente (véase de nuevo el cuadro 7).

Estas disparidades entre la dispersión geográfica de las exportaciones y las importaciones tienen efectos sensibles sobre los saldos del intercambio de mercaderías. Así, por ejemplo, cuando Estados Unidos debilita su posición compradora en México, a la vez que refuerza su peso como vendedor, el saldo negativo con ese país crece del 66% del déficit total al 70% en 1974, para bajar de nuevo al 66% en 1975, cuando vuelve a reforzar su posición importadora, como resultado aritmético del mayor impacto de la coyuntura externa desfavorable sobre las compras europeas en México y el cuasi estancamiento de las de América Latina y el resto del mundo. En todo caso, como Europa refuerza su posición importadora y debilita la exportadora, el saldo deficitario de México con esta área disminuye del 47% al 26% del total entre 1970 y 1974-1975. Por su parte, el saldo con América Latina (ALALC y MCCA) cambia de signo y se torna negativo en 1975 --como consecuencia, principalmente, del incremento de las importaciones desde Argentina--, aunque el Grupo Andino vuelve a proporcionar un saldo positivo para México y mantiene la posición tradicional de superávit con el Mercado Común Centroamericano.

Lo que resulta más interesante anotar es que la dispersión geográfica de las exportaciones coincide con una diversificación igualmente considerable de los productos vendidos al exterior. Ya se subrayó el sustancial aumento del peso de las manufacturas, lo mismo que el destacado cambio en la composición de las ventas externas de productos industriales, según el cual nuevos productos, como los metalmecánicos, derivan rápidamente hacia los mercados foráneos y ganan terreno las manufacturas propiamente tales. Así, se modifica la morfología de las exportaciones en consonancia con la dispersión geográfica y los esfuerzos efectuados en pos de los mercados. Este aspecto se examina con mayor detalle en el próximo capítulo.

/Cuadro 7

Cuadro 7

MEXICO: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE MERCADERIAS, SEGUN DESTINO Y ORIGEN GEOGRAFICO, 1965, 1970, 1974 Y 1975

Países y bloques económicos	Valor (millones de dólares) Exportaciones a/ 1965	1970	1974	1975	Importaciones b/ 1965	1970	1974	1975	Exportaciones - Importaciones (millones de dólares) 1965	1970	1974	1975	Estructura según destino y origen, respectivamente (porcentajes) Exportaciones 1965	1970	1974	1975	Importaciones 1965	1970	1974	1975
Total	1 114	1 281	2 850	2 859	1 560	2 327	6 057	6 580	-446	-1 046	-3 207	-3 721					100.0	100.0	100.0	100.0
Revaluación exportaciones	115	197	185	144																
Exportación declarada	999	1 084	2 665	2 715									100.0	100.0	100.0	100.0				
Estados Unidos	626	742	1 510	1 629	1 025	1 432	3 769	4 108	-399	-690	-2 259	-2 479	62.7	68.4	56.7	60.0	65.7	61.5	62.2	62.4
Canadá	9	12	69	43	38	49	146	141 c/	-29	-37	-83	-98	0.9	1.1	2.4	1.6	2.4	2.1	2.4	2.1
Japón	81	69	126	109	39	86	224	298	42	-17	-104	-189	8.1	6.4	4.5	4.0	2.5	3.7	3.7	4.5
Subtotal	716	823	1 693	1 781	1 102	1 567	4 139	4 547	-386	-744	-2 446	-2 766	71.7	75.9	63.5	65.6	70.6	67.3	68.3	69.1
Comunidad Económica Europea (CEE) d/	62	81	347	258	306	462	1 065	1 091	-244	-381	-718	-833	6.2	7.5	13.0	9.5	19.6	19.8	17.6	16.6
Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) e/	28	16	50	40	60	128	182	192	-32	-112	-132	-152	2.8	1.5	1.9	1.5	3.8	5.5	3.0	2.9
Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) f/	60	3	26	39	6	6	14	24	54	-3	12	15	6.0	0.3	1.0	1.4	0.4	0.2	0.2	0.4
Países europeos y URSS	58 g/	3	14	9	6	6	13	22	52	-3	1	-13	5.8	0.3	0.5	0.3	0.4	0.2	0.2	0.3
Cuba	2	-	12	30	-	-	1	2	2	-	11	28	0.2	-	0.4	1.1	-	-	-	-
Subtotal	149	100	423	337	372	596	1 261	1 307	-223	-496	-838	-970	14.9	9.2	15.9	12.4	23.8	25.6	20.8	19.9
Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)	44	92	263	268	30	64	290	412	14	28	-27	-144	4.4	8.5	9.9	9.9	1.9	2.8	4.8	6.3
Grupo Andino h/	31	60	128	135	9	31	173	94	22	21	-45	41	3.1	5.5	4.8	5.0	0.6	1.3	2.8	1.4
Argentina	7	14	40	36	8	14	44	211	-1	-	-4	-175	0.7	1.3	1.5	1.3	0.5	0.6	0.7	3.2
Brasil	5	15	89	92	11	16	69	96	-6	-1	20	-4	0.5	1.4	3.1	3.4	0.7	0.7	1.0	1.4
Paraguay y Uruguay	1	3	12	5	2	3	10	11	-1	-	2	-6	0.1	0.3	0.4	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2
Mercado Común Centroamericano (MCCA) i/	15	21	78	82	-	3	8	19	15	18	70	63	1.5	1.9	2.9	3.0	-	0.1	0.1	0.3
Subtotal	59	113	341	350	30	67	298	431	29	46	43	-81	5.9	10.4	12.8	12.9	1.9	2.9	4.9	6.6

/(continúa)

Cuadro 7 (Conclusión)

Países y bloques económicos	Valor (millones de dólares) Exportaciones a/ 1965	1970	1974	1975	Importaciones b/ 1965	1970	1974	1975	Exportaciones - Importaciones (millones de dólares) 1965	1970	1974	1975	Estructura según destino y origen, respectivamente (porcentajes) c Exportaciones 1965	1970	1974	1975	Importaciones 1965	1970	1974	1975
Resto del mundo	75	48	208	247	56	97	359	295	19	-49	-151	-48	7.5	4.4	7.8	9.1	3.6	4.2	5.9	4.5
Otros de América j/	24	16	78	...	9	25	102	...	15	-9	-24	...	2.4	1.5	2.9	...	0.6	1.1	1.7	...
España	2	14	43	...	11	30	71	58	-9	-16	-28	...	0.2	1.3	1.6	...	0.7	1.3	1.2	0.9
Asia (excluido Japón) k/	6	3	45	...	8	16	71	...	-2	-13	-26	...	0.6	0.3	1.7	...	0.5	0.7	1.2	...
Otros países	43	15	42	...	28	26	115	...	15	-11	-73	...	4.3	1.4	1.6	...	1.8	1.1	1.9	...

Fuente: Banco de México, S. A., Indicadores económicos, Vol. IV, No. 1, diciembre de 1975 e Instituto Mexicano de Comercio Exterior, Cinco años de comercio exterior (1971-1975), febrero de 1976.

a/ Valor fob de las exportaciones de mercaderías, excluida la maquila y porcentaje de la producción de plata, razón esta última, por la cual los valores totales no coinciden con los anotados en la balanza de pagos (cuadro 8).

b/ Valor cif de las importaciones de mercaderías, incluidos los perímetros libres, excluidas las operaciones de las maquiladoras.

c/ Estimación basada en los nueve primeros meses.

d/ Alemania Federal, Bélgica-Luxemburgo, Dinamarca (desde 1973), Francia, Holanda, Italia, Irlanda (desde 1973) y el Reino Unido (desde 1973).

e/ Austria, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza.

f/ URSS, República Democrática Alemana, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania y Cuba.

g/ Corresponde casi totalmente a exportación de maíz y trigo a Polonia.

h/ Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela.

i/ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

j/ Antillas Holandesas, Bahamas, Bermudas, Panamá, Puerto Rico y República Dominicana.

k/ Arabia Saudita, Corea del Sur, China Popular, Hong Kong, India, Irán, Israel, Líbano, Malasia, Singapur y Sri-Lanka (Ceilán).

/II. DESTINO

II. DESTINO DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS Y EFECTO DE LOS PRINCIPALES ACUERDOS COMERCIALES SUSCRITOS POR MEXICO

1. Aspectos generales

Según se comentó en el capítulo anterior, las exportaciones de manufacturas han crecido rápidamente, sobre todo a partir de los últimos años, hasta 1974. Es cierto que bajaron en 1975 a causa, principalmente, de la crisis depresiva externa, pero todo hace suponer que volverán a subir en 1976.[1/] A tales tendencias se agregan los cambios notables en la estructura de las exportaciones industriales en favor, en especial, de los productos metalmecánicos, hecho representativo del avance de la propia industrialización, del surgimiento de vinculaciones industriales con otros países, desarrollados y en desarrollo, del proceso latinoamericano de integración y de la mayor dinámica de la demanda y el intercambio de esas manufacturas en los mercados internacionales. Todo ello aparte de la política de fomento y de negociaciones externas.

A esa diversificación de los productos exportados se agrega también, en consonancia, una dispersión significativa de los mercados externos, aunque los Estados Unidos continúan jugando un papel preponderante.

Con referencia a este punto, conviene ahora analizar más específicamente el destino de las exportaciones de manufacturas y algunos de los factores que actúan sobre la demanda y la composición de las mismas. De esta manera, conviene ubicar las ventas mexicanas en el contexto de la demanda mundial de manufacturas,[2/] así como puntualizar la incidencia de los procesos integracionistas, de los acuerdos comerciales suscritos por México y la influencia de los tratamientos preferenciales extralatinoamericanos.[3/] Del mismo modo, es preciso plantear de qué manera incide la demanda interna, tanto por lo que toca a las posibilidades que brinda como sustento de industrias exportadoras pero también por su efecto limitante sobre la oferta para exportación.[4/]

1/ Cinco años de comercio exterior (1971-1975), op. cit. En este mismo sentido habrá de influir la política de flotación del peso puesta en vigencia a partir de septiembre de 1976 que ha significado una alza de más del 60% en la cotización del dólar.

2/ Aspecto que se trata en documento separado.

3/ Asunto al que se dedica específicamente el capítulo V de este estudio.

4/ En el capítulo III se abordará este punto.

/2. Diversificación

2. Diversificación de productos y mercados

Durante el período 1965-1974 el destino de las exportaciones de productos industriales muestra en general una diversificación de los mercados externos. En efecto, mientras los Estados Unidos reducen su participación como compradores de manufacturas mexicanas (sin considerar la maquila) del 72% al 47%, entre 1965 y 1974 Europa la triplica, el Canadá casi la cuadruplica, el Japón y el resto del mundo la duplican y los países de América Latina en general, la incrementan, aunque moderadamente, a pesar de que el Grupo Andino y la Argentina la disminuyen ligeramente. Sin embargo, si se consideran sólo las manufacturas propiamente tales, las tendencias son diferentes; los Estados Unidos conservan su posición de comprador mayoritario absorbiendo aproximadamente un 46% de las exportaciones, Europa eleva su participación del 13% al 19%; mientras América Latina, que en 1965 adquiría el 26%, en 1974 alcanza sólo 19%. (Véase el cuadro 8).

No obstante que los Estados Unidos, junto con el Japón, continúan siendo los compradores más importantes de manufacturas, los productos primarios gravitaron más en sus adquisiciones a México, si se compara con los demás países y bloques que se distinguen en el cuadro 8. Su cuota del total de mercaderías supera a la de manufacturas (57% y 47%, respectivamente), lo que no sucede en ningún otro caso. Si se comparan estas cuotas (cuadro 8, penúltimas dos columnas) se advierte que los países donde las manufacturas representan una proposición más elevada en las compras totales que realizan a México son: Cuba, después Paraguay-Uruguay y el Canadá, siguen en orden decreciente el Grupo Andino, el Mercado Común Centroamericano, el CAME y la AELC, para finalizar con la Comunidad Económica Europea, los Estados Unidos y el Japón.

Por otro lado, la dinámica relativa de largo plazo de las importaciones de productos industriales desde México, por parte de los Estados Unidos, también es baja, asemejándose sólo con la del Grupo Andino y las aún más bajas del Mercado Común Centroamericano y la Argentina, cuyas compras de manufacturas en México también pierden magnitud. En cambio son elevados los ritmos de crecimiento de las exportaciones de productos industriales

/Cuadro 8

Cuadro 8

MEXICO: EXPORTACIONES TOTALES DE MERCADERIAS Y MANUFACTURAS, SEGUN DESTINO GEOGRAFICO, 1965 Y 1974 a/

	Millones de dólares						1974 Proporción manufacturas en el total de exportaciones (porcentaje)		Estructura (%)					
	1965			1974					1965			1974		
	Total		Manufacturas propiamente tales	Total		Manufacturas propiamente tales			Total		Manufacturas propiamente tales i/	Total		Manufacturas propiamente tales
	Mercaderías	Manufacturas		Mercaderías	Manufacturas		Manufacturas	Manufacturas propiamente tales	Mercaderías	Manufacturas		Mercaderías	Manufacturas	
Total	999	217	66	2 665	1 372	721	51.5	27.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Estados Unidos	626	156	31	1 510	640	336	42.4	22.2	62.7	71.8	46.1	56.7	46.6	46.6
Canadá	9	2	1	63	52	31	82.5	49.2	0.9	1.0	1.8	2.4	3.8	4.3
Japón	81	1	1	120	14	10	11.7	8.3	8.1	0.5	1.1	4.5	1.0	1.4
Subtotal	716	159	33	1 693	706	377	41.7	22.3	71.7	73.4	49.0	63.5	51.4	52.3
Comunidad Económica Europea (CEE) b/	62	14	8	347	251	105	72.3	30.3	6.2	6.6	12.1	13.0	18.3	14.5
Asoc. Europea de Libre Comercio (AELC) c/	28	1	-	50	26	20	52.0	40.0	2.8	0.4	0.7	1.9	1.9	2.8
Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME)	60	-	-	26	16	12	61.5	46.2	6.0	-	-	1.0	1.2	1.7
Países europeos y URSS d/	58	-	-	14	8	5	57.1	35.7	5.8 g/	0.2	-	0.5	0.6	0.8
Cuba	2	-	-	12	8	7	66.7	58.3	0.2	...	...	0.4	0.6	0.9
Subtotal	149	16	9	423	293	137	69.3	32.4	14.9 h/	7.2	12.9	15.9	21.3	19.0
Asoci. Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)	44	25	10	263	198	104	75.3	39.5	4.4	11.4	15.1	9.9	14.4	14.5
Grupo Andino e/	31	16	7	128	94	59	73.4	46.1	3.1	7.3	10.0	4.8	6.8	8.1
Argentina	7	5	2	40	27	16	67.5	40.0	0.7	2.2	3.7	1.5	2.0	2.2
Brasil	5	4	1	83	70	29	84.3	34.9	0.5	1.8	1.1	3.1	5.1	4.0
Paraguay y Uruguay	1	-	-	12	7	1	58.3	8.3	0.1	0.1	0.2	0.4	0.5	0.1
Mercado Común Centroamericano (MCCA) f/	15	8	7	78	56	34	71.8	43.6	1.5	3.7	11.1	2.9	4.1	4.7
Subtotal	59	33	17	341	254	139	74.5	40.8	5.9	15.2	26.2	12.8	18.5	19.2
Resto del mundo	75	9	8	208	120	68	57.7	32.7	7.5	4.3	12.0	7.8	8.7	9.4

Fuente: Con base en informaciones y tabulaciones de la Dirección General de Estadística. Corresponde a la muestra de 186 productos.

a/ La estructura del destino de las manufacturas se calcula con base en una muestra de 186 productos que representa alrededor del 90% del total; b/ Alemania Federal, Bélgica-Luxemburgo, Dinamarca (desde 1973), Francia, Holanda, Italia, Irlanda (desde 1973) y el Reino Unido (desde 1973); c/ Austria, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza; d/ Además de la URSS, República Democrática Alemana, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania; e/ Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; f/ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; g/ Si se descuentan las exportaciones de trigo y maíz efectuadas a Polonia en 1965, esta cifra se reduce a cero; h/ Si se descuentan las exportaciones de trigo y maíz efectuadas a Polonia en 1965, esta cifra se reduce a 9.1; i/ Definidas sobre la base de la clasificación de la UNCTAD.

Cuadro 9

MEXICO: EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS SEGUN DESTINO Y GRUPOS INDUSTRIALES DE ORIGEN, 1974

Países y bloques económicos	Manufacturas: Valor fob (millones de dólares): Total manufacturas	I	II	III	Estructura según origen (%): I	II	III	Manufacturas propiamente tales: Valor fob (millones de dólares): Total manufacturas propiamente tales	I	II	III	Estructura según origen (%): I	II	III	Manufacturas sobre manufacturas propiamente tales (%)
Total muestra	1 372.4	399.5	658.4	333.6	27.7	48.0	24.3	721.1	281.8	119.4	320.0	39.1	16.5	44.4	52.5
Estados Unidos	640.3	182.0	279.8	178.5	28.4	43.7	27.9	336.2	114.1	50.6	171.5	33.9	15.1	51.0	52.5
Canadá	52.0	39.5	10.3	8.2	64.4	19.8	15.8	31.0	19.4	3.4	8.2	62.6	11.0	26.4	59.6
Japón	13.7	4.1	6.5	3.0	29.9	47.4	21.9	10.2	4.0	3.2	3.0	39.2	31.4	29.4	74.4
Mercado Común Europeo (MCE) a/	250.7	53.6	169.7	27.4	21.4	67.7	10.9	104.7	43.8	33.7	27.2	41.8	32.2	26.0	41.8
Asoc. Europea de Libre Comercio (AELC) b/	26.0	17.0	7.7	1.3	65.4	29.6	5.0	20.3	17.0	2.1	1.3	83.7	10.3	6.4	78.1
Concejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) c/	16.0	10.9	3.9	1.2	68.1	24.4	7.5	12.3	10.5	0.6	1.2	85.4	4.9	9.8	76.9
Países europeos y URSS	8.3	5.4	2.9	-	65.1	34.9	-	5.5	5.0	0.5	-	90.9	9.1	-	66.3
Cuba	7.7	5.5	1.0	1.2	71.4	13.0	15.6	6.6	5.5	-	1.2	80.9	-	17.7	86.3
Subtotal	222.7	81.5	161.3	29.9	27.8	61.9	10.2	137.3	71.3	36.3	29.7	51.9	26.5	21.6	46.9
Asoc. Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)	197.5	25.7	94.1	77.7	13.0	47.6	39.3	104.3	21.0	8.9	74.4	20.1	8.5	71.4	52.8
Grupo Andino d/	94.0	16.9	35.1	42.0	18.0	37.3	44.7	58.6	15.1	4.9	38.6	25.8	8.4	65.9	62.3
Argentina	27.4	6.0	10.9	10.5	21.9	39.8	38.3	16.2	3.3	2.4	10.5	20.4	14.8	64.8	59.1
Brasil	69.5	2.3	42.3	24.9	3.3	60.9	35.8	28.7	2.3	1.5	24.9	8.0	5.2	86.8	41.3
Paraguay y Uruguay	6.6	0.4	5.8	0.4	6.1	87.9	6.1	0.7	0.3	-	0.4	42.9	-	57.1	10.6
Mercado Común Centroamericano (MCCA) e/	56.1	16.8	21.1	18.2	29.9	37.6	32.4	34.2	16.5	2.4	15.3	48.2	48.2	44.8	61.0
Subtotal	253.7	42.5	115.2	95.9	16.8	45.4	37.8	138.5	37.5	11.3	89.7	27.1	8.2	64.7	54.6
Resto del mundo	120.0	36.7	65.3	18.0	30.6	54.4	15.0	67.8	35.5	14.5	17.8	52.4	21.4	26.2	56.5
Total manufacturas	1 526.5	424.4	707.8	394.4	27.8	46.4	25.8								
Proporción muestra (%)	89.9	89.6	93.0	84.6	-	-	-								

Fuente: Con base en informaciones y tabulaciones de la Dirección General de Estadística. Corresponde a la muestra de 186 productos (excluida la maquila).

Nota: I. Industrias de bienes de consumo no duraderos (alimentos, bebidas, tabaco, textiles, vestuario, calzado, cuero, imprentas y editoriales, farmacéuticos). II. Industrias intermedias (madera, muebles, papel, hule, químicas, productos de minerales no metálicos, metálicos básicos y derivados del petróleo). III. Industrias metalmecánicas (productos metálicos, maquinaria y otros artefactos mecánicos, maquinaria y material eléctrico, equipo y material de transporte y diversas).

a/ Alemania Federal, Bélgica-Luxemburgo, Dinamarca (desde 1973), Francia, Holanda, Italia, Irlanda (desde 1973) y el Reino Unido (desde 1973); b/ Austria, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza; c/ URSS, Cuba, Rep. Dem. Alemana, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia y Rumania; d/ Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela; e/ Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua.

hacia el CAME (incluso Cuba), el Brasil, la AELC, Paraguay-Uruguay y el Canadá, seguidas por las de la CEE, el Japón y el resto del mundo.

Los distintos mercados poseen diversas características respecto a la composición de sus compras de manufacturas en México. En primer lugar, llama la atención que en las exportaciones hacia el Canadá, los países de la AELC y el CAME predominan claramente los productos más tradicionales de las industrias de bienes de consumo, como consecuencia de que no se han establecido con ellos vinculaciones interindustriales de particular significación, lo que se refleja, por lo demás, en la escasa relevancia de sus adquisiciones de productos metalmecánicos. Las compras de productos de las industrias intermedias son, por otro lado, más significativas pero corresponden en mayor proporción a semimanufacturas o productos básicos. (Véase el cuadro 9.)

Con las compras de los Estados Unidos sucede lo contrario Aunque sobresalen los productos de las industrias intermedias, la cuota de metalmecánicos es considerable, sobre todo si se mide con respecto a las manufacturas propiamente tales, donde representan cerca del 50%. Es obvio que en este caso, aparte de características propias del mercado, se ha producido cierta "integración" industrial apoyada en la operación de las empresas transnacionales con filiales en el país. El Japón también importa en mayor medida productos de las industrias intermedias y de las de bienes de consumo no duradero, pero sus adquisiciones de metalmecánicos poseen mucho más peso que en los casos de la AELC y el CAME, a pesar de que sus vinculaciones interindustriales con México son escasas. Por otra parte, en las ventas a la CEE predominan los productos de intermedios y son relativamente reducidos los metalmecánicos, no obstante que han estado perfeccionándose algunas vinculaciones industriales, sobre todo con Alemania Federal en el rubro automovilístico. En cuanto a la América Latina (la ALALC y el MCCA), sus compras de productos de las industrias tradicionales de bienes de consumo no duradero son apreciablemente menos importantes que las de productos de las industrias intermedias y metalmecánicas, ya que las manufacturas tradicionales están más desarrolladas en esos países, incluso en el área centroamericana. Las exportaciones de semimanufacturas intermedias a estos países son relativamente altas, pero lo son más aún, de modo general, las de productos metalmecánicos.

/Esto último

Esto último sugiere el perfeccionamiento de ciertas vinculaciones interindustriales apoyado, en alguna medida, en la operación de las empresas transnacionales.

En esta forma, la demanda externa de manufacturas mexicanas surge en esencia de los déficit que se producen en los mercados externos (con referencia, principalmente, a los productos de las industrias intermedias incluidas las básicas, y a algunos de los bienes no duraderos de consumo) y en especial, de la originalidad o ventajas comparativas en otros rubros de bienes de consumo. Por otro lado, y en época más reciente, la demanda en particular de la industria metalmecánica, procede también de las relaciones interindustriales, muchas veces vinculadas a las empresas transnacionales. En algunos casos, esa demanda toma la forma de una simple distribución de ciertos productos, como los farmacéuticos y las hormonas. Habría que añadir el efecto de la competitividad derivado de la política interna de fomento así como de los tratamientos preferenciales intra y extra latinoamericanos, así como de las negociaciones bilaterales más específicas.

Los Estados Unidos proveen la demanda más diversificada y de mayor envergadura para las exportaciones de manufacturas mexicanas. Ello se debe a la cercanía geográfica, al tamaño y a la diversificación de su mercado, dado el alto nivel de ingresos de sus habitantes y la avanzada y completa estructura de su producción. Con respecto a este mercado, las compras de los demás aparecen relativamente especializadas. En efecto, si se computan las manufacturas propiamente tales, cuyas ventas a cualquier país o bloque superan los 400 000 dólares (1974), se observó que de 87 partidas los Estados Unidos compran 73 mientras en el otro extremo el CAME sólo 5. (Véase el cuadro 10.) Las compras de la ALALC son, aunque muy inferiores, las que más se aproximan a la diversificación de las estadounidenses, como consecuencia, en especial, del comercio con el Grupo Andino, el Brasil y la Argentina. Sigue el resto del mundo y bastante lejos el Mercado Común Centroamericano, el Canadá y la CEE; por otro lado los índices de diversificación son particularmente bajos para el Japón, la AELC y el CAME.

La diversificación de las ventas a los Estados Unidos, que se verifica a pesar de las restricciones que suelen afectarlas, se acentúa con la operación de filiales estadounidenses en México, que propenden a integrar ciertas

/Cuadro 10

Cuadro 10

MEXICO: PRINCIPALES PRODUCTOS MANUFACTURADOS EXPORTADOS A LOS DISTINTOS PAISES Y BLOQUES ECONOMICOS, 1965 Y 1974 a/

Grupos industriales y productos	Estados Unidos		Canadá		Japón		CEE		AELC		CAME		ALALC		MCCA		Resto del Mundo	
	1965	1974	1965	1974	1965	1974	1965	1974	1965	1974	1965	1974	1965	1974	1965	1974	1965	1974
I. Bienes de consumo no duraderos (28)	13	24	1	8	1	3	0	4	0	6	0	2	1	8	7	9	7	16
Alimentos, bebidas y tabaco																		
Piña en almíbar o su jugo	X	X	X		RFA					Suiza				Argen.			X	X
Fresa (mermelada o puré)	X	X																
Frutas en conserva, otras	X	X																
Jugo naranja	X	X		X						Suecia								X
Chiles en conserva	X	X																
Espárragos en conserva		X								Suiza				Venez.				
Tomate (pasta, puré o conserva)		X					R.Unido											X
Abulón y atún en conserva	X	X																
Glucosa (miel de fécula)																X		
Complementos alimenticios	X	X																
Mieles y jarabes		X		X														
Tequila		X		X														
Cerveza	X	X																
Otras bebidas alcohólicas		X															X	X
Textiles, cuero, calzado y vestuario																		
Hilazas e hilos de algodón	X	X		X				X		Suecia		Polonia y Cuba		Brasil				X
Hilazas e hilos de fibras artificiales		X				X						Polonia		Brasil		X		X
Telas de algodón	X	X		X		X		X		Suecia y Suiza								X
Telas de fibras artificiales		X																X
Prendas de vestir	X	X		X				X		Suecia								X
Calzado	X	X		X														
Cueros: bolsas, portafolios, etc.		X		X														
Imprenta y editoriales																		
Periódicos y revistas		X												G.And.	X	X	X	X
Libros	X	X												G.And. y Argen.		X		X
Farmacéuticos																		
Cápsulas, etc. con sustancias medicinales		X				X									X	X	X	X
Medicamentos uso interno		X												X	X	X	X	X
Preparaciones inyectables														X		X	X	X
Medicinas uso veterinario																X		
Medicamentos preparados dosificados																X		X

Cuadro 10 (Continuación)

Grupos industriales y productos	Estados Unidos 1965	Estados Unidos 1974	Canadá 1965	Canadá 1974	Japón 1965	Japón 1974	CEE 1965	CEE 1974	AELC 1965	AELC 1974	CAME 1965	CAME 1974	ALALC 1965	ALALC 1974	MCCA 1965	MCCA 1974	Resto del Mundo 1965	Resto del Mundo 1974
all. Intermedios (17)	9	16	0	4	1	4	1	5	0	1	0	1	1	7	4	3	2	8
Madera y muebles																		
Canastas	X	X																
Escobas	X	X		X														
Artefactos de madera	X	X				X												
Muebles de madera		X																
Hule																		
Artefactos de hule		X											G. And.			X		X
Químicos																		
Hormonas	X	X		X		X	RFA	X		X			Arg. y Brasil	X			X	X
Productos de caseína		X				X								X		X		
Cápsulas de gelatina vacías														X				
Activadores de láminas litográficas		X																
Productos de minerales no metálicos																		
Botellas y botes de vidrio		X											G. And.	Guat. y Nic.				X
Vidrio o cristal manufacturado	X	X		X		X		X								X		X
Artefactos de barro	X	X																
Artefactos de onix		X						X										
Sanitarios		X																X
Derivados del petróleo																		
Gasolina		X											Colom. Brasil y Urug.				X	X
Petróleo combustible	X	X		X			RFA y Hol.											X
Diesel oil	X	X					RFA y Hol.				Polonia							X

/(continúa)

Cuadro 10 (Continuación)

Grupos industriales y productos	Estados Unidos		Canadá		Japón		CEE		AELC		CAME		ALALC		MCCA		Resto del Mundo	
	1965	1974	1965	1974	1965	1974	1965	1974	1965	1974	1965	1974	1965	1974	1965	1974	1965	1974
III. Metalmecánicas (42)	6	33	0	6	0	1	2	6	0	1	0	2	7	26	4	10	3	14
Productos metálicos																		
Baterías de cocina		X														X		
Recipientes	X	X											Argen. y Bra.	Brasil y G.And.				
Llaves y válvulas		X										Cuba		Brasil y G.And.		X		X
Válvulas automáticas		X												Brasil y G.And.				
Moldes de uso industrial	X	X												G.And.				
Artefactos de hierro o acero												Cuba	G.And.		X			X
Artefactos de aluminio		X												G.And.	Guat.	X		
Hojas de rasurar														G.And.	El Salv.			
Hexágonos o discos de zinc														Colom.	Guat.		X	
Estufas																X		X
Maquinaria y otros mecánicos																		
Maquinaria de explosión y combustión interna		X		X			Belg. y Lux.						Perú y Venez.					
Prensas		X																
Máquinas impulsadas por medios mecánicos	X	X												X	Guat.	X		
Maquinas para la industria, minería, etc.		X											Ecuad. Perú	X		X	X	X
Partes maquinaria textil		X																
Baleros, etc.		X						X						Brasil y G.And.		X		X
Partes maquinaria	X	X					X						Brasil y G.And.					
Máquinas registradoras										X				X				X
Máquinas de escribir														X				X
Maquinaria, equipo y material eléct.																		
Aparatos telegráficos		X																
Aparatos de aire acondicionado		X												X				
Aparatos e instrumentos eléctricos		X												G.And.				
Partes de radio	X	X												Argen. y Bra.				
Partes de T.V.		X												Bra. y G.And.				
Cables aislados		X												Venez.		X		X
Aparatos acc. de conducción eléct.		X												X				

Cuadro 10 (Conclusión)

Grupos industriales y productos	Estados Unidos 1965	Estados Unidos 1974	Canadá 1965	Canadá 1974	Japón 1965	Japón 1974	CEE 1965	CEE 1974	AELC 1965	AELC 1974	CAME 1965	CAME 1974	ALALC 1965	ALALC 1974	MCCA 1965	MCCA 1974	Resto del Mundo 1965	Resto del Mundo 1974
III. Metalmecánicas (Conclusión)																		
Equipo y material de transporte																		
Automóviles hasta para 10 personas		X		X				RFA						G.And.		X		X
Automóviles de carga														G.And.		X		X
Partes carrocería		X				X		RFA						Brasil				
Partes para montar carrocerías		X																
Motores para automóviles		X		X										Venez.				X
Motores para embarcaciones		X																
Partes para motores o transmisiones		X		X				RFA						X			X	X
Partes chasis		X												G.And. (Venez.)				
Partes para vehículos indeterminados		X																
Muelles de hierro o acero		X																
Embarcaciones a hélice más de 10 m													Chile	Venez.				X
Carrocerías								RFA										
Diversos																		
Láminas y placa de plata		X		X														
Otras manufacturas de plata		X		X														
Alhajas de plata	X	X						X										X
Películas y placas fotográficas y cine														Bra. y G.And.				
Total partidas (67)	28	73	1	18	1	8	4	15	10	8	0	5	9	41	10	22	12	38
Indice (porcentaje)	100.0	100.0	3.6	24.7	3.6	11.0	14.3	20.5	0	11.0		6.8	32.1	56.2	35.7	30.1	42.9	52.0

Fuente: CEPAL, a base de cifras de la Dirección General de Estadística.

a/ De una muestra de 186 productos (no se incluye la maquila) que cubre alrededor del 90% del valor total de las exportaciones de manufacturas, se seleccionaron los manufacturados propiamente tales y de entre estos se anotan sólo los que su exportación superó los 400 000 dólares en 1974 o 230 000 dólares en 1965 en algún país o bloque. En cada uno de éstos se apuntan nada más las compras que sobrepasaron esa cifra. En el caso de los bloques se individualiza un país si éste es el único o muy principal comprador. La clasificación corresponde a la Tarifa del Impuesto General de Exportación.

/producciones

producciones con las matrices, como lo insinúan los rubros metalmecánicos (partes, piezas y motores). Lo mismo sugieren las exportaciones hacia la República Federal de Alemania en los renglones automotrices, según se apuntó. Poco de ello indican los casos del Canadá y el Japón, y mucho menos o nada, la AELC y el CAME. Con el resto del mundo sí se presenta algún grado de integración industrial, pero no con el Mercado Común Centroamericano, que más bien adquiere bienes finales, dado el menor grado de industrialización de los países miembros. En resumen, parece que este proceso de integración industrial, al cual se aludía en otros párrafos y en el que suelen influir las transnacionales, se lleva a cabo en mayor grado con los Estados Unidos, la CEE y la ALALC. En todo caso, estos hechos contribuirán a explicar, en alguna medida, el incremento notable de las exportaciones de manufacturas de los últimos años, en el cual, según se estableció, destacan precisamente los productos metalmecánicos.

Cabe llamar la atención sobre el hecho de que, de modo general, las manufacturas seleccionadas (véase de nuevo el cuadro 10) no poseen individualmente mercados tan diversificados. Ninguna de las 87 partidas mencionadas se vende a todos los países y bloques (al menos en cantidades superiores a los 400 000 dólares). La mayor dispersión geográfica se encuentra en los textiles (hilazas e hilos, en especial), las hormonas, el vidrio y la industria automotriz. De otra parte, dentro de los bloques económicos se distinguen países líderes: en la CEE, Alemania Federal; en la AELC, Suecia y Suiza; en el CAME, Cuba y Polonia; en la ALALC, aparte del Grupo Andino, el Brasil, y en menor medida la Argentina; y en el MCCA, Guatemala. Por estas razones, aparecen importantes los esfuerzos en torno a la diversificación geográfica del mercado de manufacturas, a modo de ampliar los beneficios que actualmente producen las empresas que tienden a integrarse internacionalmente pero que se ubican en pocos países.

Esos resultados, no obstante, han sido de gran significado. Si se compara la dispersión geográfica y de productos exportados en 1965, con la de 1974 (véase de nuevo el cuadro 10), se observan cambios sustanciales. Así, mientras en 1965 la AELC y el CAME no adquirirían productos de las 87 partidas seleccionadas, al menos por un valor superior a los 230 000 dólares,[5/]

5/ Para 1965 se adoptó un mínimo de 230 000 dólares, en lugar de 400 000 (1974) tomando en cuenta la variación ocurrida entre esos años en el índice de precios promedios de la exportación de manufacturas mexicanas.

/en 1974

en 1974 compraron 8 y 5 artículos, respectivamente de la muestra seleccionada, lo que representó el 11% y el 7% de los rubros de los Estados Unidos, país que incrementó sustancialmente el número de ellos. A su vez, el Japón, el Canadá, la CEE, la ALALC y el resto del mundo acrecentaron notablemente sus índices de diversificación de compras a México; sólo el Mercado Común Centroamericano lo redujo, en comparación con los Estados Unidos.

Por otra parte, los productos exportados se diversifican en forma aún más notable. Basta señalar que las partidas adquiridas por los Estados Unidos suben de 28 a 173, o sea del 32% al 84% del total de las 87 partidas consideradas. En 1974, por lo demás, la ALALC y el resto del mundo llegan a superar la diversificación de las ventas que se hicieron a los Estados Unidos en 1965, año en que sólo se registraron unas cuantas partidas. Esta ampliación es indicativa del proceso de industrialización y también de las tendencias a acentuar las vinculaciones interindustriales que se perciben claramente en el incremento de las ventas de productos metalmecánicos.

Conviene detenerse un poco más en el rubro metalmecánico, que ha influido notablemente en el crecimiento y diversificación geográfica y por productos de las exportaciones de manufacturas, hecho que, por lo demás, es propio de las características generales del comercio mundial durante el período analizado.

Si bien es cierto que las exportaciones metalmecánicas han sido las más dinámicas, también lo es que las importaciones de este tipo de productos han crecido rápidamente. Así, entre 1970 y 1974 el valor de las ventas del rubro subió de 84 a 305 millones de dólares a precios de 1970 (véase de nuevo el cuadro 4), al mismo tiempo que el valor de las importaciones respectivas se elevó de 1 432 a 2 391 millones de dólares, también a precios de 1970 (véase de nuevo el cuadro 2), según tasas medias acumulativas por año de 38% y 14%, respectivamente. Evidentemente, las exportaciones ganaron terreno, aunque el saldo negativo creció de 1 348 a 2 086 millones de dólares, a precios de 1970, o a 2 544 millones, a precios corrientes (véase de nuevo el cuadro 3), cifra que representa cerca del 70% del saldo negativo del comercio de manufacturas. Aparte, el coeficiente de importaciones del grupo metalmecánico (importaciones sobre producto) se elevó

/en un 26%

en un 26% (véase de nuevo el cuadro 2), no pudiendo la producción del grupo seguir la demanda originada en la economía y en su propio crecimiento, incluidas sus exportaciones (componente importado).

Por otro lado, se ha hecho referencia al relevante papel de las transnacionales en relación con las exportaciones metalmecánicas.

Al respecto, hacia 1973 se calcula[6/] que las exportaciones totales de manufacturas (excluida la maquila) efectuadas por las transnacionales representaron el 34% del respectivo total nacional, o sea unos 350 millones de dólares; pero al mismo tiempo, las importaciones de esas empresas generaron un déficit comercial de casi 600 millones de dólares, equivalente a más de un tercio del nacional. Dicho déficit tiene que ver con el componente importado de la producción y la inversión de las transnacionales y con las circunstancias de que la operación de las mismas se orienta básicamente, al mercado interno. Precisamente, las transnacionales del grupo metalmecánico tuvieron, en 1973, el 65% de la responsabilidad del déficit total de esas empresas, que sube al 80% si se agregan las que aparecen en la industria química.[7/]

De esa manera, resulta que la exportación de manufacturas es hasta cierto punto irrelevante para las filiales mexicanas frente a la porción de la producción que destinan al mercado interno. Así, en 1970 mostraban coeficientes de exportación (sobre el valor bruto de la producción) bajos, inferiores a 3, en promedio y no muy superiores dentro del grupo metalmecánico, aunque con notables excepciones en el caso de algunos productos específicos. Esta cifra, por lo demás, no se diferencia demasiado de la correspondiente a las empresas nacionales que en promedio, en el mismo año, tuviera un coeficiente de exportación de 2.5.[8/]

6/ Fernando Fajnzylber y Trinidad Martínez Tarragó, Las empresas transnacionales, expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1976.

7/ Ibid.

8/ Ibid.

/Aunque

Aunque sobre esas materias no se dispone de informaciones más recientes, las cifras y conclusiones anotadas indicarían la importancia de insistir en que las transnacionales (que precisamente y de modo general gravitan más en los campos industriales más dinámicos) cambien su actitud en beneficio de objetivos de exportación de mayor significado. Por supuesto, esto no invalida la necesidad de una política similar respecto a las empresas nacionales.

3. Las exportaciones de manufacturas en el contexto del proceso de integración (ALALC)

El comercio de mercaderías de México con los países de la ALALC se ha venido incrementando en forma más rápida que con el resto del mundo en su conjunto, tanto con referencia a las exportaciones como a las importaciones. El peso de las primeras crece de algo más de 4% a casi 10% durante los últimos diez años y el de las importaciones de cerca de 2% a 5% o 6%, situándose las exportaciones en los 260 o 270 millones de dólares y las importaciones, alrededor de los 400 millones. (Véase de nuevo el cuadro 7.)

De esa manera, aunque se acreciente el comercio dentro del contexto de la ALALC, a México se le tornan negativos los saldos correspondientes, en particular en 1975, cuando se efectúan fuertes importaciones desde la Argentina. Sin embargo, el balance desfavorable no sube del 1% o 4% del total, en 1974 y 1975; o sea que su peso es relativamente inferior al que se verifica con el resto del mundo, si se considera que las transacciones de mercaderías con los países del bloque han tenido ponderaciones superiores a las del saldo. (Véase de nuevo el cuadro 7.) Esto quiere decir, entre otras cosas, que la posición de México en el comercio con dichos países ha sido mejor que con el resto del mundo, sobre todo en contraste con la relativa a los Estados Unidos, aunque en este caso en niveles incomparablemente más bajos.

Por lo que hace a las manufacturas, las exportaciones respectivas hacia los mismos países también han crecido en forma más rápida, elevándose

del 11% o 12% en 1965, al 14% o 15% en 1974, según una dinámica superior a la que se verifica con los Estados Unidos, aunque más baja que la observada con el Canadá y los países de la CEE, la AELC y el CAME. (Véase de nuevo el cuadro 8.) Pero es preciso tener en cuenta que el mayor ritmo de crecimiento proviene casi enteramente del comercio con el Brasil; siendo inferior al promedio la que se verifica con el Grupo Andino o la Argentina, bloque y país cuya posición en las importaciones de manufacturas desde México también es baja. No obstante, el conjunto de países del Grupo Andino, lo mismo que la Argentina, el Brasil y Paraguay-Uruguay, mantienen altas cuotas de manufacturas en sus compras en México, muy superiores a las de los Estados Unidos y el Japón, algo inferiores a las del Canadá y comparables o más altas que las de los países europeos de la CEE y la AELC, aunque un poco inferiores, por lo que toca a las manufacturas propiamente tales, a las del CAME, debido al efecto del comercio con Cuba. (Véase de nuevo el cuadro 8.)

En síntesis, las exportaciones de manufacturas hacia los países de la ALALC poseen una dinámica superior a la de las ventas externas totales de estos productos. Asimismo los países de la región adquieren una cantidad mayor de productos industriales mexicanos que el resto del mundo en su conjunto.

Por otra parte, las ventas mexicanas de manufacturas propiamente tales, a los países del mismo bloque, son las más diversificadas (1974), después de las que se efectúan a los Estados Unidos. En promedio, el grado de dispersión en este último país, es de 56%, pero sube casi al 80% para los productos metalmecánicos (33% para los productos de las industrias de bienes de consumo no duraderos y 44% para los de las intermedias). (Véase de nuevo el cuadro 10.) Hecho que es significativo, pues representa un paso hacia la creación de vinculaciones interindustriales. Es cierto, sin embargo, que en esa diversificación influyen, preponderantemente, el Grupo Andino y el Brasil y que, al menos en parte, se funda en la operación de filiales de empresas transnacionales y tiene que ver también, en la última década, con el proceso de industrialización de México y los demás países del bloque, así como con los efectos de la integración regional.

/Las exportaciones

Las exportaciones de manufacturas hacia los diferentes países de la ALALC poseen diversas características. Desde luego, el principal comprador es el Brasil, al que le siguen muy por debajo Venezuela, la Argentina, Colombia y el Perú; a Chile y el Ecuador le corresponden cuotas relativamente bajas, e insignificantes a los países menores: Bolivia, Paraguay y también Uruguay. (Véase el cuadro 11.) Pero tan importantes como las diferencias cuantitativas, resultan las disimilitudes cualitativas. Con la Argentina y el Brasil resaltan las vinculaciones interindustriales, ya que el 33% y 27%, respectivamente, de sus compras de manufacturas propiamente tales corresponde a partes y piezas para maquinaria, radio, TV y automóviles. Ese porcentaje sube a 52% para Venezuela, debido en casi un 90% a sus compras de motores para automóviles. Este tipo de vinculaciones son bastante menos intensas con Chile, Colombia y el Perú y prácticamente inexistentes con los países más pequeños y menos industrializados de la ALALC. Por otra parte, es relevante, asimismo, la elevada participación de las exportaciones de productos para los cuales puede suponerse que las economías de escala son más importantes: metalmecánicas y básicas (químicas y metálicas,principalmente). Sumados ambos tipos de productos, representan casi el 80% del valor total de las exportaciones de manufacturas hacia esos países, entre los cuales vuelven a destacar el Brasil, la Argentina y los países medianos. Esto sugeriría, otra vez, la forma en que se ha venido perfeccionando la integración industrial, aunque aún de modo incipiente, si se considera que los coeficientes de intercambio son bajos, lo mismo que el peso de esas exportaciones en la producción nacional o en el abastecimiento de los países de la ALALC.

Los dos instrumentos sobresalientes que operan en la Asociación son las "listas nacionales" y los "acuerdos de complementación". En las primeras, cada país ofrece "concesiones" arancelarias para determinados productos provenientes de los demás. Según los segundos, dos o más países se otorgan mutuas concesiones para productos definidos dentro del ámbito de determinadas áreas industriales. Hasta 1974, las listas nacionales

/Cuadro 11

Cuadro 11

MEXICO: EXPORTACIONES FOB DE MANUFACTURAS A LOS PAISES DE LA ALALC, 1974

(Millones de pesos)

Industrias de origen	ALALC	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Grupo Andino						
						Total	Bolivia	Colombia	Chile	Ecuador	Perú	Venezuela
Total	197.5	27.4	69.5	0.3	6.3	94.0	0.8	25.5	9.7	8.1	17.5	32.2
Manufacturas propiamente tales	104.3	16.2	28.7	0.3	0.5	58.6	0.7	15.3	3.9	6.5	9.4	22.8
I. De bienes de consumo no duraderos	21.0	3.3	2.3	0.1	0.1	15.1	0.2	3.2	1.4	2.9	2.3	5.0
Alimentos, bebidas y tabaco	1.3	0.7	-	-	-	0.6	-	-	0.1	-	-	0.5
Textiles, cuero, calzado y vestuario	1.1	-	1.0	-	-	0.1	-	-	-	0.1	-	0.1
Imprentas y editoriales	14.1	2.0	0.3	0.1	0.1	11.6	0.2	2.9	1.2	1.1	2.1	4.1
Farmacéuticos	4.4	0.7	1.0	-	-	2.7	-	0.3	0.2	1.6	0.2	0.4
II. Intermedias	8.9	2.4	1.5	-	0.1	4.9	-	2.5	0.3	0.4	0.6	1.1
Madera y muebles (artefactos)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hule (artefactos)	0.5	-	0.1	-	-	0.4	-	-	-	0.1	0.1	0.2
Químicas	5.5	2.4	1.3	-	0.1	1.7	-	0.5	0.2	0.1	0.3	0.5
Prod. de minerales no metálicos	1.0	-	0.1	-	-	0.9	-	0.3	-	0.2	0.1	0.4
Derivados del petróleo	1.8	-	-	-	-	1.8	-	1.7	0.1	-	0.1	-
III. Metalmecánicas	74.4	10.5	24.9	0.2	0.2	38.6	0.5	9.6	2.1	3.3	6.5	16.6
Prod. metálicos	8.3	0.1	0.6	-	-	7.6	0.2	3.6	0.2	0.6	1.3	1.5
Maq. y otros mecánicos	23.5	4.9	9.1	0.1	-	9.4	0.1	3.2	0.7	0.7	2.8	1.8
(Partes)	(7.4)	(1.4)	(1.2)	(-)	(-)	(4.7)	(-)	(1.8)	(0.4)	(0.4)	(1.1)	(0.9)
Maq. y material eléctrico	14.9	4.9	6.6	-	-	4.2	-	0.9	0.2	0.1	1.6	1.5
(Partes radio y TV)	(10.4)	(3.5)	(5.7)	(-)	(-)	(1.1)	(-)	(0.4)	(0.1)	(-)	(-)	(0.5)
Equipo y mat. de transporte	17.9	0.5	2.8	-	-	14.6	0.2	0.7	0.5	1.9	0.2	11.1
(Partes incl. motores para Venezuela)	(14.4)	(0.5)	(2.7)	(-)	(-)	(11.1)	(-)	(0.2)	(0.2)	(-)	(0.2)	(10.4)
Div. (películas o placas Sens.)	9.8	1.0	5.8	-	0.1	2.9	-	1.2	0.5	-	0.5	0.7

/(continúa)

Cuadro 11 (Conclusión)

Industrias de origen	ALALC	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Grupo Andino						
						Total	Bolivia	Colombia	Chile	Ecuador	Perú	Venezuela
Semimanufacturas	93.2	11.2	40.8	-	5.9	35.4	0.1	10.2	5.8	1.6	8.1	9.4
I. De bienes de consumo no duraderos	4.7	2.7	-	-	0.1	1.9	-	0.1	1.8	-	-	-
Alimentos, bebidas y tabaco	1.8	-	-	-	-	1.8	-	0.1	1.7	-	-	-
Textiles	2.9	2.7	-	-	0.1	0.1	-	-	0.1	-	-	-
II. Intermedias	85.3	8.5	40.8	-	5.7	30.2	0.1	7.0	4.1	1.6	8.0	9.4
Papel (celulosa de algodón)	0.1	-	-	-	-	0.1	-	-	-	-	-	0.1
Químicas	42.0	7.0	17.6	-	0.2	17.1	0.1	3.4	3.0	1.5	2.5	6.7
Prod. de minerales no metálicos	1.0	0.1	0.2	-	-	0.7	-	0.1	0.2	-	0.2	0.3
Derivados del petróleo	12.8	-	7.1	-	5.0	0.7	-	-	0.6	-	-	-
Metálicas básicas	29.4	1.4	15.8	-	0.5	11.6	-	3.6	0.3	0.1	5.3	2.3
III. Metalmecánicas (estructuras metálicas)	3.3	-	-	-	-	3.3	-	3.2	-	-	0.1	-

Fuente: CEPAL, a base de cifras y tabulaciones de la Dirección General de Estadística, según muestra de 186 productos.

/contenían

contenían 11 159 concesiones y se habían suscrito 20 acuerdos que significan otras 2 798. (Véase el cuadro 12.) El último acuerdo, sin embargo, se suscribió hace casi 4 años, hecho que, en cierto modo, refleja las dificultades que frenan el progreso de la ALALC, lo mismo que el relativamente lento incremento de las concesiones de las listas nacionales: sólo poco más de un 3% anual durante los últimos 10 años, y únicamente un 0.4% en 1974.[9/]

Por cierto, los tres países más industrializados --la Argentina, el Brasil y México-- son los que han otorgado un mayor número de concesiones y suscrito más acuerdos de complementación, totalizando entre los tres el 53% de las concesiones de las listas y los acuerdos. (Véase de nuevo el cuadro 12.) Probablemente, esta proporción se acerque al 100% en términos de productos cubiertos, ya que sólo los petroquímicos están fuera de los acuerdos suscritos, al menos por uno de esos países; además, en las listas nacionales pocos se escapan a las concesiones conferidas por los mismos o uno de ellos.

Lo anterior ha sido consecuencia del mayor grado de industrialización de tales países y, por lo tanto, de sus mejores expectativas de competitividad en un espectro más amplio y diversificado de productos. Al respecto, es preciso tener en cuenta que los dos instrumentos en cuestión derivaron más que todo, hacia la competencia, por lo menos potencial, y no tanto a la complementación, ya que las concesiones otorgadas por ambos se refieren en la mayoría de las veces, a los mismos productos. No obstante eso, se ha estado insinuando cierto tipo de vinculaciones interindustriales, según se señaló más arriba, que también atañe más a los tres países grandes, hecho que se refleja al presente en los propios acuerdos de complementación (véase de nuevo el cuadro 12), a pesar de las limitaciones de los mismos.

En cuanto a la política de negociaciones de México, cabe destacar, con base en el número de concesiones otorgadas, que este país parece haber adoptado una actitud más cautelosa que la del Brasil y la Argentina. En

9/ Secretaría de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), documento ALALC/C.XIV/del 7, Pág. 34.

/Cuadro 12

Cuadro 12

ALALC: ACUERDOS DE COMPLEMENTACION Y CONCESIONES OTORGADAS HASTA 1974

No.	Productos	Argentina	Brasil	Bolivia	Chile	Colombia	Ecuador	México	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela	Concesiones otorgadas en acuerdos: Total	Concesiones otorgadas en acuerdos: En que participa México
1	Máquinas estadísticas	X	X		X						X		20	
2	Válvulas electrónicas	X	X					X					51	51
3	Ap. elêc. mec., etc. uso doméstico		X								X		20	
4	Electr. y de comunic. eléctrica		X								X		No vig.	
5	Químicos	X	X		X	X		X		X	X	X	488	488
6	Petroquímicas			X	X	X				X			142	
7	Bienes del hogar	X									X		39	
8	Vidrio	X						X					47	47
9	Gen., transf. y dist. elêctr.		X					X					56	56
10	Máquinas de oficina	X	X					X					51	51
11	Máquinas de oficina	X	X					X					9	9
12	Electronic. y comunics. elêctr.		X					X					133	133
13	Industria fonográfica	X	X					X			X	X	27	27
14	Refrig., aire acond. y ap. uso dom.		X					X					44	44
15	Químico-farmacéuticos	X	X					X					530	530
16	Quim. deriv. del petróleo	X	X					X				X	147	147
17	Refrig., aire acond. etc. uso dom.	X	X										150	
18	Fotografía	X	X					X			X		190	190
19	Elêctr. y com. eléctricas	X	X					X			X		193	193
20	Pigmentos y colorantes	X	X		X			X					452	452
20	Total acuerdos	14	17	1	4	2	-	14	-	2	8	3		

Cuadro 12 (Conclusión)

No.	Productos	Argentina	Brasil	Bolivia	Chile	Colombia	Ecuador	México	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela	Concesiones otorgadas en acuerdos: Total	Concesiones otorgadas en acuerdos: En que participa México
I	Concesiones otorg. en acuerdos	724	892	36	108	63	-	749	-	76	86	55	2 789	
II	Id. en que participa México	622	799	-	71	26	-	749	-	39	57	55		2 428
III	Concesiones en listas nacionales	1 881	1 877	196	979	778	1 728	1 212	702	504	810	492		11 159
IV	Total concesiones para México (II + III)	2 503	2 676	196	1 050	804	1 728	1 961	702	543	867	547		13 577
V	Id. excl. México													11 616

Fuente: Según informaciones y cifras de la Secretaría de la ALALC.

/este sentido,

este sentido, para formar sus listas de ofertas México generalmente toma en cuenta aspectos como los siguientes: a) productos comprendidos en las listas de pedidos de los demás países de la ALALC y recomendaciones del sector privado mexicano en las diversas reuniones sectoriales; b) productos que no se elaboran en el país, que se importan y para los cuales no existen programas de producción, y c) productos que se fabrican en el país en cantidades insuficientes para satisfacer la demanda interna y que registran importaciones considerables en los últimos años, así como productos cuya calidad y precio son inadecuados, porque disfrutan de protección en el mercado nacional.

Por su parte, la lista de pedidos de México se confecciona a partir de las solicitudes que presentan los empresarios privados y las dependencias gubernamentales, tomando en cuenta además los siguientes aspectos, entre otros: a) productos que tienen importantes expectativas de comercio; b) productos que estén en condiciones competitivas en el mercado zonal en cuanto a precio y calidad; c) productos que puedan ayudar a resolver problemas socioeconómicos y d) productos cuya industria registra capacidad ociosa.[10/]

Por último, en lo que toca al aprovechamiento de las concesiones, se ha podido observar que el comercio entre los países de la ALALC sólo utiliza en parte las reducciones arancelarias pactadas en las negociaciones anuales, lo cual, desde la perspectiva mexicana --a partir de una investigación llevada a cabo en 1970-- parece responder a las siguientes causas: a) márgenes de preferencia insuficientes; b) altos costos de producción y de las materias primas; c) elevada incidencia de los costos de transporte marítimo y deficiencias de los servicios portuarios mexicanos; d) producción destinada exclusivamente al mercado interno; e) falta de capacidad de producción excedente para la exportación; f) impuestos a la exportación; g) leyes de fomento industrial y convenios comerciales de partes contratantes

10/ Véase, Wolfgang Koenig, México y la integración económica de América Latina (BID/INTAL), 1973, p. 166.

/con terceros

con terceros países; h) deficiencias del sistema mexicano de financiamiento; i) desconocimiento de los mercados de los países de la ALALC; j) demanda reducida en los países que otorgaron la concesión y k) limitaciones impuestas por empresas matrices a sus filiales en México.[11/]

De modo general, se estima que los márgenes de preferencia que proveen las concesiones son insuficientes para generar un nivel mucho más alto de intercambio entre los once países de la ALALC. Ello es así especialmente en el caso de México y sus exportaciones hacia los países del Cono Sur,[12/] a lo cual se agrega cierto rezago industrial mexicano con relación a la Argentina y el Brasil.

En todo caso, las concesiones de las listas y acuerdos cubren la gran mayoría de los productos (fracciones del arancel mexicano) que, durante los últimos 10 años han elevado el intercambio entre los países de la ALALC y entre éstos y México en particular. A México se le otorgan en los acuerdos alrededor de 800 concesiones en términos de productos, y otras 2 000 o más en las listas, en los mismos términos. (Habría que inventariar estas últimas eliminando las duplicaciones contenidas en el total de las 11 159 concesiones contenidas en todas las listas nacionales.)

Hay quienes sostienen no obstante, que en ese incremento la acción de las transnacionales es decisiva y que, por lo tanto, los instrumentos de la ALALC han sido poco relevantes.

Algunas de las exportaciones que más han crecido, en dirección a los países de la ALALC, corresponden a industrias donde predominan las empresas transnacionales. Así, por ejemplo, si se suma el valor de las exportaciones de productos químicos y farmacéuticos, maquinaria y otros mecánicos no eléctricos, maquinaria y material eléctrico (incluida electrónica), y equipo y material de transporte, se observa (véase el cuadro 13) que entre 1965 y 1974, se acrecentó su participación en el total de las ventas a la ALALC al pasar de 40% al 55%; al mismo tiempo que en esos mismos rubros la intervención de las transnacionales en la producción había alcanzado, ya en 1970, cifras que fluctúan entre 50% y 70%.[13/] Debe considerarse,

11/ Véase, México y la integración económica de América Latina, op. cit., págs. 172 y ss.

12/ Estudio CEPAL/NAFINSA sobre las Condiciones de acceso de los bienes de capital al mercado de los países miembros de la ALALC (CEPAL/MEX/76/8).

13/ Las empresas transnacionales, expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana, op. cit.

/Cuadro 13

Cuadro 13

MEXICO: EXPORTACION DE MANUFACTURAS A LOS PAISES DE LA ALALC, 1965 Y 1974

(Millones de dólares)

Industrias de origen	Total manufacturas		Manufacturas propiamente tales a/	
	1965	1974	1965	1974
Total	24.8	197.5	10.0	104.3
I. De bienes de consumo no duraderos	5.7	25.7	4.3	21.0
Alimentos, bebidas y tabaco	0.1	3.1	0.1	1.3
Textiles, cuero, calzado y vestuario	0.2	4.0	0.1	1.1
Imprentas y editoriales	3.7	14.1	3.7	14.1
Farmacéuticos	1.7	4.4	0.4	4.4
II. Intermedias	14.7	94.1	1.5	8.9
Madera (artefactos) y muebles	-	-	-	-
Hule (artefactos)	-	0.5	-	0.5
Papel y celulosa	-	0.1	-	-
Químicas	5.3	47.5	1.2	5.5
Productos de minerales no metálicos	0.4	2.0	0.2	1.0
Metálicas básicas	9.0	29.4	-	-
Derivados del petróleo	-	14.6	-	1.8
III. Metalmecánicas	4.4	77.7	4.2	74.4
Productos metálicos	1.6	11.6	1.4	8.3
Maquinaria y otros mecánicos	2.0	23.5	2.0	23.5
Maquinaria y material eléctrico	0.5	14.9	0.5	14.9
Equipo y material de transporte	0.3	17.9	0.3	17.9
Diversas	-	9.8	-	9.8

Fuente: Estimaciones de la CEPAL, con base en informaciones y tabulaciones de la Dirección General de Estadística. Corresponde a la muestra de 186 productos.

a/ Manufacturas propiamente tales definidas con base en la clasificación de la UNCTAD.

/por lo

por lo demás, que del valor total de las exportaciones de manufacturas, las de las transnacionales representan el 34%, y dentro de éstas, los rubros indicados, el 71%, lo que se agrega al hecho de que, en los mismos, el coeficiente de exportación de las transnacionales que operan en los respectivos campos supera al de las empresas nacionales, con la salvedad del rubro de maquinaria y otros mecánicos no eléctricos (1973).[14/]

Según esas cifras, las exportaciones de las transnacionales en esos rubros habrían alcanzado en 1973 a unos 256 millones de dólares,[15/] en circunstancias que el total de las mismas ascendió a 354 millones;[16/] o sea, la operación de las transnacionales representó el 72% de las exportaciones de los productos en cuestión.

En cuanto a la ALALC, resulta ilustrativo que, ya en 1972, las importaciones de las transnacionales desde la Argentina y el Brasil alcanzaban el 42% y el 36%, respectivamente, del total de las compras mexicanas en esos países, lo cual estaría indicando cierta política de integración entre las filiales ubicadas en la ALALC.[17/]

4. Efectos del Sistema Generalizado de Preferencias

Hasta 1974 y de modo general, el valor de las exportaciones de México, hacia los países que habían puesto en vigor el Sistema Generalizado de Preferencias (la CEE, la AELC, el Canadá y el Japón), había estado creciendo, para volver a descender en la coyuntura de 1975. Sin embargo, los saldos comerciales adversos a México continuaron expandiéndose, llegando a una cifra de 1 272 millones de dólares en 1975, que representa el 34% del balance negativo total del país. (Véase de nuevo el cuadro 7.) Esta proporción, no obstante, acusa un mejoramiento relativo del comercio con esos países, pues en 1965 y 1970, había sido del 59% y 52%, respectivamente.

14/ Las empresas transnacionales, expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana, op. cit.

15/ Calculado sobre la cifra de exportación total de manufacturas (1 028 millones de dólares) que da la obra antes citada.

16/ A base de informaciones y tabulaciones (clasificación CIIU) de la Dirección General de Estadísticas.

17/ Las empresas transnacionales, expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana, op. cit.

/Por un

Por un lado, las exportaciones hacia esos mismos países se tornan dinámicas durante los últimos años, hasta alcanzar una participación de 22% en 1974 (16% en 1970), al contrario de lo que sucedía con anterioridad (en 1965 su peso había sido del 18%). Por otro lado, México rebajaba su posición importadora desde esos países: del 25% en 1970, al 21% en 1974 o 20% en 1975. Pero en este último año, las exportaciones descienden en 130 millones de dólares (y disminuyen otra vez su peso al 17%), demostrando una gran sensibilidad respecto a la coyuntura depresiva, si se compara con la de las exportaciones dirigidas hacia otros bloques o países. (Véase de nuevo el cuadro 7.)

En todo caso, hasta 1974, esas exportaciones mostraron cierto dinamismo que, al menos en alguna medida, puede suponerse ligado a la operación del Sistema Generalizado de Preferencias. Así lo insinúa el valor de los certificados de origen, emitidos por las autoridades mexicanas para exportar al amparo del Sistema, pues en 1973 y 1974 sobrepasó el 45% o 42% del valor total de las exportaciones de mercaderías efectuadas a los países otorgantes. Por otra parte, las estimaciones referentes a las exportaciones realmente efectuadas, según el mismo Sistema, habían acrecentado su valor hasta el 29% y 26% en esos años. (Véase el cuadro 14.) La baja de 1974 tiene que ver, más que todo, con el retraimiento económico del Japón, que aparte disminuye, aunque levemente, sus importaciones totales desde México. Por cierto, influye el pequeño descenso de la cuota de la CEE amparada por el Sistema, hecho que se explicaría por el gran aumento de sus importaciones realizadas desde México fuera del Sistema. En todo caso, la cuota total se mantiene relativamente alta, no sólo por la preponderancia de la CEE sino que, también, porque la de la AELC y la de Australia continúan creciendo, aparte de que el Canadá pone en vigor el Sistema a mediados de 1974. De todos modos, el deterioro relativo del Sistema para México, en 1974, puede ser ilustrativo de las restricciones del mismo (como, precisamente, las de los esquemas de la CEE y el Japón), cuyas necesarias correcciones se han estado planteando desde hace algún tiempo.[18/]

18/ Véase, por ejemplo, El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional (E/CEPAL/981/Add.2), febrero de 1975.

/Cuadro 14

Cuadro 14

MEXICO: EXPORTACIONES HACIA LOS BLOQUES Y PAISES DEL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS (SGP), 1972 A 1974

	Valor (millones de dólares)			Proporción al amparo del SGP (porcentajes)		
	1972	1973	1974	1972	1973	1974
Exportaciones de mercaderías a/	204.1	355.7	588.7	100.0	100.0	100.0
CEE	93.0	157.7	346.9	100.0	100.0	100.0
AELC	14.7	36.6	46.6	100.0	100.0	100.0
Japón	74.6	125.2	120.3	100.0	100.0	100.0
Canadá	19.8	29.5	63.5	100.0	100.0	100.0
Australia	2.0	6.7	11.4	100.0	100.0	100.0
SGP: Certificados de origen b/	41.7	165.3	247.6	20.4	46.5	42.1
CEE	33.7	79.0	161.1	36.2	50.1	46.4
AELC	0.9	8.4	15.3	6.1	23.0	32.8
Japón	7.0	76.7	64.7	9.4	61.3	53.8
Canadá	-	-	3.4	-	-	5.4
Australia	0.1	1.2	3.1	5.0	17.9	27.2
Exportaciones al amparo del SGP c/	33.3	103.3	154.7	16.3	29.0	26.3
CEE	28.2	48.7	100.7	30.3	30.9	29.0
AELC	0.6	6.2	9.6	4.1	16.9	20.6
Japón	4.4	47.7	40.4	5.9	38.1	33.6
Canadá	-	-	2.1	-	-	3.3
Australia	0.1	0.7	1.9	5.0	10.4	16.7

a/ Banco de México, S. A., Indicadores Económicos, Vol. IV, No. 1, diciembre 1975.
b/ Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Comercio.
c/ CEPAL, con base en estimaciones del señor Hosono y la Srita. Lavach, septiembre de 1975.

/El sistema

El Sistema Generalizado de Preferencias ha favorecido más a las manufacturas, cuyos certificados de origen representaron en 1974 el 67% del valor total de los mismos, o el 82% si se descuenta el Japón, país respecto al cual predominan otros bienes (barras de plata). Los productos industriales, textiles, químicos, y material de transporte fueron los más representativos: en conjunto sumaron el 80% del valor de los certificados concedidos a las manufacturas. (Véase el cuadro 15.) Las artesanías figuran, asimismo, en un lugar destacado, pues les abrió paso rápidamente.

En 1974 se otorgaron certificados de origen para exportar a la CEE cuyos valores sumaron el 65% del total, y con referencia a las manufacturas casi el 80%. (Véase de nuevo el cuadro 15.) Esta preeminencia es notable en todos los rubros industriales, sobre todo en el de equipo y material de transporte (92%), debido especialmente a las exportaciones respectivas hacia Alemania Federal (71%) y en menor medida a Bélgica (17%) y otros países.[19/] Este último rubro, que en su mayor parte corresponde a partes y piezas para automóviles, pone de relieve, otra vez, el papel de las transnacionales y las vinculaciones interindustriales que se generan entre matrices y filiales.

Siempre de acuerdo con los certificados de origen (que sobreestiman las exportaciones reales en alrededor de un 60% en promedio), los textiles y el vestuario han sido los productos manufacturados que se han beneficiado de manera más dinámica del Sistema Generalizado de Preferencias (véase el cuadro 16), al mismo tiempo que se ha diversificado el mercado de las manufacturas, aunque en el del vestuario predomina la CEE. (Dentro del rubro, de acuerdo con las estadísticas disponibles, también tienen preeminencia en la Comunidad los hilos y las telas de algodón, así como "otros productos" no especificados.) Sin embargo, informaciones procedentes de Bruselas indican que se establecerían restricciones en la CEE para las compras de textiles de algodón en México y Colombia.

19/ Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Comercio.

/Cuadro 15

Cuadro 15

MEXICO: VALOR DE LOS CERTIFICADOS DE ORIGEN PARA EXPORTACIONES AMPARADAS POR EL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS (SGP), 1974

(Millones de dólares)

Industrias y productos	Total	CEE	AELC	Japón	Canadá	Australia
Total	247.6	161.1	15.3	64.7	3.4	3.1
Bienes no manufacturados	80.4 a/	28.3	4.4	47.6	-	-
Manufacturas	167.1	132.8	10.9	17.1	3.4	3.0
I. De bienes de consumo no duraderos	52.9	42.2	5.2	5.0	0.2	0.3
Textiles y vestuario	47.3	38.0	4.6	4.6	0.1	-
Otras	5.6	4.3	0.6	0.4	0.1	0.3
II. Intermedias	58.0	49.1	3.6	4.5	0.7	0.1
Químicas	51.0	44.1	3.5	3.0	0.3	0.1
Otras	7.0	5.0	0.1	1.5	0.4	-
III. Metalmecánicas	42.4	35.4	0.4	4.7	1.0	0.8
Equipo y material de transporte	36.7	33.9	0.1	2.1	0.6	-
Otras	5.7	1.4	0.3	2.6	0.4	0.8
Diversas	3.5	2.1	0.2	0.5	0.3	0.5
Artesanías	10.4	3.9	1.5	2.5	1.1	1.4

Fuente: Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Comercio.

a/ En casi un 90% corresponde a barras de plata, barras de plomo y concentrados de zinc.

/Cuadro 16

Cuadro 16

MEXICO: VALOR DE LOS CERTIFICADOS DE ORIGEN PARA EXPORTAR AL AMPARO DEL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS (SGP), 1972 Y 1974

(Millones de dólares)

Industrias y productos	1972	1974
Total	41.7	247.6
Bienes no manufacturados	7.2 b/	80.4 c/
Manufacturas	34.5	167.1
I. De bienes de consumo no duradero	2.4	52.9
Textiles y vestuario	1.4	47.3
Otras	1.0	5.6
II. Intermedias	9.7	58.0
Químicas a/	9.5	51.0
Otras	0.2	7.0
III. Metalmecánicas	16.6	42.4
Equipo y material de transporte	12.3	36.7
Otras	4.3	5.7
Diversas	2.0	3.5
Artesanías	3.8	10.4

Fuente: Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Comercio.

a/ En 1972 las hormonas ascendieron a 5.6 millones de dólares y a sólo 850 000 en 1974.

b/ Fundamentalmente productos minerales (CEE) y barras de plata (Japón).

c/ Fundamentalmente barras de plata (Japón), barras de plomo (Holanda e Italia), concentrados de zinc (CEE y Japón), y en menor medida tabaco (Alemania Federal y Japón).

/Entre los

Entre los demás bienes de consumo, destacan los comestibles enlatados, cuyo destino principal es Inglaterra (1974). Los productos químicos también sobresalen por su dinámica de exportación hacia los países del Sistema, a pesar de que el valor de los certificados de origen para hormonas sintéticas decayó de 5.6 millones de dólares en 1972 a sólo 850 000 en 1974.[20/] Pero este hecho fue ampliamente compensado por las exportaciones de ácido fosfórico (principalmente a Francia), litargirio y "otros productos químicos" no especificados por la fuente de información,[21/] cuyo destino principal fue la CEE y en menor medida Suiza y el Japón.

Entre los demás productos de las industrias "intermedias" que se exportaron al amparo del Sistema, destacan en 1974 la tubería de acero (principalmente a Italia) y de cobre (Francia y Holanda), así como los productos de vidrio (CEE y el Canadá).

Por lo que toca a los productos metalmecánicos, según se comentó, resaltan las partes y piezas para automóviles, que se vendieron principalmente a la República Federal de Alemania y en cuotas relativamente importantes a Bélgica, el Japón, Francia y Dinamarca. Mucho menor significado poseen los demás productos metalmecánicos, entre los cuales sobresalen las cajas registradoras y sus partes (Australia), las máquinas eléctricas de escribir (Canadá, República Federal de Alemania y Japón), pilas secas (Japón) y partes de maquinaria textil (Holanda y Dinamarca).

Al mismo tiempo que se expanden las exportaciones hacia los países del Sistema, las ventas mexicanas a los mismos se diversifican y tienden a una mayor dispersión dentro de esos mercados, según se señaló en párrafos anteriores. Las informaciones disponibles no permiten, sin embargo, un análisis más pormenorizado de la diversificación de productos, aun cuando muestran un número creciente de partidas, con el surgimiento de algunos productos nuevos, y el retiro de unos pocos.

20/ No obstante el decaimiento del valor de los certificados para exportaciones de hormonas éstas alcanzaron los 21 millones de dólares en 1974, de los cuales 18 millones correspondieron a la CEE (hormonas naturales y sintéticas, sus estéreos o esteroides), según la Dirección General de Estadísticas.

21/ Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Comercio.

/México ha

México ha aprovechado de manera significativa las preferencias concedidas por el Japón en los siguientes productos: cobre impuro, hilo de algodón, artículos de madera, concentrados de zinc, hormonas sintéticas, litargirio amarillo, partes y piezas para automóviles, barras de plomo, azufre en bruto, barras de plata, artesanías diversas y tequila.

Las exportaciones mexicanas a otros países también se han beneficiado con los distintos esquemas de preferencias que fueron implantados paulatinamente. Entre ellas se encuentran las de derivados del cacao, especias, ron, aguardientes, tabaco, jugos de frutas y aceites vegetales (el Canadá); ópalos tallados, prendas de vestir, productos derivados del henequén, partes para relojes de pulso, barras de plomo, brea o colofonia, hormonas (Suiza); artesanías diversas, concentrados de frutas, instrumentos musicales, productos químicos, productos comestibles enlatados, manufacturas de henequén (Suecia); artesanías diversas, aceite esencial de limón, cajas registradoras y sus partes, cartuchos deportivos, cápsulas de gelatina, máquinas eléctricas de escribir, tabaco, manufacturas de vidrio soplado, partes y piezas para automóviles (Australia); artesanías, cápsulas de gelatina vacías, instrumentos musicales, productos comestibles enlatados, prendas de vestir, partes y piezas para automóviles, tabaco, vehículos motores (Austria); artesanías diversas, bebidas alcohólicas, instrumentos musicales, manufacturas de henequén, tabaco (Finlandia); artesanías, instrumentos musicales, productos comestibles enlatados (Noruega).

En el caso de las exportaciones a los países socialistas, no es fácil diferenciar las que se han beneficiado de los esquemas de preferencias correspondientes de aquellas que se amparan en otros acuerdos de comercio suscritos por México con esos países en años recientes.

En 1975, las exportaciones de mercaderías hacia los países del Sistema Generalizado de Preferencias bajaron en unos 130 millones de dólares (véase de nuevo el cuadro 7), a consecuencia de la coyuntura económica desfavorable y también, quizá, en razón de las rigideces del Sistema.

/Puede

Puede suponerse, a juzgar por las cifras globales disponibles,[22/] que los mayores impactos se habrían producido en partes y piezas para automóviles, en los textiles y en algunos productos químicos, rubros de mayor peso en las exportaciones en cuestión.

Los Estados Unidos pusieron en vigencia el Sistema Generalizado de Preferencias en enero de 1976, de modo que el lapso transcurrido es demasiado corto como para evaluar sus efectos. Durante las primeras nueve semanas de operación se emitieron certificados (forma "A") por un valor cercano a los 15 millones de dólares. Por otro lado, los exportadores recurren cada día más al Sistema, por lo tanto el resultado del año deberá ser superior al indicado por el promedio semanal, que llega a cerca de 2 millones de dólares.[23/]

El sistema de preferencias norteamericano abarca un total de 2 724 artículos agrícolas e industriales, de los cuales en 1974, México exportó 950 por valor de 1 076 millones de dólares a los Estados Unidos. En virtud de que el sistema norteamericano prevé el retiro de los beneficios que de él se derivan a aquellos productos que alcancen niveles "competitivos" y al efecto dispone que el aprovechamiento del sistema cesa cuando en el lapso de un año calendario la importación bajo preferencia de un producto de un país alcance el 50% de la importación total, o 25 millones de dólares, 61 productos exportados por México a los Estados Unidos en 1974 fueron excluidos del tratamiento preferencial, quedando, en cambio, los 889 restantes exentos de gravamen arancelario. La lista de exclusión representó 591.5 millones de dólares de exportación en 1974; entre los principales productos destacan: i) azúcar, jarabes y melaza; ii) partes de motor y rines; iii) dispositivos de sujeción para máquinas-herramienta; iv) máquinas calculadoras, y v) partes sueltas de máquinas de escribir.

22/ Cinco años de comercio exterior (1971-1975), op. cit.
23/ Secretaría de Industria y Comercio.

/Conviene

Conviene recordar, sin embargo, que estas exclusiones se refieren exclusivamente a la franquicia tarifaria sin que exista con ello una prohibición para importar. Como consecuencia, los exportadores mexicanos pueden enfrentar una mayor competencia en el mercado norteamericano de otros países que gocen de preferencias con respecto a los productos mexicanos excluidos. Sin embargo, conviene aclarar que el 75% del valor de las exportaciones de estos productos tienen gravámenes arancelarios menores de 5%.

Entre los productos o rubros que comenzaron a buscar el amparo del Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos sobresalen, durante los primeros 40 días, químicos (19%), minerales de cobre y zinc (15%), artesanías (13%), bebidas alcohólicas (9%), metalmecánicas (4%), alimentos (3%) y el agregado de "varios" (34%).[24/] Sobre el particular aún es temprano para valorizar resultados cuantitativos y apreciar así cambios estructurales en las exportaciones hacia ese país.

24/ Secretaría de Industria y Comercio.

III. LAS EMPRESAS MAQUILADORAS

1. Aspectos generales

Por su importancia relativa como fuente de ocupación y de divisas, por sus características propias y por contar esta actividad con un conjunto de medidas y disposiciones oficiales que promueven y regulan su instalación y funcionamiento en el país, se creyó conveniente dedicar un capítulo especial a esta actividad.

Debido al régimen especial que las ampara, estas empresas operan a base de importación temporal de insumos y componentes que, una vez integrados al producto final, son reexportados casi exclusivamente al mercado norteamericano. Esta modalidad obliga a que al evaluar la contribución de esta actividad a la exportación de manufacturas y al balance de pagos --ángulo desde el cual se la enfoca preferentemente en este estudio-- se haga sobre la base del valor agregado que genera --ampliando el concepto para incluir en él la compra de insumos nacionales-- y no a base del valor bruto de la exportación de los bienes producidos por la misma. No obstante, en el acápite 4, se menciona también la evolución de los flujos brutos (importaciones temporales y exportaciones) pues se considera que por su apreciable volumen y por su incidencia en la infraestructura de servicios (transporte, aduanas, etc.) éstos tienen alguna significación en el tema de este trabajo.

El capítulo se centra esencialmente, sin embargo, en la contribución de esta industria a la disponibilidad de divisas del país, aunque también se alude a la evolución de su importancia relativa, a los productos en los que se especializa y al conjunto de medidas oficiales que regulan su funcionamiento.

2. Antecedentes

Al cancelar el Congreso Norteamericano el Programa de Braceros (1964) más de 200 000 trabajadores mexicanos se encontraron ante la disyuntiva inmediata de enfrentar el desempleo o de correr el riesgo de cruzar la frontera ilegalmente. Este hecho unido al crecimiento explosivo de las principales

/ciudades

ciudades de la frontera norte del país (Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo) por el continuo flujo de inmigrantes del centro de la República --especialmente de áreas rurales-- atraídos por las posibilidad de mejorar su nivel de salarios, condujo en 1965 al Gobierno a concebir un Programa de Industrialización de la Frontera con el principal aunque no único propósito de hacer frente a la desocupación masiva que ocurría en una extensa área geográfica prácticamente desprovista de bases industriales.

El mencionado programa autorizaba a las corporaciones extranjeras a establecer plantas ensambladoras intensivas en el uso de mano de obra a lo largo de la frontera mexicana, disposición que fue modificada en octubre de 1972 para hacerla extensiva al resto del país. Este programa se basó, a su vez, en disposiciones del Código Arancelario Norteamericano (Artículos 806.30 y 807) mediante el cual las empresas norteamericanas pueden reimportar, libre de impuestos, excepto aquellos aplicados al valor agregado por la mano de obra extranjera, ciertos artículos armados en sus plantas ubicadas en el extranjero.

Para las empresas industriales norteamericanas, México presentaba sobre otros países que han establecido programas similares (principalmente en el Lejano Oriente, Centroamérica y el Caribe) una gran ventaja por la estabilidad política del país y por la existencia de una frontera común de 3 200 kilómetros y desde donde los productos se pueden trasladar en pocos minutos a ciudades del tamaño de San Diego, Los Angeles, San Antonio, Houston, Phoenix, etc. Esta circunstancia --que representa el caso único en el mundo de un país en desarrollo con una frontera compartida con un país industrializado-- pareció compensar con creces el mayor nivel relativo de salarios que prevalece en México con respecto a aquellos otros países. De todas maneras, a fines de la década de 1960 el salario mínimo en la frontera mexicana oscilaba entre 3.52 y 5.32 dólares diarios, mientras que en las fábricas norteamericanas era de 25 dólares.[1/] Este diferencial de salarios representa un factor clave en las operaciones de ensamblaje

1/ Ernesto Galaza, "Merchants of Labor", The Mexican Bracero Story, p. 13 McNally & Loftin, Santa Bárbara, 1974.

/en que

en que la mano de obra representa entre el 50% y el 90% del costo de los insumos de toda índole empleados, y significó un apreciable incremento en las utilidades de las empresas norteamericanas que trasladaron parte de sus operaciones a la frontera mexicana y, en algunos casos, como en el de los circuitos eléctricos integrados, condujo a reducciones en el precio mundial de los mismos.

Por otro lado, algunas de las corporaciones que llegaron a la frontera después de 1965 establecieron fábricas del lado mexicano, y más tarde construyeron plantas gemelas más pequeñas en territorio fronterizo norteamericano, llegando a una virtual separación entre la parte del proceso productivo intensivo en mano de obra y el resto de las operaciones. Con esto los ejecutivos y técnicos de dichas corporaciones podrían atender ambas empresas y seguir aún viviendo en su propio país.

Además de las inversiones en la frontera pueden servirse de parques industriales patrocinados por el Gobierno Mexicano que ofrecen locales con rentas razonables y medios de transporte, agua y electricidad a bajo costo. Existe inclusive un sistema mediante el cual un número apreciable de plantas ubicadas en los parques pueden ser objeto de inspección aduanal de materias primas y productos terminados en sus mismos establecimientos, lo que le produce ahorros apreciables en sus costos debido a la eliminación de transportes y esperas en los recintos aduanales.

Entre otras ventajas, las autoridades mexicanas esperaban que esta nueva actividad ampliara la ocupación y el nivel de ingreso, contribuyera a la modernización del aparato industrial nacional, capacitara mano de obra, incrementara la utilización de materias primas mexicanas y redujera el déficit del comercio exterior del país.

Escapa ciertamente a los objetivos de este trabajo el realizar una evaluación general de la medida en que se han alcanzado estos objetivos y cuál ha sido su costo frente a otras alternativas de industrialización. Sólo se trata de allegar antecedentes que permitan apreciar su impacto dentro de la política general de exportación de manufacturas vigente en el país.

El programa de industrialización de la Frontera Norte del país, tomando como base las fracciones ya mencionadas del Código Arancelario Norteamericano y los objetivos propios que se había propuesto México al establecerlo, fijaba el marco operativo de las empresas maquiladoras que podría resumirse en los siguientes términos:

Las empresas norteamericanas podían internar a México maquinaria, equipo y materias primas o productos semielaborados a las ciudades fronterizas establecidas en una faja de 20 km paralela a la línea divisoria, sin pagar derechos de importación; las maquiladoras podían pertenecer en un 100% a norteamericanos; no habría restricciones de tipo migratorio para el personal norteamericano que laborase en ellas; tales empresas estaban obligadas a vender la totalidad de su producción fuera de México y a utilizar personal mexicano salvo en el caso de no contarse con las especialidades requeridas.

Con la rápida proliferación de las plantas maquiladoras en las ciudades fronterizas, la legislación que normaba su funcionamiento sufrió una serie de modificaciones, que si bien no cambiaron la naturaleza del programa tendieron a otorgar mayores facilidades al empresario extranjero para establecer tales plantas. Aunque este tema se desarrolla con mayor detalle en el punto 4 de este capítulo, cabe destacar entre estas modificaciones: a) el surgimiento del párrafo 3o. del Artículo 321 del Código Arancelario Mexicano ocurrido en 1971, que presenta una legislación específica para este tipo de industria, y extiende autorización para el establecimiento de plantas maquiladoras en los litorales del país; b) las modificaciones ulteriores de dicho párrafo 3o. del Artículo 321, aparecidas a fines de 1972, y que amplían el régimen de maquila a todo el territorio nacional, definen con mayor claridad el concepto de maquiladora y presentan la novedad de dar facilidades para que este tipo de empresas venda parte de su producción en el mercado nacional siempre que sustituyan importaciones, y c) las disposiciones que, para mejorar el saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos, aparecieron en agosto de 1975 ofreciendo mayores estímulos a la industria maquiladora. Dadas las

/condiciones

condiciones iniciales que dieron origen al programa de maquiladoras y la ventaja de ubicación que ofrece México a los Estados Unidos, la gran mayoría de las exportaciones de maquiladoras se realiza hacia este país. Asimismo la inversión en maquiladoras es casi totalmente estadounidense ya que es muy escasa la participación de la iniciativa privada mexicana.

3. Evolución reciente de la industria maquiladora de exportación

Desde el inicio de sus operaciones, la actividad de la industria maquiladora ha presentado un rápido crecimiento en cuanto al número de empresas, generación de empleo, valor exportado y valor agregado total.

De 1970 a 1975 el valor total exportado pasó de 218.8 millones de dólares a 1 020.6, lo que representa un crecimiento medio anual del 36%, no obstante que en 1975 hubo un decremento de 1.2% debido, en gran parte, a la recesión norteamericana. Cabe subrayar las altas tasas de crecimiento anual registradas entre los años 1971-1974 que fueron de 47.9%, 52.8% y 58.6%, respectivamente. (Véase el cuadro 17.)

De mayor significación desde el punto de vista de su aporte a la economía del país es el crecimiento medio anual del valor agregado entre 1970-1975 que fue superior al del valor exportado total (pasó de 80.5 a 467.9 millones de dólares), con una tasa media anual de 42.0%, con la que la relación dentro de la actividad maquiladora pasó de 36.8% a 45.8% en el mismo período. En cierta forma esta evolución estaría indicando un crecimiento del grado de integración nacional en la operación de este sector.

También resulta importante el análisis de la contribución de la industria maquiladora al balance de pagos a lo largo de los últimos años. En 1970, el valor agregado de esta industria (que en realidad significa ingreso de divisas) representó el 6.3% de la exportación total de bienes de la nación, en tanto que en 1975, alcanzó el 16.4%. Esta participación es aún mayor si se la refiere al valor de la exportación manufacturera, pues del 32.1% que representó en 1973, pasó al 39.2% en 1975. (Véase el cuadro 18.)

/Cuadro 17

Cuadro 17

MEXICO: VALORES TOTAL Y AGREGADO E INSUMOS IMPORTADOS POR LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION, 1970 A 1975

	Millones de dólares						Tasas anuales de crecimiento					
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1971	1972	1973	1974	1975	1970-1975
Valor total exportado	218.8	270.0	426.2	651.2	1 032.9	1 020.6	23.4	57.9	52.8	58.6	-1.2	36
Valor agregado	80.5	104.4	174.4	286.4	464.0	467.9	29.7	67.1	64.1	62.0	0.8	42
Insumos importados	138.3	165.6	251.7	364.8	568.9	552.6	19.7	52.0	44.9	55.9	-2.9	33
Valor agregado como porcentaje del valor total	36.8	38.7	40.9	44.0	44.9	45.8	5.2	5.7	7.6	2.8	2.0	4.5
Número de plantas	120			257	455	454						

Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

/Cuadro 18

Cuadro 18

MEXICO: RELACION ENTRE EL VALOR AGREGADO DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA Y LA EXPORTACION DE MANUFACTURAS, 1970 A 1975

(Millones de dólares)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Exportación de bienes	128.3	1 363.4	1 665.3	2 070.5	2 850.0	2 858.6
Valor agregado sobre exportación de bienes	6.3	7.7	10.5	13.8	16.3	16.4
Exportación de manufacturas				893.1	1 507.9	1 193.6
Valor agregado sobre exportación de manufacturas				32.1	30.8	39.2
Valor agregado por la industria maquiladora	80.5	104.4	174.5	286.4	464.0	467.9

/El número

El número de plantas maquiladoras se elevó de 120 en 1970 a 455 en 1974, y experimentó una ligera reducción en 1975 situándose en 454. La ocupación mexicana generada se elevó de 20 000 a 76 000 personas entre iguales años, mostrando una brusca caída en 1975 (11.5%), cuando se emplearon poco más de 67 000 personas. (Véase el cuadro 19.) Se estima que alrededor del 85% de dicha fuerza de trabajo está constituida por mujeres jóvenes (entre 16 y 22 años) sin experiencia previa que, en general, sólo han completado su educación primaria.[2/]

En 1970 la ocupación en esta actividad representaba casi un tercio de la generada por toda la industria de transformación ubicada en los municipios fronterizos y un sexto de la población femenina activa existente en los mismos. Si se dispusiera de cifras para 1974 se comprobaría que estas proporciones se han elevado bastante en virtud del ya referido aumento del empleo.

La productividad por operario es en México casi sin excepción, superior a la registrada en los Estados Unidos en ocupaciones afines.[3/] En años recientes las maquiladoras han venido sustituyendo significativamente al personal medio y directivo norteamericano por nacionales.

Si se juzga el tamaño medio de establecimiento maquilador por el número de personas ocupadas, éste casi no varió entre 1970 y 1974 (alrededor de 167 personas por establecimiento) aunque, como se verá luego, existen marcadas diferencias según la rama industrial a la que se dediquen. La contracción ocurrida en 1975, ligada a la depresión de la economía del país vecino, al afectar e inclusive determinar el cierre principalmente de empresas ligadas a las ramas alimenticia y de artículos eléctricos y electrónicos --que son las que en general predominan en establecimientos mayores-- determinó también que se redujera a 148 el número de operarios promedio por planta.

2/ En el proceso de selección de postulantes se pone énfasis en la habilidad manual, en la vista y en la salud, también se considera el nivel general de cultura y la presentación personal. En una planta de 957 personas cuya postulación fue rechazada, 241 lo fueron por problemas de vista, 152 por falta de facilidad manual, 150 por el bajo nivel educacional y 130 por apariencia. Información obtenida del informe preliminar de la CEPAL Towards an Evaluation of International Subcontracting Activities in Developing Countries, Wolfgang König, septiembre, 1975.

3/ Ibid.

/Cuadro 19

Cuadro 19

MEXICO: NUMERO DE EMPRESAS Y OCUPACION DE LAS PLANTAS MAQUILADORAS DE EXPORTACION, POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 1974 Y 1975

	1974					1975				
	No. de establecimientos	%	Personal ocupado	%	Personal ocupado por empresa	No. de establecimientos	%	Personal ocupado	%	Personal ocupado por empresa
Total	455	100.0	75 977	100.0	167	454	100.0	67 214	100.0	148
Municipios fronterizos	429	94.3	71 125	93.6	166	418	92.1	62 145	92.5	149
Alimentos	13	2.9	1 523	2.0	117	11	2.4	1 579	2.3	144
Calzado y prendas de vestir	111	24.4	12 889	17.0	116	111	24.4	12 672	18.8	114
Muebles de madera y metal	17	3.7	1 367	1.8	80	10	2.2	888	1.3	89
Maquinaria material y equipo de transporte	22	4.8	2 263	3.0	103	29	6.4	2 810	4.2	97
Artículos eléctricos y electrónicos	189	41.5	47 174	62.1	250	179	39.4	38 977	58.0	218
Otras industrias manufactureras	71	15.6	4 458	5.9	63	69	15.2	3 405	5.1	49
Servicios	6	1.3	1 451	1.9	242	9	2.0	1 814	2.7	201
Municipios del interior	26	5.7	4 852	6.4	187	36	7.9	5 069	7.5	141
Calzado y prendas de vestir	6	1.3	438	0.6	73	9	2.0	1 000	1.5	111
Maquinaria, material y equipo de transporte	3	0.7	498	0.7	166	3	0.7	560	0.8	187
Artículos eléctricos y electrónicos	5	3.3	3 798	5.0	253	18	4.0	3 399	5.1	189
Otras industrias manufactureras	2	0.4	118	0.2	59	6	1.3	110	0.2	18

Fuente: SIC, Dirección General de Estadística, Boletín de Estadísticas Industriales.

A partir del Reglamento del párrafo 3° del Artículo 321 del Código Aduanero Mexicano que permite la instalación de maquiladoras en el resto del territorio nacional y las faculta, al mismo tiempo, a vender su producción en el país cuando es sustitutiva de importaciones, y previo pago de los aranceles correspondientes a las importaciones que utilizaron como insumos, comenzaron a establecerse, si bien en medida modesta, maquiladoras fuera de la franja fronteriza.

De las 454 plantas maquiladoras que operaron en 1975, el 92% se localizaba en los municipios fronterizos y el 7.9% en el interior del país representando un leve cambio respecto a la situación de 1974, año en que el 94.3% de las 455 plantas existentes estaban ubicadas en la frontera. (Véase de nuevo el cuadro 19.)

Entre las diferentes actividades que desarrolla la industria maquiladora de exportación, la circunscrita a artículos eléctricos y electrónicos tiene mayor peso, tanto en la frontera como en el interior; representa más de las dos quintas partes de los establecimientos de todo tipo instalados en el país. Además registra el promedio de empleados por planta más alto (218 en la frontera y 189 en el interior), mientras el promedio general por planta en la zona fronteriza es de 149 y en el interior de 141. Esto explica por qué en conjunto esta rama proporciona más de las tres quintas partes del total de empleo generado por toda la industria maquiladora: 58% en la frontera y 5.1% en el interior.

Siguen en importancia las empresas maquiladoras de calzado y prendas de vestir. Con 111 plantas en la frontera y 9 en el interior representan la cuarta parte del total nacional de plantas, y con un promedio de 114 empleados por planta en la zona fronteriza y 111 en el interior del país ocupan a un quinto del total de mano de obra empleada por la industria maquiladora en 1975.

Finalmente, en las distintas actividades de la industria maquiladora se aprecian marcadas diferencias en cuanto al tamaño de las empresas, medido por el promedio de empleados de planta. En la frontera este

/promedio

promedio oscila entre los 218 de las empresas maquiladoras de artículos eléctricos y electrónicos y 49 en las actividades clasificadas como "otras manufacturas", en tanto que en el interior del país este rango oscila de 187 a 18, respectivamente. Cabe mencionar la gran fluctuación que este promedio acusa en las empresas maquiladoras de maquinaria, material y equipo de transporte, dependiendo si están localizadas en la frontera o en el interior del país, ya que estas últimas ocupan en promedio el doble de personal que las ubicadas en la zona fronteriza (97 y 187 respectivamente). Esta variación podría explicarse parcialmente por la marcada disparidad que existe entre los salarios promedio de la zona fronteriza y los del interior, lo que conduciría a establecer en esta última región a las actividades que precisan de una mano de obra más numerosa.[4/]

De las actividades que en 1975 desarrolló la industria maquiladora de exportación, destacan las empresas productoras de artículos eléctricos y electrónicos (64.8% del valor agregado total de la industria en su conjunto). Siguen en importancia las empresas maquiladoras de calzado y prendas de vestir (15.3%); el resto (19.1%) está distribuido en la forma siguiente: maquinaria, material y equipo de transporte no eléctrico (7.4%); otras manufacturas (6.1%); muebles y sus partes de madera y metal (2.4%); servicios (2.2%), y alimentos (1.8%). Conviene subrayar la gran importancia de las dos ramas mencionadas en primer término, que en conjunto participan de las cuatro quintas partes del valor agregado total. (Véase el cuadro 20.)

Analizando el valor exportado total en relación con los insumos importados que utilizó esta industria, se aprecia que en general estos últimos representan entre 60% y 70% del valor bruto de su producción, con la notable excepción de actividades como servicios y maquilación de muebles de madera y metal, que generan un valor agregado muy superior por unidad producida (o lo que es lo mismo, requieren de menos importaciones). Estas últimas actividades que participaron del 2.2% y del 2.4% del valor

4/ Por ejemplo, mientras el salario mínimo en Oaxaca es de 34.80 pesos en Baja California es de 99.80 (1976). Datos obtenidos de la revista Expansión, Año VIII, Vol. VIII, No. 190, 26 de mayo de 1976, pág. 9.

/Cuadro 20

Cuadro 20

MEXICO: ESTRUCTURA DE GASTOS DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION, POR RAMAS Y POR REGIONES, 1975

(Porcentajes)

	Segun tipo de gasto						Según ramas y regiones					
	Valor total exportado	Insumos importados	Valor agregado				Valor total exportado	Insumos importados	Valor agregado			
			Total	Insumos nacionales	Sueldos y salarios	Otros gastos			Total	Insumos nacionales	Sueldos y salarios	Otros gastos
Total	100.0	68.4	31.6	1.0	19.1	11.5	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Alimentos	100.0	73.4	26.6	1.1	14.8	10.7	2.1	2.3	1.8	2.5	1.6	2.0
Calzado y prendas de vestir	100.0	65.7	34.3	1.8	23.4	9.1	14.1	13.5	15.3	26.4	17.2	11.2
Muebles y sus partes de madera y metal	100.0	30.5	69.5	6.9	26.4	36.2	1.1	0.5	2.4	8.1	1.5	3.5
Maquinaria, material y equipo de transporte, excepto eléctrico	100.0	62.2	37.8	3.0	17.5	17.3	6.2	5.6	7.4	19.6	5.6	9.3
Maquinaria y art. eléctricos y electrónicos	100.0	71.2	28.8	0.5	18.8	10.5	71.0	73.9	64.8	38.4	66.2	64.7
Otras industrias manufactureras	100.0	59.6	40.4	0.5	20.6	19.3	4.7	4.1	6.1	2.6	5.1	8.0
Servicios	100.0	10.9	89.1	2.8	67.2	19.1	0.8	0.1	2.2	2.4	2.8	1.3
Municipios fronterizos	100.0	69.3	30.7	0.6	19.0	11.1	93.1	94.3	90.3	55.0	92.7	89.3
Alimentos	100.0	73.4	26.6	1.1	14.8	10.7	2.1	2.3	1.8	2.5	1.6	2.0
Calzado y prendas de vestir	100.0	65.6	34.4	1.5	23.6	9.3	13.2	12.7	14.4	21.6	16.3	10.6
Muebles y sus partes de madera y metal	100.0	30.5	69.5	6.9	26.4	36.2	1.1	0.5	2.4	8.1	1.5	3.5
Maquinaria, material y equipos de transporte, excepto eléctrico	100.0	68.2	31.8	0.5	17.1	14.2	5.4	5.3	5.4	2.6	4.8	6.6
Maquinaria y art. eléctricos y electrónicos	100.0	72.1	27.9	0.2	17.6	10.1	65.9	69.3	58.2	15.5	60.7	57.6
Otras industrias manufactureras	100.0	59.9	40.1	0.5	20.5	19.1	4.6	4.1	5.9	2.4	5.0	7.7
Servicios	100.0	10.9	89.1	2.8	67.2	19.1	0.8	0.1	2.2	2.4	2.8	1.3
Municipios del interior	100.0	55.8	44.2	6.1	20.2	17.9	6.9	5.7	9.7	45.0	7.3	10.7
Calzado y prendas de vestir	100.0	66.9	33.1	5.2	19.8	8.1	0.9	0.8	0.9	4.8	0.9	0.6
Maquinaria, material y equipo de transporte, excepto eléctrico	100.0	23.9	76.1	19.3	19.7	37.1	0.8	0.3	2.0	17.0	0.8	2.7
Maquinaria y art. eléctricos y electrónicos	100.0	59.4	40.6	4.2	20.3	16.1	5.1	4.5	6.6	23.0	5.5	7.1
Otras industrias manufactureras	100.0	44.2	55.8	2.8	21.2	31.8	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.3

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales.

agregado total de la actividad maquiladora, sólo demandaron el 0.1% y 0.5%, respectivamente, del total de insumos importados por toda la actividad maquiladora. Esto se comprueba también al considerar el valor total exportado por estas ramas como 100%;en los servicios sólo el 10.9% de ese valor son insumos importados (891.% es valor agregado), en tanto que para las empresas de muebles de madera y metal el 30.5% son insumos importados y el resto (69.5%) es valor agregado.

En contraste con lo anterior, las empresas productoras de artículos eléctricos y electrónicos, que según se señaló participan del mayor porcentaje del valor agregado (64.8%), consumen una cuota más elevada de materias primas importadas (73.9%). (Véase de nuevo el cuadro 20.)

Al analizar las empresas maquiladoras establecidas en los municipios fronterizos, y las ubicadas en el interior del país, se aprecia, por un lado, que las actividades más importantes en cuanto a creación relativa de valor agregado en la frontera (servicios y muebles de madera y metal, junto con alimentos), no se encuentran en el interior del país y, por otro, que todas las ramas existentes operan con menores requerimientos de insumos importados, en particular las productoras de maquinaria, material y equipo de transporte. Además, como se observa en el cuadro 21, del valor agregado por el total de la industria maquiladora en 1975, 90.3% se genera en los municipios fronterizos y 9.7% en el interior del país, en parte debido a que antes de 1973 las maquiladoras sólo podían establecerse en las zonas fronterizas, aunque podría ser indicativo también de cierta reticencia de los empresarios extranjeros a utilizar esta nueva ubicación.

Tal como ocurre a nivel nacional, tanto en la frontera como en el interior del país, la actividad más importante es la producción de artículos eléctricos y electrónicos, ya que del valor agregado que se genera en los municipios fronterizos o en el interior, cerca de las dos terceras partes pertenecen a este tipo de empresas.

/Cuadro 21

Cuadro 21

MEXICO: APORTE DE LA ACTIVIDAD MAQUILADORA A LA EXPORTACION TOTAL Y DE MANUFACTURAS Y SU INCIDENCIA EN LA IMPORTACION, 1970 A 1975

(Millones de dólares)

	Importación		Valor a/		Exportación total de bienes c/	Saldo en cuenta corriente (negativo)	Exportación de manufacturas	(1/2)	(1/3)	(3/5)	(3/7)	(4/3)	(4/5)	(4/7)	(4/6)
	Temporal por maquiladoras a/	Total de bienes b/	Bruto exportado y maquiladoras	Agregado por maquiladoras											
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)
1970	138.3	2 326.8	818.8	80.5	1 281.3	945.9		5.9	63.2	17.1		36.8	6.3		8.5
1971	165.6	2 254.0	270.0	104.4	1 363.4	726.4		7.3	61.3	19.8		38.7	7.7		14.4
1972	251.7	2 717.9	426.2	174.5	1 665.3	761.5		9.3	59.1	25.6		40.9	10.5		22.9
1973	364.8	3 813.4	651.2	286.4	2 070.5	1 175.4	893.1	9.6	56.0	31.5	72.9	44.0	13.8	32.1	24.4
1974	568.9	6 056.7	1 032.9	464.0	2 850.0	2 558.1	1 507.4	9.4	55.1	36.2	68.5	44.9	16.3	30.8	18.1
1975	552.6	6 580.2	1 020.6	467.9	2 858.6	3 643.4	1 193.6	8.4	54.2	35.7	85.5	45.8	16.4	39.2	12.8

Fuente: México: Notas para el estudio económico de América Latina, 1975 (CEPAL/MEX/76/7), febrero de 1976.

a/ Tomado del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

b/ Excluye la importación temporal de maquiladoras.

c/ Excluye la exportación de maquiladoras.

/Se aprecia

Se aprecia una diferencia importante entre la composición del valor exportado de las maquiladoras de la frontera y las del interior del país. En las fronterizas éste se descompone en 69.3% de insumos importados y 30.7% de valor agregado, en tanto que en las del interior en 55.8% y 44.2% respectivamente. La diferencia se debe a que las maquiladoras del interior del país emplean relativamente más insumos nacionales (6.1% de su valor total exportado) que las empresas de la frontera (1.0%), además que el porcentaje del rubro "otros gastos" (otra vez con con respecto al valor total exportado) es también más alto en el interior (17.9%) que en la zona fronteriza (11.5%).

La importancia de las actividades que se realizan en el interior del país, en cuanto a la incorporación de insumos nacionales, se advierte por el alto porcentaje que de ellos utilizan (45%), no obstante participan sólo del 9.7% del valor agregado por toda la industria maquiladora de exportación. (Véase de nuevo el cuadro 20.)

Por otra parte, al analizar la participación de los insumos nacionales dentro del valor exportado total de cada rama de actividad, se observa que en general las maquiladoras del interior poseen porcentajes más altos que las empresas fronterizas, destacándose en el interior del país las maquiladoras de maquinaria, material y equipo de transporte con 19.3% y en la frontera, las de muebles de madera y metal con 6.9%. Por último, debe señalarse que, del total de insumos nacionales empleados por toda la industria maquiladora, las empresas de maquinaria y artículos eléctricos y electrónicos ubicadas en el interior del país, registran el mayor porcentaje (23%), seguidas por las maquiladoras de calzado y prendas de vestir de la frontera (21.6%), de dicho total.

4. Aporte al balance de pagos

Dadas las características de las empresas maquiladoras de exportación, todos los pagos que ellas efectúan por el uso de factores económicos nacionales, significan un ingreso de divisas para el país. De esta forma,

/el valor

el valor agregado por el total de las empresas maquiladoras ha de considerarse en rigor como el aporte de esta industria al balance de pagos.[5/] Ello estaría implicando que esas divisas que ingresan por concepto de remuneraciones al personal mexicano quedarían todas en el país, pero no ocurre así. En efecto, estimaciones muy burdas indican que alrededor del 60% de esos ingresos son gastados por los trabajadores al otro lado de la frontera.[6/]

En el balance de pagos de México, además del rubro correspondiente a valor agregado por maquiladoras aparece otro referente a transacciones fronterizas tanto del lado de los débitos como en el de los créditos, que naturalmente no cubre sólo los gastos de trabajadores de maquila en los Estados Unidos sino todos los que en ambos sentidos realizan mexicanos y norteamericanos en las zonas fronterizas. Se consignan a continuación las cifras pertinentes del balance de pagos.

	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Valor agregado maquiladoras	80.09	101.9	164.7	277.6	443.5	445.9
Transacciones fronterizas						
Créditos	878.9	966.9	1 057.0	1 207.7	1 372.9	1 518.8
Débitos	585.0	612.5	649.3	695.0	812.9	933.6
Saldo	293.9	354.4	407.7	512.7	560.0	585.2

Fuente: México: Notas para el Estudio Económico Anual de América Latina, 1975 (CEPAL/MEX/76/7/Rev.1).

5/ Cabe hacer la salvedad que esto no sería absolutamente cierto en la medida en que los factores utilizados hayan sido desplazados desde otras actividades de exportación o sustitutivas de importaciones, sin embargo, por la especial imposición de la mano de obra que ocupan (90% de mujeres jóvenes, la mayoría sin experiencia previa), esta aseveración no estaría alejada de la realidad.

6/ Expansión, op. cit., pág. 8

/Como se

Como se deduce de las cifras anteriores, el aumento sostenido del valor agregado por las maquiladoras entre 1970 y 1975 (tasa anual de 27% para todo el período, no obstante el estancamiento de 1975) no significó un crecimiento desproporcionado de los débitos por concepto de transacciones fronterizas ya que, inclusive, el saldo positivo que obtiene México por este concepto se incrementó también en igual período (de 294 a 585 millones de dólares).

Mayores elementos de juicio acerca del aporte de esta actividad se obtienen al comparar su contribución en divisas (valor agregado) con el que representa la exportación de manufacturas que realiza la actividad fabril (no maquiladora). En 1973 esta relación era del 32.1% y se elevó a casi 40% en 1975. (Véase de nuevo el cuadro 18.)

Como se puede observar en el cuadro 21 y sólo con el fin de dar una idea del volumen de mercancías que las maquiladoras manejan, es interesante anotar que la importación temporal de esta industria representó en 1975 casi el 10% de la importación total de bienes y que sus ventas brutas al exterior significaron el 35.7% de las exportación total de bienes y el 85.5% de la de manufacturas.

Pasando al análisis de la exportación de manufacturas por ramas de actividad, se advierte que en 1974 el valor agregado por las maquiladoras de maquinaria y artículos eléctricos y electrónicos fue de 218 millones de dólares. Este monto quintuplica el correspondiente a la exportación de este tipo de bienes (37.9 millones de dólares) realizada por todas las empresas nacionales de esta rama (no maquiladora).

Con respecto a esta relación, cabe agregar que mientras la industria maquiladora de artículos eléctricos y electrónicos aporta las dos terceras partes del valor agregado de toda la industria maquiladora, las ventas externas de este tipo de productos sólo alcanzan el 4.8% de la exportación total de manufacturas realizadas por el resto de las empresas fabriles del país.

/En el cuadro

En el cuadro 22 se pone claramente en evidencia la diferente composición por ramas que presenta la exportación de manufacturas mexicanas en que los tres rubros de mayor significación son, en orden decreciente: "otras industrias manufactureras", "maquinaria, material y equipo de transporte", "calzado y prendas de vestir", y medidas por su valor agregado las que realizan las maquiladoras: "maquinaria y artículos eléctricos y electrónicos" a una gran distancia "calzado y prendas de vestir" y, finalmente, "otras industrias".

5. Consideraciones finales

Después de cumplida una década de la puesta en marcha del Programa de Integración Fronterizo se advierten algunos resultados de signo positivo. Entre otros la creación de aproximadamente 80 000 plazas de empleo, la capacitación de esta fuerza laboral y el ingreso generado por concepto de sueldos y salarios que superó los 450 millones de dólares anuales y representaron en términos de disponibilidad de divisas el 16% de las exportaciones totales que realiza el país y el 40% de las ventas externas de productos manufacturados.

Los cambios graduales en la legislación han tendido a favorecer aún más el desarrollo de esta actividad y a mantener su ventaja relativa en el mercado norteamericano; se estudian en la actualidad incentivos adicionales que podrían ir desde la aplicación de normas flexibles para la Ley Federal del Trabajo y el otorgamiento de Certificados de Devolución de Impuesto (CEDIS) hasta la exención del pago del 4% sobre ingresos mercantiles a que están obligadas en la actualidad.

Por otro lado, han surgido factores de signo contrario, entre otros, los agudos problemas laborales suscitados en 1975 por el cierre o traslado de maquiladoras, acentuados por la relativa facilidad con que los empresarios pueden despedir personal;[7/] por otro lado, el control casi absoluto de los extranjeros sobre la industria maquiladora de la frontera, ha tenido influencia decisiva en el tipo de desarrollo que se ha venido gestando en la zona, con una acentuada dependencia externa y muy poco

7/ La Ley exige una indemnización de un mes para los trabajadores temporarios y de 3 meses para los permanentes; el trabajador despedido no cuenta con seguro de desempleo ni otro tipo de ayuda estatal.

/Cuadro 22

Cuadro 22

MEXICO: PARTICIPACION DE LA ACTIVIDAD MAQUILADORA EN LA EXPORTACION A NIVEL DE RAMAS INDUSTRIALES, 1974 a/

(Millones de dólares)

	Exportaciones brutas de maquiladoras (1)	Valor agregado por maquiladoras (2)	Exportación de manufacturas b/ (3)	(1/3) (4)	(2/3) (5)
Total	864.8	310.2	789.8	109.5	39.3
Alimentos	13.0	4.7	66.9	19.4	7.0
Calzado y prendas de vestir	115.6	41.9	168.0	68.8	24.9
Muebles de madera y metal	13.0	8.4	12.8	101.6	65.6
Maquinaria, material y equipo de transporte	42.6	15.4	212.5	20.0	7.2
Maquinaria y artículos eléctricos y electrónicos	621.3	218.0	37.9	1 639.3	575.2
Otras industrias manufactureras c/	59.3	21.8	291.7	20.3	7.5

Fuente: Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística, Boletín de Estadísticas Industriales, septiembre de 1975.

a/ Las cifras de este cuadro no son comparables con las del cuadro anterior.

b/ Cifras contenidas en el primer capítulo del presente estudio.

c/ Se excluyen las maquiladoras de servicios.

/integrado

integrado a la economía del resto del país. En fin, se han visto frustradas las expectativas del gobierno en cuanto a que el programa repercutiría de alguna manera significativa en la industria nacional y redundaría en una utilización más intensa de recursos naturales nacionales. En este último sentido sólo se han producido pequeños avances, dado que el proceso de ensamblaje en la frontera constituye sólo una parte de una operación multinacional más amplia, y las decisiones respecto a las fuentes de materias primas emanan de las casas matrices y no tienen por qué guardar relación con las prioridades del desarrollo mexicano. El transporte tampoco se ha beneficiado en la medida deseable del crecimiento de esta actividad, ya que la mayoría de los cargamentos son trasladados hasta la frontera por medios aéreos y terrestres norteamericanos.

En vista de los problemas laborales que han afectado en años recientes a las maquiladoras y que significaron en 1975 un despido de más de 9 000 trabajadores, los representantes sindicales están pugnando para que: a) el período de empleo provisional sea extendido de 30 a 90 días; b) durante épocas de contracción de la demanda se reduzca la jornada de trabajo para evitar el despido de trabajadores, y c) la Ley Federal del Trabajo se interprete de manera uniforme en toda la industria maquiladora.

Los diez años de operación de las maquiladoras coincidieron con un claro período de despegue de la industria manufacturera nacional. Este importante hecho, unido a la falta de irradiación de los efectos de esta actividad y a su inestable aporte ocupacional, han inducido a las autoridades mexicanas a pensar en la formulación de nuevas disposiciones de política para reorientar el funcionamiento de esta industria. Uno de los objetivos básicos de la nueva concepción implicaría que las maquiladoras deberían transformarse gradualmente en industrias de ensamble que incorporen un mayor volumen de bienes intermedios nacionales, cuya producción ya se ha desarrollado en el país.[8/]

8/ Declaraciones de José López Portillo, Presidente electo de la República para el período 1976-1982, señalan que "hay que programar un esfuerzo nacional para desarrollar en la frontera nuestra propia industria, que dependa de nuestras decisiones y esté más en armonía con nuestros intereses". Véase Revista Expansión, op. cit., pág. 11.

IV. FACTORES RELACIONADOS CON LA OFERTA DE MANUFACTURAS PARA LA EXPORTACION

1. Aspectos generales

Este capítulo se refiere en primer lugar a las características generales de la producción manufacturera exportable analizadas desde el punto de vista de las empresas que la generan, para tocar luego el tema de las principales variables que influyen en el flujo exportable. En seguida se hace referencia a los problemas que desde el prisma del sector productivo impiden alcanzar mayores niveles de exportaciones industriales. Finalmente se desglosan con mayor detalle estos aspectos, referidos a las ramas imprenta y editorial, textil, vestuario y calzado, química y metalmecánica, para referirse, por último, al sector automotriz. La selección de estos rubros obedece tanto a la importancia que tienen o han venido adquiriendo en el total de exportaciones manufactureras como a la necesidad de cubrir un espectro amplio de problemas de industrias de características tecnicoeconómicas muy diferentes.

Para su elaboración se contó con información suministrada por el IMCE --derivada de las encuestas que regularmente realiza esta institución entre el sector exportador-- así como con los resultados de las entrevistas llevadas a cabo por la CEPAL entre un grupo de empresas de cada una de las ramas aludidas.

Aunque se pone énfasis en los aspectos relacionados con la oferta, no deben perderse de vista los hechos que se destacaron en el capítulo II con relación a la estructura de las exportaciones según productos y sus cambios y las variaciones en su destino, ni lo expresado con respecto a la diversificación por productos. Ello es así porque las características y problemas de la producción exportable están muy influidos por las modalidades y dinámica de la demanda que está llamada a atender. Además, la creciente participación en dicha producción de las empresas transnacionales reduce en cierta medida la ponderación de factores internos, porque la creación o la ampliación de su capacidad productiva exportable está influida en grado determinante por decisiones de sus casas matrices de acuerdo con las políticas de integración de producciones entre varios países.

/2. Características

2. Características de la industria exportadora

Llama la atención en primer lugar la forma desigual en que se reparte la exportación según el tamaño de empresa que participa en ella. De una muestra de 599 empresas exportadoras de manufacturas[1/] relativa a 1974, catorce --que representan el 2.3% del total, con ventas al exterior mayores de 100 millones de pesos-- efectuaron el 42% de las exportaciones. En el extremo opuesto se sitúan 524 empresas (con ventas menores a 25 millones de pesos), es decir, el 88% de los establecimientos encuestados, con 27% de las exportaciones. (Véase el cuadro 23.)

Los datos anteriores ponen de relieve el grado de concentración de la industria exportadora, polarizada en dos núcleos: uno pequeño constituido por grandes empresas exportadoras con un promedio de exportaciones anuales de 315 millones de pesos por empresa, y otro vasto sector de empresas pequeñas, cuyo promedio de exportaciones apenas supera los 3 millones de pesos.

Si se analiza, por otro lado, la importancia de las exportaciones dentro de las ventas totales que realizan las empresas industriales, es decir el grado en que se "especializan" en exportar, surgen dos observaciones. En primer término, su moderada incidencia y, en segundo, las sensibles diferencias que se presentan a este respecto por ramas.

A nivel global, la relación entre exportaciones y ventas totales de las empresas es de sólo un 13%. Se observa, en cambio, una mayor especialización a nivel de ramas. Por ejemplo, en la industria tradicional los coeficientes están por encima de la media (alimenticia 38%, textil 35%, ropa 15%) en tanto que en la industria intermedia y metalmecánica ocurre en general, lo opuesto. (Véase el cuadro 24.) Este hecho podría parecer contradictorio con lo señalado antes respecto a que estas ramas, y en particular la última, son las que han experimentado el crecimiento más intenso dentro de las ventas externas de manufacturas. La explicación de ello estaría dada por los niveles casi irrelevantes que tenía la exportación de estos productos al comienzo del período analizado, así como por el hecho

1/ Encuesta antes referida elaborada en 1975 por el Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

/Cuadro 23

Cuadro 23

MEXICO: DISTRIBUCION DE LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS POR TAMAÑO DE EMPRESA, 1974

(Porcentajes)

Estratos según el valor de las exportaciones	Número de empresas	Exportaciones	Ventas
Total	100.0	100.0	100.0
Mayores de 100 millones de pesos	2.3	42.4	33.2
De 75 a menos de 100 millones de pesos	1.0	5.5	4.3
De 50 a menos de 75 millones de pesos	2.3	9.7	5.8
De 25 a menos de 50 millones de pesos	6.7	15.7	14.7
Menos de 25 millones de pesos	87.7	26.7	42.0

Fuente: CEPAL, con base en una encuesta del Instituto Mexicano de Comercio Exterior, (IMCE).

/Cuadro 24

Cuadro 24

MEXICO: COEFICIENTES DE EXPORTACIONES SOBRE VENTAS

(Porcentajes)

	Total	Exportaciones				
		De más de 100 millones	De 75 a 100 millones	De 50 a 75 millones	De 25 a 50 millones	De menos de 25 millones
Total	13.4	18.2	17.1	22.4	14.3	8.5
Alimentos	37.5	-	-	71.3	41.6	25.8
Bebidas	3.6	-	-	55.0	2.0	4.0
Textiles	34.7	65.7	15.0	81.3	29.8	16.8
Vestuario y calzado	14.6	45.0	-	-	19.7	8.8
Imprenta	17.4	-	21.0	-	23.3	15.4
Química	15.3	75.0	87.6	-	32.7	6.1
Minerales no metálicos	12.2	35.0	-	--	11.8	8.3
Productos metálicos	9.3	12.0	-	-	12.7	7.3
Maquinaria en general	15.0	75.0	12.0	-	62.3	7.8
Maquinaria eléctrica	10.7	--	10.0	63.2	10.8	7.9
Maquinaria de transporte	12.8	14.5	24.0	3.6	27.3	7.4
Diversos	12.9	40.0	-	-	-	7.2

Fuente: CEPAL, con base en una encuesta del Instituto Mexicano de Comercio Exterior, (IMCE).

/de que

de que muchos de los rubros surgieron al amparo de concesiones convenidas en la ALALC. La escasa proporción de las exportaciones en la producción de estas ramas en relación con la que ostentan algunos rubros de la industria tradicional sería indicativa, en cambio, del destino fundamentalmente sustitutivo de importaciones de las nuevas capacidades productivas que se han ido agregando, en contraposición con lo que ocurre en rubros como textiles, vestuario y calzado, donde las posibilidades de reemplazo de importaciones son mínimas y las adiciones de capacidad se encuentran mucho más ligadas a la exportación.

Con referencia al origen del capital de las empresas, se estima que para 1975 un 55% de las exportaciones fueron efectuadas por transnacionales y el resto por firmas mexicanas. (Véanse los cuadros 25 y 26.)

Al analizar la participación de las empresas por sector de origen se advierte que aunque en la industria tradicional, la de las empresas transnacionales es la más reducida (15%) --ya que la textil, que es la de mayor peso, es en un 99% nacional-- en la rama de bebidas el capital extranjero es mayoritario (68%) y también interviene en medida importante en las de ropa y calzado y alimentos. En el resto de las ramas consideradas tradicionales, dado su carácter artesanal y predominio de la pequeña y mediana industria, la participación de las empresas transnacionales es reducida.

En la rama metalmecánica que ha sido la más dinámica como exportadora de manufacturas, las empresas transnacionales participan con el 78% del total de las ventas externas generadas por estas industrias asumiendo mayor peso en las empresas productoras de equipo de transporte (85%), maquinaria en general (78%) y maquinaria eléctrica (71%).

En las empresas productoras de bienes intermedios el porcentaje de exportaciones generadas por las transnacionales también es alto (70%), sobresaliendo la industria química donde un 91% de las ventas al exterior corresponden a las multinacionales.

/Cuadro 25

Cuadro 25

MEXICO: PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LA EXPORTACION DE MANUFACTURAS, 1975

(Porcentajes)

	Total	Transnacionales	Nacionales
Total	100.0	55.4	44.6
Tradicionales	100.0	14.9	85.1
Alimentos	100.0	26.7	73.3
Bebidas	100.0	67.5	32.5
Textiles	100.0	1.3	98.7
Vestido y calzado	100.0	31.4	68.6
Madera	100.0	7.5	92.5
Muebles	100.0	8.9	91.1
Cuero	100.0	3.3	96.7
Intermedias	100.0	70.0	30.0
Papel	100.0	3.3	96.7
Caucho	100.0	76.2	23.8
Química	100.0	91.2	8.8
Derivados de petróleo	100.0	100.0	-
Minerales no metálicos	100.0	8.5	91.5
Metalmecánicas	100.0	77.7	22.3
Productos metálicos	100.0	43.5	56.5
Maquinaria en general	100.0	77.5	22.5
Maquinaria eléctrica	100.0	71.4	28.6
Maquinaria de transporte	100.0	84.7	15.3
Otras	100.0	61.1	38.9
Imprenta	100.0	50.1	49.9
Diversas	100.0	77.3	22.7

Fuente: Estimaciones a base de informaciones suministradas por el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), y la categoría de empresas transnacionales a base de una muestra utilizada para la elaboración de un estudio sobre transnacionales realizado conjuntamente por CONACYT/CIDE.

/Cuadro 26

Cuadro 26

MEXICO: EXPORTACIONES MANUFACTURERAS CLASIFICADAS POR RAMA DE ACTIVIDAD Y POR CATEGORIA DE EMPRESAS TRANSNACIONALES O MEXICANAS, SEGUN UNA MUESTRA REPRESENTATIVA, 1975 a/

Rama CIIU	Exportaciones: Millones de pesos: Total	Exportaciones: Millones de pesos: Transnacionales	Exportaciones: Millones de pesos: Mexicanas	Exportaciones: Estructura (%): Total	Exportaciones: Estructura (%): Transnacionales	Exportaciones: Estructura (%): Mexicanas	Empresas exportadoras: Número: Total	Empresas exportadoras: Número: Transnacionales	Empresas exportadoras: Número: Mexicanas	Empresas exportadoras: Estructura (%): Total	Empresas exportadoras: Estructura (%): Transnacionales	Empresas exportadoras: Estructura (%): Mexicanas	Promedio de exportaciones por empresa (millones de pesos): Total	Promedio de exportaciones por empresa (millones de pesos): Transnacionales	Promedio de exportaciones por empresa (millones de pesos): Mexicanas
Total	10 146.4	5 612.2	4 534.2	100.0	55.4	44.6	578	197	381	100.0	34.1	65.9	17.6	25.9	11.9
20 Alimentos	496.4	132.4	364.0	100.0	26.7	73.3	28	8	20	100.0	28.6	71.4	17.7	16.6	18.2
21 Bebidas	281.0	189.8	91.2	100.0	67.5	32.5	19	7	12	100.0	36.9	63.1	14.8	27.1	7.6
23 Textiles	1 777.6	22.9	1 754.7	100.0	1.3	98.7	47	4	43	100.0	8.5	91.5	37.8	5.7	40.8
24 Vestuario y calzado	370.8	116.4	254.4	100.0	31.4	68.6	49	4	45	100.0	8.2	91.8	7.6	29.1	5.7
25 Madera	260.0	19.5	240.5	100.0	7.5	92.5	22	1	21	100.0	4.5	95.5	11.8	19.5	11.5
26 Muebles	14.6	1.3	13.3	100.0	8.9	91.1	10	1	9	100.0	10.0	90.0	1.5	1.3	1.5
27 Papel	68.8	68.8	-	100.0	100.0	-	4	4	-	100.0	100.0	-	17.2	17.2	-
28 Imprenta	462.9	231.7	231.2	100.0	50.1	49.9	41	13	28	100.0	31.7	68.3	11.3	17.8	8.3
29 Cuero	42.3	1.4	40.9	100.0	3.3	96.7	13	1	12	100.0	7.7	92.3	3.3	1.4	3.4
30 Caucho	87.5	66.7	20.8	100.0	76.2	23.8	8	3	5	100.0	37.5	62.5	10.9	22.2	4.2
31 Química	879.1	802.1	77.0	100.0	91.2	8.8	53	42	11	100.0	79.2	20.8	16.6	19.1	7.0
32 Derivados del petróleo	21.3	21.3	-	100.0	100.0	-	1	1	-	100.0	100.0	-	21.3	21.3	-
33 Minerales no metálicos	356.6	30.4	326.2	100.0	8.5	91.5	51	6	45	100.0	11.8	88.2	7.0	5.1	7.2
35 Productos metálicos	546.5	237.6	308.9	100.0	43.5	56.5	63	22	41	100.0	34.9	65.1	8.7	10.8	7.5
36 Maquinaria en general	676.0	523.8	152.2	100.0	77.5	22.5	47	22	25	100.0	46.8	53.2	14.4	23.8	6.1
37 Maquinaria eléctrica	400.1	285.6	114.5	100.0	71.4	28.6	35	21	14	100.0	60.0	40.0	11.4	13.6	8.2
38 Maquinaria de transporte	3 091.8	2 618.4	473.4	100.0	84.7	15.3	43	21	22	100.0	48.8	51.2	71.9	124.7	21.5
39 Diversas	313.1	242.1	71.0	100.0	77.3	22.7	44	16	28	100.0	36.4	63.6	7.1	15.1	2.5

a/ Estimaciones a base de informaciones suministradas por el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), y la categoría de empresa transnacional a base de una muestra utilizada para la elaboración de un estudio sobre transnacionales realizado conjuntamente por CONACYT/CIDE.

3. Variables fundamentales que afectan el nivel de la exportación de manufacturas

Si bien son muchas las variables que están presentes en el desarrollo de las exportaciones, algunas manifiestan mayor incidencia. Aunque es difícil circunscribir su campo de acción destacan las siguientes:

a) Incremento de las exportaciones asociado al crecimiento de la demanda interna

El caso más sobresaliente es el de las exportaciones de la rama de equipo de transporte que participan con una quinta parte del comercio exterior de manufacturas. Aquí la demanda interna vinculada a las exportaciones a través de la obligación de exportar fijada por los programas de producción, es el elemento que dinamiza el proceso y determina sus alcances.

Esta rama ha estado reglamentada desde principios de la década de los años sesenta por el Gobierno Federal, quien ha establecido que la operación de las empresas productoras de automóviles y camiones esté supeditada a programas de producción autorizados por la Secretaría de Industria y Comercio, cuyo monto está formado por una cuota básica[2/] y por una extracuota que depende del volumen de exportaciones o del grado de integración de cada una de las empresas.[3/] La composición de los programas de producción autorizados por el gobierno a las empresas de la industria terminal automotriz ha sufrido cambios sustanciales debido a que las cuotas básicas han permanecido inalteradas desde 1962, mientras la demanda interna de automóviles y camiones ha crecido con gran dinamismo. Si se compara la estructura de las cuotas de producción autorizadas para 1969 y 1975 se encuentra que mientras en el primer año el programa de producción dependía en un 78% de la cuota básica y sólo en un 12% de las extracuotas por

2/ Determinada por el decreto del 23 de agosto de 1962.

3/ Las exportaciones de las empresas terminales pueden estar compuestas por: automóviles y camiones; partes y piezas producidas por las propias empresas o por otros fabricantes, y cualquier otro producto cuya venta en el mercado exterior sea promovida por la empresa terminal. Para una explicación más amplia sobre el programa automotriz véase el punto 5 de este mismo capítulo.

/exportaciones

exportaciones, para 1975 la situación se invierte cubriendo la extracuota por exportaciones un 48% de los programas de producción y la básica sólo un 38%.

La correlación entre demanda interna y exportaciones --donde destaca como variable autónoma la primera-- deriva de un doble efecto. En los años en que la demanda interna de automóviles y camiones es sostenida, los incrementos en la producción para el consumo interno se traducen en mayores exportaciones. Sin embargo, si esta demanda pierde dinamismo, se afecta no sólo el crecimiento del producto generado por la rama, sino que además repercute sobre la balanza de pagos al disminuir el flujo de exportaciones. También cabría señalar que a medida que la industria automotriz ha ido diversificando las exportaciones con objeto de llenar los requerimientos que les fija el Estado, se amplían y difunden más tanto sus efectos positivos como los negativos, derivados de fluctuaciones en sus niveles de producción. Cabe agregar asimismo que para cumplir con las cuotas de exportación esta industria ha estado actuando como intermediaria de productos ajenos al sector. (Véase el cuadro 27.)

b) Incremento de las exportaciones derivado de una contracción de la demanda interna

Como consecuencia de la contracción del consumo, algunas ramas productoras han ampliado sus excedentes --el caso más notable es el de la industria textil-- que pueden ser realizados en el mercado externo gracias a los incentivos a la exportación que otorga el Estado. A este tipo de exportaciones corresponde aproximadamente una sexta parte de las de manufacturas y está compuesta en especial por textiles de fibras naturales. En este caso, el deterioro del consumo interno de fibras naturales debido a la preferencia creciente por fibras artificiales ha permitido acumular excedentes exportables.

Aunque en los últimos años las ventas al exterior de la industria textil se han incrementado rápidamente (participa con el 20% de las exportaciones totales), su expansión depende de la capacidad instalada, que en

/Cuadro 27

Cuadro 27

MEXICO: COMPOSICION DE LAS CUOTAS AUTORIZADAS A LAS EMPRESAS DE LA INDUSTRIA TERMINAL AUTOMOTRIZ, 1969 Y 1975

(Porcentajes)

	1969	1975
Total	100.0	100.0
Cuota básica	78.1	38.4
Total extracuota	21.9	61.6
Por exportación	11.7	48.4
Por integración	6.7	6.0
Otras	3.5	7.2

Fuente: Héctor Vásquez Tercero, Una década de política sobre la industria automotriz, Editorial Tecnos, S. A., México.

/los últimos

los últimos años ha crecido con lentitud, y que si bien no está saturada, tampoco cuenta con grandes márgenes de utilización; tampoco se tiene conocimiento de proyectos de inversión importantes.

c) Incrementos de la exportación promovidos por la integración de las empresas transnacionales

La integración de las empresas transnacionales y la especialización por países en la producción de algunos productos, ha dado como resultado el crecimiento dinámico de las exportaciones de los mismos. Un tercio de la exportación de manufacturas quedaría explicado por la acción de esta variable, sin considerar las ventas externas de la industria automotriz que aunque realizadas por filiales extranjeras no presentan como característica sobresaliente la integración regional.

Estas exportaciones se caracterizan por su gran dinamismo, la especialización y el gran tamaño de las empresas productoras, y la dotación de una infraestructura que las deja a salvo de problemas de transporte y comercialización, entre otros.

Aunque las filiales dedicadas a la exportación prosperaron en Latinoamérica al amparo de los acuerdos de complementación de la ALALC, tuvieron también otros orígenes, entre los que cabe destacar:

i) Aquellas que se iniciaron como simples ensambladoras o maquiladoras con objeto de aprovechar el bajo costo de la mano de obra y que paulatinamente han logrado mayores coeficientes de abastecimiento nacional. Estas empresas producen básicamente para el mercado externo, y por lo general están especializadas en la fabricación de algunos productos que distribuyen a los principales mercados latinoamericanos (el Brasil y la Argentina), aunque también en algunos casos cubran parte de la demanda norteamericana y europea.

ii) Las empresas que se establecieron al inicio del proceso de sustitución de importaciones, basando su expansión en la posibilidad del mercado nacional y que ahora, para sustentar su dinámica, amplían su ámbito de acción a la actividad exportadora, aunque la realizan marginalmente y por lo tanto está sujeta a los cambios de la demanda interna.

/La composición

La composición de las exportaciones efectuadas por las empresas transnacionales, según sectores de origen, señala una expansión en todas las ramas de la actividad manufacturera, sobresaliendo la metalmecánica, en donde se genera un 40% del total. (Véase el cuadro 28.)

d) Incremento de las exportaciones como respuesta a la existencia de demanda externa

Aunque en general es indispensable que la oferta exportable cuente con una demanda apropiada, existen algunos rubros donde éste es el principal elemento impulsor del crecimiento de las ventas externas. Se considera que las exportaciones que se realizan atendiendo fundamentalmente a esta motivación absorbieron en 1975 aproximadamente una cuarta parte de las ventas totales al exterior y corresponden casi en su totalidad a empresas nacionales donde participan preponderantemente los bienes tradicionales (Véase de nuevo el cuadro 28.)

Estas exportaciones se caracterizan por presentar un comportamiento fluctuante muy ligado a los cambios en la demanda externa; predominan entre ellas las que realizan empresas medianas y pequeñas, que en general afrontan fuertes problemas en el área de la producción, no cuentan con "tradición exportadora" y aportan cuotas relativamente marginales a la exportación de las ramas industriales en las que participan. Todo esto se traduce en una oferta inestable y restringida y en dificultades para exportar. Especialmente a este sector se orienta prioritariamente la labor del Estado a través del Instituto Mexicano de Comercio Exterior, que ha tratado de crear la infraestructura que permita el establecimiento de flujos más estables y crecientes de exportaciones y cuyos resultados habrán de apreciarse con mayor intensidad en años venideros.

4. Principales problemas que afectan a la exportación de manufacturas

En esta sección se analizan los principales problemas que desde el punto de vista del empresario industrial entorpecen o limitan la corriente de exportación de manufacturas. Estos se agrupan según se refieran a producción,

/Cuadro 28

Cuadro 28

MEXICO: COMPOSICION ESTIMADA DE LAS EXPORTACIONES EFECTUADAS POR LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES Y LAS NACIONALES, SEGUN GRANDES CATEGORIAS, 1975

(Porcentajes)

	Empresas	
	Trans-nacionales	Nacionales
Total	100	100
Tradicionales	16	47
Intermedias	33	19
Metalmecânicas	40	24
Otras	12	10

Fuente: Estimaciones a base de informaciones suministradas por el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), y la categoría de empresas transnacionales a base de una muestra utilizada para la elaboración de un estudio sobre transnacionales realizado conjuntamente por CONACYT/CIDE.

/transporte,

transporte, mercado externo, comercialización, financiamiento y arancelarios, entre otros. El análisis se basa en el resultado de entrevistas directas llevadas a cabo por la CEPAL entre un grupo seleccionado de empresas de las distintas ramas, que son tratadas en mayor detalle en la sección siguiente de este capítulo, así como en información suministrada por el IMCE derivada de la última encuesta practicada por esta institución. En el cuadro 29 se resumen los resultados de la misma.

De acuerdo con la mencionada encuesta, de un total de 560 empresas exportadoras --sin incluir las que corresponden al rubro de equipo de transporte--, 344 (62%) reportaron problemas de diferente tipo que obstaculizan sus ventas al exterior. Si las empresas se agrupan de acuerdo con el volumen exportado, se observa que la incidencia de obstáculos a la exportación es menor en las que registran mayores volúmenes de ventas al exterior y más elevado, en cambio, en las firmas exportadoras de tamaño mediano y pequeño. (Véase el cuadro 30.)

Si se atiende a la importancia relativa de los problemas planteados por las empresas exportadoras, se advierte que éstos son más relevantes en las áreas de producción (31.6%), demanda externa (25.9%) y transporte (15.1%), mientras que en materia de comercialización, financiamiento y tecnología reportaron menor importancia relativa (4.4%, 3.7% y 1.2%, respectivamente). Sin embargo, conviene subrayar que dado que los problemas están ponderados con base en el valor exportado por cada empresa, los de las grandes exportadoras tienen mayor incidencia que los de las pequeñas. (Véase de nuevo el cuadro 29.)

a) Problemas de producción

i) Materias primas. Entre los problemas de producción destacan los relacionados con la escasez y el alto precio de las materias primas, que inciden tanto en restricciones del volumen de producción disponible para exportar como en la competitividad de los artículos mexicanos en el mercado externo. En este renglón prácticamente todas las industrias reportaron problemas, aunque tuvieron menor ponderación en la industria editorial, que dispone de mayores facilidades para abastecerse de insumos del exterior;

/Cuadro 29

Cuadro 29

MEXICO: IMPORTANCIA RELATIVA DE UNA CATEGORIA DE PROBLEMAS QUE LIMITAN LA EXPORTACION DE MANUFACTURAS

Problemas para exportar	Rama CIIU																
	Total	20	21	23	24	25	26	27	28	29	30	31	33	35	36	37	39
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
De producción	31.6	29.3	17.5	35.7	27.0	63.1	41.2	-	3.1	44.9	25.0	65.4	13.5	34.5	14.3	33.8	25.3
De materias primas	26.7	25.3	15.6	27.8	25.0	57.4	29.4		3.1	33.3		59.2	7.7	34.3	10.7	15.8	23.0
De mano de obra	4.0	4.0		7.9	2.0	5.7	11.8		-	11.6	12.0	6.1	1.9		1.9	12.3	2.3
De maq. y equipo	0.9		1.9								13.0	0.1	3.9	0.2	1.7	5.7	
De mercado externo	25.9	55.4	21.6	58.9	28.7	10.7	23.5	1.4	18.3	8.7		9.7	12.7	18.0	22.7	30.8	6.9
De transporte	15.1		7.8	2.7	8.7	14.2		85.3	15.9		12.0	7.5	56.9	10.9	38.2	8.4	49.4
Por carretera	1.4				0.8							1.4	18.1	1.6		0.2	
Ferroviario	0.2												0.4	1.9			
Marítimo	11.1		7.8	2.7	1.5	7.1		72.0	0.7		12.0	3.1	37.3	7.4	38.2	8.2	35.6
Aéreo	2.4				6.4	7.1		13.3	6.2			3.0	1.1				13.8
De comercialización	4.4		7.8	1.0	9.1				18.6			2.4	0.4	2.8	0.8	0.3	2.3
De redes de distribución	3.7			1.0	7.9				18.6			2.4	4.6	2.8	0.8	0.3	2.3
De publicidad	0.2				1.2								0.8				
De almacenaje	0.5		7.8														
De servicios de promoción																	
De financiamiento	3.7			0.3	14.7	0.7						2.7		0.5	14.5	5.4	
De la producción	3.2				14.7	0.7						2.7			14.5	5.4	
De la exportación	0.5			0.3										0.5			
De tecnología	1.2		17.8			0.7						0.6					
Otros	18.1	15.3	27.5	1.4	11.8	10.6	35.3	13.3	44.1	46.4	63.0	11.7	11.5	33.3	9.5	21.3	16.1
Arancelarios	4.8	4.3	27.2	0.5	2.3	10.6	29.4		7.4			0.4	7.3	5.8	1.2	0.8	14.9
De incentivos legales insuficientes	0.9			0.3								1.4			1.2	6.8	
De reglamentos	7.4	6.5	0.3	0.6	0.2		5.9		29.9	8.7		5.4	3.4	12.5	4.6	13.7	1.2
De tramitación	5.0	4.5			9.3			13.3	6.8	37.7	63.0	4.5	0.8	15.0	2.5		

Fuente: Elaborado con datos suministrados por el IMCE, a base de una encuesta realizada a empresas exportadoras.

Cuadro 30

MEXICO: EMPRESAS EXPORTADORAS QUE REPORTARON PROBLEMAS

	Total de empresas (1)	Empresas que reportaron problemas (2)	Porcentaje (2/1) (3)
Total	560	544	61.4
Exportaciones mayores de 100 millones de pesos	9	3	33.3
De 75 a 100 millones	7	3	42.9
De 50 a 75 millones	13	10	76.9
De 25 a 50 millones	35	21	60.0
Menos de 25 millones	496	307	61.9

Fuente: Elaborado con datos suministrados por el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), a base de una encuesta realizada a empresas exportadoras en 1975.

/también

también aparece con incidencia reducida este problema en las ramas de maquinaria en general y maquinaria eléctrica, donde las empresas exportadoras utilizan una alta proporción de bienes intermedios importados para lo que disponen de facilidades, y las de bebidas, minerales no metálicos y hule que cuentan con una oferta adecuada de materias primas.

En el resto de las ramas industriales, los problemas que se presentan más comúnmente a nivel de empresa son los siguientes:

1) Alto precio de los insumos nacionales comparados con productos importados similares, situación que incide en los costos y consecuentemente en el grado de competitividad en el mercado externo.

Esta situación afecta prácticamente a todas las ramas ya que de acuerdo con información directa suministrada por la Secretaría de Industria y Comercio, con base en una muestra de empresas, éstas declararon que los precios de los bienes intermedios son entre un 30% y un 125% superiores a los de los mismos productos de origen norteamericano. Un caso concreto es el de los productos metálicos, cuyo principal insumo --el acero-- tiene un precio aproximadamente 30% más alto que el importado.

2) Escasez de materia prima; entre las ramas que señalaron este problema como particularmente relevante se cuentan:

- Calzado y productos de cuero, cuyos requerimientos son cubiertos aproximadamente en un 50% por la industria nacional y que por defectos en la organización de la oferta interna de este insumo no es posible lograr un flujo adecuado de la materia prima importada.

- Industria del vestido, cuya demanda de insumos compite con la externa. En este caso parece que los textileros prefieren vender sus excedentes al mercado norteamericano, por el margen de ganancia que le representan los estímulos fiscales a la exportación.

- Industria alimenticia, cuyo abastecimiento de insumos se ha visto entorpecido por la creciente demanda interna de productos agropecuarios que ha llevado inclusive a un cambio en la asignación de la tierra a favor de los cultivos de consumo interno.

/Por último

Por último cabría mencionar que a partir de 1975 la industria química, y específicamente las empresas productoras de hormonas, han confrontado un alza en el precio del barbasco --su principal insumo-- por la política que en esta materia ha adoptado el gobierno mexicano (véase más adelante la parte relativa a productos químicos).

ii) Problemas de mano de obra. En términos generales la industria exportadora no considera que sean de importancia los problemas relacionados con la oferta de mano de obra, ni siquiera la especializada. En el aspecto de salarios, tal parece que el alza derivada del proceso inflacionario de los últimos años ha empezado a incidir sobre los costos industriales, sobre todo en las empresas de menor tamaño.

iii) Problemas de maquinaria y equipo. Dado que la mayor parte de la maquinaria y equipo que utiliza la industria exportadora proviene del exterior, cuenta con una oferta adecuada para este tipo de bienes. En este caso los problemas se manifiestan en la obtención de los permisos de importación de equipo de reposición, los cuales se ven retrasados por una lenta tramitación.

b) Problemas de mercado externo

Los problemas relacionados con la demanda externa ocupan el segundo lugar después de los relativos al área de la producción. Aunque en este capítulo no se analizarán los obstáculos que se relacionan con las características de la demanda externa, cabe destacar que los productos de las industrias tradicionales (como alimentos y textiles), que dependen básicamente del mercado norteamericano, manifestaron una mayor vulnerabilidad a las fluctuaciones o insuficiencias de dicha demanda.

En el cuadro 29, en el rubro "Otros", se incluyen algunos problemas que tienen que ver con este tema, como serían los relativos a la operación de determinados reglamentos que plantean restricciones a las ventas externas tales como el establecimiento de cuotas de importación. Un ejemplo representativo es el de la industria editorial cuyas exportaciones a Latinoamérica se han visto muy limitadas recientemente por acciones de esta naturaleza.

/c) Problemas

c) Problemas de transporte

Aunque los problemas que se dan en esta área tienen una menor importancia relativa (15%), en la problemática global se considera que representan un serio obstáculo para las exportaciones que se realizan fuera del ámbito geográfico que puede ser cubierto por transporte ferroviario o carretero, lo que incide en buena medida en el precio de los productos exportados.

i) Transporte marítimo. Un 74% de los problemas señalados por los empresarios con relación a este rubro está asociado a deficiencias, falta de infraestructura y altas tarifas del transporte marítimo. Aunque no se cuenta con información que permita evaluar el grado de adecuación del sistema portuario en relación con el volumen real y potencial de exportación de manufacturas, cabe referirse, por ejemplo, al de Veracruz, a través del cual se realiza cerca del 50% del movimiento de cabotaje nacional.

Sus instalaciones datan de principios de siglo y la profundidad del puerto, de sólo 32 pies útiles --sin posibilidades de dragado adicional-- únicamente permite operar con barcos de menos de 20 000 toneladas. Por su deficiente sistema portuario, esta terminal maneja exclusivamente carga general, lo que implica una gran variedad de maniobras que absorben demasiado espacio y alargan el tiempo de estancia de los barcos en el puerto. Si a esto se añaden las demoras que surgen por el sistema de trabajo y las altas tarifas por el manejo de carga, dan por resultado una elevación en los costos de transporte muy por encima de los que se observan en otros puertos internacionales.

Si por otra parte se considera que el país carece de marina mercante por lo que se depende de las líneas navieras que tocan puertos mexicanos, para efectuar los embarques oportunamente las empresas exportadoras deben tener gran cuidado y en general se ven precisadas a reservar el espacio desde los puertos de origen.

Por último cabe subrayar que tanto éste como otros problemas presentan mayor incidencia en las empresas de menor tamaño, por la dificultad que tienen para absorber los altos costos y resolver los problemas de organización.

/ii) Transporte

ii) Transporte aéreo. Por los requisitos que deben llenar los productos (peso y volumen reducidos y alto valor agregado), para que sea costeable transportarlos por vía aérea, sólo una minoría de las exportaciones se realiza a través de este medio.

Aunque las exportaciones por esta vía con respecto a las otras se simplifican y agilizan, el problema principal lo constituye la carencia de aviones de carga. Ello obliga a depender del espacio con que se cuenta en las líneas de transporte de pasajeros, que en ocasiones es insuficiente. Por otra parte, la falta de una flota aérea mercante impide la utilización de contenedores, que facilitan los envíos y preservan de daños y extravíos a la mercancía exportada.

d) Problemas de comercialización

Los problemas de comercialización adquieren menor relevancia (4%) frente a los de producción, mercado externo y transporte, ya que las grandes empresas entre las que se encuentran las filiales extranjeras quedan a salvo de estas dificultades al contar con departamentos de exportación que apoyan sus operaciones en una vasta y eficiente red de intercomunicación. Sin embargo, en el ámbito de la pequeña y mediana empresa los problemas de comercialización se constituyen en importantes escollos que limitan el crecimiento de las exportaciones e impiden la formación de una tradición exportadora, a pesar de las medidas tendientes a la constitución de consorcios de exportación referidas en el capítulo V. Sectorialmente estos problemas son más agudos en la rama de imprenta y editorial donde su importancia relativa es del 19%.

Entre los problemas de comercialización destacan los referidos a las redes de distribución --con un peso del 85%-- y se relacionan específicamente con el alto costo y la lentitud en las operaciones. En el caso de la industria editorial estos factores han contribuido a la pérdida de los mercados latinoamericanos frente a la organización de las editoriales españolas respaldadas por el gobierno de ese país.

/e) Problemas

e) Problemas de financiamiento

Aunque de acuerdo con la encuesta del Instituto Mexicano de Comercio Exterior los problemas de financiamiento tienen menor importancia relativa, en el caso de las empresas de menor tamaño adquieren relevancia, limitando tanto la producción como las exportaciones.

En primer lugar habría que considerar que no obstante que la tasa de interés máxima legal con que operan los bancos comerciales es del 12%, al incluirse comisiones y otros cargos ésta llega hasta el 18%, muy por encima de las prevalecientes en los mercados de dinero de muchos de los países con los cuales México compite como exportador.

Por otra parte, la oferta insuficiente de fondos a corto y mediano plazo restringe tanto el capital fijo como el de trabajo de las empresas exportadoras y limita las posibilidades de incrementar la oferta exportable a precios competitivos.

Conciente de este problema el gobierno mexicano creó en 1972 el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX), cuya acción se trata en detalle en el próximo capítulo.

5. Análisis de algunas ramas específicas

a) Sector textil

Como ya se ha señalado, el sector textil es uno de los que más han aumentado su participación en las exportaciones manufactureras de México en los últimos años. De hecho se ha constituido en el segundo en importancia después de la industria automotriz. En 1965 los textiles representaron el 4.3% del total de exportaciones de manufacturas, pasando a 7.6% en 1970 y a 16.1% en 1974.

A diferencia de la automotriz y de otras actividades que se destacan como exportadoras (maquinaria eléctrica, química y maquinaria en general), la industria textil tiene un alto contenido de integración nacional en su producción, la mayoría de las empresas son mexicanas, en numerosos casos con una trayectoria exportadora de muchos años, y finalmente su dependencia del exterior, ya sea de materias primas o de tecnología es inferior.

/Gran parte

Gran parte de su actividad se concentra en el Distrito Federal y en Puebla, con algo más del 50% de las ventas.[4/] Sin embargo las textileras de esta región sólo dedican 28% de sus ventas a la exportación, en contraste con un porcentaje que oscila entre 55% y 61% en las que están localizadas en otras regiones del país. Destaca en este sentido la zona que incluye el Centro Industrial de Monterrey en el Estado de Nuevo León.

El cuadro 31 muestra la evolución del volumen físico y del valor de las exportaciones de manufacturas de algodón (hilazas e hilos sin mercerizar, telas), de fibras artificiales y las manufacturas del henequén.[5/] Los productos derivados del algodón y del henequén, especialmente los primeros, registran los mayores montos físicos y los valores más elevados, debido a una tendencia a la especialización en la industrialización de esas dos fibras, blanda y dura, respectivamente, que el país posee en cantidades muy significativas.

Según se aprecia en el cuadro 32, en tanto en volumen físico la producción creció a razón de 5.2% anual de 1968 a 1974, las exportaciones aumentaron en forma acelerada (29% anual) frente a las importaciones (2%). Esto permitió cerrar en parte la brecha comercial existente al principio del período considerado que llegaba a cerca de 160 millones de pesos. Si bien México es un productor relevante de algodón, y mediante su industrialización se satisface la mayor parte de las exportaciones de manufacturas de fibras blandas, no es autosuficiente en fibras artificiales y sintéticas (celulósicas y no celulósicas, respectivamente), las cuales no han podido producirse totalmente a nivel nacional.

Por otro lado, la capacidad instalada en husos y telares ha crecido sólo en 2.2% y 1.4%, respectivamente, en el lapso considerado, lo que indicaría que no ha habido en los últimos años una ampliación de plantas y equipos que pueda permitir en un futuro más o menos inmediato, la ampliación de la capacidad exportadora del país como respuesta a un crecimiento de la demanda. Se observa también que la actividad de fibras blandas es

4/ Según resultados obtenidos de la investigación realizada por el Instituto Mexicano de Comercio Exterior entre empresas exportadoras.

5/ Las exportaciones de manufacturas de henequén no se tratan en este estudio por considerarse semimanufacturas.

/Cuadro 31

Cuadro 31

MEXICO: EXPORTACION DE PRINCIPALES PRODUCTOS TEXTILES, 1968 A 1974

	Total	De algodón			Fibras artificiales	De henequén		
		Hilazas e hilos sin mercerizar	Telas	Total	Hilazas o hilos	Hilazas e hilos de engavillar	Otras manufacturas	Total
				Miles de toneladas				
1968	54.0	4.8	1.6	6.4	2.3	25.5	19.6	45.4
1969	65.2	5.4	3.6	9.4	3.0	30.5	22.2	52.8
1970	67.7	4.9	3.7	8.7	2.7	25.4	31.1	56.6
1971	82.2	5.9	5.7	11.6	5.3	25.7	39.5	65.2
1972	104.6	7.9	9.9	17.8	5.6	28.2	52.9	81.1
1973	133.2	14.6	20.6	35.2	6.4	33.9	57.7	91.6
1974	116.4	17.2	18.6	35.8	4.1	23.4	53.0	76.4
				Millones de pesos				
1968	267.9	69.2	25.1	94.3	32.2	74.1	67.3	141.5
1969	338.4	86.7	51.8	138.5	34.4	87.2	78.3	165.5
1970	332.8	71.6	53.6	125.2	30.7	74.1	102.7	176.9
1971	453.0	90.7	82.0	172.6	66.6	79.6	134.2	213.8
1972	694.2	134.3	170.0	304.3	66.3	110.0	213.6	323.5
1973	1 504.1	328.9	545.4	874.3	122.6	180.6	326.7	507.3
1974	2 316.4	547.9	716.3	1 264.2	137.7	258.8	655.6	914.5

Fuente: Cámara Nacional de la Industria Textil.

/Cuadro 32

Cuadro 32

MEXICO: CARACTERISTICAS GENERALES DE LA INDUSTRIA TEXTIL (FIBRAS BLANDAS), 1968 A 1974

	Producción		Importación		Exportación principales productos		Capacidad instalada		Personal ocupado (miles de personas)	Establecimientos (número)
	Miles ton.	Millones de pesos	Miles ton.	Millones de pesos	Miles ton.	Millones de pesos	Husos (millones)	Telares (miles)		
1968	212.1	9 500	7.7	287	8.7	126	2.77	69.2	176	2 140
1969	232.1	11 000	11.1	400	12.5	173	2.86	71.4	185	2 170
1970	231.0	11 300	13.6	516	11.4	156	2.93	73.5	195	2 210
1971	242.5	12 500	13.8	616	16.9	239	3.00	74.4	204	2 230
1972	289.0	14 300	16.8	847	23.5	371	3.02	74.6	214	2 270
1973	261.9	18 400	19.6	1 017	41.6	997	3.08	75.3	225	2 300
1974 a/	289.4	21 800	23.5	1 311	40.0	1 402 a/	3.16	75.4	220	2 330
Tasas anuales de crecimiento (%)										
1968-74	5.2		2.0		29.0		2.2	1.4	3.8	1.4

Fuente: Cámara Nacional de la Industria Textil (Memoria 1975).
a/ Cifras preliminares.

/bastante

bastante atomizada, ya que el número de establecimientos es de más de 2 300 (y emplean unas 220 000 personas), aunque existen algunos de gran dimensión que concentran la actividad exportadora en un grado mayor al de cualquier otra rama, a excepción de la automotriz. (Véase de nuevo el cuadro 32.)

De las 51 empresas existentes en 1974, sólo 3[6/] absorbieron el 56% de las exportaciones, 8 casi el 25% y las 40 restantes el 19%. En el cuadro 33 se aprecian la variación de la estructura de las exportaciones de estas fibras blandas para los años 1965, 1970 y 1974. Las ventas externas de derivados de algodón se elevaron casi cuarenta veces con relación a 1965. Hacia 1970 la participación de la exportación de hilazas e hilos de algodón aumentaron un poco, mientras las telas obtenidas a partir de la misma materia prima disminuyeron, incrementándose en cambio la exportación de productos de fibras artificiales. Empresarios y expertos de la actividad han señalado que el alza de los precios internos de los sintéticos, que los lleva actualmente a un nivel casi 50% superior a los del mercado internacional, está limitando las posibilidades de la oferta exportable en este rubro. De ahí que a partir de 1975 aumentara nuevamente la participación de los productos derivados del algodón en las exportaciones textiles mexicanas.

A diferencia de las fibras duras, caso en el que existe un remanente apreciable para exportar, en el de las fibras blandas se tropieza con algunas dificultades, entre las que cabe mencionar las siguientes:

i) El mercado interno resulta atrayente por sus precios. Para satisfacer su demanda, mas aquélla para las exportaciones, las empresas trabajan en general casi a plena capacidad (prácticamente todas a tres turnos); no se tiene conocimiento sin embargo de proyectos de expansión.

ii) La actividad textil mexicana ostenta tradicionalmente una estructura productiva altamente diversificada, que no tiende a la especialización. De otro lado, la oferta ha mostrado rigidez para adecuarse

6/ Este coeficiente incluye en dicho grupo a la empresa estatal que monopoliza la comercialización de las fibras duras, y que al mismo tiempo es la principal manufacturera.

/Cuadro 33

Cuadro 33

MEXICO: EXPORTACION DE UNA MUESTRA DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS TEXTILES, 1965, 1970 Y 1974

	1965 a/		1970		1974	
	Millones de pesos	%	Millones de pesos	%	Millones de pesos	%
Total	35.3	100.0	157.4	100.0	1 453.9	100.0
Hilazas e hilos de algodón	15.3	43.4	72.7	46.3	577.2	39.7
Sin mercerizar	14.3	40.5	71.5	45.5	550.5	37.9
Mercerizados	1.0	2.9	1.2	0.8	26.7	1.8
Hilazas e hilos de fibras artificiales o seda	1.4	4.0	30.7	19.5	137.6	9.4
Telas de algodón	18.2	51.4	53.7	34.0	712.9	49.1
De tejido liso, crudas o blancas	3.3	9.4	45.4	28.8	376.4	25.9
De tejido liso de color entero	9.6	27.1	1.6	1.0	147.8	10.2
De tejido no liso	5.3	14.9	6.7	4.2	188.7	13.0
Telas de fibras artificiales o de seda	0.4	1.2	0.3	0.2	26.2	1.8

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales.
a/ Incluye maquila sólo en 1965.

/con prontitud

con prontitud a los cambios cualitativos de la demanda; los equipos sólo son parcialmente modernos, y no se adaptan en corto tiempo a dichos cambios.

iii) A diferencia de lo que ocurre en otras actividades manufactureras (metalmecánica, por ejemplo), en esta rama no se ha avanzado hacia una integración e intercambio con otros países latinoamericanos, dado que en algunos de ellos (el Brasil y Colombia) las industrias textiles han logrado un alto grado de eficiencia con políticas de estímulo importantes. Es decir, existe una fuerte competencia con otros países latinoamericanos, así como con nuevos competidores de otras áreas.

iv) Las exportaciones se destinan fundamentalmente a los Estados Unidos y el Canadá, seguidos por Europa y parece que se continuará vendiendo casi exclusivamente a esos mismos mercados. En el caso de los Estados Unidos, el acuerdo relativo al comercio internacional de los textiles celebrado bajo los auspicios del GATT (véase el capítulo IV de este trabajo), establece para México cuotas máximas rígidas dentro de las importaciones que realiza a los Estados Unidos. Ha transcurrido ya el segundo año de cumplimiento de dicho acuerdo, que abarca no sólo la comercialización de hilos y tejidos, sino también la de confección. Se incluye dentro de la cuota a las exportaciones de empresas extranjeras que maquilan en el país, hecho que limita las posibilidades de expansión de las ventas externas de las empresas mexicanas.

v) En el caso de las exportaciones a Europa existen algunos problemas para programar eficientemente la utilización de puertos y buques; se señalan, por ejemplo, problemas de almacenamiento en puertos y escasa frecuencia de transporte marítimo en número adecuado, además del efecto de algunas restricciones arancelarias que se imponen al respecto en los países de la Comunidad Económica Europea.

vi) Si bien no se enfrentan problemas de mano de obra pues existe en abundancia y se adiestra rápidamente, tanto el aumento de salarios como el alza de costos en general plantean dificultades en el futuro para la competitividad de los productos textiles mexicanos en el mercado internacional.

Las empresas exportadoras utilizan los diversos incentivos vigentes (certificados de devolución de impuestos, tarifas más bajas en algunos

/fletes

fletes, como el del ferrocarril, etc.), los estímulos financieros y crediticios, así como los demás instrumentos de política de estímulos a las exportaciones. Todo ello ha permitido competir en el exterior. A juicio de los empresarios sin embargo, esta situación se ha deteriorado, pues la inflación interna y el tipo de cambio estable[7/] limitan la efectividad de esas políticas, por lo que será necesario adoptar medidas complementarias. Existe además un "subsidio" derivado de la redistribución de un fondo financiero, que sólo lo reciben las empresas exportadoras en función del consumo de algodón, y

vii) Se desconoce el mercado, especialmente el europeo, de empresas potencialmente diferentes.

b) Vestuario y calzado

El conjunto de ventas externas de vestuario y calzado ha aumentado su participación en las exportaciones totales de manufacturas de 3.3% a 6.9% en el período 1965-1974. Junto con las textiles, éstas son las únicas ramas tradicionales que se han expandido en el lapso considerado, aunque el ritmo de crecimiento de vestuario y calzado es, en conjunto, inferior al de esta rama.

A diferencia de la rama textil, en el caso de vestuario (no en el de calzado), un pequeño núcleo de filiales de empresas extranjeras participa con un alto porcentaje de las exportaciones del rubro.

Según la encuesta realizada por el IMCE en el conjunto de esta rama, de 49 empresas exportadoras solamente 4 podrían identificarse como transnacionales, pero a pesar de su escaso número, participan con 31.4% de la exportación total.

En la actividad del calzado, en cambio, no existen empresas extranjeras de importancia significativa desde el punto de vista de las exportaciones. Tanto ésta como la de vestuario se caracterizan por una gran atomización de unidades productivas. Por otro lado, en esta última existen empresas líderes que concentran los mayores porcentajes de producción, de

7/ Situación que prevaleció hasta fines del mes de agosto de 1976, cuando el tipo de cambio fue puesto en flotación.

/ventas

ventas y de exportaciones. De acuerdo con los datos de la encuesta mencionada, una sola empresa exporta el 39.2% del total de la rama, a pesar de que participa con sólo 12.7% de las ventas. Otras dos empresas exportan 15.1% del total y participan en 11.1% de las ventas. Esto significa que las tres empresas (especialmente la primera), se especializan en producción con destino externo, característica que no comparte el resto de las empresas que exportan en esta rama de actividad. Ello podría explicarse, como ya se mencionó, por el número apreciable de empresas pequeñas y medianas, dedicadas fundamentalmente al mercado interno que no tienen acceso fácil a los canales de comercialización externa. Por lo tanto, sus niveles de exportación son marginales, en tanto las transnacionales de gran tamaño, en el caso del vestuario, comercializan en el exterior aprovechando la red internacional de filiales, en forma similar a la práctica general de las ramas metalmecánica o química.

La agrupación de calzado y vestuario muestra en conjunto una distribución geográfica de matices muy disímiles al comportamiento regional promedio de las principales exportaciones manufactureras, dado que Guadalajara y León participan con un 75% en las exportaciones totales de estos artículos. Esto se debe a que esos dos centros industriales se han especializado de manera significativa en la producción de calzado (de mujer en Guadalajara y de hombre en León). En el caso del vestuario, la mayor producción para exportación está localizada en el Distrito Federal y en el Estado de México, en zonas próximas a la capital.

En el cuadro 34 se observa que el calzado ha disminuido su participación en las exportaciones de la agrupación de 30.0% en 1965 a 23.8% en 1974. Dentro de la exportación de vestuario ha habido un cambio estructural significativo. La exportación de sombreros de palma o paja que alcanzó en 1965 el 45.6% registró sólo 2.6% en 1975. La disminución en estos dos productos, ha sido compensada por un apreciable dinamismo en las ventas externas de prendas de vestir de telas de algodón (23.7% a 58.8% en el lapso considerado), y en menor medida en las de fibras artificiales (0.7% a 4.8%, respectivamente).

/Cuadro 34

Cuadro 34

MEXICO: EXPORTACION DE PRINCIPALES PRODUCTOS DE VESTUARIO Y CALZADO, 1965, 1970 Y 1974

	1965		1970		1974	
	Millones de pesos	%	Millones de pesos	%	Millones de pesos	%
Total	27.0	100.0	91.1	100.0	624.0	100.0
Calzado en general	8.1	30.0	37.7	41.4	148.7	23.8
Total vestuario	18.9	70.0	53.4	58.6	475.3	76.2
Prendas de vestir de tela de algodón	6.4	23.7	9.0	9.9	366.5	58.8
Prendas de vestir de tela de fibras artificiales	0.2	0.7	10.2	11.2	30.0	4.8
Prendas de vestir de piel	-	-	21.1	23.1	62.6	10.0
Sombreros de palma o paja	12.3	45.6	13.1	14.4	16.2	2.6

Fuente: CEPAL a base de cifras oficiales.

/A diferencia

A diferencia de otras ramas de actividad (concretamente la metalmecánica), en las que muchos productos han entrado a los mercados latinoamericanos aprovechando los acuerdos de complementación de la ALALC, ello va a resultar bastante difícil en el caso del calzado y el vestuario, dado que varios países sudamericanos son fuertes competidores de México en estos productos. En el primer caso son exportadores la Argentina, el Uruguay, el Brasil, Colombia y Chile, que cuentan además con materia prima totalmente nacional.

Los compradores más importantes del vestuario y el calzado mexicanos, son los Estados Unidos y el Canadá; Europa los adquiere en menor medida, y muy parcialmente otros países del Lejano Oriente y de América Latina.

La principal empresa exportadora de vestuario, firma mundial, abastece fundamentalmente al Canadá, donde tiene una filial que utiliza parcialmente telas de mezclilla de algodón mexicanas, pero cuya producción es muy inferior a su demanda.

Las ventas de estos artículos a los Estados Unidos están limitadas por cuotas establecidas en el Convenio Multifibras, que incluye la exportación de las empresas extranjeras que maquilan en México. Es decir, existe un margen potencial de exportación de ropa a los Estados Unidos, que podría concretarse en la medida en que se adoptase una política firme de sustitución de maquiladoras por producción nacional, lo que dejaría en el país mayor valor agregado.

Si bien lo anterior abre una perspectiva para las exportaciones de este rubro, las modalidades de operación de incentivos internos harían que las empresas textiles que ahora exportan sus telas se perjudicaran si las vendiesen en el país como materia prima para la producción de ropa para exportación. En efecto, los incentivos fiscales (como los certificados de devolución de impuestos) se otorgan únicamente a las empresas exportadoras de productos finales, y no a las productoras de materia prima que se incorporan a un producto con destino al exterior.

Los problemas de limitación de cuotas y de escasez de materias primas derivada de la situación expuesta afectan principalmente a las empresas de mayor dimensión. Por otra parte, las empresas medianas y pequeñas

/experimentan

experimentan dificultades para penetrar en el mercado externo --desconocido o de difícil acceso-- dado que no existen suficientes canales de comercialización con tradición y experiencia. De ahí que, particularmente en el caso de las empresas pequeñas, ni los incentivos fiscales para la exportación, ni la creación de consorcios de exportación consiguen superar este problema. Además de lo anterior, los precios internos que resultan muy atractivos para el productor de ropa desestimulan su exportación.

Se plantean problemas adicionales en esta rama con referencia al transporte. Una de las empresas entrevistadas mencionó la lenta operación de algunos puertos del Pacífico y del Golfo, que la han obligado a realizar algunas exportaciones a través de puertos de los Estados Unidos (San Francisco y Houston), dado que no existen problemas de transporte terrestre hasta esos puntos, y esas terminales operan con eficiencia y rapidez.

De otro lado, un consorcio de León, que agrupa a la mayoría de los fabricantes de calzado de la zona, está utilizando el servicio aéreo para el transporte de los productos, aprovechando los estímulos vigentes en las tarifas.

En el calzado existen algunos problemas diferentes a los del vestuario. En primer lugar, México importa el 50% del cuero que insume, y su precio resulta lógicamente superior al de los países de origen, porque en ellos, además, se subsidia la materia prima para fabricación de zapatos. Esta limitación impide competir especialmente con algunos países sudamericanos. En segundo, el sistema interno de curtiembres y comercialización del cuero encarece el producto. Finalmente, la excesiva atomización de la industria limita las posibilidades de aprovechamiento de los posibles mercados internacionales, y limita las posibilidades de ampliación de las exportaciones por desconocimiento de los mercados internacionales y de sus canales de comercialización, a pesar de los esfuerzos que en ese sentido viene realizando el Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

En cuanto al vestuario, las empresas entrevistadas manifestaron que los incentivos fiscales y crediticios aplicados son efectivos, pero frecuentemente son de lenta tramitación e impiden que el producto compita en el exterior, especialmente en la actualidad, porque el alza interna de precios y salarios ha elevado los costos.

/Por otro

Por otro lado, los fabricantes de calzado mencionaron que los mecanismos de la política de incentivos son muy efectivos. En este rubro se plantean perspectivas de exportación posiblemente mayores que en el caso de ropa. En ambos rubros, el mercado internacional ofrece precios muy estimulantes, pero en el calzado no existen cuotas que limiten la entrada del producto mexicano a ningún país. Además, se estima que si se limitase la producción para exportación a sólo uno o dos grupos de calzado, especializándose en los mismos (de calidad intermedia o superior), se podría establecer algún tipo de asociación con otros países latinoamericanos para compartir los frutos de un mercado potencial europeo muy grande, siempre que cada uno de estos países con capacidad de oferta, racionalice su estructura productiva, propiciando la especialización.

c) Industria química

La industria química que en 1965 fue la rama líder en exportaciones, al contribuir con el 27% de las ventas totales, ha venido reduciendo la importancia de su participación al 16% en 1970 y al 9% en 1974. Sin embargo, dado que los diversos productos que componen este renglón han tenido comportamientos diferentes sería necesario analizarlos separadamente.

Si se atiende a la estructura de las exportaciones de acuerdo con tres grandes grupos de productos, se observa que en 1974 más de la mitad de las ventas al exterior correspondía a hormonas, un 31% a medicamentos, 12% a cápsulas de gelatina y 3% a otros. (Véase el cuadro 35.)

Esta composición ha cambiado a través del tiempo, notándose que en 1965 y 1970 el peso de las exportaciones de hormonas era mucho mayor, cubriendo casi las tres cuartas partes de las ventas totales.

Cabe señalar previamente algunas características generales de la industria. Sobresale en primer lugar, el gran peso de las transnacionales, las cuales, en conjunto, controlan más del 90% de las ventas totales. Desde luego, esta situación es semejante en el caso de las empresas exportadoras de productos químicos, donde la participación de las filiales extranjeras llega al 91%.

/Cuadro 35

Cuadro 35

MEXICO: COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS QUIMICOS, 1965, 1970 Y 1974

(Porcentajes)

	1965	1970	1974
Hormonas	76.4	69.4	55.3
Medicamentos	22.4	24.5	30.6
Cápsulas de gelatina	1.2	6.1	11.5
Otros	-	-	2.6

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE).

/Destaca

Destaca asimismo el carácter oligopólico de la industria farmacéutica. De acuerdo con datos del Censo Industrial de 1970, un 6% de los establecimientos con valores de producción superiores a 75 millones de pesos generaron el 49% de la producción, mientras que el 44% de las empresas que sólo tenían una producción bruta menor al millón y medio de pesos generó el 1.4% del valor total de la producción. También en este caso la situación se refleja en las exportaciones, donde de acuerdo con una encuesta llevada a cabo entre 54 compañías exportadoras, el 4% de ellas, con ventas externas superiores a los 75 millones, controlaban el 42% de las exportaciones totales del sector; en el otro extremo, 87% de las empresas con ventas externas inferiores a los 25 millones, sólo participaban con el 31%. A continuación se analizan con mayor detalle cada uno de los tres principales rubros de exportación de la rama química.

i) Hormonas. Las hormonas han venido perdiendo peso en las exportaciones totales, tendencia que se prevé habrá de acentuarse en el futuro. Sin embargo, antes de especificar los motivos de tal contracción, convendría examinar brevemente los factores que han estado presentes en el desarrollo de la industria.

La producción de hormonas esteroides en México a partir de barbasco, data de fines de la década de los cuarenta cuando se empezaron a elaborar masivamente ante la demanda creciente de anticonceptivos y corticosteroides.

El barbasco, materia prima de la que se derivan los productos hormonales, crece silvestre en los estados de Puebla, Tabasco, Chiapas, Oaxaca y Veracruz. La raíz se transforma, mediante un simple proceso de molienda, fermentación y secado en harina de barbasco, de la cual se obtiene la diosgenina mediante un proceso químico que sirve como base para la obtención de las diferentes hormonas. Cabe señalar que la harina de barbasco no se puede exportar debido a un decreto de los años cincuenta que lo prohibe.

La producción de hormonas en México está a cargo de filiales de empresas extranjeras que se establecieron en México atraídas por la abundancia y bajo costo de la materia prima. La más grande, Syntex, se constituyó en 1949 con capital nacional, pero posteriormente fue vendida a empresarios

/norteamericanos

norteamericanos. Existen otras cinco compañías de capital norteamericano o europeo que operan con este mismo producto.

Durante los años cincuenta y parte de los sesenta, la producción de hormonas en México fue en ascenso, impulsada por una demanda mundial creciente. Así en 1950 el barbasco dominó el mercado mundial de esteroides, y en 1963 aún contribuía con el 80% de las hormonas que se consumían mundialmente. En 1973 la situación ya había cambiado y la posición del barbasco se había deteriorado satisfaciendo sólo el 50% de la demanda mundial. Hay que subrayar que la oferta de esteroides a partir del barbasco es cubierta casi totalmente por México, ya que la India y China, que también son productores, los consumen internamente.

Por otra parte, cabría señalar que en la recolección del barbasco intervienen 25 000 campesinos de las zonas de menor desarrollo, lo que convierte a esta actividad en una fuente importante de ocupación y de ingresos. Hasta 1975 los campesinos vendían sus productos a intermediarios locales o directamente a los laboratorios dedicados a la elaboración de esteroides, y recibían $0.60 por kilogramo de raíz de barbasco seco.

En enero de 1975 el gobierno mexicano creó una empresa paraestatal denominada Productos Químicos Vegetales Mexicanos, S.A. de C.V. (PROQUIVEMEX), que quedó encargada de comprar el barbasco a los campesinos y de distribuirlo entre los laboratorios. Esta empresa elevó el precio pagado a los recolectores a $1.50 por kilogramo de raíz de barbasco seca, y paulatinamente fue aumentando el precio del producto vendido a las compañías[8/] hasta que finalmente en 1976 estableció las siguientes bases:

- Un incremento de 20 a 70 pesos por kilogramo de harina de barbasco
- La obligación por parte de las empresas productoras de hormonas de maquilar un 20% de su capacidad instalada para que PROQUIVEMEX obtuviera diferentes derivados esteroidales para exportación o producción de medicamentos en el país.

8/ La serie de precios del barbasco beneficiado es la siguiente: 1972 $6.50 kg; 1973 $13.50 kg; 1974 $14.00 kg; 1975 $23.55 kg (ya comprado a PROQUIVEMEX); 1976 $70.00 kg.

/Para la

Para la negociación de estas bases se fijó una fecha tope a partir de la cual se incrementará el precio en un 2% mensual. Para justificar este aumento en el precio PROQUIVEMEX señaló que: "el objetivo primordial de la política de la fijación de precios es el de captar la mayor cantidad de recursos en tanto que el barbasco tenga un valor en el mercado, a fin de que éstos sean canalizados primordialmente en forma de inversiones productivas hacia las zonas productoras de barbasco".[9/] Además se sostiene que el precio propuesto no es alto ya que sólo representa el 7% del volumen de ventas de productos farmacéuticos hormonales, porcentaje que anteriormente era inferior al 2%.

Las empresas farmacéuticas, por su parte, respondieron ante esta acción negándose a pagar el nuevo precio, dejando de comprar la materia prima desde septiembre de 1975 y manteniendo su producción a menor nivel con inventarios que habían acumulado durante años anteriores. Aunque en este conflicto entre las filiales extranjeras y PROQUIVEMEX no se ha llegado a un acuerdo hasta ahora, ya se han iniciado algunas negociaciones. De cualquier manera a mediano plazo la demanda de hormonas derivadas del barbasco tenderá a disminuir, ya que las empresas productoras están haciendo esfuerzos para sustituirlo por otras materias primas.

Aunque en el corto plazo el principal problema que obstaculiza las exportaciones de hormonas es el precio de la materia prima, como el rezago en el ritmo de crecimiento de las exportaciones de productos hormonales es anterior a tal conflicto, la variable a considerar sería la demanda externa que a partir de los años sesenta ha sido cada vez menos intensa por el proceso de sustitución del barbasco por otras materias primas, limitando el horizonte económico de la exportación de esteroides mexicanos.

ii) Productos medicinales. En contraste con el comportamiento de las exportaciones de hormonas, las ventas al exterior de productos medicinales han venido cobrando importancia en el total exportado por la rama de productos químicos, al ampliarse su participación de un 22% en 1965, al 31% en 1974.

9/ Productos Químicos Vegetales Mexicanos, S.A. de C.V., Informe al H. Consejo de Administración, 16 de enero de 1976.

/Dentro de

Dentro de este renglón conviene diferenciar dos grupos. Por un lado, la industria química en general que produce y exporta principios activos (antibióticos, sulfas, etc.) y, por otro, la farmacéutica que elabora medicamentos para consumo final. Del total exportado para 1974, un 54% corresponde a los primeros, 36% a los segundos y el excedente a productos de uso veterinario.

Aunque en general la industria químico-farmacéutica no ha agotado la etapa de sustitución de importaciones y por lo tanto puede apoyarse en ella para asegurar un crecimiento sostenido, también es cierto que al tornarse ésta más compleja y requerir de muchos volúmenes de producción necesita de un mercado más amplio para alcanzar los niveles óptimos de producción. Este sería el caso de la industria elaboradora de principios activos, y en especial la de antibióticos, cuya producción se destina en un 70% a la exportación.

Por el contrario en el caso de los productos de la industria farmacéutica su mercado básico y muy redituable es el interno, y a él destina el 80% de su producción. Sus exportaciones químico-farmacéuticas se orientan en forma diferente, según se trate de principios activos o productos terminados. En el primer caso su destino son la matriz o filiales latinoamericanas, europeas o norteamericanas, mientras que en el segundo se venden básicamente a los países centroamericanos y de Latinoamérica que aún no sustituyen importaciones en esta rama.

Las perspectivas de exportación de la industria farmacéutica también son diferentes en cada uno de sus renglones. Además, cada día será más difícil incrementar las ventas externas, pues en los países que conforman su mercado proliferan los laboratorios farmacéuticos aun cuando en algunos de los casos sean simples mezcladoras. Para las productoras de principios activos, aunque el mercado tiende a ampliarse, las filiales mexicanas parecen encontrarse en desventaja con las del Brasil y la Argentina, cuyos precios son más bajos; su dinámica dependerá, por lo tanto, de la organización geográfica-productiva que adopten las matrices.

/iii) Cápsulas

iii) Cápsulas de gelatina. La exportación de cápsulas de gelatina se ha incrementado rápidamente llegando casi a 100 millones de pesos en 1974, con una participación de 12% en el total exportado por la industria química.

Este producto lo fabrican dos grandes compañías transnacionales y su destino son sus filiales en el Brasil y la Argentina, desde donde se surte a los otros países latinoamericanos. (El Grupo Andino es abastecido desde los Estados Unidos y el Canadá por una empresa mundial competidora de ellas.)

La especialización de las empresas en la producción de cápsulas para el mercado regional de cada una de las filiales deriva de acuerdos de complementación de la ALALC.

Aunque las empresas que realizan estas exportaciones utilizan los subsidios que se otorgan para la exportación se estima que éstos no han sido el factor básico para impulsar las ventas al exterior, las cuales de cualquier forma se habrían realizado.

Cabe resaltar que la producción de cápsulas asume las características de la industria maquiladora, pues tanto insumos como maquinaria son importados y la producción se dirige en alta proporción al mercado externo.

Según los empresarios entrevistados, los principales problemas que obstaculizan las exportaciones se relacionan con las deficiencias en el transporte marítimo y aéreo, por la falta de barcos y aviones cargueros.

d) Sector automotriz

En 1965 la participación de las exportaciones de la industria automotriz en el total de las exportaciones manufactureras era inferior al 2%; en 1970 dicha participación se elevó al 16% y en 1974 fue de casi 20%. En menos de una década, en valores corrientes, las exportaciones de esta industria subieron de 15.7 millones de pesos a 1 761.1 millones de pesos, lo que representa un incremento de valor de 112 veces y de 70 a 80 veces en términos reales. Esta pasó a ser pues, la principal industria exportadora de México, con efectos de significación en la estructura industrial del país, al irradiar dinamismo en otras actividades muy relacionadas con ella.

/En el

En el acápite siguiente se señala el alto grado de especialización para las ventas externas de algunas actividades dentro de la metalmecánica, como por ejemplo el caso de máquinas de escribir, máquinas registradoras, etc. En la industria automotriz, en cambio, se da la situación contraria; la demanda interna es esencial en su desarrollo, ya que absorbió en 1975 más de un 87% de la producción. Sin embargo, los volúmenes de producción y ventas son de tal dimensión, que un porcentaje de 13 dentro de las ventas del sector basta para situar a esta actividad en el primer lugar de las exportaciones.

Regionalmente, es la rama industrial de mayor concentración en el Distrito Federal, en el Estado de México y en Puebla (89% del total).

Según datos de la encuesta realizada por el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, de 45 empresas automotrices (ya sean terminales o productoras de partes y piezas), las 5 de mayor dimensión aportaban el 86% de la exportación total de la rama y el 76% de las ventas totales. Las 5 siguientes en tamaño participaban con 9% de las exportaciones y el 15% en las ventas, en tanto que el resto (35 empresas), exportaban sólo 5% y vendían 9% del total.

Cabe distinguir en esta actividad la industria terminal de la de partes y piezas. Especialmente en la primera la participación de empresas transnacionales (Chrysler, Ford y General Motors de los Estados Unidos, Datsun del Japón, Volkswagen de Alemania), es elevada aunque también figura la Renault, explotada actualmente por la empresa estatal Diesel Nacional, S.A. Pero las empresas extranjeras también participan directamente o en asociación en el abastecimiento a la industria terminal dentro del esquema de las industrias de partes y piezas. Según la mencionada encuesta, en toda la industria automotriz, el 49% de las empresas son transnacionales y participan del 85% de las exportaciones. (Véase el cuadro 36.)

En el cuadro 36 se aprecia también el desarrollo de la fabricación y ensamblaje de vehículos. En 1965 se ensamblaron 67 000 automóviles, 28 000 camiones de carga y poco más de 1 000 autobuses. Hacia 1975 se produjeron 254 000 automóviles, 84 000 camiones de carga y algo menos de 6 000 autobuses. En el caso de los automóviles la estructura fue cambiando

/Cuadro 36

Cuadro 36

MEXICO: FABRICACION Y ENSAMBLE DE VEHICULOS AUTOMOVILES, 1965 Y 1970 A 1975

(Cantidad en unidades y valor en millones de pesos)

	1965		1970		1971		1972		1973		1974		1975	
	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor
Fabricación y ensamble de vehículos automóviles		4 013		8 726		9 357		10 312		13 993		19 359		25 267
Ensamble de vehículos automóviles		3 888		8 468		9 084		9 977		13 630		18 693		24 283
Automóviles		2 214		4 727		5 081		5 622		7 412		10 037		11 667
De 4 cilindros	23 782	497	66 094	1 550	79 896	1 894	93 210	2 271	123 918	3 285	151 959	4 541	146 420	5 596
De 6 cilindros	27 378	1 045	38 667	1 564	45 136	1 799	42 038	1 686	44 943	1 873	58 693	2 603	62 386	3 211
De 8 cilindros	15 716	672	31 440	1 613	32 614	1 388	33 324	1 665	38 765	2 254	48 043	2 893	43 889	2 860
Camiones de carga		1 145	20 644	864	28 014	1 087	58 661	2 811	68 192	3 447	84 355	4 808	84 876	5 620
De 4 cilindros	1 330	34												
De 6 cilindros	17 554	715												
De 8 cilindros	8 994	396												
Camiones de pasajeros		304	951	470	984	489	2 135	574	4 324	1 173	5 612	1 813	3 911	2 477
De 4 cilindros	61	21												
De 6 cilindros	1 004	226												
De 8 cilindros	174	57												
Chasis con coraza para camiones de pasajeros			2 191	147	2 351	175	1 491	143	1 136	106	1 051	123	4 819	455
Chasis con cabina para camiones de carga			28 171	1 462	22 066	1 288							12 001	1 311
Tractores para trailers	555	160	1 148	351	1 175	396	1 327	457	1 800	660	2 677	1 094	2 864	1 463
Remolques	246	20	504	36	591	49	599	61	627	68	823	98	817	118
Otros artículos		45		411		519		309		764		720		1 172
Carrocerías de vehículos automóviles		125		258		273		335		363		666		984
Carrocerías metálicas para camiones de carga	11 276	52	9 424	60	8 623	64	9 298	64	7 727	60	10 992	98	14 731	149
Carrocerías para camiones de pasajeros urbanos	1 065	29	832	21	1 629	31	2 293	81	2 863	105	4 169	235	5 402	412
Carrocerías para camiones de pasajeros foráneos			832	28	1 048	37	***	5		***	***	***	***	***
Carrocerías para trailers	110	9	418	39	340	33	664	46	363	37	604	79	661	106
Otro tipo de carrocerías	4 598	24	8 583	80	10 342	58		112		122		190		201
Otros artículos		11		30		50		27		39		64		116

Fuente: Secretaría de Industria y Comercio Dirección General de Estadística

gradualmente desde el año 1970, con preponderancia del automóvil menor (de 4 cilindros). Sólo existen disposiciones concretas para la industria terminal, pero éstas estimulan indirectamente la evolución de la de partes y piezas.

Durante la década de los años sesenta se sucedieron diversas disposiciones que trataron de encauzar el desarrollo de la industria automotriz; la primera de ellas data de 1962. La política actual emana de un decreto del 24 de octubre de 1972, que recoge disposiciones anteriores y agrega otras, sistematizando el régimen relativo a toda la actividad.

El mercado interno mexicano experimentó un crecimiento elevado en el período 1965-1975 (tasa anual de 13.5%) tanto para automóviles como para camiones, pero dentro de éstos los de carga crecieron a 14.2% y los autobuses a 11.4%. Ese incremento dinámico de la demanda interna automotriz trajo aparejado un cambio en la estructura de la empresa terminal, disminuyendo el número de tipos y modelos existentes, circunstancia sólo aprovechada por la minoría de las empresas terminales. En el cuadro 37 se observa además la evolución y cambio de estructura del mercado nacional de automóviles de 1965 a 1975, en especial el aumento en importancia de los llamados "populares", producidos por dos filiales de matrices con sede en Alemania y el Japón y por una empresa estatal. Estos elementos ya van perfilando dos situaciones a tener en cuenta en el análisis de la oferta actual de la exportación automotriz: el gran incremento de automóviles populares permitió a las empresas, especialmente a una, aumentar sus escalas de producción, y con ello teóricamente abaratar costos que permitieron exportar unidades terminadas, o partes y piezas. Frente a eso, la lejanía de las respectivas matrices ha sido un obstáculo para una integración efectiva, o al menos para consolidar una corriente exportadora desde México con carácter de cierta permanencia.

En el caso de las empresas que producen autos compactos, estándar o de lujo y deportivos, la multiplicidad de modelos y las limitadas dimensiones de las escalas de producción les ha impedido competir en el exterior en cuanto a precios de unidades terminadas. Ello sí ha sido posible, en cambio, en el caso de las que fabrican partes y piezas, que tienen la

/Cuadro 37

Cuadro 37

MEXICO: ESTRUCTURA DEL MERCADO NACIONAL DE AUTOMOVILES 1965, 1970 Y 1973 A 1975 a/

(Ventas a distribuidores)

	Total		Populares		No populares							
					Total		Compactos		Estándar		De lujo y deport.	
	Unidades	%	Unidades	%	Unidades	%	Unidades	%	Unidades	%	Unidades	%
1965	66 902	100	18 922	28.3	47 980	71.7	27 132	40.6	6 856	10.2	13 992	20.9
1970	132 882	100	58 900	44.3	73 982	55.7	37 431	28.2	11 884	8.9	24 667	18.6
1973	178 191	100	95 981	53.9	82 210	46.1	48 861	27.4	8 212	4.6	25 137	14.1
1974	234 223	100	127 473	54.4	106 750	45.6	66 671	28.5	10 159	4.3	29 920	12.8
1975 b/	232 600	100	131 000	56.3	101 600	43.7	72 000	31.0	7 200	3.1	22 400	9.6
					Tasas anuales de crecimiento (%)							
1965-1975		13.2		21.3		7.6		10.3		0.5		4.8

Fuente: Asociación Mexicana de la Industria Automotriz.

a/ Por marcas, la estructura actual es como sigue: Populares: Datsun, Volkswagen y Renault; compactos: Valiant, Dodge Dart, Maverick, Chevy Nova, Rambler American y Gremlin; estándar: Chevelle y Rambler Classic; de lujo y deportivos: Mónaco, Valiant Super Bee, Ford Galaxie, Mustang e Impala.

b/ Estimación hecha con base en datos de los diez primeros meses.

/ventaja

ventaja de estar más próximas al mercado norteamericano, y al mismo tiempo no tienen inconvenientes serios de transporte, que se realiza por vía terrestre.

Por decreto de 23 de agosto de 1962 se determinó que desde el 1 de septiembre de 1964 la integración nacional representaría como mínimo el 60% del "costo directo de producción". En aquellos años se estipuló para cada ensambladuría una cuota máxima de producción de unidades de vehículos denominada "cuota básica".

La actual disposición (decreto de octubre de 1972) mantiene la cuota básica, pero contempla la posibilidad de expander las empresas aumentando dicha cuota ya sea por programas de exportación o por aumento del coeficiente de integración nacional.

Por un lado se premia el aumento de la integración nacional respecto a "costo directo de producción"[10/] de las plantas terminales. Se obtiene el grado de integración nacional al restar las materias primas importadas de dicho costo directo.

Podrían señalarse dos limitaciones en cuanto a la efectividad de la política señalada: de un lado, no se toma en cuenta explícitamente que algunos insumos nacionales puedan tener un determinado contenido importado. En segundo lugar[11/] puede conducir a que "a mayor ineficiencia en la producción local, mayor integración", dado que por razones de escala el costo de las materias primas en México es más elevado que el de las importadas. Si se valuara el contenido importado a los precios internacionales, se estima que la integración nacional disminuiría de 60% a cerca del 36%.

De otro lado, según se establece en el artículo 12 del decreto citado, "las empresas de la industria terminal que exporten productos automotrices podrán importar material complementario para la fabricación de unidades automotrices adicionales a su cuota básica. El valor de la importación será igual al de las divisas netas generadas. Las exportaciones podrán

10/ Se entiende por "costo directo de producción" la suma de las materias primas y componentes, de los combustibles, la energía utilizada, mano de obra directa y sus prestaciones y la depreciación de maquinaria y equipo.

11/ Héctor Vásquez Tercero Una década de política sobre industria automotriz, Editorial Tecnos, S.A., México, D.F.

/comprender

comprender productos generados tanto por la propia empresa terminal como por empresas fabricantes de autopartes, si en este último caso se hubiesen realizado por conducto o gestiones de la primera".

Asimismo el artículo 11 establece que: "las empresas deberán compensar con divisas netas generadas por exportaciones de productos automotrices el valor de las importaciones de su cuota básica, conforme al calendario y proporciones siguientes:

Año modelo	Proporción (porcentaje)
1973	30
1974	40
1975	50
1976	60

En 1975, la Secretaría de Industria y Comercio fijó las nuevas proporciones anuales conforme a las cuales se compensará el 100% del valor de la cuota básica. En casos excepcionales la Secretaría de Industria y Comercio podrá modificar los plazos y proporciones arriba mencionados, tomando en cuenta la estructura de capital de las empresas y el interés nacional".

Existen disposiciones adicionales que han significado un estímulo real, como por ejemplo la exención de impuestos de importación (sólo a la industria terminal), en insumos necesarios para el ensamble. Los efectos de esta política, en lo que respecta a las exportaciones, han influido para que el porcentaje de integración nacional se mantuviera más o menos constante en los últimos ocho años, con excepción de la empresa Volkswagen, que hacia finales de este período ha completado casi el 70% de integración nacional en su producción; en el resto de las empresas está oscilando entre 62% y 65%. Este incentivo se ha basado en definitiva en el concepto de "divisas netas generadas", es decir en la diferencia entre el valor de lo exportado y el valor de los insumos importados que se emplearon en la fabricación del producto vendido al exterior.

/El cuadro

El cuadro 38 muestra que la generación de divisas neta alcanzada es muy inferior a las importaciones totales de la industria automotriz, que crecen a ritmo muy acelerado.

La política vigente ha estimulado también el desarrollo de importantes sectores de industrias de autopartes, habiéndose propiciado exportaciones por montos de mucha significación de algunas de ellas, especialmente a los Estados Unidos. Tal es el caso de las transmisiones mecánicas de marcas internacionales. También se han exportado motores y sus partes tanto a los Estados Unidos, como a otros países como Venezuela.

El Brasil y la Argentina, que podrían ser mercados potenciales, desde hace varios años han adoptado la política de maximizar la integración nacional de sus respectivas industrias automotrices. En estas circunstancias, y salvo el avance hacia mercados de menor dimensión como Centroamérica y el Caribe, la industria automotriz mexicana se ha venido complementando con matrices norteamericanas como en el caso de las tres filiales mencionadas. Este hecho impone, al mismo tiempo, la necesidad de cambiar tipos y modelos según el ritmo impuesto por la demanda de los Estados Unidos. Los empresarios sostienen que no sería posible exportar partes y piezas al mercado estadounidense si se siguiese la política de congelar modelos aplicada en el Brasil y la Argentina.

Entre 1965 y 1970 las exportaciones automotrices se componían principalmente de partes y piezas, destacando en el último año la venta de motores. En 1974 las unidades terminadas alcanzan ya cierta importancia al representar el 31% del total de las exportaciones automotrices. Cabe subrayar sin embargo, que a partir de 1975, la Volkswagen, principal exportadora de unidades terminadas, dejó de vender al exterior por no cumplir sus unidades con las normas de seguridad que rigen en los Estados Unidos, su principal comprador. Además, y no obstante que en 1975 y 1976 la contracción de la demanda interna ha reducido las obligaciones de exportar de esta empresa, las restricciones a la exportación de unidades terminadas la han obligado a promover ventas no automotrices (incluso alimentos) como forma de completar la cuota de exportación requerida según el acuerdo automotriz. (Véase el cuadro 39.)

/Cuadro 38

Cuadro 38

MEXICO: IMPORTACIONES AUTOMOTRICES Y GENERACION NETA DE DIVISAS, 1965 A 1974

(Millones de pesos)

	Importaciones de la industria automotriz	Generación neta de divisas por exportaciones de la industria terminal
1965	2 413.8	27.0
1966	2 134.5	58.8
1967	2 201.4	69.8
1968	2 785.4	113.9
1969	2 752.6	249.0
1970	2 960.1	381.6
1971	3 216.0	579.5
1972	3 586.5	857.9
1973	4 513.7	1 250.0
1974	6 221.3	1 920.0

Fuente: Héctor Vázquez Tercero Una década de política sobre industria automotriz, Editorial Tecnos, S. A., México, D.F.

/Cuadro 39

Cuadro 39

MEXICO: EXPORTACIONES DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ, 1965, 1970 Y 1974

	1965		1970		1974	
	Millones de pesos	%	Millones de pesos	%	Millones de pesos	%
Total	15.8	100.0	327.1	100.0	1 761.0	100.0
Automóviles para transportar hasta 10 personas	0.3	1.9	0.1	0.0	455.8	25.9
Automóviles de cualquier clase para transporte de carga	0.2	1.3	-	-	86.6	4.9
Carrocerías o sus partes	1.0	6.3	35.7	10.9	231.2	13.1
Motores para automóviles	0.5	3.2	135.7	41.5	310.1	17.6
Partes sueltas para motores de transmisión automática	3.1	19.6	125.9	38.5	466.9	26.5
Muelles de hierro o acero	0.5	3.2	0.6	0.2	59.9	3.4
Otros	10.2	64.5	29.1	8.9	150.5	8.6

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales.

/En general,

En general, el principal obstáculo que actualmente afrontan las empresas automotrices está vinculado a la falta de competitividad de los productos exportables a nivel internacional; a ello contribuye fundamentalmente el encarecimiento de las materias primas a nivel nacional, pero también están presentes factores tales como el nivel alcanzado en el proceso sustitutivo que en sus etapas más avanzadas requiere de la producción de partes y piezas de mayor complejidad tecnológica con escalas de producción que sobrepasan la capacidad del mercado mexicano y que por lo tanto requieren necesariamente del externo.

En el debate sobre la futura política automotriz, que se lleva a cabo actualmente, hay quienes sostienen que debería propenderse a una política de mayor integración nacional con limitación de tipos y modelos, en contraposición con la opinión sostenida por otros grupos de que es preferible continuar ampliando las exportaciones adicionales, permitiéndose cierta libertad en el coeficiente de integración nacional.

e) Sectores de metalmecánica (productos metálicos y maquinaria y equipo, con excepción de industria de transporte)

Si bien es muy heterogénea y diversa la producción de cada una de estas tres ramas de actividad industrial, poseen algunas características comunes que permiten realizar un análisis conjunto desde el punto de vista de su oferta para exportación.

Predominan en este sector las filiales de empresas transnacionales o asociadas a las mismas. Con base en la encuesta del Instituto Mexicano de Comercio Exterior a la que se aplicó una clasificación de empresa según el origen del capital[12/] se obtuvieron los siguientes resultados: en 1975, en el subsector de productos metálicos, de 63 empresas exportadoras, 22 transnacionales vendieron el 43.5% del total de la rama destinada al exterior. En maquinaria no eléctrica, de 47 empresas exportadoras de manufacturas, 22 transnacionales participaron con 77.5% de las exportaciones totales del grupo. Finalmente en maquinaria eléctrica, de 35 empresas, 21 de categoría mundial, exportaron 61.4% del total del grupo.

12/ Para lo cual se contó con información de una investigación sobre transnacionales, realizada en CIDE-CONACYT.

/Lo anterior

Lo anterior parece indicar que una parte importante de las exportaciones manufactureras de la metalmecánica, si bien son realizadas y ejecutadas desde México y generan divisas para el país --a un ritmo bastante sostenido en los últimos años-- dependen de la programación de las respectivas casas matrices.[13/] Surge, por consiguiente la interrogante de en qué medida ese dinamismo, si bien debe obedecer a circunstancias y condicionantes combinadas, puede atribuirse a la política oficial de estímulos a las exportaciones, o es consecuencia de decisiones y planes de expansión de las matrices con filiales en los países desarrollados.

En conjunto los grupos 35, 36 y 37 de la CIIU, productos metálicos, maquinaria y equipo y maquinaria y equipo eléctrico respectivamente, mantuvieron entre 1965 y 1974 una participación más o menos constante en las exportaciones totales que osciló en 20%. (Véase el cuadro 40.) Debe tenerse presente el hecho de que en igual lapso el total de las exportaciones manufactureras de México creció unas 11 veces en valores corrientes. Esa proporción prácticamente invariable ha significado, por lo tanto, un crecimiento absoluto muy significativo de las exportaciones de esta rama, incluso computado en términos reales (los precios unitarios medios de la misma se elevaron en 50% en ese período). Analizados por separado, los dos primeros grupos disminuyeron su participación y el último incrementó su importancia dentro del conjunto de la rama metalmecánica. Así productos metálicos disminuyó de 36.8% en 1965 a 23.6% en 1974; maquinaria y equipo en general, de 56% a 50.0%, en cambio maquinaria y equipo eléctrico aumentó de 7.2% a 26.4%, multiplicándose sus valores corrientes casi cuarenta veces. (Véase de nuevo el cuadro 40.)

Además de la característica de transnacionalidad ya comentada, existe otra condición que asemeja a estos tres grupos. Un pequeño número de empresas, en su mayoría transnacionales, presentan un alto grado de concentración de la oferta de exportaciones. En productos metálicos, cuatro de las 63 empresas del grupo exportaron 52.1% del total. En maquinaria en

13/ Las empresas transnacionales, expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana, op. cit.

/Cuadro 40

Cuadro 40

MEXICO: EXPORTACIONES DE UNA MUESTRA DE PRODUCTOS METALICOS, DE MAQUINARIA Y EQUIPO Y DE MAQUINARIA Y EQUIPO ELECTRICO, Y PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES TOTALES, 1965, 1970 Y 1974 a/

	1965	1970	1974
Miles de pesos			
Total de las tres agrupaciones	166 559	404 269	1 790 255
Productos metálicos	59 794	110 798	421 613
Maquinaria y equipo en general	94 661	222 278	894 555
Maquinaria y equipo eléctrico	12 104	71 193	474 087
Porcentajes en el total del grupo			
Total de las tres agrupaciones	100.0	100.0	100.0
Productos metálicos	36.8	27.3	23.6
Maquinaria y equipo en general	56.0	55.1	50.0
Maquinaria y equipo eléctrico	7.2	17.6	26.4
Participación en las exportaciones totales			
Exportaciones totales	100.0	100.0	100.0
Exportaciones de las tres agrupaciones	20.1	19.7	19.9
Productos metálicos	7.2	5.4	4.7
Maquinaria y equipo en general	11.4	10.8	9.9
Maquinaria y equipo eléctrico	1.5	3.5	5.3

Fuente: CEPAL, con base en estadísticas oficiales.
a/ Excluye semimanufacturas.

/general seis

general seis de las 50 empresas vendieron al exterior 63% del total. En maquinaria eléctrica seis de las 36 del grupo exportaron 66.5%. En los tres casos estas empresas, de gran dimensión, muestran un coeficiente de exportaciones sobre ventas bastante más alto que el resto de las exportadoras.

Lo anterior pone en evidencia el alto grado de especialización para exportar que existe en las principales empresas exportadoras de estos grupos, aunque también es cierto que éste es muy variable no sólo en las nacionales, sino también en las transnacionales. Además, un considerable núcleo de agencias extranjeras (principalmente de los Estados Unidos), a veces con tradición de maquiladoras, han establecido plantas en México cuya producción se exporta en un 80% y 90%. Son numerosos los casos de empresas metalmecánicas, que siendo filiales de unidades productivas de nivel mundial han ampliado sus plantas en el país, con escasas diferencias con respecto a la actividad de otras empresas 100% maquiladoras. La señalada convergencia parece derivar de dos factores de políticas aparentemente opuestas, que aunque persiguen objetivos distintos coinciden en sus resultados: por un lado las transnacionales buscan complementar a la matriz con las filiales y a éstas entre sí, especializándose en lugares distintos, según las condiciones de cada área, en niveles tecnológicos coherentes al sistema económico imperante, es decir buscan especializar e integrar, abaratar costos, aprovechando escalas ampliadas y consecuentemente exportar de una filial a otras áreas, ya sea a otra filial o a otros proveedores del sistema internacional asociado al mismo núcleo productivo.

Paralelamente, la política industrial de México en estas ramas se plantea tres propósitos: primero, sustituir importaciones dado su alto coeficiente de importaciones y la gran dependencia externa; segundo, generar divisas, aliviar los problemas del balance de pagos y exportar cada vez más manufacturas, y tercero, una combinación de los dos propósitos anteriores.

En función de dichos objetivos, existe una política que converge con los propósitos de las empresas mundiales, y que si bien busca aumentar los coeficientes de integración nacional, no desdeña las ventajas de

/una racionalización

una racionalización, incluso de las empresas maquiladoras localizadas en el país, o más aún, de las que se comprometen a llevar a cabo planes de exportación.

A título de ejemplo de la orientación de la política respectiva en esta materia, conviene referirse a algunas medidas adoptadas por la Secretaría de Industria y Comercio en los casos de fotocopiadoras, calculadoras electrónicas y cajas registradoras de ventas. La información proporcionada por la citada Secretaría y los datos obtenidos de entrevistas directas,[14/] permitieron comprobar que en casi todas las filiales de empresas transnacionales o en las compañías mexicanas con estrecha vinculación con alguna empresa mundial, razones vinculadas a opciones tecnológicas, fueron las que determinaron la especialización que les correspondería dentro de un marco más general. En repetidos casos, existe complementación simple o especialización vinculada a otras filiales latinoamericanas, sobre todo brasileñas y argentinas. (Véase el cuadro 41.)

Parecería que la oferta mexicana en esta rama se encuentra estrechamente vinculada a las diversas fases productivas de las respectivas empresas mundiales que aportan la tecnología. Hay casos donde las exportaciones se complementan y son recíprocas a las de plantas ubicadas en otros países latinoamericanos, en otros, en cambio, la especialización le corresponde a la filial de México, la cual proyecta su producción a escala mundial en un tipo muy específico de producto. En muchos casos la convergencia se da también con los acuerdos de complementación suscritos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

Este tipo de empresas manifestaron no tener, en general, problemas para la comercialización de sus productos, dado que las promociones están a cargo de la red internacional de la empresa matriz. Asimismo indicaron que aprovechan plenamente los incentivos fiscales que consideran de importancia para hacer competitivos sus productos a nivel internacional,

14/ A los efectos de esta investigación, se realizaron entrevistas a unas 35 empresas industriales mexicanas, que cubren aproximadamente el 40% de las exportaciones manufactureras.

/Cuadro 41

Cuadro 41

MEXICO: SITUACION ACTUAL DE LA RAMA INDUSTRIAL DE: FOTOCOPIADORAS, CALCULADORAS ELECTRONICAS Y DE CAJAS REGISTRADORAS DE VENTA, 1975 Y 1976

Capital social	Inversiones (global)	Empleos generados	Grado de integración nacional (promedio)	Capacidad Instalada	Capacidad Real	Valor de las exportaciones (millones) 1975	Valor de las exportaciones (millones) 1976
			Fotocopiadoras				
51% nacional como mínimo	133.7	374	25.99% a/ 41.74% b/	27 000 u. (100%)	7 720 u. (28.5%)	47.9	64.3
			Calculadoras electrónicas				
51% nacional como mínimo	98.1	828	portátil - 32.6% pantalla - 43.7% impresora - 31.5% mixta - 24.43%	950 000 u. (100%)	325 000 u. (342%)	40.7	131.8
			Cajas registradoras de venta				
			a) **Electromecánicas**				
51% nacional como mínimo	97.0	685	58%	13 600 u. (100%)	10 000 u. (73.5%)	38.6	54.1
			b) **Electrónicas**				
51% nacional como mínimo	30.3	369	(2.97%) c/	32 000 u.	11 200 u. d/	-	75.1

a/ Sistema xerográfico.
b/ Sistema electrostático.
c/ Deberán ajustarse al 28% de integración nacional.
d/ Durante 1976, para 1977 se incrementará.

aunque en varios casos indicaron que aun de no existir dichos incentivos se podría llevar a cabo una proporción importante de las exportaciones, pues éstas dependen de un programa diseñado en asociación con la respectiva casa matriz.

Desde otro ángulo, el comportamiento de las exportaciones de los rubros que conforman la rama metalmecánica está asociado al impacto que sobre cada uno tenga el problema del encarecimiento de las materias primas nacionales en relación con productos extranjeros similares, y la consiguiente pérdida de competitividad en el mercado externo. Así, para los productos metálicos con alto contenido de insumos nacionales, y algunos artículos que conforman la rama de maquinaria en general, ha disminuido el ritmo de crecimiento de sus exportaciones, mientras que productos con alto contenido importado (máquinas registradoras, de escribir y calculadoras, entre otras) han podido sostener un crecimiento dinámico o participar cada vez en mayor proporción en el total de las ventas al exterior. (Véase el cuadro 42.)

En algunos casos se señaló como dificultad para exportar la escasa infraestructura portuaria y marítima en general. Ello ha obligado a algunas empresas a utilizar ciertos puertos norteamericanos, donde el embarque de productos se facilita por gestiones de la misma matriz.

En ocasiones, a pesar de que la comercialización se hace directamente, se ha aprovechado el sistema de consorcios de exportación, por el incentivo adicional de devolución de impuestos que rige su funcionamiento.

Algunas empresas señalaron problemas por la lentitud en los trámites para obtener permisos de importación de algunas materias primas indispensables.

Las empresas de este sector trabajan en general de 2-1/2 a 3 turnos diarios con una alta utilización de la capacidad instalada. No existen, aparentemente, proyectos significativos de expansión.

Podría pensarse que las mejores perspectivas de exportación se dan en algunos rubros cuya participación en el total ha aumentado considerablemente. El cuadro 42 revela que en cada una de las tres ramas ha

/Cuadro 42

Cuadro 42

MEXICO: EXPORTACIONES DE INDUSTRIAS METALMECANICAS, 1965, 1970 Y 1974

	1965		1970		1974	
	Millones de pesos	%	Millones de pesos	%	Millones de pesos	%
Productos metálicos	59.8	100.0	110.8	100.0	421.6	100.0
Estufas o caloríferos	8.5	14.2	6.4	5.8	17.9	4.2
Baterías de cocina o piezas de vajilla	3.7	6.2	6.1	5.5	20.2	4.8
Recipientes de hierro o acero	13.6	22.7	40.0	36.1	87.4	20.7
Llaves o válvulas de metal común y válvulas automáticas	8.0	13.4	11.5	10.4	53.7	12.7
Moldes de uso industrial	5.1	8.5	9.9	8.9	15.8	3.7
Hojas de rasurar	2.4	4.0	8.8	7.9	28.2	6.7
Artefactos de hierro o acero	13.5	22.6	19.7	17.8	133.9	31.8
Artefactos de aluminio	1.3	2.2	3.9	3.5	40.3	9.6
Hexágonos o discos de zinc laminado	3.7	6.2	4.5	4.1	24.2	5.7
Maquinaria en general	94.6	100.0	222.2	100.0	894.6	100.0
Máquinas registradoras de ventas			7.2	3.2	45.4	5.1
Máquinas de escribir	-	-	24.2	10.9	183.0	20.4
Máquinas para hilar, torcer o embobinar	2.5	2.6	39.2	17.6	62.6	7.0
Prensas excepto las de pedal o de palanca	13.3	14.1	1.9	0.9	93.5	10.4
Máquinas impulsadas por medios mecánicos	27.7	29.3	18.0	8.1	52.6	5.9
Aparatos para la industria, la minería o las artes	6.4	6.8	12.9	5.8	36.4	4.1
Partes sueltas de maquinaria textil	0.8	0.9	0.7	0.3	31.2	3.5
Baleros, cojinetes, chumaceras o las piezas para los mismos	0.7	0.7	3.7	1.7	21.3	2.4
Partes de hierro o acero para máquinas o aparatos agrícolas, industriales para minería, etc.	35.9	37.9	75.6	34.0	268.2	30.0
Otros	7.3	7.7	38.8	17.5	100.4	11.2
Maquinaria eléctrica	12.1	100.0	71.2	100.0	474.0	100.0
Aparatos telegráficos	0.9	7.4	0.1	0.1	32.7	6.9
Aparatos para aire acondicionado	0.3	2.5	0.1	0.1	79.7	16.8
Aparatos o instalaciones eléctricas	2.5	20.7	2.8	4.0	41.7	8.8
Partes sueltas para aparatos de radio	4.6	38.0	19.2	27.0	123.0	26.0
Partes sueltas para aparatos de televisión	0.5	4.1	21.3	29.9	59.3	12.5
Cables de metal común aislado con cualquier material	0.7	5.8	1.0	1.4	43.9	9.3
Aparatos accesorios instalados de conducción eléctrica	2.6	21.5	8.2	11.5	91.1	19.2
Aparatos de televisión	-	-	18.5	26.0	2.6	0.5

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales.

/cambiado

cambiado también la estructura por productos. Se destaca, entre otros, aparatos y accesorios para aire acondicionado (en la rama 37 aumentó de 0.3% a 16.8%), partes sueltas para aparatos de radio (4.6% a 26.0%), casos éstos en que su desarrollo está muy ligado a la expansión y a la política de la industria automotriz. Finalmente en la rama 36, destaca el incremento de la exportación de máquinas de escribir y en la rama 35 de productos metálicos los artefactos de hierro o acero.

f) Imprenta y editorial

En 1974 la participación de las exportaciones de la industria editorial en el total de las ventas al exterior se redujo a un 4%, en contraste con el 11% de 1970. Conviene pues analizarla por separado tanto por su importancia en el pasado como por sus posibilidades de recuperación.

i) Características. La industria editorial se encuentra concentrada en 41 empresas; las cuatro principales absorben un 40% de la producción, en tanto a las 37 restantes corresponde un 60%.

Por razones técnicas es usual dividir el proceso productivo en dos etapas: edición e impresión. Sólo en algunos casos las compañías editoras cuentan con pequeños talleres donde complementan el tiraje o realizan trabajos de emergencia. De esto se deriva que la utilización de la capacidad instalada sea diferente en cada etapa del proceso ya que mientras las impresoras operan en dos o tres turnos, a un 60% de su capacidad, las encuadernadoras trabajan un solo turno a un 70% u 80% de su capacidad.

En el campo fiscal la industria editorial goza de un tratamiento especial que abarca las siguientes franquicias y reducciones de impuestos:

a) Hasta 100% del impuesto sobre la renta que corresponda a las ganancias derivadas de la edición de libros hecha en el país y que paguen derechos de autor de escritores latinoamericanos, hasta del 75% si se trata de libros traducidos;

b) Hasta 100% sobre los derechos de importación de papel para impresión de libros, maquinaria y equipo y autorización de importaciones temporales de materias primas, maquinaria y equipo;

/c) Hasta

c) Hasta 100% de la percepción neta de la Federación del impuesto sobre ingresos mercantiles y deducción de los gastos de publicidad de libros y fascículos editados en México.

Además, las empresas con 60% de capital nacional --siempre que la dirección y administración estén a cargo de mexicanos-- gozan de estímulos fiscales adicionales para establecerse o ampliarse, si ello se considera de particular utilidad para el país.

Por último, como respuesta al balance deficitario que presentaba el renglón de imprenta y editorial, en abril de 1975 el gobierno creó un organismo consultivo denominado Comité para el Desarrollo de la Industria Editorial y Comercio del Libro, el cual entre otras funciones tiene la de proponer medidas y planes para el desenvolvimiento de la industria editorial, así como elaborar programas de exportación y de intercambio comercial. Más adelante se comenta la actuación de este Comité durante su primer año de vida.

Además de los incentivos mencionados, la rama editorial goza de los subsidios y franquicias que se otorgan a las exportaciones en general ya comentados.

ii) Exportación de libros e impresos. Para 1974, del total de exportaciones generadas por la industria editorial un 14% correspondía a periódicos y revistas y el 86% restante a libros, Esta composición ha variado con el tiempo, en favor del primer rubro pues en 1965 y 1970 tuvo una participación de sólo 4%.

Las exportaciones de libros e impresos se han dirigido tradicionalmente a Latinoamérica. En 1974 la región absorbió el 80% de las exportaciones; en el 20% restante destacan los Estados Unidos con el 8% y España con el 7%. No obstante que la participación de Latinoamérica en las compras de libros e impresos se ha conservado más o menos en los mismos niveles desde 1965, la composición por países ha variado, decreciendo las de los miembros de la ALALC y elevándose las de Centroamérica, Puerto Rico y la República Dominicana. (Véase el cuadro 43).

/Cuadro 43

Cuadro 43

MEXICO: EXPORTACIONES FOB DE LAS RAMAS IMPRENTA Y EDITORIAL, SEGUN DESTINO GEOGRAFICO, 1965, 1970 Y 1974

(Miles de dólares)

	1965		1970		1974	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Total muestra	5 544	100.0	17 612	100.0	27 070	100.0
Estados Unidos	279	5.0	915	5.2	2 213	8.2
Canadá	1	-	6	-	5	-
Japón	1	-	1	-	16	0.1
Mercado Común Europeo[a/]	12	0.2	58	0.3	137	0.5
AELC[b/]	29	0.5	28	0.2	10	-
CAME[c/]	16	0.3	2	-	194	0.7
Países Europeos y URSS	-	-	-	-	-	-
Cuba	16	0.3	2	-	194	0.7
ALALC	3 692	66.6	11 896	67.6	1 135	52.2
Grupo Andino[d/]	2 482	44.8	8 953	50.9	11 636	43.0
Argentina	1 021	18.4	2 024	11.5	1 970	7.3
Brasil	100	1.8	228	1.3	298	1.1
Paraguay y Uruguay	89	1.6	691	3.9	231	0.8
MCCA[e/]	758	13.8	1 272	7.2	4 573	16.9
Puerto Rico	172	3.1	1 326	7.5	2 707	10.0
España	344	6.2	1 297	7.4	1 860	6.9
República Dominicana	36	0.6	154	0.9	344	1.3
Resto del mundo	204	3.1	657	3.7	876	3.2

Fuente: CEPAL, con base en estadísticas oficiales.

a/ Alemania Federal, Bélgica-Luxemburgo, Dinamarca, Francia, Holanda, Italia, Irlanda y el Reino Unido.

b/ Austria, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza.

c/ URSS, República Democrática Alemana, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania y Cuba.

d/ Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

e/ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

/iii) Característic

iii) Características de las empresas exportadoras. La mayoría de las empresas que operan en la rama editorial efectúan exportaciones, aunque el general a niveles marginales respecto al total. De acuerdo con la encuesta realizada por el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, en 41 empresas exportadoras de libros la participación de las exportaciones en la producción total de las empresas fue de un 37%, correspondiendo el 22% a las que efectúan exportaciones mayores a los 25 millones de pesos (tres empresas).

De acuerdo con la clasificación de transnacionales o nacionales, las siete empresas del primer tipo realizan el 50% de las ventas al exterior, y entre ellas se encuentran las que exportan los mayores volúmenes. Como consecuencia de la política oficial en esta materia, que se menciona más adelante, es de esperarse que en el futuro la participación de las filiales extranjeras en el comercio exterior de libros se eleve.

iv) Situación actual de las exportaciones de la industria editorial. Como se indicó al principio de este apartado, la participación de las exportaciones de la industria editorial en el total de ventas al exterior se ha venido reduciendo durante el presente decenio, a causa de un rezago en su ritmo de crecimiento (2% anual) con respecto al que registró durante el quinquenio anterior (25% anual).

Este deterioro ha sido consecuencia: a) de una política de ventas más agresiva en los mercados latinoamericanos por parte de las editoriales españolas; b) la virtual pérdida de los mercados de Chile, el Uruguay y la Argentina por las restricciones impuestas en esos países, y c) la implantación de un sistema de cuotas en el Perú, que limita la importación de libros.

Cabe hacer notar que la expansión de las ventas de libros españoles está sustentada en diversas medidas de promoción aplicadas por el gobierno ibero a partir de 1970, que han determinado que sus precios sean aproximadamente 30% más bajos que los mexicanos.

Contrastando con la lentitud en el crecimiento de las exportaciones, durante los años sesenta, las importaciones que durante la segunda mitad de la década de los años sesenta habían venido aumentando a una tasa

/media

media inferior a la de las exportaciones --20% contra 26%-- mostraron un rápido ascenso que llegó al 32%, motivado fundamentalmente por las provenientes de España. (Véase el cuadro 44.) Como consecuencia, la balanza comercial de libros pasó de superavitaria en 1970 (24 millones de pesos) a deficitaria en 1974 (325 millones).

El CODIECLI ha promovido además el libro mexicano con el exterior a través de misiones y brigadas comerciales y ferias y exposiciones.

Aunque de todo lo anterior se desprende que los principales problemas que limitan las exportaciones de la industria editorial están relacionados con la demanda externa o con cuotas que restringen la entrada de libros en algunos países latinoamericanos, existen además problemas de transporte (marítimo y aéreo) y de distribución, sobre todo para las empresas de menor tamaño, que no cuentan con la infraestructura de las transnacionales.

En cuanto a la importancia de los incentivos fiscales a la exportación, algunas empresas entrevistadas manifestaron que si bien hace algunos años no tenían importancia para ellas e inclusive no los utilizaban, en los últimos tiempos se han tornado indispensables ante la pérdida de competitividad de sus productos y los menores precios de la competencia española.

/Cuadro 44

Cuadro 44

MEXICO: IMPORTACION DE LIBROS, PERIODICOS Y REVISTAS Y SALDO COMERCIAL DEL COMERCIO EXTERIOR DE LIBROS, 1965, 1970 Y 1974

	1965	1970	1974	Tasas de crecimiento 1965-1970	Tasas de crecimiento 1970-1974
	Millones de pesos				
Balance comercial					
Exportaciones	67	211	240	26.0	3.8
Importaciones	75	187	570	20.0	32.0
Saldo	8	24	325		
	Porcentajes				
Composición de la importación					
Total	100.0	100.0	100.0		
Argentina	13.3	6.4	5.7		
España	27.2	41.0	61.7		
Estados Unidos	44.1	34.9	18.9		
Otros países	15.4	17.7	13.7		

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales.

V. INCENTIVOS A LA EXPORTACION

1. Aspectos generales

La creciente importancia de la política de estímulo a las exportaciones industriales --fundamentalmente en la década de los setenta-- se manifiesta tanto en un mayor número de instrumentos como en la aplicación más intensiva de los ya existentes.

En el presente capítulo se analizan estos incentivos, clasificándolos de acuerdo con sus características, según aparecen en el cuadro 45. Desde el punto de vista de sus posibles efectos se han dividido en los que actúan sobre los precios y los que lo hacen sobre las cantidades. A los primeros pertenecen los de tipo tributario y los crediticios; los programas de producción y licencias, a los segundos. Finalmente cabe mencionar a un conjunto de otras medidas, sobre todo de tipo institucional, que actúan indirectamente.

En términos generales y antes de entrar en una descripción más detallada de las disposiciones tendientes a estimular las exportaciones industriales, merece destacarse el hecho de que, si bien el ingreso de divisas ha sido el criterio dominante en el diseño de la política de promoción, cada vez se toman más en cuenta los propósitos de generación de ingreso y empleo así como el de estrechar las relaciones interindustriales. En este sentido pueden señalarse las siguientes medidas o líneas de acción de política económica:

1) El fomento de la industria maquiladora ha tenido en cuenta como uno de sus objetivos básicos el aumento de la ocupación;

2) La preocupación de alcanzar un desarrollo industrial más integrado se tradujo en la eliminación de la regla XIV que otorgaba privilegios a los importadores de maquinaria o equipo.[1/] Existe en su reemplazo un régimen de "subsidio" a la importación de bienes de capital requeridos para exportar productos industriales o para producir nuevos bienes de capital, beneficios que sólo se aplican cuando la maquinaria o

1/ Véase al respecto La política industrial en el desarrollo económico de México, op. cit.

/Cuadro 45

Cuadro 45

MEXICO: CLASIFICACION DE LOS INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA LA PROMOCION DE EXPORTACIONES INDUSTRIALES

1. Incentivos fiscales
   - i) Subsidios directos
   - ii) Devolución de impuestos a las ventas o similares
   - iii) Incentivos en el impuesto a la renta
2. Medidas de control cuantitativo
   - i) Programas de fabricación
   - ii) Otros (cuotas, etc.)
3. Incentivos crediticios y financieros
   - i) Tasas y plazos preferenciales
   - ii) Seguro a la exportación
4. Acuerdos comerciales con otros países
5. Medidas institucionales

Fuente: CEPAL, con base en diversas informaciones oficiales. No se incluye la acción directa realizada por el sector público a través de empresas descentralizadas con miras a exportar.

/equipos

equipos no se producen en el país. Además, en lo que respecta al aumento de exportaciones, se han fijado condiciones específicas sobre el monto de importaciones que en ello intervienen.

3) En cuanto a la asignación eficiente de los recursos, al mencionarse "los objetivos del ordenamiento", en los acuerdos sobre devolución de impuestos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se entiende que se tendrá en cuenta la situación competitiva de la industria que se beneficiará. El cumplimiento de estos criterios es vigilado también a través de la acción constante que ejerce la Secretaría mencionada.

4) Los Programas de Producción, al considerar conjuntamente los ingresos y egresos de divisas, velan por una incorporación creciente de insumos nacionales a la producción exportable. El cuadro 46 sintetiza todas las medidas que directa o indirectamente han conformado la política de exportación de manufacturas a partir de 1965.

Para comprender cabalmente el efecto posible de una medida de estímulo conviene analizar las alternativas que se presentan al industrial ya sea de exportar o producir para el mercado interno. Así el empresario compara la protección efectiva de que goza para sus ventas internas con el subsidio efectivo que recibiría si exportara su producción. Por ejemplo, si un producto tiene una tasa de protección efectiva de 20% para la venta interna y un subsidio efectivo del 15% para la exportación, no habrá --ceteris paribus-- un incentivo para exportar. Aunque pueden darse circunstancias en que no se cumplen los supuestos anteriores: en la medida que las ventas internas y externas no son competitivas (por ejemplo, existencia de capacidad no utilizada) se podría argüir que en esta comparación lo relevante sería la relación entre ingreso y costo marginales, incluyendo el ingreso representado por el incentivo fiscal. También puede ser posible que no se esté aprovechando el margen que da la protección efectiva que en consecuencia perdería su relevancia. Cabe señalar además que en el cálculo de la protección o subsidio efectivo el tipo de cambio aplicado resulta muy importante.

Por su parte, deberá tenerse presente la posibilidad real de poder colocar productos en el exterior que está condicionada, entre otros factores, al precio prevaleciente en los mercados del exterior y al que pueden ofrecer sus productos los exportadores mexicanos. En la medida en que las exportaciones industriales dependen de las condiciones

/Cuadro 46

Cuadro 46

MEXICO: INSTRUMENTOS VIGENTES PARA FOMENTAR LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS, 1965 A 1975

Instrumentos	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Arancelarios											
Ley del impuesto general de exportación	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	R
Decreto que declara de utilidad nacional a las pequeñas y medianas industrias de la franja fronteriza norte y zonas y perímetros libres										X	X
Estímulos al establecimiento de centros comerciales en las zonas fronterizas								X	X	X	X
Fiscales											
Ley de fomento de industrias nuevas y necesarias	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	*
Decreto que concede estímulos a las sociedades y unidades económicas que fomenten el desarrollo industrial y turístico del país									X	X	X
Decreto que declara la utilidad nacional a las pequeñas y medianas industrias de la franja fronteriza norte y de las zonas y perímetros libres										X	X
Acuerdo que dispone se devuelvan a los exportadores de productos de manufactura nacional los impuestos indirectos y el general de importación	X	X	X	X	X	X	R	X	X	X	R
Devolución de impuestos a empresas de comercio exterior							X	X	X	X	R
Subsidio hasta del 75% de los impuestos de importación para maquinaria con la que se produzca fundamentalmente para exportación o con la que se fabriquen bienes de capital											R
Ley del impuesto sobre la renta								R	X	X	X
Decreto que señala los estímulos, ayudas y facilidades que se otorgarán a las empresas industriales a que se refiere el decreto del 23/XI/1971 (Decreto de descentralización)								X	X	X	X

Cuadro 46 (Continuación)

Instrumentos	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Devolución de impuestos a los fabricantes de productos manufacturados que vendan en la zona fronteriza norte y zonas y perímetros libres							X	X	X	X	R
Incentivos a pequeños mineros											
Exenciones relacionadas con la importación y exportación temporales	X	X	X	X	X	X	X	X	X	R	X
Financieros											
Banco Nacional de Comercio Exterior	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Fondo de Garantía de la Pequeña y Mediana Industria (FOGAIN)	X	X	X	X	X	X	X	R	X	X	X
Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX)	X	X	R	X	X	X	X	X	X	X	X
Fondo Nacional de Estudios de Preinversión (FONEP)			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI)						X	X	X	X	X	X
Fondo Nacional de Fomento Industrial (FOMIN)								X	X	X	X
Nacional Financiera, S.A. (NAFINSA)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	R	X
Fondo para el Fomento de la Exportación de Textiles de Algodón	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Compañía Mexicana de Seguros de Crédito (COMESEC)						X	X	X	X	X	X
Fondo Nacional para el Fomento de Artesanías	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

/(continúa)

Cuadro 46 (Conclusión)

Instrumentos	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Asistencia técnica											
Decreto que señala los estímulos, facilidades y ayudas que se otorgarán a las empresas industriales a que se refiere el decreto del 23/XI/1971 (Decreto de descentralización)								X	X	X	X
Ley que crea el Instituoo Mexicano de Comercio Exterior						X	X	X	X	X	X
Nacional Financiera, S. A.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	R	X
Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Frontera Norte y de las Zonas y Perímetros Libres								X	X	X	X
Comité Coordinador de la Promoción del Comercio Exterior		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Comisión para la Protección del Comercio Exterior de México		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Tarifas											
Subsidios sobre fletes ferrocarrileros para la exportación de manufacturas							*			X	X
Programa Nacional Fronterizo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Subsidio en los fletes ferrocarrileros a favor de los industriales nacionales que produzcan para abastecer a las zonas fronterizas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Otros											
Ley para promover la inversión mexicana y regular la extranjera									X	X	X

Nota: X = En vigor; R = reformas; * abrogado.

competitivas de la oferta nacional, o sea de la relación entre precios internacionales y costos internos, el tipo de cambio, desempeña un papel crucial. Al respecto cabe señalar que ya en 1960 un autor estimó que el peso estaba sobrevaluado en más de 20% con respecto al dólar estadounidense.[2/] Se estima que dicha sobrevalorización es todavía más elevada en el momento de concluirse este estudio. Si bien el subsidio implícito en la devolución del impuesto, tasas preferenciales de interés, etc. compensa en parte ese efecto, es preciso tener presente que a medida que se amplía la brecha derivada de la falta de ajuste del tipo de cambio, disminuye la efectividad de las medidas de estímulo. Es evidente que la determinación de los mecanismos de ajuste en el orden cambiario depende de un conjunto de elementos económicos, sociales y políticos, cuya consideración excedería el marco de este trabajo. En cambio cabe destacar que para mantener la plena vigencia del estímulo original su magnitud debería ir aumentando para compensar la sobrevaluación mencionada, pero teniendo en cuenta las limitaciones derivadas del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). En ese sentido, un número considerable de empresas señalaron el mayor impacto de los Certificados de Devolución de Impuestos (CEDIS) frente al aumento de los costos internos.

Podría ser distinto el caso de una empresa extranjera que puede producir para exportar en otros países; en este caso, la comparación se haría seguramente con base en tasas alternativas de beneficio y en otras consideraciones de estrategia global, en cuya formulación el subsidio a la exportación no es necesariamente un factor relevante en cada país, si se excluyen los "paraísos" fiscales. A la luz de las entrevistas realizadas se confirmó la existencia de una estrategia internacional en las ramas alimenticias, químicas, metalmecánicas y de productos no metálicos. Por otra parte, en las empresas transnacionales ha predominado, en general, la producción con miras al mercado interno. En estos casos pueden presentarse condiciones derivadas del manejo interno de la empresa que limiten la aplicabilidad del esquema comentado, en especial cuando parte del flujo de bienes tiene carácter de comercio intrafirma.[3/]

2/ Cf. Gerardo Bueno "Estructura de la protección en México" en Estructura de la protección en países en desarrollo, Bela Balassa y colaboradores CEMLA, 1972, pág. 258.

3/ Cf. Eleazar Cota Izaguirre, "Fiscalización de las empresas multinacionales: El caso de México", Revista Difusión Fiscal, julio de 1975, p. 10.

/2. Incentivos

2. Incentivos fiscales

a) Disposiciones relativas a la devolución de impuestos indirectos y al general de importación

Las disposiciones en vigor tienen su antecedente en un Acuerdo dictado el 15 de marzo de 1971. Conviene señalar que entre los objetivos que se tuvieron en cuenta destacan no sólo los del balance de pagos sino también la necesidad de alcanzar un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada en numerosas ramas de la industria nacional, a fin de reducir los costos para poder competir en el mercado internacional.

Dicho Acuerdo determina a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "la devolución de la participación neta federal de los impuestos indirectos que gravan el producto y sus insumos, cuando los mismos estén destinados al consumo interno, siempre y cuando dichos productos se exporten". Debe destacarse que, a diferencia de un acuerdo anterior,[4/] en virtud del nuevo régimen se devolverá hasta el total de los impuestos federales de tipo indirecto que hubieran gravado el producto de exportación a través de todas las fases de producción y venta, recorridas por el mismo.[5/]

Para poder acogerse a los beneficios de la devolución de impuestos establecida por este Acuerdo se debe poseer el "grado de manufactura nacional", lo que en realidad corresponde a la integración nacional y no a un proceso de industrialización, ya que dentro del concepto de manufactura nacional se consideran las materias primas y artículos semiterminados integrantes del producto. En lo que respecta a este requisito, en el Acuerdo mencionado se fijó un límite del 50% como mínimo para el grade de integración (llamado "grado de manufactura" en el mencionado Acuerdo) y se

4/ Acuerdo de 1961 también conocido como "subsidio triple de la devolución a los exportadores del impuesto sobre los ingresos mercantiles, de los derechos de importación y el derecho a deducir sus utilidades para efectos del impuesto a la renta, aquellas atribuibles a la venta externa de productos industriales.

5/ Cf. Héctor Vásquez Tercero, Manual sobre los nuevos estímulos fiscales a la exportación de manufacturas, Foncerrada y Vásquez, México, marzo de 1971.

/estableció

estableció que para un porcentaje del 50% al 59% la devolución de impuestos indirectos sería del 50% y para el 60% de grado de manufactura en adelante, el 100% de impuestos indirectos.

La Dirección General de Estudios Hacendarios y Asuntos Internacionales establece el porcentaje de devolución por ramas industriales que corresponde en función de los impuestos indirectos que se hubieran pagado. El impuesto a los ingresos mercantiles --evidentemente el más importante de los gravámenes indirectos que se devuelven-- se aplica en etapas múltiples o en cascada por lo que en el estudio de cada caso la Dirección de Estudios Hacendarios se basa en un promedio de ramas industriales. Los posibles desvíos que puedan producirse a base del promedio dependerán de los impuestos específicos de determinados productos dentro de la rama y de las distintas modalidades de comercialización y producción, dada la característica ya señalada del impuesto a los ingresos mercantiles.

Resulta prácticamente imposible en esta clase de gravámenes establecer el monto exacto del impuesto incorporado; en la práctica se asigna un rango limitado de tasas con el fin de determinar la devolución de impuestos para las distintas industrias, aun cuando dichas tasas no correspondan exactamente a lo abonado. Desde el punto de vista de su aplicación sería preferible gravar las ventas en su valor agregado, pero como es obvio en esta decisión influyen otros factores.[6/]

En virtud de las últimas modificaciones a que se hará referencia posteriormente, según el grado de manufactura, corresponde actualmente una devolución efectiva del 11%, 7% y 5% sobre el precio de venta en cada caso, que incluye sólo los impuestos indirectos (excluyendo el gravamen general de importación). En algunos casos sin embargo, se han concedido tasas de devolución hasta del 15% en función del grado de manufactura nacional alcanzado.

Los Certificados de Devolución de Impuestos se aplican tanto para los impuestos indirectos como para la devolución del arancel causado por los insumos importados que forman parte del artículo exportado (Artículo 5 del Acuerdo mencionado). Cabe subrayar que existe otro régimen al que también

6/ Cf. Carl S. Shup, Public Finance, Londres, 1969, pp. 211 y 263.

/pueden

pueden acogerse los exportadores y es el de la importación temporal; por esta razón el Artículo 5, señala que se puede pedir la devolución de los insumos importados cuando no se acoja el régimen de importación temporal.

Si la mercadería está sujeta al régimen de permiso previo (Artículo 6) se deberá solicitar a la Secretaría de Industria y Comercio este permiso para poder pedir la devolución del impuesto de importación. En lo que respecta al trámite de la devolución, el Artículo 7 del mencionado Acuerdo dispone que los industriales deberán solicitar en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se reconozca previamente ese derecho; para ello "la Dirección General de Estudios Hacendarios y Asuntos Internacionales de la misma dependencia considerará la estructura del capital de las empresas, el adecuado abastecimiento interno, su contribución a la balanza de pagos y la utilización de insumos de producción nacional". En la práctica, predomina el criterio de la contribución a la balanza de pagos; la cuestión del adecuado abastecimiento interno se resuelve en general estableciendo permisos de exportación. Más aún, en algunos casos, se llegó a incorporar este principio en una norma legal expresa al prohibir la exportación de artículos necesarios para el consumo o la producción nacionales.

Los Certificados de Devolución de Impuestos son intransferibles y los derechos que confieren prescriben en cinco años contados desde la fecha de su expedición; se pueden utilizar exclusivamente para el pago de impuestos federales no afectos a un fin específico tales como los que causa la empresa exportadora, y los que gravan el producto del trabajo, regalías, etc., pagados a terceros. Respetando el sentido de reembolso o devolución que tienen los CEDIS no se consideran como un ingreso gravable para fines del impuesto sobre la renta.[7/] Sin embargo, de acuerdo con disposiciones posteriores, la banca oficial descuenta los CEDIS al exportador que lo desee con un 10% de descuento.[8/]

El Acuerdo mencionado dispone que no se concederán los beneficios de este ordenamiento cuando los objetivos del mismo se satisfagan mediante

7/ Cf. Héctor Hernández Cervantes, "El subsidio como mecanismo de fomento económico", Revista Difusión Fiscal, septiembre de 1975, pág. 26.
8/ Cinco años de comercio exterior, 1971-1975, op.cit.

/otras

otras medidas de índole fiscal o de otra naturaleza destinadas a fomentar la exportación. El sentido de esta disposición es el de no conceder beneficios tributarios --por ejemplo-- que sobrepasen lo efectivamente abonado. La posibilidad de tener franquicias a través de más de un ordenamiento legal se presentaba especialmente durante la vigencia de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, que permitía obtener otros beneficios no contemplados en la ley que se comenta (por ejemplo, reducciones del impuesto a la renta).

El Artículo 12 establece que si el producto a exportar se encuentra gravado en la tarifa del impuesto general de exportación no se otorgarán los beneficios a que se refiere este acuerdo. Se trata de los artículos con muy poca elaboración, pues no les corresponden los beneficios que se conceden a los productos en rigor manufacturados en el país.

El 26 de agosto de 1975 entró en vigor un nuevo acuerdo que incluía entre otras las siguientes modificaciones: El "grado de manufactura nacional" que se había establecido como mínimo (50%) se redujo al 40%; de esta manera corresponde una devolución por impuestos indirectos del 50% cuando el grado de manufacturas nacional oscila entre el 40% y el 49%; del 63%, cuando éste se encuentra entre el 50% y el 59%, y del 100% cuando el grado de manufactura nacional es superior al 60%. De este modo resultan en la práctica tasas de devolución efectiva (sobre precios de venta) del 11%, 7% y 5.5%. Los distintos coeficientes de devolución de impuestos establecidos se acercan bastante al impuesto efectivamente tributado por las empresas.

El nuevo acuerdo incluye además como requisito el "grado de elaboración". Este concepto se acerca al del valor agregado ya que de los distintos rubros que participan del costo de la producción se excluyen las materias primas y artículos semiterminados y terminados integrantes del producto, así como sus envases puestos en la fábrica que haya realizado el proceso de manufactura final. El grado de elaboración no debe ser inferior al 10%. Sin embargo no tiene carácter absoluto ya que en forma textual se establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá negar los estímulos a que se refiere este acuerdo cuando el producto a exportar tenga un bajo grado de elaboración o cuando el proceso de transformación a que sea sometido en el país revista escasa importancia y la parte principal del mismo se realice en el extranjero.

/El impacto

El impacto de los subsidios virtuales (CEDIS) puestos en vigor a partir de 1971 ha sido considerable. De ello da muestra el crecimiento notable de las exportaciones industriales que coincide con la creciente difusión de los CEDIS, según lo atestigua el notable incremento en la magnitud de los CEDIS otorgados. (Véase el cuadro 47.) No obstante, un estudio de la ONUDI plantea dudas acerca de su efectividad cuando afirma que "el sesgo en contra de las exportaciones frente a las ventas al mercado interno sigue siendo sustancial".[9/] Según las entrevistas llevadas a cabo, el acuerdo sería especialmente beneficioso, por ejemplo, para las empresas de la rama textil.

Por otra parte, el hecho de que la protección a favor de las ventas en el país siga siendo superior al nuevo subsidio a las exportaciones, no significa que este último no haya influido en el crecimiento de las colocaciones de productos industriales en el exterior, especialmente en presencia de otros factores como la existencia de capacidad ociosa en varias ramas industriales, el receso interno ocurrido en 1971 y una seria contracción de la actividad económica en 1975. Esta situación determinó seguramente una mayor propensión de los industriales a ampliar sus ventas en el exterior.

b) Subsidio a la importación de los bienes (Acuerdo del 26 de agosto de 1975)

En virtud del mencionado cuerpo legal se otorgan subsidios a la importación de bienes de capital: cuando éstos contribuyan a la exportación de productos manufacturados o cuando se destinen a su vez a la producción de bienes de capital; aquí se hará referencia solamente al primer caso. La mencionada franquicia se otorgará únicamente cuando el solicitante demuestre que los bienes a importar no se producen en el país o que los producidos en él no reúnen las características requeridas. La Secretaría de Hacienda determinará en cada caso concreto si la maquinaria y equipo a importar son susceptibles de destinarse a la producción de artículos para exportación o para producir bienes de capital con arreglo a lo siguiente: 1) antecedentes de exportación del solicitante, y 2) programa de exportación

9/ ONUDI/TC.310, 29 de mayo de 1974, págs. 70-73.

/Cuadro 47

Cuadro 47

MEXICO: MONTO TOTAL DE LOS "CEDIS" OTORGADOS A LOS EXPORTADORES, 1971 A 1975 a/

	Millones de pesos corrientes
1971	116.9
1972	489.3
1973	1 020.9
1974	1 560.9
1975	1 850.0 b/

Fuente: Información directa suministrada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Nota: Aproximadamente el 98% de este importe corresponde a la devolución por impuestos indirectos. En el resto están incluidos otros conceptos.

a/ Excepto los correspondientes a sustitución de importaciones.

b/ Preliminar.

/a realizar

a realizar con los bienes a importar o, en su caso, programa de producción de bienes de capital.[10/]

El solicitante debe otorgar una garantía por el monto del impuesto cuyo subsidio se le concede, que se cancelará si cumple las condiciones que el Acuerdo establece: dentro de un plazo de dos años deben realizarse exportaciones por un valor mínimo del cuádruple de las divisas erogadas cuando se trate de importaciones de una sola máquina y del triple de las divisas gastadas cuando la importación representa para la empresa una importante ampliación en sus instalaciones que incremente sustancialmente su capacidad productiva, o se trate de una planta nueva.

La condición comentada exige aparentemente una rotación bastante rápida del capital a través de las ventas al exterior.

Aun cuando en principio la importación de los bienes de capital sólo procede cuando éstos no se producen en el país, esta medida puede entrar en conflicto con la de incentivar la producción nacional de bienes de capital[11/] para aliviar la situación del balance de pagos.

c) Operaciones temporales de importación

El régimen de importación temporal se basa en un acuerdo promulgado durante 1975, que sólo exige el 20% de integración nacional. Este porcentaje ha sido reducido al correr del tiempo. Se había estipulado un 40% en las normas vigentes a partir de 1971 y anteriormente se elevaba al 60%. Dentro del sistema de las importaciones temporales se incluyen los siguientes rubros: materias primas; productos semimanufacturados; productos terminados; envases; moldes, dados y matrices; piezas, partes, dispositivos, utensilios y aparatos cuando sirvan como complemento de aparatos, máquinas o equipos destinados a la exportación, y máquinas, aparatos y equipo cuando estén destinados a labores de reparación o reacondicionamiento.

10/ Cabe destacar que el Acuerdo de agosto de 1975 dejó sin efecto la llamada regla XIV que al otorgar un subsidio de 65% a la importación de maquinaria --entre otros efectos-- desalentaba la producción de bienes de capital en México; subsiste aún la regla VIII que facilita la importación de partes o piezas sueltas. Cf., Luis Bravo Aguilera, Las nuevas tarifas de los impuestos generales de importación y exportación de México.

11/ Consejo Interamericano Económico y Social CEPCIES. OEA/Ser.H./XIV, noviembre de 1975. Situación, principales problemas y perspectivas de desarrollo de México, pág. 92.

/Los requisitos

Los requisitos exigidos son en general, iguales a los que rigen para la devolución de impuestos, es decir su aprobación queda sujeta al estudio previo de la Dirección General de Estudios Hacendarios, la cual considerará la estructura del capital de la empresa, el adecuado abastecimiento interno, la contribución a la balanza de pagos y la utilización de insumos de producción nacional. El plazo de permanencia en el país de los insumos importados temporalmente es de un año, susceptible de prorrogarse por otro más.[12/]

d) Otros incentivos

Aun cuando ya existían antecedentes --un decreto de 1926, la Ley de Incentivos de Transformaciones de 1941 y la de Fomento de Industrias de Transformación-- se hará referencia aquí a la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias que estuvo en vigor desde 1955 hasta su abrogación en 1975.[13/] Las franquicias establecidas en virtud de dicha ley se aplicaban a las industrias clasificadas como "nuevas" o "necesarias", las que a su vez se dividían en "básicas", "semibásicas" o "secundarias", criterios estos últimos que servían para delimitar la duración de las franquicias.[14/]

Desde el punto de vista que interesa destaca aquí que se consideraba industria necesaria para la economía general del país aquella que para poder exportar sus productos terminados o semiterminados --con un grado de elaboración nacional no menor del 60% del costo directo de producción-- precisaba obtener alguna o algunas de las siguientes franquicias: sobre el impuesto general de exportación y sus adicionales; sobre el timbre, y sobre ingresos mercantiles. Asimismo se le podían conceder reducciones del impuesto sobre la renta que llegaban hasta el 40% de su importe. Podían recibir los beneficios indicados hasta por un máximo de 10 años.

Si bien el objetivo primordial de la ley fue el fomento de industrias --fundamentalmente a través de un proceso de sustitución de importaciones--

12/ Cf. Héctor Vásquez Tercero, Devolución de impuestos, pág. 2.
13/ Cf. Gabriel Zorrilla, "Estímulos fiscales para la industrialización", Revista Difusión Fiscal, diciembre de 1975.
14/ Cf. Artículo 1, Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias.

/contemplaba

contemplaba también la exportación de productos manufacturados. Cabe poner de relieve que a pesar de que este último era una meta adicional, los beneficios concedidos podían superar a los que se otorgaban mediante los incentivos fiscales directamente orientados a promover la exportación ya aludidos.

Esta ley fue objeto de críticas por considerar que no contemplaba el desarrollo regional, y que se beneficiaba fundamentalmente a empresas grandes y a la inversión extranjera. Desde el punto de vista del fomento de las exportaciones conviene destacar que según se indica en un estudio: "la ley beneficia a aquellas industrias que utilizan un mayor porcentaje de maquinaria, equipo y materias primas importadas. Esto lo demuestra el hecho de que el mayor sacrificio fiscal corresponde a los impuestos de importación".[15/] Al respecto, debe subrayarse que la exención de los impuestos a la importación no se aplicaba en el caso de la exportación de productos industriales. De esta manera puede deducirse que el mayor impacto de la ley se ejercía en el campo de la sustitución de importación. El estudio mencionado confirma esta impresión al destacar que "para otorgar exenciones se considera fundamentalmente la novedad del producto y la sustitución de importaciones, ignorándose otros criterios conducentes a un mayor desarrollo industrial".[16/]

Durante el período 1972 a 1975, se aplicaban además otras medidas tendientes a propiciar la descentralización industrial. En efecto, de acuerdo con un decreto del 19 de julio de 1972 se declara de utilidad nacional el establecimiento y la ampliación de empresas que el gobierno estime necesario fomentar mediante el otorgamiento de estímulos fiscales.[17/] Entre los

---

15/ Los incentivos fiscales y el desarrollo económico de México, op.cit., pág. 37.

16/ Ibid.

17/ El objetivo fundamental de esta legislación fue el de buscar que la industria se estableciera fuera de las regiones del país en que se registra la máxima concentración industrial de la República, a saber: el Distrito Federal y municipios aledaños del Estado de México, Monterrey y Guadalajara; Cf. Héctor Hernández Cervantes, "El subsidio como mecanismo de fomento económico", Revista Difusión Fiscal, septiembre 1975, pág. 24.

/diversos

diversos objetivos destaca el de "aumentar las exportaciones". Es característica esencial de este ordenamiento legal que las recaudaciones fiscales sólo se apliquen si se cumplen los requisitos en cuanto a la localización de los establecimientos, más aún, los porcentajes de disminución de los gravámenes se relacionan con las zonas indicadas en la ley.

Además se ha concedido la posibilidad de obtener la autorización para depreciar en forma acelerada las inversiones en maquinaria y equipo para efecto del pago del impuesto sobre la renta.[18/] Existe además una serie de otras condiciones que las empresas deben cumplir para poder acogerse a los beneficios de la ley.

En todo caso, como estímulo a las exportaciones sólo se pueden obtener estas franquicias si todas las otras condiciones se cumplen.

Finalmente, por disposición del 23 de diciembre de 1972 se ha otorgado a los industriales mexicanos un subsidio del 25% de los fletes ferrocarrileros, que a discreción de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se puede aumentar excepcionalmente al 50%. En los casos de envíos de mercancías con destino a alguna estación ubicada en puerto marítimo, esta franquicia sólo se aplica cuando las mercancías salgan del país, por la vía marítima y que utilicen barcos de empresas nacionales o los de bandera extranjera que éstas se hayan visto en la necesidad de rentar temporalmente.[19/]

Existe, por otra parte, un incentivo a favor de las empresas que promuevan la exportación de tecnología y servicios mexicanos. Consiste en la devolución de hasta la totalidad de la percepción neta federal de los impuestos indirectos resultantes de sus actividades y que deberán destinar íntegramente a los gastos ocasionados por las mismas (Art. 1 del Acuerdo). Se concede a empresas con capital nacional mayoritario o a personas físicas mexicanas. Para gozar de los beneficios existe además la obligación de incrementar anualmente el valor global de las exportaciones de tecnología. Las empresas favorecidas por el acuerdo deben asimismo elaborar programas

18/ "Estímulos fiscales para la industrialización", Revista Difusión Fiscal, op.cit., pág. 11.

19/ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Estímulos fiscales a la exportación y a las ventas fronterizas, 39 edic., México 1973, pág. 39 y siguientes.

/de promoción

de promoción y presentarlos a las Secretarías de Industria y Comercio y Hacienda y Crédito Público. Como en los otros casos de devolución de impuestos indirectos, la operación se materializa a través de un certificado.[20/]

Entre las medidas que pueden beneficiar a las exportaciones industriales figura asimismo la devolución de la percepción neta federal de los impuestos a las empresas navieras correspondientes a sus actividades de transporte.[21/]

e) Régimen de maquila y cambios operados en el mismo

El antecedente más remoto de la legislación sobre maquiladoras se encuentra en el Acuerdo de la Secretaría de Hacienda del 3 de octubre de 1958, orientado principalmente al fomento de las exportaciones industriales, y que autoriza importaciones liberadas a empresas que exportaran productos con un 60% del valor agregado nacional como mínimo. No obstante excluir explícitamente de esta posibilidad a las operaciones de simple maquila, aclara más adelante que pueden otorgarse importaciones liberadas aun no compliendo con los requisitos anteriores a aquellas industrias que exporten más del 80% de su producción, con lo que implícitamente se estaba permitiendo la operación de maquiladoras.

Sólo a mediados de la década de los sesenta aparecen realmente en México las empresas maquiladoras, con los acuerdos de la Secretaría de Industria y Comercio y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que ponen en marcha el Programa de Industrialización de la Frontera Norte de México. Con estos acuerdos se promueve el establecimiento de maquiladoras y se dan los lineamientos generales a que deben sujetarse tales plantas, entre los que destaca la necesidad de exportar el 100% de la producción para lograr importaciones liberadas, que discrepa del 80% que establece el Acuerdo de 1958 citado.

20/ Véase también "Medidas para alentar la exportación, la producción exportable y de bienes de capital, y restringir las importaciones", Numérica, No. 12, septiembre de 1975.

21/ Las empresas están obligadas a invertir en ampliación o modernización del equipo de transporte, un mínimo equivalente a la totalidad de las devoluciones de impuestos, según programa de inversiones que, en forma previa a las solicitudes de devolución de impuestos, deberán presentar (Art. 4). Las devoluciones se otorgarán por medio de Certificados de Devolución de Impuestos (Art. 2), Numérica, op. cit., pág. 28.

/Esta ambigüedad

Esta ambigüedad se empezó a aclarar con el Acuerdo 102-2259 de abril de 1970 de la Secretaría de Hacienda, en el que se especifican los controles aduaneros que facilitarían el cumplimiento de los artículos 234 y 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos. (Véase el cuadro 48.) Después, en marzo de 1971 surge el reglamento del párrafo 3o., del Artículo 321 del Código Aduanero, que institucionaliza el régimen fiscal de las maquiladoras y amplía su ámbito a los litorales nacionales. Por último en octubre de 1972 aparece el nuevo Reglamento del mencionado párrafo 3o., que presenta la posibilidad de ubicarse en cualquier parte del territorio nacional y permite vender la producción maquilada en el mercado nacional, siempre que se paguen los impuestos correspondientes y se sustituyan importaciones. (En el cuadro 64 se sintetizan las disposiciones legales aludidas.)

De acuerdo con el artículo 1o., del mencionado Reglamento, se entiende por empresa maquiladora la que presente una de las siguientes características:

"I. Que con maquinaría importada temporalmente, cualquiera que sea su costo directo de fabricación nacional, exporte la totalidad de sus productos, o II. Que con planta industrial ya instalada para abastecer el mercado interno, se dedique parcial o totalmente a la exportación y el costo directo de fabricación nacional del producto a exportar no llegue al 40%."

Una vez cumplidas cualesquiera de las características anotadas se presentará la solicitud ante la Secretaría de Industria y Comercio y la de Hacienda y Crédito Público, las que aprobarán el programa y concederán los permisos de importación, respectivamente, si se cumplen los requisitos siguientes: a) constituir la empresa ante notario público; b) registrarse como causante en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; c) haberse dado de alta en la Dirección General de Estadística, de la Secretaría de Industria y Comercio; d) suscribirse como patrón en el Instituto Mexicano del Seguro Social y e) registrarse en el INFONAVIT. Las secretarías anotadas, de acuerdo con sus atribuciones, vigilarán el cumplimiento del Reglamento.

Con respecto a la importación temporal, el Reglamento especifica los bienes que pueden importarse temporalmente, previo depósito de los impuestos de importación correspondientes, y aclara el plazo de tal importación. Si se trata de materias primas, pueden permanecer 6 meses en el territorio

/Cuadro 48

Cuadro 48

MEXICO: DISPOSICIONES LEGALES QUE REGULAN LA ACTIVIDAD MAQUILADORA

Fecha	Disposiciones legales
3 de octubre de 1958	Acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el que se señalan las bases a que deben sujetarse las importaciones y exportaciones temporales. Permite, implícitamente la actividad maquiladora
Junio de 1966	Acuerdo de la Secretaría de Industria y Comercio y Secretaría de Hacienda y Crédito Público que ponen en marcha el "Programa de Industrialización de la Frontera Norte de México" y que dan forma al Programa de Maquiladoras
14 de abril de 1970	Acuerdo 102-2259 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público girado al Director de Aduanas y expresa la intención de facilitar a las maquiladoras el cumplimiento de los artículos 234 y 321 del Código Aduanero, haciendo más claros los acuerdos anteriores
15 de mayo de 1971	Reglamento del párrafo 3o., del Artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos y por el que se institucionalizó el Régimen Fiscal de las Maquiladoras. (Ampliación del Régimen de Maquiladoras a los litorales.)
31 de octubre de 1972	Nuevo Reglamento del párrafo 3o. que permite la ubicación de maquiladoras en todo el territorio nacional con algunas excepciones, y facilita la venta de productos maquilados siempre que sustituyan importación y se paguen los impuestos necesarios

/nacional

nacional u otro período semejante si el maquilador lo solicita. La maquinaria, aparatos, equipo, instrumentos y refacciones no tienen plazo de retorno al extranjero mientras no concluya el programa para el que fueron aprobados, y pueden ser remitidos al exterior para su cambio o reparación.

El artículo 3o. del Reglamento establece que las empresas maquiladoras pueden operar en cualquier lugar de la República, excepto en los casos que la Secretaría de Industria y Comercio lo considere inconveniente, por concentración industrial y de población, así como por peligros de contaminación ambiental. Antes que entrara en vigor el presente Reglamento, sólo se permitía el establecimiento de maquiladoras en las zonas fronterizas y en las costas del país.

Existen además otros ordenamientos legales y administrativos que facilitan la creación y operación de las empresas maquiladoras. Entre otras cabe mencionar la resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, que desde el inicio del Programa en 1965, permite a las maquiladoras operar con el 100% de capital extranjero. Se exceptúan las maquiladoras textiles cuando afecten la cuota de exportación de dichos productos; en este caso la Comisión decidiría acerca de la composición del capital.

Por otra parte, se cuenta con el Acuerdo Presidencial del 24 de abril de 1971, que autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores para conceder permisos a las instituciones de crédito para adquirir como fiduciarios bienes inmuebles en una faja paralela de 100 km a la frontera y 60 km a las costas (donde el artículo 24 de la Constitución prohibe a los extranjeros ser propietarios de dichos bienes), con el fin de que empresarios extranjeros los utilicen como fideicomisarios o como tenedores de certificados de participación inmobiliaria.

/3. Incentivos

3. Incentivos crediticios y seguros

La principal fuente de financiamiento para las exportaciones industriales es el FOMEX, fideicomiso del Gobierno Federal, administrado por el Banco de México, S. A. Esta institución, en su carácter de Banco Central, cumple con la función de canalizar selectivamente el crédito para promover las exportaciones de manufacturas mexicanas a plazos y tasas diferenciales, aunque la tasa media de interés bancario en México es actualmente del 12% al 13%. (Véase el cuadro 49.)

Como ya se señaló, las exportaciones han recibido atención preferente en la política económica. En efecto, a partir de 1973 y durante 1974, cuando el Banco Central se vio en la necesidad de jerarquizar el crédito para combatir la inflación, otorgó tratamiento prioritario al financiamiento para la producción de bienes destinados a la exportación y a la venta a plazos.

El FOMEX ha jugado también un papel importante en el financiamiento para las exportaciones de manufacturas, como puede apreciarse en su desarrollo de los últimos 10 años. (Véase el cuadro 50.) Entre las diferentes operaciones que lleva a cabo se cuenta el apoyo a la preexportación, que consiste fundamentalmente en suministrar a los exportadores recursos para cubrir sus necesidades de capital de trabajo durante el proceso de producción y almacenaje previo a la venta de sus mercancías. Este tipo de financiamiento, cuyos trámites se han simplificado, se ha venido ajustando a las necesidades de los exportadores. Tal ha sido el caso de los créditos concedidos sobre la base del monto exportado en el mes anterior a aquél en que se solicita el financiamiento. Dicha modalidad tiene ventajas para quienes exportan regularmente. El financiamiento de preexportación puede abarcar incluso ventas externas de manufacturas realizadas al contado.[22/]

22/ FOMEX, Informe anual de operaciones, 1974, pág. 25

/Cuadro 49

Cuadro 49

MEXICO: CARACTERISTICAS GENERALES DE LOS CREDITOS

Preexportación

Plazo de amortización: El período de producción de los bienes

Forma de amortización: Unica al vencimiento

Importe máximo: Hasta por el costo directo de fabricación de la mercancía, o bien hasta por el 70% del precio fob de fábrica

Mecanismo: Se conceden créditos sobre cada uno de los pedidos o si se tienen ventas regulares al exterior, se otorga el crédito con base en los promedios de éstas

Tasa de interes: 8% anual pagadero al vencimiento

Ventas

Plazos usuales de crédito

Productos semielaborados	hasta 3 meses
Productos de consumo final	hasta 6 meses
Productos de consumo duradero	hasta 12 meses
Maquinaria y equipo	hasta 5 años

Tasas de interés anual

En créditos hasta de un año	6% - 7.5%[a/]
En créditos de un año a dos	7% - 8.5%[a/]
En créditos de más de dos años	8% - 10.0%[a/]

Fuente: Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX), financiamiento para la exportación.

a/ Cuando los créditos se otorgan al exportador sin su responsabilidad.

/Cuadro 50

Cuadro 50

MEXICO: EXPORTACIONES MEXICANAS Y EL APOYO FINANCIERO DEL FOMEX, 1964 A 1975

(Millones de pesos)

	Total de la exportación a/ b/		Porcentaje de exportación de manufacturas dentro del total exportado	Total c/ de la exportación susceptible de apoyo por el FOMEX b/ d/	Exportación apoyada por el FOMEX en el financiamiento de ventas	Porcentaje financiado dentro del total de la exportación	
	Mexicana	De manufacturas c/				De manufacturas	Susceptible de apoyo por el FOMEX
1964	12 781	3 345	26.2	1 874	57	1.7	3.0
1965	13 924	3 260	23.4	2 271	127	3.9	5.6
1966	14 535	3 839	26.4	2 876	346	9.0	12.0
1967	13 798	3 849	27.9	2 605	470	12.2	18.0
1968	14 759	4 511	30.6	3 092	679	15.1	22.0
1969	17 312	5 972	34.5	4 673	1 166	19.5	25.0
1970	16 017	5 424	33.9	4 517	1 523	28.1	33.7
1971	17 042	6 811	40.0	5 608	1 900	27.9	33.4
1972	20 816	8 463	40.7	7 163	2 440	28.8	34.1
1973	25 791	11 907	46.2	10 443	3 152	26.5	30,2
1974	35 625	18 747	52.6	16 348	5 055	27.0	30.9
1975	35 733 e/	15 023 e/	42.0	13 367 e/	5 193	34.6	38.8

Fuente: Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX), informes anuales.

a/ Banco de México, S. A., Investigación Económica.

b/ La nueva tarifa de exportación de mercancías afectó el proceso normal de elaboración de las cifras correspondientes a 1975, por lo que no son estrictamente comparables con las de los años anteriores.

c/ A partir de 1970 se han deducido las operaciones realizadas por las empresas maquiladoras establecidas en zonas y perímetros libres del país.

d/ Las exportaciones de los productos amparados en las fracciones susceptibles de apoyo por el FOMEX no fueron financiadas íntegramente por el mismo, ya que muchas ventas se pactan de contado y cuando ofrecen crédito, el financiamiento puede ser, entre otros: a) con cargo del propio exportador; b) con cargo al depósito obligatorio de los bancos de depósito y sociedades financieras, y c) con recursos provenientes del extranjero.
Las cantidades financiadas por el FOMEX correspondientes a 1964-1968 se integraron con base en la Circular 1538/65; las de 1969-1971 con base en la Circular 1671/69 y las de 1972-1974, según la Circular 1740/72 del Banco de México, S.A.

e/ Cifras preliminares.

En el cuadro 51 se puede apreciar el aumento de esta clase de créditos otorgados a través del tiempo y en el 52 la clara diversificación de los mismos por grupos de productos.

El segundo tipo de financiamiento es el de las ventas en el exterior (véanse los cuadros 53, 54 y 55); es decir en el caso de una empresa exportadora de manufacturas o servicios que pacta con el importador extranjero una venta a plazo, el FOMEX financia la operación entregando de inmediato al exportador mexicano, a través de bancos de depósito o de financieras con las que operan, el monto de esa venta, a interés preferencial.

Durante el último año se benefició también a un número mayor de empresas con la modalidad de crédito "en paquete", el cual consiste en financiarles mensualmente la suma de sus exportaciones por el tiempo promedio de recuperación de cartera. Es digno de mencionar que los bienes de producción ocuparon un lugar de preferencia con un financiamiento de más de 4 000 millones, lo que representa el 78% del total. La extensión del plazo es de particular importancia en el financiamiento de bienes de capital, donde opera la competencia internacional que cuenta con significativas facilidades en este campo.[23/] En todas estas operaciones de crédito hay que tener presente que ha sido el propósito manifiesto del FOMEX colocar al exportador de productos manufacturados mexicanos en situación competitiva, en lo que al crédito y a sus condiciones se refiere, con los vendedores de otros países. Aquí se observa también, además de las circunstancias ya apuntadas con respecto a los bienes de producción, una diversificación tanto en los productos como en el destino de los mismos.

La tercera clase de operaciones que realiza el FOMEX consiste en las garantías contra los llamados riesgos políticos para proteger a

23/ Incentives for Industrial Exports, UN Conference on Trade and Development.

Cuadro 51

MEXICO: FINANCIAMIENTO A LA PREEXPORTACION, 1966 A 1975

(Millones de pesos)

	Créditos financiados		Créditos liquidados		Cartera vigente al final de cada año
	Anual	Acumulado	Anual	Acumulado	
1966	50	50	26	26	24
1967	165	215	149	175	40
1968	183	398	160	335	63
1969	234	632	210	545	87
1970	399	1 031	354	899	132
1971	500	1 531	432	1 331	200
1972	758	2 289	670	2 001	288
1973	1 245	3 534	1 003	3 004	530
1974	1 292	4 826	1 444	4 448	378
1975	1 302	6 128	1 274	5 722	406

Fuente: Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados, (FOMEX), informes anuales.

/Cuadro 52

Cuadro 52

MEXICO: FINANCIAMIENTO A LA PREEXPORTACION POR PRODUCTOS, 1975

(Miles de pesos)

	Monto	Porcentaje
Total	1 302 385	100.00
Productos del reino vegetal	15 134	1.16
Frutos comestibles	7 538	
Materias para trenzar	7 596	
Productos de las industrias alimenticias, bebidas y tabaco	120 510	9.25
Preparados de legumbres	80 065	
Bebidas y líquidos alcohólicos	17 115	
Otros	23 330	
Productos minerales	18 224	1.40
Sal, azufre, yeso, cal	18 224	
Productos de las industrias químicas y conexas	184 138	14.14
Productos químicos inorgánicos	158 529	
Aceites esenciales	12 374	
Otros	13 235	
Materias plásticas artificiales, caucho y manufacturas	14 660	1.12
Material plástico artificial	2 973	
Caucho natural o sintético	11 687	
Pieles, cueros, peletería y manufacturas	16 398	1.26
Pieles y cueros	6 803	
Manufacturas de cuero	9 595	
Madera, carbón vegetal, corcho y manufacturas	32 776	2.52
Maderas y carbones vegetales	31 013	
Manufacturas de espartería	1 763	
Materias utilizadas en la fabricación de papel y sus manufacturas	43 923	3.37
Papel y cartón	4 727	
Artículos de librería	39 196	
Materias textiles y sus manufacturas	250 882	19.26
Algodón	152 955	
Prendas de vestir tejidas	27 117	
Otros	70 810	
Calzado, sombrerería, paraguas, flores artificiales	22 978	1.76
Calzado	21 079	
Plumas y artículos de plumas	1 899	
Manufacturas de piedra, yeso y vidrio	79 497	6.10
Manufacturas de piedra	18 085	
Productos cerámicos	14 482	
Vidrio y sus manufacturas	46 930	
Perlas finas, piedras preciosas, monedas	9 374	0.72
Perlas finas y piedras preciosas	9 374	
Metales comunes y manufacturas	134 948	10.37
Fundición hierro y acero	104 903	
Cobre	8 848	
Otros	21 197	
Máquinas y aparatos, material eléctrico	239 847	18.42
Calderas, máquinas y aparatos	200 384	
Máquinas y aparatos eléctricos	39 463	
Material de transporte	96 641	7.42
Vehículos y material ferroviario	13 529	
Vehículos automotrices	75 197	
Navegación marítima y fluvial	7 915	
Instrumentos de precisión, médicos, de música, imagen y sonido	1 189	0.09
Instrumentos de música	1 189	
Armas y municiones	2 679	0.21
Armas y municiones	2 679	
Mercancías y productos varios	18 587	1.43
Muebles y mobiliario	5 540	
Manufacturas de cepillería	233	
Juguetería	12 401	
Manufacturas diversas	413	

Fuente: Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX), Informes anuales.

Cuadro 53

MEXICO: FINANCIAMIENTO A LAS VENTAS, 1964 A 1975

(Millones de pesos)

	Créditos financiados		Créditos liquidados		Cartera vigente al final de cada año
	Anual	Acumulado	Anual	Acumulado	
1964	57	57	4	4	53
1965	127	184	50	54	130
1966	346	530	225	279	251
1967	470	1 000	386	665	335
1968	679	1 679	525	1 190	189
1969	1 186	2 845	928	2 118	727
1970	1 523	4 368	1 378	3 496	872
1971	1 900	6 268	1 891	5 387	881
1972	2 440	8 708	2 236	7 623	1 085
1973	3 152	11 860	2 917	10 540	1 320
1974	5 055	16 915	4 562	15 102	1 813
1975	5 193	22 108	5 253	20 356	1 753

Fuente: Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados, (FOMEX).

/Cuadro 54

Cuadro 54

MEXICO: FINANCIAMIENTO A LAS VENTAS POR PRODUCTOS, 1975

(Miles de pesos)

	Monto	Porcentaje
Total	5 192 617	100.0
Productos del reino animal	65 385	1.3
Carnes y despojos comestibles	65 170	
Leche y productos lácteos	215	
Productos del reino vegetal	108 625	2.1
Frutos comestibles	63 179	
Materias para trenzar	28 791	
Otros	16 655	
Productos de las industrias alimenticias, bebidas y tabaco	223 800	4.3
Preparados de legumbres	144 304	
Bebidas y líquidos alcohólicos	39 150	
Otros	40 346	
Productos minerales	31 165	0.6
Sal, azufre, yeso, cal	31 165	
Productos de las industrias químicas y conexas	1 900 281	36.6
Productos químicos inorgánicos	1 009 240	
Productos químicos orgánicos	506 618	
Otros	384 423	
Materias plásticas artificiales, caucho y manufacturas	28 170	0.5
Material plástico artificial	21 095	
Caucho natural o sintético	7 075	
Pieles, cueros, peletería y manufacturas	37 739	0.7
Pieles y cueros	10 621	
Manufacturas de cuero	26 534	
Peletería y confecciones	584	
Instrumentos de precisión, médicos, de música, imagen y sonido	33 299	0.6
Instrumentos y aparatos ópticos	24 672	
Relojería	1 950	
Instrumentos de música	6 677	
Armas y municiones	9 943	0.2
Armas y municiones	9 943	
Mercancías y productos varios	90 592	1.7
Juguetería	54 219	
Manufacturas diversas	21 119	
Otros	15 254	
Servicios técnicos y equipo mexicano	14 553	0.3

Fuente: Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados, (FOMEX), informes anuales.

/Cuadro 55

Cuadro 55

MEXICO: FINANCIAMIENTO A LAS VENTAS POR TIPO DE PRODUCTOS Y PLAZOS DE LOS CREDITOS, 1975

(Miles de pesos)

Plazo del crédito (meses)	Total	Porcentaje	Bienes de consumo		Bienes de producción		Servicios
			No duraderos	Duraderos	No duraderos	Duraderos	
Total	5 192 617		384 965	740 703	3 138 131	914 265	14 553
Porcentaje	100.0		7.4	14.3	60.4	17.6	0.3
Hasta 1	466 935	9.0	48 564	130 812	254 003	33 432	124
De más de 1 hasta 2	1 376 039	26.5	206 637	61 577	1 061 794	46 031	-
De más de 2 hasta 3	1 412 227	27.2	74 229	273 554	873 544	190 900	-
De más de 3 hasta 6	1 556 890	30.0	49 469	230 314	827 970	449 137	-
De más de 6 hasta 9	46 035	0.9	3 554	18 296	8 162	16 023	-
De más de 9 hasta 12	114 044	2.2	2 512	14 813	66 722	29 997	-
De más de 12 hasta 24	16 773	0.3	-	6 207	328	10 238	-
De más de 24 hasta 60	140 948	2.7	-	960	28 974	108 466	2 548
Más de 60	62 726	1.2	-	4 170	16 634	30 041	11 881

Fuente: Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados, informes anuales.

/los exportadores

los exportadores mexicanos por los créditos que conceden a sus clientes del exterior. Estas garantías no solamente se otorgan para la exportación de productos manufacturados con apoyo financiero del FOMEX, sino también pueden cubrir créditos derivados de exportaciones de materias primas de origen mexicano. El saldo de las responsabilidades por operaciones garantizadas al 31 de diciembre de 1975 alcanzó un monto de 431.7 millones de pesos frente a 354.3 millones en 1974. A través de estos contratos de garantías el Fondo hace efectivo a los exportadores mexicanos o a las instituciones de crédito en el país hasta el 90% de los créditos garantizados. Los riesgos comprendidos por este tipo de garantías son los siguientes: inconvertibilidad o intransferibilidad de los fondos que el importador y su co-obligado, si lo hubiere, entreguen a la institución autorizada en su país; falta de pago de crédito derivado de la exportación, originado por la requisición o confiscación de los bienes del importador y de su co-obligado, si lo hubiere, llevado a cabo por una autoridad gubernamental; falta de pago de crédito derivado de la exportación a consecuencia de disposiciones de carácter gubernamental que impidan al importador y a su co-obligado efectuar dicho pago; falta de pago por causa de incumplimiento del importador y de su garante, si lo hubiere, siempre y cuando uno u otro fuera un banco o institución pública aceptable para el fiduciario. De esta manera el Fondo otorga garantías exclusivamente contra riesgos políticos, es decir, los relativos a la falta de recuperación de créditos por circunstancias distintas a la insolvencia por parte del deudor.

Cabe tener presente que, como ya se señaló, el financiamiento preferencial en cuanto a tasas de interés y plazo que otorga el FOMEX se realiza en la práctica a través de sus instituciones bancarias y financieras. Por esta circunstancia no resulta difícil suponer que se han beneficiado en mayor proporción empresas de magnitud o que normalmente operan con dichas instituciones. Sin embargo, a través de las

/entrevistas

entrevistas realizadas se recogió la impresión de que algunas empresas de magnitud importante no utilizaron el mecanismo del FOMEX o lo hicieron muy recientemente por depender fundamentalmente de recursos propios. Por otra parte, el FOMEX, teniendo en cuenta el limitado acceso a los mecanismos tradicionales de financiamiento bancario a favor de la pequeña y mediana industria ha iniciado en forma experimental un programa de crédito supervisado en el que se ponderan más los méritos del proyecto que las garantías reales.[24/]

Dentro de las distintas posibilidades de financiamiento a la exportación cabe mencionar en particular a los créditos para la prestación de servicios al exterior. En este sentido se tiende a integrar la exportación de servicios técnicos en un paquete con la maquinaria y equipo que constituyan una planta o instalación. En la introducción de este capítulo se ha mencionado precisamente la significación que el rubro servicios o pago de tecnología pueden implicar para el balance de pagos, a ello cabe agregar su significación crucial en el logro de un desarrollo autónomo. Desde estos puntos de vista debe destacarse la importancia del apoyo que se otorga a la exportación de tecnología.

Con el objeto de contar con recursos suficientes para satisfacer los requerimientos de los exportadores, el FOMEX ha celebrado contratos de crédito con diferentes instituciones extranjeras. Entre ellas destacan las líneas obtenidas por el Banco Interamericano de Desarrollo, a través de la Nacional Financiera, S.A., con el Bank of Trust de Nueva York. Los montos obtenidos en estos casos fluctúan entre 10 y 20 millones de dólares.

Por otra parte el FOMEX también ha concedido líneas de crédito a algunas instituciones financieras internacionales para que éstas a su vez las otorguen a empresas de sus Estados miembros de dichas instituciones, principalmente para la adquisición de bienes y servicios mexicanos que coadyuven a su desarrollo económico. Tal es el caso de las operaciones realizadas con la Corporación Andina de Fomento y con el Banco Centroamericano de Integración Económica. Se observa aquí nuevamente la diversidad de modalidades que se han contemplado para poner en condiciones

24/ Informe anual de operaciones, 1974, op. cit., pág. 12.

/competitivas

competitivas al exportador mexicano en lo que respecta a las distintas formas del crédito que puede aprovechar. El mecanismo concreto con que se otorga el crédito es el redescuento; para poder llevar a cabo esta clase de operaciones se han impuesto algunas condiciones entre las cuales cabe mencionar muy particularmente la exigencia de un porcentaje de elaboración --no inferior al 50%-- en el costo directo de los bienes cuya manufactura, existencia y ventas a plazos al exterior sean objeto de los financiamientos de que se trata. Se señala, inclusive, que el fiduciario podrá determinar respecto de algunos productos un grado de integración nacional superior al expresado.[25/]

Ya se ha indicado el incremento de las operaciones que ha logrado el FOMEX. En este orden de cosas merecen destacarse las campañas de promoción llevadas a cabo por dicha institución tanto entre los exportadores como entre las mismas instituciones de crédito. También descolla el deseo del FOMEX de sensibilizar a los departamentos de crédito de los bancos para lograr una menor rigidez en la concesión de financiamiento en virtud de las características diferentes del crédito para exportación con relación al interno.[26/]

Otro fideicomiso que opera dependiendo del Banco de México es el Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI). Como su nombre lo indica su objetivo es financiar estudios y proyectos industriales que permitan comprobar la competitividad de muy diversos productos nacionales dentro y fuera de las fronteras de México. Los créditos correspondientes promueven financiamientos bancarios a largo plazo e inversiones privadas en dos campos igualmente importantes para la economía del país: la exportación y la sustitución competitiva de importaciones.

Como resultado de los enunciados anteriores, a diferencia del FOMEX que promueve operaciones corrientes, el objetivo del FONEI es el equipamiento industrial, es decir, el apoyo a la inversión que habrán de realizar las empresas. Durante 1975, el Fondo de Equipamiento Industrial

25/ FOMEX, México-Grupo Andino-Argentina-Brasil, México 1974, pág. 51.
26/ Expansión, op. cit., pág. 98.

/recibió

recibió cerca de 40 solicitudes de crédito, elaboró 38 estudios de preevaluación y realizó la evaluación técnica, económica y financiera de 18 proyectos.

Los beneficios que obtiene el exportador del Fondo son de distinta naturaleza. En general, puede suponerse que el más importante es la reducción del costo de financiamiento. En este sentido cabe subrayar que las tasas de interés para el fomento de las exportaciones se han mantenido fijas desde 1968 frente a un movimiento en ascenso de las tasas normales. (Véase de nuevo el cuadro 45.) Para estimar el impacto global de este interés preferencial habría que relacionarlo con el valor total de las exportaciones y la diferencia entre ambas tasas. En 1974 se estimó que el subsidio en cuanto al costo del crédito representaba un 1.5% del valor de las exportaciones industriales.[27/]

A lo anterior cabe agregar la mayor facilidad de acceso al crédito y su mayor amplitud en cuanto a tipo de operaciones comprendidas y plazos. Por supuesto esta consideración es de particular significación en el caso de empresas que normalmente operan en menor medida en el sistema bancario. Finalmente, debe mencionarse la reducción del riesgo. En suma, resulta que el impacto del beneficio se subestima al considerar sólo la reducción del costo financiero, aunque resulta prácticamente imposible cuantificar los otros efectos.

Existe además una serie de instituciones crediticias cuyo propósito fundamental no consiste en la promoción directa de las exportaciones industriales o las inversiones pertinentes pero que también pueden contribuir a fomentarlas en la medida que tienden a facilitar la financiación del sector industrial que por supuesto también puede recurrir a ellas si destina su producción al mercado externo. Estas entidades son: el Fondo de Garantía y Fomento de la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN) y el Fondo Nacional de Estudios de Preinversión (FONEP), que promueve la realización de este tipo de

27/ ONUDI/TC.310, op. cit., pág. 69.

/estudios

estudios mediante el otorgamiento de créditos por montos desde 25 000 dólares, a una tasa de interés de 7% anual. Cabe subrayar que entre los criterios que se tienen en cuenta para la selección de estudios figura la promoción de exportaciones.[28/]

Seguro de crédito de exportación

Esta actividad la llevan a cabo dos organismos. Por una parte el Banco de México, S. A., que a través del FOMEX administra las operaciones de garantía de los créditos de exportación contra los denominados riesgos extraordinarios y, por otra, la Compañía Mexicana de Seguros de Crédito, S. A., que cubre el llamado riesgo comercial. El FOMEX, por medio de las operaciones de garantía, protege a los exportadores de los llamados riesgos políticos a que están expuestos los créditos derivados de las exportaciones. El Fondo cuenta además con una línea para operaciones de compensación por costos elevados de las garantías bancarias del exterior.

La Compañía Mexicana de Seguros de Crédito, S. A. (COMESEC), cubre el llamado riesgo comercial (insolvencia del comprador y la mora prolongada) resarciendo al exportador mediante indemnización en caso de pérdida por ese concepto. Existen dos pólizas: una global que cubre todos los créditos, a un plazo menor de un año, y otra específica a mediano y largo plazo y por montos considerables, usadas en general para bienes de capital.

4. Restricciones cuantitativas

Disposiciones básicas

La magnitud de controles cuantitativos en México parece ser de las más intensas que se emplean en los países de América Latina.

Aun cuando son conocidas las críticas que pueden formularse a la aplicación de restricciones cuantitativas --falta de relación con los precios externos, ingresos adicionales para los intermediarios y no

28/ Cf. Pedro Galicia Estrada "El Fondo Nacional de Estudios de Preinversión", El mercado de valores, año XXXIV, No. 34, 26 de agosto, 1974, p. 940.

/para el

para el fisco--y su complejidad en el orden administrativo que a su vez determina demoras y podrá tener otras consecuencias indeseables,[29/] debe añadirse que "se han manejado con flexibilidad, incluso para orientar las decisiones de inversión de empresarios nacionales o extranjeros, para procurar la integración de algunas industrias o para restringir las importaciones", al agudizarse problemas del balance de pagos.[30/]

Dentro del sistema de controles cuantitativos merecen destacarse las licencias de importación de mercaderías. Desde el punto de vista de este informe interesa poner de relieve que para ciertos productos se han otorgado licencias para promover exportaciones mediante el expendiente de autorizar la internación de productos del exterior hasta por un monto equivalente a las ventas fuera del país, que se comprometieron a realizar los empresarios.[31/] Así, este tipo de vinculaciones se aplicaron a lámparas ornamentales, porcelana, vidrio, juguetes, textiles, vestuario y fibras sintéticas. La relación fijada es de 1:1 con excepción de los dos primeros rubros en que fue de 1:4.[32/]

Otro instrumento perteneciente a este grupo son los programas de fabricación --cuya naturaleza jurídica consiste en un convenio entre la Secretaría de Industria y Comercio y las empresas-- impulsados a partir de 1965. Uno de sus propósitos es el logro de la integración vertical de la industria. En cuanto al fomento de las exportaciones en algunos casos se dispone que si se satisface el mínimo del 40% de integración nacional los requisitos que superaban este porcentaje podían

29/ Cf. G.K. Helleiner, International Trade and Economic Development Penguin, 1972, pág. 108.

30/ Cf. David Ibarra, "Mercado, desarrollo y política económica" en El perfil de México en 1980, Siglo XXI, México 1970, pág. 163.

31/ La política industrial en el desarrollo de México, op. cit., agosto de 1971, p. 85.

32/ Cf. Industrial Protection in Mexico on Evaluation (ONUDI/TCA/310-29V), 1974.

/satisfacerse

satisfacerse --compensarse-- con exportaciones. En varias ramas se observa que la aplicación de este instrumento ha dado mayor prioridad al fomento de las exportaciones que a la profundización de la integración, quizá por las mayores dificultades que presenta este último objetivo.

El convenio acerca de los programas de fabricación implica la aceptación por parte de las empresas de las normas oficiales vigentes en materia de políticas de calidad, inversión extranjera y modalidades de transferencia de tecnología. En el cuadro 56 puede apreciarse un detalle de los programas de fabricación autorizados y en operación a la fecha del presente informe, como asimismo el valor de las exportaciones en 1975, año en que destacan significativamente los de la industria automotriz, cuyas empresas terminales a partir de 1970, fecha en que fue establecido el programa automotriz, debían compensar gradualmente sus importaciones de partes correspondientes a las cuotas básicas "de producción de vehículos mediante exportaciones de partes automotrices fabricadas en el país".

Además del automotriz, se cuentan con otros programas donde se aplica un plan de exportaciones:

i) Tractores industriales sobre oruga. Conforme al decreto del 7 de abril de 1972, las empresas tienen el compromiso de compensar el valor de sus importaciones mediante exportaciones en un plazo de cuatro años. Hasta ahora no se ha empezado a vender al exterior ya que la producción se inició en 1975.

ii) Fabricación de máquinas fotocopiadoras. El volumen mínimo de exportaciones al que deberán ajustarse las empresas conforme al acuerdo del 22 de abril de 1976 es el siguiente: para el sistema xerográfico, el 33% de su producción, para el electroestático, el 25%.

iii) Fabricación de equipo de ordeño. Con objeto de impulsar las exportaciones se autorizó a importar una quinta parte de las

/Cuadro 56

Cuadro 56

MEXICO: PROGRAMAS DE FABRICACION SUJETOS A LOS DE EXPORTACION AUTORIZADOS POR LA SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO DESDE ENERO DE 1974 HASTA MAYO DE 1976

	Número de programas		Valor de las exportaciones para 1975	Grado de integración (%)
	Autorizados	En operación		
Total	94	73	2 260.6	
Maquinaria y equipo	43	35	153.1	53.1
Eléctrica y electrónica	24	20	156.7	60.9
Metálicas	24	18	10.9	57.3
Automotriz	3	-	1 939.9 b/	71.2

Fuente: SIC, Dirección General de Industrias.
a/ Se refiere a promedios de los programas autorizados.
b/ Incluye el valor neto generado de las exportaciones realizadas por las empresas de la industria terminal.

/exportaciones

exportaciones de equipo complementario, piezas o partes componentes de las salas de ordeño que fabriquen, así como la cuarta parte de las ventas externas de equipo de ordeño.

El sistema de programas de fabricación --y en especial el aplicado a la industria automotriz-- ha sido objeto de críticas severas pues se han puesto en tela de juicio los resultados alcanzados; se estima que sólo ha redundado en la salida neta de divisas por los requisitos directos e indirectos de importación que involucran (los "coeficientes de integración nacional", se agrega al respecto, sólo consideran los requerimientos directos). Frente a estas observaciones conviene no confundir el principio básico del sistema con su aplicación concreta. Parece muy apropiada la fijación de cuotas obligatorias de exportaciones industriales y relacionarlas con las importaciones a solicitar, particularmente en el caso de empresas transnacionales, donde esta clase de instrumentos son, en términos generales, más eficientes que aquellos que actúan sobre los precios ya que los costos no son fáciles de determinar y la distribución de los mercados se basa en una política global que difícilmente será modificada como resultado de un incentivo fiscal o crediticio. Ello no obsta para que se establezcan las necesidades de importación en forma más completa a fin de lograr una mayor integración vertical de la industria así como para adoptar otras medidas con igual propósito, por ejemplo una limitación más amplia de los modelos a fabricar.

Aproximadamente en los últimos 12 meses se han ido ampliando los programas de fabricación de manera tal que prácticamente todas las empresas que solicitaron licencias de importación se incorporaron también a estos programas, con una parte de sus ventas destinada al mercado externo.

En la medida que la situación particular de México --frontera extensa con los Estados Unidos-- dificulta la aplicación del instrumento arancelario (como ejemplo pueden citarse los productos estadounidenses al penetrar mediante ventas de segunda mano, artículos de calidades

/diferentes

diferentes, etc.), por un principio de simetría, también resulta más difícil la utilización exclusiva de incentivos; así desde el punto de vista fiscal falta la contrapartida que permita financiarlos. A ello se agrega el hecho de que los niveles de protección efectiva son mayores a los derivados de los aranceles, lo que a su vez obligaría a aumentar también los incentivos. En definitiva parece que los programas para exportación han sido eficientes en el logro de sus propósitos, además su ejecución es una herramienta que facilitaría el desarrollo de un esquema de programación del sector respectivo.

Debido a los problemas administrativos a que se ha hecho referencia no se considera posible, sin embargo, extenderlos a toda la industria, pero sí a ciertos sectores estratégicos. Sería conveniente ir perfeccionándolos para que el equilibrio buscado entre exportaciones e importaciones contemple también los insumos indirectos (no considerados en una etapa anterior) y gradualmente también los bienes de capital importados.

5. Medidas institucionales

Entre las entidades con atribuciones en materia de fomento a las exportaciones y cuya acción no puede ubicarse en términos generales dentro de los instrumentos anteriores descolla el Instituto Mexicano de Comercio Exterior. Este organismo proporciona una gama de servicios y de apoyos para la exportación, que abarca no sólo la difusión de las ofertas mexicanas y la captación de demandas en el exterior sino también formas de asistencia técnica en materia de organización de la producción para las pequeñas empresas, con objeto de encauzarlas hacia la exportación. Esta labor se realiza mediante las representaciones estatales del IMCE y a través de las comisiones de Fomento de Comercio Exterior que también funcionan en todo el país.

Además de labores específicas en distribución y comercialización,[33/] el Instituto ofrece servicios en materia de diseño y coordinación de

33/ Véase también a este respecto el capítulo VI de este trabajo.

/transportes

transportes, y en apoyo al exportador para que obtenga las facilidades que el gobierno federal concede en materia fiscal, financiera y administrativa.[34/]

6. Observaciones finales

A través de los comentarios anteriores se ha podido apreciar que existe un considerable número de medidas e instrumentos que son manejados en muchos casos por distintos organismos del gobierno. No debe extrañar por consiguiente que se ha sugerido que "sea un sólo organismo federal quien lleve a cabo los múltiples aspectos que abarca esta área de la economía",[35/] y en especial la coordinación de las funciones ejecutivas.[36/]

A pesar de los avances significativos que se han alcanzado, todavía sigue siendo cierto --como se señaló recientemente-- que la estructura industrial no está orientada a la exportación, que gran parte de las empresas en México no están en condiciones de exportar y que algunas de ellas ni siquiera tienen interés en hacerlo.[37/]

Desde este punto de vista cabrían las siguientes sugerencias:

a) Intensificar el contacto del Estado con las empresas, especialmente las pequeñas y medianas, como lo ha iniciado ya el IMCE, a fin de darles a conocer las disposiciones existentes que tienden a favorecer las exportaciones, e ir formando así una conciencia exportadora;

b) Sujeto a las limitaciones dadas por la orientación general de la política industrial y el costo fiscal, así como a la dificultad de manejar un número considerable de instrumentos, la existencia de un "paquete" de incentivos podría ejercer un impacto psicológico favorable en los exportadores potenciales;

34/ Cf. entrevista con el Lic. Julio Faesler, Director General del Instituto Mexicano de Comercio Exterior en Expansión, 29 de octubre, 1975, págs. 53 y 54.

35/ Cf. Expansión, op. cit. del 29 de octubre de 1975 "se han hecho comentarios en el sentido de que el IMCE se convierta en la Secretaría de Comercio Exterior y que sea esta nueva Secretaría la que determine e implemente en forma global la política de comercio exterior del país, dándole especial énfasis al aspecto de las exportaciones. Este mismo organismo o secretaría deberá determinar el monto y la naturaleza de los incentivos fiscales, financieros y promocionales así como los niveles de protección arancelaria que se proporciona a la industria nacional (pág. 21).

36/ Cabe destacar que la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana ha señalado desde el año 1970, aproximadamente la necesidad de una función rectora de un organismo estatal.

37/ Cf. declaraciones del Lic. Armando Dirlain, Presidente de la Asociación Industrial Vallejo en la revista Expansión, op. cit., pp. 11 y ss.

/c) Los incentivos

c) Los incentivos, especialmente los de tipo tributario, deberían tender hacia una mayor selectividad considerando las distintas condiciones en lo que respecta a precios competitivos, demanda interna, oferta disponible, etc. Aun cuando resulta difícil estructurar una política de esta índole, sería la más efectiva para combinar un efecto importante en las exportaciones con un costo fiscal relativamente menor. La impresión acerca de la conveniencia de estímulos diferenciales se obtuvo también a través de las entrevistas realizadas, ya que en algunas empresas de la rama metalmecánica se señaló que se hubiera exportado también sin la existencia de los CEDIS, mientras que en algunas empresas farmacéuticas, químicas y textiles se subrayó la insuficiencia de los CEDIS, particularmente en el momento actual;

d) Por otra parte, en materia de política crediticia deberían intensificarse las medidas que favorezcan a la industria mediana y pequeña, que es fundamentalmente de propiedad mexicana y que presenta menor vocación exportable que la grande, y

e) Las medidas de tipo cuantitativo a que se ha hecho referencia en reiteradas oportunidades pueden constituir otro medio --por lo menos en las etapas de una exportación incipiente-- de ir despertando el interés por el mercado exterior.

Las consideraciones anteriores no significan que exista necesariamente una contradicción entre las ventas al mercado interno y las exportaciones. De contarse con un extenso mercado doméstico se facilitaría la exportación de bienes producidos con rendimientos crecientes de escala; a su vez, un avance sostenido en la aplicación tecnológica promoverá la producción y luego la exportación de bienes de producción; las innovaciones tecnológicas al inducir a la fabricación de productos nuevos otorgarían ventajas a la exportación.[38/] Existe,

38/ Cf. G. C. Hufbauer."The Impact of National Characteristics and the Technology on the Commodity Composition of Trade in Manufactured Goods" en The Technology Factor in International Trade, edit. Raymond Vernon, National Bureau of Economic Research, Nueva York, 1970, pp.147-149.

/pues, una

pues, una íntima conexión entre la estructura industrial y la composición de las exportaciones industriales. Por ello en última instancia la política de promoción a favor de las exportaciones industriales debería basarse en lineamientos claros para la estructura, ritmo de avance y características tecnológicas de la industria en su conjunto. Por otra parte, uno de los requisitos fundamentales para contar con un flujo regular de exportaciones sería la disponibilidad de un programa para las exportaciones. Evidentemente tal programación sólo resultará adecuada si forma parte de una planeación general para la industria, sobre todo si se tienen en cuenta los factores estructurales señalados anteriormente.

VI. COMERCIALIZACION EXTERNA

1. Aspectos generales

Las medidas e incentivos destinados a promover la comercialización externa de la producción manufacturera mexicana parecen haber venido ganando peso relativo en el conjunto de instrumentos que componen la política general de promoción de exportaciones de la misma.

Ellos asumen diversas modalidades, expuestas luego en mayor detalle, que podrían sintetizarse en: disposiciones para la creación y operación de consorcios especializados en la comercialización, cuyo establecimiento está alentado por estímulos fiscales; facilidades otorgadas al sector empresarial para la participación en ferias internacionales; envío de misiones y brigadas destinadas a explorar mercados y concretar ventas; labor permanente de consejerías comerciales mexicanas en el exterior que operan en un número apreciable de países industrializados y en vías de desarrollo; establecimiento de bodegas en algunos países para el almacenamiento de productos mexicanos en el exterior y labor del IMCE que incluye aspectos de especial incidencia en la comercialización, como son los que realizan el Centro de Diseño, la Comisión de Calidad y el Centro de Empaque y Embalaje, que prestan asesoría a los empresarios en sus respectivas especialidades.

No debe entenderse, sin embargo, que por la variedad de medidas aplicadas y por el empeño reciente en fortalecerlas, la comercialización externa de manufacturas opera sólo a base de las medidas políticas oficiales vigentes. Las empresas, especialmente las de mayor tamaño y en particular las filiales de las empresas transnacionales, disponen de departamentos de comercialización cuyas características y formas de operar obedecen a decisiones tomadas a un nivel más amplio, aunque sin dejar de aprovechar algunas de las facilidades brindadas por México. El presente capítulo sólo se refiere a aquellos efectos de la política de comercialización que tienen qu que ver con los instrumentos vigentes en esta materia.

Antes de ahondar en el análisis de la operación de los instrumentos mencionados, parece oportuno hacer una consideración acerca de la importancia

/relativa

relativa y la eficacia de la política de comercialización dentro de la política global de promoción de las exportaciones de manufacturas.

En las políticas que se vienen aplicando a este respecto en otros países de América Latina parece que tienden a asumir una incidencia relativa mayor los instrumentos dedicados a la promoción "comercial" --que son de tipo de los descritos en este capítulo-- que aquellos otros que persiguen influir más directamente en el volumen y características de la "oferta" de los productos que se van a exportar. Esta estrategia estaría aceptando implícitamente que una vez detectadas las oportunidades de colocación de productos en el exterior, realizada la promoción de las ventas y otorgadas las facilidades crediticias y los incentivos tributarios correspondientes, la oferta exportable tendería a reaccionar adaptándose cuantitativa y cualitativamente a esa demanda potencial.

La experiencia reciente estaría indicando, no obstante, que el tipo de desarrollo industrial sustitutivo que ha predominado en los países de la región, caracterizado por una elevada protección, ha traído aparejada, en general, una limitada capacidad competitiva de la producción manufacturera latinoamericana, especialmente la que se realiza en establecimientos medianos y pequeños, en los que inciden, adicionalmente, las menores escalas de producción. De aquí que las medidas de promoción que ponen el acento en los aspectos comerciales, como la mayoría de las aplicadas, difícilmente hayan podido surtir los efectos esperados en cuanto a una decidida incorporación de estos productos en los flujos de exportación de la región.

Parece que en México se está procurando alcanzar un equilibrio entre las medidas de cuño comercial y las más típicamente orientadas a la producción. En esta dirección estaría apuntando el fomento a la constitución de consorcios de exportación --que recibió un fuerte apoyo a partir de 1971, mediante el otorgamiento de franquicias tributarias-- integrados por empresas industriales que delegan en ellos la búsqueda de mercados y, en general, al acopio de comercialización y transporte de sus productos.

Para tener acceso a tales franquicias y en virtud de la reglamentación aprobada a fines de 1975 para la concesión de los estímulos tributarios

/correspondientes

correspondientes, los mencionados consorcios --de los cuales ya se constituyeron veinte-- deben presentar a las autoridades (Secretarías de Hacienda, Industria y Comercio e IMCE) un "programa de exportación". Además de este requisito, para tener derecho a las franquicias tributarias, los consorcios deben comprometerse a alcanzar ciertas metas de exportación, al menos durante sus primeros cuatro años de operación. En el mencionado programa debe especificarse asimismo qué tipo de productos se exportarán, a qué países se destinan, qué insumos importados se precisarán, y las necesidades financieras y de transporte, entre otras. Por todo lo anterior podría concluirse que el estímulo a la creación de consorcios de exportación --y el requisito de elaborar y cumplir determinados programas-- constituye un intento de integrar en forma orgánica la etapa de comercialización con la de producción para ciertas ramas industriales o para determinados conjuntos de productos, en el caso de los consorcios especializados en algunas ramas industriales que ya existen.

2. Modalidades de comercialización

Como ya se dijo, conviene dejar sentado que una parte importante --aunque difícil de determinar-- de la comercialización externa de productos manufactureros mexicanos la realizan directamente las grandes empresas industriales, entre las que predominan principalmente filiales de transnacionales. Tales empresas cuentan con sus propios departamentos de comercio exterior. Algunas de ellas han pasado a formar parte de consorcios de exportación, pero han transferido a ellos sólo algunas de sus funciones de comercialización.

Las empresas medianas, pequeñas y artesanales, en cambio, comúnmente delegan la función de comercialización a empresas especializadas a las que se hallan o no asociadas, pues como disponen de escasos recursos, les resulta más eficiente integrar o contratar los servicios de los consorcios u otro tipo de empresas de comercialización aprovechando las economías de escala y la especialización. Escapan a este procedimiento, sin embargo, algunas empresas medianas que elaboran productos intermedios para empresas terminales

/radicadas

radicadas en el exterior y a las que se hallan vinculadas mediante contratos de abastecimiento.

Las corrientes de exportación que se generan mediante la comercialización que llevan a cabo por sí mismas las grandes empresas, obedecen a una práctica relativamente tradicional, es decir, sus departamentos de comercio detectan las posibilidades de colocación de productos mexicanos en el exterior mediante estudios de mercado en los que se especifican el volumen y características de los productos demandados fundamentalmente por los países industrializados. Para promover su venta estas empresas participan en ferias internacionales o en las auspiciadas por el Instituto Mexicano de Comercio Exterior. También realizan misiones directas en las que venden sus productos o los ofrecen a través de contactos previamente establecidos.

Resulta difícil apreciar qué proporción de las ventas externas de productos manufacturados que realiza el país la llevan a cabo directamente estas empresas industriales, acerca de las cuales no existe un mayor control o conocimiento de las formas en que operan, salvo las de tipo más general ya mencionadas y aquellas que se realizan a través de los consorcios o empresas de comercialización.

Desde 1971 el Gobierno Federal fomentó la creación y el desarrollo de consorcios de exportación y empresas de comercio exterior para lo cual se creó un incentivo específico para sus operaciones que motivó el establecimiento de un número creciente de ellos. Con el objeto de reestructurar el funcionamiento de los consorcios, concederles una mayor importancia relativa y adecuarlos a las necesidades del comercio exterior, la Secretaría de Hacienda reglamentó la actividad de consorcios a fines de 1975, determinando entre otras medidas que la propia Secretaría de Hacienda y el IMCE controlarían y evaluarían la función de estos consorcios; sin embargo parece que estas últimas medidas y los mayores requerimientos en cuanto a la presentación detallada de los programas de exportación que se les exige presentar, estarían induciendo a los empresarios a una actitud más bien cautelosa, ya que a partir de entonces no se han constituido nuevos consorcios y se tiene conocimiento de que por lo menos uno ha dejado de operar. Existen actualmente unos 20 consorcios de exportación registrados y unas 60 empresas de servicio

/de comercio

de comercio exterior. Más adelante se explicará la forma de operar y otras características de ambas modalidades de empresas de exportación. Estos 20 consorcios registraron en 1975 ventas al exterior por un valor de unos 6 700 millones de pesos (la exportación total de productos manufacturados que realizó México en ese año ascendió a unos 10 000 millones de pesos, es decir, la efectuada a través de consorcios estaría representando las dos terceras partes), mostrando un importante credimiento de 63% sobre el nivel de 4 100 millones registrado en 1974, y también muy superior al del año 1973, que no alcanzó a los 3 000 millones de pesos.

Además de las mencionadas, la política de comercialización externa mexicana asume otras formas, que van desde los viajes y misiones presidenciales --hasta fines de 1975, por ejemplo, se habían visitado 34 países, lo que dio origen a flujos comerciales nuevos--, hasta otro tipo de acciones más directas. Entre las últimas se cuenta con una lista prioritaria de productos elaborada por el IMCE para los que se presume México es competitivo en el mercado mundial, ya sea en función de sus recursos, de la destreza y abundancia de su mano de obra, de su posición geográfica, y también tomando en cuenta las características de la demanda internacional. Esa lista incluye, entre otros productos, frutas y legumbres preparadas, carnes preparadas, productos pesqueros, hilados y telas, confecciones y calzado, materiales de construcción, artículos para la decoración, muebles, juguetes, artículos deportivos, artículos eléctricos, electrónicos, equipo de transporte, motores y partes, equipos agrícolas y de pesca, libros y servicios editoriales, y ciertos tipos de maquinaria.

Con el objeto de estudiar las condiciones de los mercados internacionales y promover en ellos la oferta mexicana, el IMCE cuenta por otra parte, con una red de promoción que comprende 29 consejerías comerciales dependientes del Banco de Comercio Exterior que atienden los mercados y la demanda de 47 países. Estas oficinas detectan las posibilidades de exportación y realizan promociones comerciales coordinadamente con las 79 embajadas y los 221 consulados que tiene México en el exterior. Dichas consejerías, con salas de exhibición para productos mexicanos, efectúan la promoción directa de los productos de exportación que les sean remitidos por los fabricantes

/nacionales

nacionales, establecen los mecanismos adecuados para iniciar los contactos comerciales entre exportadores mexicanos e importadores extranjeros, y proporcionan a los fabricantes y comerciantes nacionales la información que requieren para conocer mejor las posibilidades de los mercados internacionales y la relativa a los medios de distribución que se consideran más idóneos para sus productos, tales como comisionistas, representantes, etc., que existen en el exterior.

Se cuenta además con las misiones comerciales que ha venido promoviendo la mencionada institución y que de 1971 a 1975 llegaron a 44. Asimismo existe un tercer tipo de actividad promocional constituido por brigadas comerciales integradas por grupos más reducidos de agentes que ofrecen una gama relativamente más especializada de productos. Es notable la participación en ferias auspiciadas por el propio Gobierno Mexicano, de las cuales se organizaron 26 en el período 1971-1975. (Véase el cuadro 57.) Para la segunda mitad de 1975 y el año 1976 el IMCE ha programado la realización de 22 ferias y exposiciones en países de América Latina, Europa, los Estados Unidos, el Canadá y otros países. (Véase el cuadro 58.) Las empresas que se inscriban deberán de estar preparadas para cotizar sus productos en la ciudad sede del evento y proporcionar la información relativa a volumen exportable, tiempo de entrega, forma de embarque y condiciones de venta.

Por otro lado, los productores mexicanos asistieron a 72 ferias internacionales, en igual período.

El IMCE colabora con las empresas productoras de productos mexicanos financiándoles su participación en las ferias: el 100% si participan por vez primera; el 50% si ya lo han hecho una vez y el 25% si recurren a una feria por tercera ocasión. El IMCE también financía la impresión de catálogos hasta en un 75% de su costo.

El IMCE dispone de 60 bodegas en 17 países, en las que existen facilidades de almacenamiento, ya sea para productos de tipo refrigerado, congelado o bodegas para carga seca. Dentro de esta misma línea de acción, a fines de 1975 se suscribió un convenio con los Almacenes Generales de Depósito de México, lo que permitirá que las 650 bodegas de que éstos disponen en el exterior se integren a las redes de bodegas que existen en el extranjero.

/Cuadro 57

Cuadro 57

MEXICO: FERIAS Y MISIONES COMERCIALES PROMOVIDAS POR EL INSTITUTO MEXICANO DE COMERCIO EXTERIOR (IMCE), 1971 A 1975

	Ferias y exposiciones			Misiones comerciales			Brigadas comerciales		
	Eventos	Empresas participantes	Número de países visitados	Misiones	Empresas participantes	Número de países visitados	Brigadas	Empresas participantes	Número de países visitados
Total	83	4 226	26[a/]	44	1 122	47[a/]	457	246	47[a/]
1971	5	238	5	6	227	12	-	-	-
1972	15	211	10	8	216	12	20	20	-
1973	20	744	12	11	441	13	55	55	16
1974	20	1 047	12	11	181	21	46	46	8
1975	23	1 986	17	8	57	12	336	125	32

Fuente: Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE).
a/ El total de la columna no es la suma de los datos anuales, ya que se visitaron los mismos países en varias ocasiones.

/Cuadro 58

Cuadro 58

MEXICO: FERIAS Y EXPOSICIONES PROGRAMADAS POR EL INSTITUTO MEXICANO DE COMERCIO EXTERIOR (IMCE), 1975 Y 1976

	Ciudad	Fecha	Artículos
Exposición de Productos Mexicanos en Panamá	Panamá	Diciembre 1975	Artículos eléctricos, herramientas, cerraduras, componentes eléctricos, partes automotrices, equipo de bombeo
National Association of Home Builders Exposition	Dallas	Enero de 1976	Materiales de construcción y elementos decorativos como complemento a la industria respectiva
Chicago Gift Show	Chicago	Enero de 1976	Artículos decorativos para el hogar, artesanías, regalos y joyería
San Francisco Gift Show	S.Francisco	Febrero de 1976	Artículos de regalo y decorativos para el hogar, artesanías y joyería
Salón Internacional de la Alimentación "Salima 76"	Brno, Checoslovaquia	Febrero de 1976	Licores, confiterías, galletas, equipo para tienda de alimentos, productos alimenticios y bebidas
Exposición Comercial e Industrial Mexicana en Santo Domingo	Santo Domingo	Febrero de 1976	Agrícola, agroindustrial, minero no metálico, piel y manufacturas, textil, papel y editorial, artículos para el hogar, químico, siderúrgicos, y metálicos, eléctrico y electrónico, maquinaria y equipo automotriz, industrias varias
Feria Internacional de Francfort	Francfort	Febrero de 1976	Artesanías, artículos para oficina, joyería, artículos decorativos para el hogar, instrumentos musicales
Exposición industrial y comercial mexicana en Holanda	Rotterdam	Abril, 1976	Productos alimenticios enlatados y frescos, vidrio y sus manufacturas, textiles, material eléctrico, material para la industria de la construcción, productos minerales diversos, productos químicos, artesanías, refacciones automotrices

Cuadro 58 (Continuación)

	Ciudad	Fecha	Artículos
Feria Internacional de Osaka	Osaka	Abril-mayo,1976	Frutas frescas, café, artesanías, juguetes, discos y cassettes de música mexicana, cerámica, joyería y platería, artículos para automóviles, artículos para el hogar, ropa típica, productos alimenticios y bebidas, productos químicos, artículos de piel
Salón Internacional de los Proveedores para la Industria del Vehículo "Sitev 76"	Ginebra	Mayo de 1976	Artículos y partes para automóviles, camiones, tractores y otros vehículos
Feria Internacional de Budapest	Budapest	Mayo de 1976	Prendas de vestir, calzado, productos primarios e industriales
Feria Internacional de Bogotá	Bogotá	Julio de 1976	Artículos eléctricos, herramientas de mano, equipo de bombeo, productos químicos, equipo para purificación de agua, máquinas herramientas
Chicago Gift Show	Chicago	Julio de 1976	Artículos decorativos para el hogar, artesanías, regalos y joyería
San Francisco Gift Show	San Francisco	Agosto de 1976	Artículos decorativos para el hogar, artesanías, regalos y joyería
Exposición Comercial Mexicana en S. Antonio	S. Antonio	Septiembre,1976	Servicios, artículos de piel, joyería, artículos para regalo, textiles, equipo industrial, partes y accesorios para automóviles, equipos electrónicos, artículos y muebles para el hogar, productos alimenticios y bebidas, materiales de construcción
XI Salón Internacional de las Industrias Alimenticias "BKOFA 76"	Munich	Septiembre,1976	Tequila, ron, rompope, galletas; productos alimenticios, frescos, congelados y en conserva; frutas, hortalizas y legumbres, alimentos para animales

Cuadro 58 (Conclusión)

	Ciudad	Fecha	Artículos
Toronto Fall Gift Show	Toronto	Septiembre, 1976	Artículos decorativos para el hogar, artesanías, regalos y joyería
Salón Internacional del Pret-A-Porter Femenino	París	Octubre de 1976	Confecciones y sus accesorios; ropa típica mexicana
Exposición Comercial Mexicana en Kuwait	Kuwait	Octubre de 1976	Artículos electrodomésticos, herramientas de mano, calzado, plásticos y sus manufacturas, materiales para construcción, textiles y sus manufacturas, productos químicos, productos alimenticios enlatados
Exposición Comercial Mexicana en Arabia Saudita	El Riad	Octubre de 1976	Artículos electrodomésticos, herramientas de mano calzado, plásticos y sus manufacturas, materiales para construcción, textiles y sus manufacturas, productos químicos, productos alimenticios enlatados
Feria Internacional de El Salvador	S.Salvador	Noviembre, 1976	Maquinaria y equipo para la industria de la construcción, implementos agrícolas, herramientas de mano, vehículos automotrices y sus partes, equipo de bombeo, materiales para construcción, artículos electrodomésticos, productos químicos y manufacturas diversas
Salón Internacional de la Alimentación "SIAL 76"	París	Noviembre, 1976	Aceites esenciales, artículos para el hogar, productos agroindustriales, bebidas y tabacos

Fuente: IMCE, Anuario del exportador, 1976.

Complementando esta labor, el IMCE publica semanalmente una carta a los exportadores en la cual menciona actualizadamente los productos demandados por diversos países en el mundo que pudieran ser abastecidos por manufacturas mexicanas.

Existen además 44 Comisiones Estatales de Fomento de Comercio Exterior en el interior de la República promovidas por el IMCE, integradas por empresarios locales, representantes de la banca oficial y privada, del Gobierno Estatal y de las dependencias federales. Estas comisiones se reúnen periódicamente para analizar oportunidades de exportación en función de los datos que el IMCE les proporciona. Como resultados concretos de la acción de estas comisiones puede citarse la creación de la Sociedad Comercializadora de Artesanías de Chihuahua y la Empresa Comercializadora de Productos Agrícolas del Valle de Apatzingán.

Por otra parte la Comisión Nacional de Casas de Artesanías para Exportación (CONARTEX) vendió, a través de su filial CONARTEX, S.A., más de 10 millones de pesos en 1975, gracias a la participación de esta empresa en ferias y misiones en el extranjero.

El Centro de Estudios de Comercio Internacional del IMCE imparte más de 70 cursos anuales sobre temas relativos a técnicas de comercialización, y la Comisión Nacional de Calidad para Productos de Exportación (CONACALPE), organismo mixto, facilita información al productor mexicano para que su artículo cumpla con los requisitos y especificaciones de calidad establecidos en las reglamentaciones de otros países. El Centro de Diseño del IMCE orienta a toda clase de productores respecto al diseño y al desarrollo de productos, empaques, etiquetas para dar mayor funcionalidad a esos productos, y volver los envases más atractivos; persiguen además el aprovechamiento máximo de materiales nacionales y empaque, complementando la labor que a este respecto lleva a cabo el Centro de Empaque y Embalaje, también subsidiario del IMCE. El Centro de Diseño organiza el concurso Premio Nacional Anual de Diseño para la Exportación en el que han participado más de 1 300 empresas con más de 3 000 productos.

Dentro de las acciones e instrumentos que alientan y facilitan las ventas externas de productos mexicanos merece mención destacada el Banco de Comercio Exterior. Este opera directamente con los exportadores orientándolos y

/apoyándolos

apoyándolos financieramente y promoviendo la constitución de consorcios de exportación y cooperativas y otras asociaciones de empresas pequeñas, con el objeto de facilitar la exportación de sus productos. El Banco realiza también una promoción directa de comercialización a través de diversos comités (hilados, telas de algodón, motores, productos automotrices, cilindros de oxígeno, frutas y conservas, productos químicos, eléctricos y electrónicos); cuenta además con un Centro Nacional de Información sobre comercio exterior. El Banco se vale de los consejeros comerciales en el exterior y orienta a los exportadores acerca de oportunidades, de las restricciones y condiciones que pudiera haber en los mercados externos; los pone en contacto, a través de sus agentes comerciales y de los consejeros comerciales en el exterior, con posibles compradores; proporciona información acerca de los medios de transporte, condiciones de empaque y presentación de productos. El Banco cuenta, asimismo, con una filial, la Impulsora y Exportadora Nacional (IMPEXNAL), que exporta y promueve fundamentalmente las ventas al exterior de artículos de pequeños y medianos productores agroindustriales y artesanales. Por último, dependen también de dicho Banco, la Comisión para la Protección del Comercio Exterior, encargada de atender quejas relativas al incumplimiento de exportadores nacionales o vendedores extranjeros; el Centro Nacional de Comercio Exterior, establecido en 1965 con el objeto de asesorar a los exportadores sobre las formas de evaluar mercados potenciales, las facilidades crediticias y los estímulos fiscales con que cuentan; y el Comité para la Promoción de Comercio Exterior, organismo que enlaza las conserjerías comerciales externas con las autoridades mexicanas. Algunas de estas labores han sido absorbidas gradualmente por el IMCE a partir de 1971.

Finalmente, otros organismos públicos desempeñan también algún papel en la comercialización de determinados productos, sobre todo de pequeños productores y ejidatarios. Entre ellos se cuenta el Instituto Mexicano del Café, la Unión Nacional de Productores de Azúcar, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), la Algodonera Comercial Mexicana y el Banco Nacional de Fomento Cooperativo.

/Además

Además de los consorcios y empresas de servicios, a cuyo análisis se dedica el siguiente acápite, existe un buen número de firmas que se dedican a la comercialización externa, algunas de las cuales se ocupan también de importar maquinaria y materias primas para las firmas con las cuales trabajan. Estas últimas empresas, que aparentemente comercializan una cuota muy apreciable de la exportación de manufacturas, se financian mediante el cobro de comisiones a sus representados, y a pesar de que por no estar constituidas como consorcios o empresas de servicios en la forma que lo dispone el Acuerdo Presidencial, no gozan de devolución de impuestos, siguen operando con bastante dinamismo y agresividad. Cabe señalar, no obstante, que las empresas industriales que representan tienen acceso a las demás facilidades de la política de promoción que lleva a cabo el IMCE, así como al crédito en condiciones preferenciales a través del FOMEX.

3. Los consorcios de comercio exterior

Como quedó señalado en el capítulo anterior, a partir del Acuerdo Presidencial de marzo de 1971, las empresas comerciales especializadas en comercio exterior fueron beneficiadas por reembolsos de los impuestos indirectos (extra CEDIS) que en el caso de los productos manufacturados representan hasta el 100% de la participación neta federal de los mismos, que gravan el producto y sus insumos destinados al consumo interno, cuando el producto se destine a exportación y contenga un mínimo de 50% de manufactura nacional. Esta franquicia se les otorga siempre que tales empresas sean el único intermediario y que los productos a exportar hayan sido fabricados por industrias nacionales. Estas empresas podrán además disfrutar de una devolución adicional que consiste en hasta un 4% de los impuestos indirectos computados por el valor de factura de planta del producto manufacturado exportado. La devolución respectiva se concede mediante certificados de devolución de impuestos llamados "CEDIS" expedidos por la Secretaría de Hacienda, pudiéndose utilizar éstos para pagar los impuestos federales. Estos "CEDIS" son transferibles y caducan en un plazo de cinco años.

/A partir

A partir del mencionado Acuerdo Presidencial comenzaron, pues, a constituirse los consorcios de comercio exterior. Entre 1972 y 1974 su número pasó de 6 a 20 y en 1975 se agregaron dos más.

Este acuerdo fue modificado el 28 de agosto de 1975 y reglamentado el 29 de diciembre del mismo año. La idea que se tuvo al crear estos incentivos especiales para la etapa de comercialización fue la de que la mayor parte de las empresas, especialmente las medianas y pequeñas, no disponían de elementos calificados para ocuparse de una función tan especializada como es la de las ventas en el exterior. Por otro lado, el establecimiento de consorcios y empresas de comercio exterior permitiría reducir los gastos promedios de la etapa de comercialización. Esta reducción se deriva de la consolidación de la oferta de varias empresas productoras, de tal manera que los gastos fijos se reducirían.

Los consorcios deberán destinar íntegramente la devolución tributaria a sufragar los gastos ocasionados por sus operaciones de comercio exterior. La ley distingue dentro de las empresas de comercio exterior a los consorcios de exportación formados con participación de empresas productoras de manufacturas y de las empresas de servicio que son sociedades de personas que prestan asistencia a los productores a base de comisiones. Para ambas se conceden franquicias tributarias según el acuerdo mencionado, aunque el tratamiento a que se les somete difiere bastante.

Un consorcio de comercio exterior puede constituirse con sólo cinco socios, y con un capital mínimo de 5 millones de pesos. Cada socio participa con el máximo de 15% de capital y el resto lo aportan las instituciones de crédito nacionales. Existen consorcios especializados en determinados productos, por ejemplo de artesanías, de tequila, y existen otros totalmente heterogéneos en cuanto al tipo de productos que manejan.

Los consorcios podrían considerarse como un departamento de la empresa industrial, especializado en el comercio exterior. Sin embargo, en la práctica, muchas de las empresas una vez constituidas en consorcios no han renunciado a la operación de sus propios departamentos de comercio exterior, utilizando al consorcio sólo parcialmente. (El extra CEDI de 4% se ha distribuido en estos casos entre el consorcio y la empresa productora, en algunos casos en la relación de 1% y 3%, respectivamente.)

/De esta

De esta manera, el presupuesto de gastos de los consorcios se financia con aportes de los socios, una parte de los CEDIS y por el cobro de servicios a empresas no socias del consorcio, que sólo pueden ser firmas medianas o pequeñas (según el reglamento, su capital máximo debe ser de 15 millones de pesos).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará el monto de la devolución basándose en las exportaciones realizadas por el grupo de empresas que forman el consorcio y que previamente se hubieran beneficiado con el acuerdo del 15 de marzo de 1971 (que también disponía que se reembolsaran a los exportadores de productos manufacturados los impuestos indirectos, además del impuesto general de importación). El capital de los consorcios no podrá ser inferior a 5 millones de pesos, estará constituido en un 75% como mínimo por empresas industriales y el aporte será distribuido en contribuciones individuales, cada una de las cuales no deberá exceder del 15% de dicho capital. Los consorcios prestan servicios a las empresas industriales que forman parte de ellos, pero también pueden celebrar contratos a comisión con firmas industriales no accionistas que sean medianas o pequeñas, es decir que su capital no exceda de 15 millones de pesos, y también con los artesanos.

Las empresas de servicio, en cambio, deberán contar con un capital social mínimo de 2.5 millones de pesos, constituido también por aportaciones individuales. Las mismas sólo podrán realizar exportaciones por cuenta de empresas industriales medianas y pequeñas y artesanos.

Para poder obtener los beneficios de esta ley, tanto los consorcios como las empresas de servicio deberán llevar a cabo funciones de comercio exterior para sus firmas asociadas o para las que celebren contratos de prestación de servicios con ellas; entre otras funciones se ocupan del servicio de tráfico nacional e internacional, así como de consultoría, investigación de mercados, representación de empresas industriales en el extranjero, promoción y estudio de mercados y promoción de ventas.

Conviene anotar que la devolución de impuestos está ligada, tanto en el caso de los consorcios, como en el de las empresas, a que logren aumentar en 20% las exportaciones en el primer año con respecto a los 12 meses del

/año anterior

año anterior y sigan logrando un 15% anual mínimo de incremento durante los cuatro años siguientes. Para tener acceso a los beneficios los consorcios deberán elaborar y presentar anualmente un programa de exportaciones que debe ser aprobado por la Secretaría de Hacienda, por la Secretaría de Industria y Comercio y por el IMCE. Dicho programa comprende los siguientes aspectos:

a) Promoción en el exterior. Sobre el particular las empresas deberán anotar en su programa el calendario de viajes de promoción que planean realizar, su participación en ferias y exposiciones y el itinerario de misiones y brigadas comerciales que llevarán a cabo durante el año; asimismo deberán incluir una estimación de las demandas potenciales, una relación de las disposiciones gubernamentales que rigen en los países a donde van dirigidas esas posibles exportaciones y, por último, señalar si tienen o no el propósito de instalar oficinas de representación comercial en el extranjero, o de nombrar representantes exclusivos para este fin.

b) El segundo punto que debe tocarse en el programa de trabajo anual es la captación y programación de la oferta exportable. Se incluirá el calendario de viajes que llevarán a cabo los agentes del consorcio en el interior de la República con el objeto de localizar los productos de exportación; lo que piensan realizar en materia de desarrollo de diseño de envases y embalaje; la magnitud de la consolidación de ofertas de determinados productos que alcanzarán durante el año, el tipo de catálogos promocionales que imprimirán y la forma en que planean promover la venta de artesanías.

c) Como tercer punto se debe presentar una relación de la difusión y publicidad de los aspectos técnicos de comercio exterior que van a hacer las empresas, cómo capacitarán su personal tanto en el país como en el extranjero y el programa de cursos, seminarios, convenciones, etc., que tienen previsto para sus socios y clientes.

d) Seguidamente, el programa deberá contener un acápite referido a las exportaciones en el que se indicará el presupuesto probable de ventas, se hará un análisis comparativo entre las exportaciones realizadas en el año anterior y las que se presupuestan realizar en el año del programa. Se incluirá además, un cuadro comparativo de ventas realizadas directamente

/por socios

por socios o clientes y las exportaciones que efectuará la empresa de comercio exterior y el movimiento de carga en volumen y valor señalando los puertos de salida, puertos de destino y la utilización de medios de transporte nacionales fuera de territorio nacional. Finalmente, dentro de este mismo acápite deberá especificarse cuál es el programa de exportación de nuevos productos y de nuevos mercados.

g) Se incluye luego un punto relativo a la racionalización de las importaciones y exportaciones: en él se anota el balance comercial del consorcio y de cada uno de los clientes que lo componen en lo relativo a exportaciones previstas e importaciones necesarias; y luego, cuáles son los proyectos de promoción que se incluyen para industrializar productos primarios.

h) Finalmente, deberá incluirse el presupuesto de ingresos y gastos; los ingresos según la fuente, es decir, devolución de impuestos, aportación de socios, a clientes, etc., y el programa de gastos, tanto de administración como de promoción y de operación, y el documento contable del ejercicio anterior. Por último, la devolución de impuestos que otorga la Secretaría de Hacienda, se realiza a través de un certificado expedido a favor del consorcio o la empresa prestataria de servicios. Tales certificados son intransferibles y caducan en un plazo de cinco años. Para tener derecho a la mencionada devolución, los consorcios y empresas de servicio deben acreditar, con las copias de facturas y documentos aduanales, que la operación se efectuó por conducto de la empresa de comercio exterior.

Desde fines de 1973, existe una Asociación Nacional de Consorcios de Exportación, constituida por los propios consorcios privados, que tiene por función prestar asistencia técnica a los mismos para que, mediante la capacitación de sus cuadros técnicos, puedan uniformar criterios y formas de operar. Con este fin dicha asociación ha realizado diversos cursos, entre otros, uno orientado a capacitar a los consorcios en la presentación de sus programas anuales ante la Secretaría de Hacienda. Hasta el momento de realizada esta investigación sólo se habían incorporado a dicha asociación 10 de los 22 consorcios registrados en el país.

Cabe agregar, finalmente, que la reglamentación de la ley de diciembre de 1975, a la que ya se ha hecho referencia, no ha dado surgimiento a

/nuevos

nuevos consorcios. Se estima que, debido a las mayores exigencias que presenta en cuanto a la operación de los mismos estaría demandando un período de ajuste por parte de éstos.

De otro lado, estas mayores exigencias podrían verse compensadas plenamente por el hecho de que una vez aprobado un programa por parte del Ejecutivo se contaría con el respaldo oficial tanto en lo relativo al otorgamiento de los CEDIS como a las facilidades crediticias (FOMEX) y a la autorización para realizar las importaciones de insumos y bienes de capital contempladas en el programa. Debido al corto lapso de vigencia del reglamento aludido, no hay todavía experiencia al respecto y se desconoce el grado de compromiso que asumen las autoridades al aprobar un programa. El reglamento no presenta una explicación detallada sobre el particular.

Cabe agregar, en fin, que si bien se especifican en el mismo otorgamiento de los CEDIS, se liga a un aumento en los programas de exportación (20% en el primer año y 15% en los 4 años siguientes), las desviaciones anuales que pueden ocurrir en torno a estas metas no cancelan este derecho, siempre que en el plazo de 5 años se cumpla el objetivo de duplicar las exportaciones.

/Anexo

Anexo

ACUERDOS DE COMERCIO SUSCRITOS POR MEXICO Y POLITICAS DE COMERCIO EXTERIOR DE LOS PRINCIPALES PAISES INDUSTRIALIZADOS

a) Aspectos generales

La orientación general de la política económica mexicana a partir de la década de 1930 parece haber consistido principalmente en la aplicación de diversas medidas de carácter proteccionista con miras a impulsar el proceso de sustitución de importaciones. Dicho de otra manera, entre los objetivos de la política económica aparecía de una manera más o menos explícita el de la reducción del coeficiente de importaciones, circunstancia que restaba importancia a la reglamentación del comercio exterior por la vía de acuerdos bilaterales o multilaterales con otros países. Tampoco parece haber existido en el pasado mayor interés en impulsar las exportaciones a través de tales convenios comerciales, debido fundamentalmente a la vecindad con el mercado de los Estados Unidos, que absorbía una proporción significativa de las ventas externas.

México permaneció, pues, alejado de todo compromiso internacional que pudiera restringir su facultad de tomar decisiones unilaterales. Llama la atención, en efecto, que en los decenios de 1930 y 1940 sólo haya suscrito convenios bilaterales con el Brasil (1931), los Estados Unidos (1943) y el Canadá (1947), habiéndose abstenido hasta la fecha de participar en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio. Es igualmente ilustrativo que el acuerdo comercial con los Estados Unidos, por el que ambas partes se comprometían inter alia a no aumentar ciertos aranceles, fuese denunciado por consentimiento mutuo, en vista del deseo de México de liberarse de tales compromisos.

Ahora bien, una vez concluida la segunda guerra mundial y estatuidos los principios del sistema de relaciones internacionales en la Conferencia de Bretton Woods, la política comercial de México durante el decenio siguiente buscó una mayor diversificación geográfica por la vía de convenios de nación más favorecida con los países desarrollados de Europa

/occidental

occidental y algunos centroamericanos, entre otros. En la década de los sesenta, por el contrario, la atención principal de la política de comercio nacional parece haberse volcado hacia los demás países latinoamericanos, en el marco del Tratado de Montevideo que estableció la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

De alguna manera puede considerarse que hasta principios del presente decenio existía en México el convencimiento tácito de que el comercio del país con los Estados Unidos gozaba de un tratamiento preferencial con respecto incluso al resto de los países latinoamericanos. Sin embargo, las restricciones y sobretasas a las importaciones impuestas en 1971 por el gobierno norteamericano afectaron en igual medida al comercio mexicano que al de otros países, cancelando de esta suerte un período en la concepción de la política comercial de México. A ello habrá que añadir también la situación de estancamiento en que culminó el proceso de liberalización del comercio en la ALALC a partir del Protocolo de Caracas en 1969. No es entonces de extrañar que en los últimos años se haya desplegado un vigoroso esfuerzo por multilateralizar las relaciones económicas externas, buscando abrir nuevos mercados a la producción del país, pero asimismo diversificando las fuentes de abastecimiento de capital y tecnología. "Más específicamente tanto con la política de importaciones como con la de exportaciones se persiguen metas orientadas hacia un mayor aprovechamiento de la capacidad de la planta productiva y el mejoramiento de la relación de precios de intercambio, así como una mayor participación del capital mexicano en el comercio exterior. La política de importaciones plantea las siguientes metas: a) proteger la industria nacional, regulando y limitando las importaciones de productos similares a los que se producen en el país, durante un lapso que se estima necesario para hacer frente paulatinamente a la competencia exterior; b) auspiciar y cambiar constantemente la orientación y el alcance del proceso de sustitución de importaciones, controlando las importaciones redundantes y propiciando la adquisición de bienes de capital e insumos que no se producen en el país y que pueden promover las ventas al exterior; c) diversificar las fuentes abastecedoras de los productos de importación. La política de exportaciones persigue las siguientes metas: a) aumentar las exportaciones y reducir

/la dependencia

la dependencia estructural de las ventas al exterior respecto de los productos primarios, promoviendo una exportación relativamente mayor de productos manufacturados hasta convertirlos en el componente más importante del total; b) racionalizar la exportación de recursos no renovables; c) regular las exportaciones de mercancías cuya venta al exterior podría provocar escasez y aumento de precios en el mercado nacional, y propiciar la colocación en el exterior de los excedentes de producción; d) contribuir a los esfuerzos en materia de estabilización de los niveles internaciones de precios para determinados productos básicos; e) facilitar la exportación de bienes sujetos a convenios internacionales, como es el caso del café, el azúcar y otros; y f) diversificar mercados para asegurar una mayor protección frente a políticas comerciales discriminatorias y en previsión de que disminuyan las exportaciones del país hacia determinadas áreas." En este sentido merecen especial mención los convenios suscritos con la Comunidad Económica Europea, con el Consejo de Asistencia Mutua Económica y con el Japón. (Véase el cuadro I.)

Por otra parte, México también tiene suscritos varios convenios internacionales sobre productos básicos: azúcar, café, estaño y trigo. Especial mención para los fines del presente estudio merecen el convenio a largo plazo de Textiles de Algodón (1962) y el acuerdo relativo al Convenio Internacional de los Textiles (1974).

b) <u>Con la Comunidad Económica Europea</u>

Después de la visita del Presidente de México a varios países integrantes de la Comunidad Económica Europea (abril de 1973) se iniciaron las negociaciones para elaborar un instrumento de comercio y cooperación económica entre México y la CEE, el cual fue finalmente suscrito el 15 de julio de 1975 en Bruselas. Mediante este convenio se busca incrementar y diversificar el intercambio comercial; disminuir el desequilibrio en la cuenta de mercancías; establecer nexos globales de cooperación económica que vayan más allá de un mero trato comercial, y fomentar las coinversiones y la transferencia de tecnología.

/Cuadro I

Cuadro I

MEXICO: CONVENIOS COMERCIALES BILATERALES EN VIGOR, POR DECADAS, 1930 A 1970

1930	1940	1950	1960	1970
Brasil (1931)	Canadá (1947)	Costa Rica (1950)	ALALC (1960)	Jamaica (1975)
		El Salvador (1952)		CEE (1975)
		Francia (1954)	Grecia (1964)	CAME (1975)
		Italia (1952)	Polonia (1963)	Japón (1970)
		Bélgica-Luxemburgo (1953)	Egipto (1966)	República Democrática Alemana (1974)
		Holanda (1952)	Corea (1969)	China Popular (1973)
		Suiza (1951)	India (1962)	Hungría (1975)
		Yugoslavia (1953)		Checoslovaquia (1974)
		Israel (1952)		Rumania (1974)
				URSS (1973)

Fuente: Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE).

/Por la

Por lo que toca al objetivo de incrementar el intercambio comercial, está prevista la liberación recíproca de las restricciones arancelarias y no arancelarias, así como la de otras barreras de efectos equivalentes. Si bien este procedimiento se inscribe dentro de la concesión mutua del tratamiento de nación más favorecida, lo que podría implicar mayores ventajas para las partes con niveles superiores de desarrollo económico, el acuerdo reconoce la situación de México como país en desarrollo y la necesidad de promover el equilibrio del intercambio comercial al nivel más elevado posible. En ese contexto, la Comunidad está dispuesta a considerar el mejoramiento de su esquema de preferencias generalizadas para productos mexicanos, ya sea a través de la inclusión de nuevos rubros o mediante la ampliación de las cuotas para los ya incorporados. Por otra parte, del tratamiento de nación más favorecida que se otorgarán las partes contratantes entre sí, se han excluido las ventajas concedidas a países limítrofes; las que emerjan de la aplicación de una unión aduanera o de una zona de libre comercio, o con miras a su establecimiento; las que se inscriban en el marco de las negociaciones del GATT, y por último, las que concede o pueda otogar en el futuro México a cualquier país o grupo de países de América Latina y del Caribe.

La cooperación económica, por su parte, se refiere a sectores tales como la participación de empresas de los países miembros en proyectos de inversión en México, la transferencia de tecnología en favor de la planta productiva mexicana, la promoción de artículos nacionales en los mercados comunitarios, y otros que vayan siendo explorados en el futuro. Dentro de ello, probablemente la coinversión sea el elemento que mayores potencialidades entraña, ya sea que la inversión de capital europeo en empresas mexicanas se oriente a una expansión de las exportaciones a los países comunitarios o que se impulse la nueva etapa de sustitución de importaciones, especialmente en el sector de bienes de capital, aprovechando la tecnología y los recursos financieros acumulados en los países de la Comunidad. En otros casos podrían aprovecharse las ventajas derivadas de la proximidad de México con el mercado norteamericano en función de una combinación adecuada de los factores productivos aportados por cada parte.

c) <u>Con el</u>

c) Con el Consejo de Asistencia Mutua Económica

El convenio de cooperación entre el CAME y México fue suscrito el 13 de agosto de 1975 en Moscú, rematando así una etapa de establecimiento de relaciones diplomáticas y comerciales de México con los países socialistas, iniciada a mediados de 1973 con el primer viaje del Presidente de México a algunos países socialistas. En ese entonces, México mantenía relaciones diplomáticas con Cuba, Checoslovaquia, Polonia y la URSS. Posteriormente se establecieron relaciones con Rumania, la República Democrática Alemana y Hungría.

El comercio de México con los países integrantes del CAME ha sido escaso e irregular con una tendencia al déficit por el lado mexicano, si es que se excluye el comercio con Cuba; las exportaciones de México han estado constituidas en buena parte por productos básicos con limitada participación de algunas manufacturas. De las mercancías cuyas exportaciones han tenido continuidad y que alcanzan más de cien mil dólares destacan: naranjas a la República Democrática Alemana, superfosfato triple a Polonia y Hungría, óxido de plomo a Hungría, mercurio metálico a Polonia y hormonas naturales o sintéticas a varios países.

Las importaciones, por su parte, presentan una composición más variada, constituida principalmente por bienes de producción, entre los que predominan las máquinas-herramientas.

Por lo que se refiere al contenido del convenio, vale la pena destacar que su objetivo explícito consiste en establecer y promover la cooperación multilateral en distintos sectores de la economía, la ciencia y la técnica, sobre cuestiones que sean de interés común para las partes. Destaca en este contexto el hecho de que se considere a México como un país en vías de desarrollo. Con el propósito de alcanzar los objetivos anteriores se ha determinado la creación de una Comisión Mixta, cuyas funciones esenciales consisten en investigar y analizar las posibilidades de intensificar la cooperación multilateral así como la de preparar propuestas relativas a proyectos concretos de convenios multilaterales sobre las cuestiones de cooperación económica, científica y tecnológica; deberá analizar

/también

también los sectores en que puedan establecerse empresas conjuntas, particularmente en materia industrial, agropecuaria, minera y de transporte marítimo.

d) Convenio Comercial con la URSS

En abril de 1973 México y la URSS concertaron un convenio comercial basado en principios de igualdad y beneficios mutuos, con el propósito de fomentar activamente el incremento del intercambio comercial, así como de utilizar nuevas formas de relaciones económicas y comerciales incluyendo intercambios tecnológicos en beneficio de ambos países. Vale la pena hacer constar en este contexto que este convenio constituyó el primero en el cual México fue reconocido explícitamente como país en vías de desarrollo.

Por lo que se refiere a la lista enunciativa de mercancías que la parte mexicana ofrece para su exportación a la URSS, en su mayor parte se trata de productos primarios agrícolas y algunos minerales. Entre las manufacturas ofrecidas cabría mencionar a los carros y equipos de ferrocarril, calzado, hormonas sintéticas y naturales, prendas de vestir, equipo para la industria del petróleo y artesanías, entre otras.

e) Acuerdos sobre el comercio de textiles de algodón, lana y fibras sintéticas entre México y Estados Unidos

Con los objetivos básicos de expander el comercio y reducir los obstáculos para lograrlo, así como conseguir la liberalización progresiva del comercio mundial de productos textiles; asegurar su desarrollo ordenado y equitativo, y evitar los efectos desorganizadores en los distintos mercados y en las distintas ramas de producción, tanto en los países importadores como en los exportadores, se suscribió en Ginebra en diciembre de 1973 el Acuerdo relativo al comercio internacional de los Textiles, que fue ratificado por México en agosto de 1975. El Convenio señala que "al aplicar su política comercial, en el sector textil, los países participantes tendrán muy en cuenta que, por la aceptación y adhesión del mencionado acuerdo, están obligados a seguir un método multilateral para buscar soluciones en las dificultades que se plantean en el sector.

/Ello no

Ello no obstante, se faculta también a los países participantes a "concluir acuerdos bilaterales en condiciones mutuamente aceptables", los cuales deberán ser en su conjunto más liberales que lo previsto en el Acuerdo multilateral, debiendo formularse y administrarse "de manera que faciliten la total exportación de los niveles en ellos estipulados y contendrán disposiciones que garanticen una flexibilidad sustancial para llevar a cabo los intercambios comerciales que se rijan por ellas, y que sean compatibles con la necesidad de lograr una expansión ordenada de esos intercambios y con la situación en el mercado interno del país importador interesado. Esas disposiciones podrán comprender las cuestiones de los niveles básicos, el crecimiento, el reconocimiento de la creciente intercambiabilidad de las fibras naturales, artificiales y sintéticas, la utilización anticipada, la transferencia de remanentes del año anterior, las transferencias de un grupo de productos a otro y cualquier otra disposición que sea mutuamente satisfactoria para las partes en dichos acuerdos bilaterales."

Fue pues en el marco de estas disposiciones que México formalizó el 1 de mayo de 1975 un acuerdo bilateral sobre textiles con los Estados Unidos, cuya vigencia se extiende por tres años a partir de esa fecha. Este convenio sustituye al anterior que se hallaba vigente entre ambos países desde 1971 y que se refería exclusivamente al comercio de textiles, en tanto que el actual comprende hilos, telas y confecciones de algodón, fibras artificiales y sintéticas y lana, habiéndose asimismo estipulado un incremento anual del límite global de exportaciones mexicanas de productos textiles a los Estados Unidos más amplio que en el convenio anterior. En virtud del nuevo Acuerdo, México deberá limitar sus exportaciones de manufacturas de textiles al mercado norteamericano durante los tres años de su vigencia a un total de 830 millones de yardas cuadradas, distribuidas en 197 millones en el primer año, 278 millones en el segundo y 355 millones en el tercer y último año.

Aunque sería deseable que se suprimieran todas las restricciones al acceso de los productos textiles a los mercados exteriores, la realidad señala que para México existía la disyuntiva de suscribir un acuerdo con

/límites

límites fijados por ambas partes o, por el contrario, dejar el comercio sujeto a la eventualidad de que los Estados Unidos apliquen restricciones unilaterales, cuyo efecto podría ser más grave que el de un convenio bilateral. Por otra parte, el Acuerdo constituye, en cierto modo, una garantía para el desarrollo ordenado de las exportaciones mexicanas hacia el mercado norteamericano y abre la posibilidad además de que las mismas puedan ser adecuadamente programadas. Asimismo, no puede dejarse de lado que la cuota prevista para el primer año es mayor que la cifra alcanzada por las exportaciones reales durante 1974, año en que se alcanzaron 170 millones de yardas cuadradas, incluyendo las ventas de las empresas maquiladoras que sumaron cerca de 95 millones de yardas cuadradas.

En cuanto a la distribución por tipos de productos, el Acuerdo prevé las siguientes cifras, para cada año de su vigencia:

Grupo I. Hilos de algodón, de fibras artificiales y sintéticas y de lana

Año	Millones de yardas cuadradas
Primero	44
Segundo	73
Tercero	94

Grupo II. Telas de algodón, de fibras artificiales y sintéticas y de lana

Primero	48
Segundo	81
Tercero	105

Grupo III. Confecciones de algodón, de fibras artificiales y sintéticas y de lana

Primero	105
Segundo	124
Tercero	156

Además de esta distribución, el Convenio establece determinados límites específicos para productos considerados "sensibles" desde la perspectiva de la industria norteamericana. Estos límites se refieren al primer año de

/vigencia

vigencia, debiéndose negociar posteriormente los incrementos correspondientes al segundo y tercer años. Por otra parte, se han establecido también "niveles de consulta" para todas aquellas categorías que no están sujetas a cuotas específicas. Esto significa que sus exportaciones sólo podrán sobrepasar los límites establecidos previa consulta entre los gobiernos, tomando en consideración las condiciones del mercado de los productos de que se trate. Dichos niveles de consulta se fijaron en un millón de yardas cuadradas para cada una de las categorías del Grupo I y del Grupo II de productos de algodón y fibras artificiales y sintéticas y 700 000 yardas cuadradas para las categorías del Grupo III de algodón y fibras artificiales y sintéticas y en 100 000 yardas cuadradas para las categorías de artículos de lana.

Sin embargo, a 25 categorías de los distintos grupos se les fijaron niveles de consulta superiores a los generales, tomando en cuenta los antecedentes históricos registrados por las exportaciones o las posibilidades de aprovechamiento de las cuotas dentro del primer año de vigencia del Convenio. (Véase el cuadro II.)

f) Ley de comercio de 1974 de los Estados Unidos

El 20 de diciembre de 1974, tras casi dos años de debates, y después de un largo proceso que significó la primera revisión de las leyes fundamentales en materia comercial de Estados Unidos en doce años, el Congreso Norteamericano aprobó la Ley de Comercio. Esta ley tiene en esencia un sesgo proteccionista y de coerción económica y su operatividad resulta dudosa, pues trata de alcanzar al mismo tiempo dos objetivos a menudo contradictorios: propiciar la expansión del comercio mundial y preservar a la economía norteamericana de la competencia externa. Ciertas disposiciones contenidas en la ley vinculan el comercio con determinados objetivos políticos. De aquí que haya suscitado reacciones desfavorables en varios gobiernos latinoamericanos, entre ellos el de México, por cuanto los beneficios del Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos no serían aplicables a todos los países latinoamericanos, en virtud de los

/Cuadro II

Cuadro II

ACUERDO SOBRE EL COMERCIO DE TEXTILES DE ALGODON, LANA Y FIBRAS SINTETICAS ENTRE MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS

Categoría	Descripción	Límite específico (yardas²)
	Categorías con límite específico	
9/10	Mantas de algodón (sheetings), hilo cardado o peinado	15 245 000
22/23	Sargas y satinados de algodón, hilo cardado o peinado	20 000 000
26/27	Telas de algodón, no especificadas, cardadas o peinadas	12 800 000
(sublímite)	(Lonas y lonetas)	7 814 000
219	Camisas, incluyendo blusas, de tejido de punto, de fibras artificiales o sintéticas	11 172 000
224	Prendas de vestir no especificadas, de tejido de punto, con o sin ornamentos, de fibras artificiales o sintéticas	14 693 000
225	Brassieres, fajas y otros artículos para soporte del cuerpo, de fibras artificiales o sintéticas	8 461 000
229	Sacos, que no sean de tejido de punto, de fibras artificiales o sintéticas	7 185 000
235	Camisas, que no sean de tejido de punto, de fibras artificiales o sintéticas	7 771 000
238	Pantalones, slacks y shorts que no sean de tejido de punto, de fibras artificiales o sintéticas	16 524 000
	Categorías con nivel de consulta	
15	Popelinas y similares	2 000 000
24	Telas no especificadas, de hilos pretefiidos, cardados	2 500 000
30/31	Toallas, de todo tipo	2 000 000
39	Guantes y similares	2 000 000
49	Sacos, de todo tipo, que no sean de tejido de punto	2 500 000
50/51	Pantalones, slacks y shorts, de todas clases, que no sean de tejido de punto o crochet	6 000 000
50	Pantalones, slacks y shorts, de todas clases, que no sean de tejido de punto o crochet, para hombres y niños	3 750 000
51	Pantalones, slacks y shorts, de todas clases, que no sean de tejido de punto o crochet, para mujeres y niñas	3 750 000
63	Prendas de vestir no especificadas, que no sean de punto o crochet	2 000 000
64	Otras manufacturas textiles no especificadas	3 000 000

/(continúa)

Cuadro II (Continuación)

Categoría	Descripción	Límite específico (yardas²)
	Categorías con nivel de consulta (Continuación)	
104	Telas de lana, incluyendo cobertores, mantas, sarapes, etc., de más de 3 yardas de largo	650 000
121	Abrigos de lana, para hombres y niños	550 000
122	Abrigos y trajes de lana, para mujeres, niños y niñas	700 000
202	Hilados de filamento continuo, que no sean celulósicos	4 000 000
208	Telas tejidas, de filamento continuo artificial o sintético	5 000 000
209	Otras telas tejidas, de filamento discontinuo, artificial o sintético	3 000 000
216	Vestidos, de tejido de punto, de fibras artificiales o sintéticas	4 500 000
217	Pijamas, camisones, etc. de tejido de punto, de fibras artificiales o sintéticas	4 000 000
222	Pantalones, slacks y shorts, de tejido de punto, de fibras artificiales o sintéticas	4 000 000
223	Ropa interior, de tejido de punto, de fibras artificiales o sintéticas y otras fibras, excepto algodón	5 000 000
228	Blusas, que no sean de tejido de punto, de fibras artificiales o sintéticas y otras fibras, excepto algodón	2 000 000
230	Vestidos, que no sean de punto, de fibras artificiales o sintéticas	1 500 000
232	Pijamas, camisones, etc., que no sean de punto, de fibras artificiales o sintéticas	5 000 000
240	Otras prendas de vestir, que no sean de punto, no especificadas, de fibras artificiales o sintéticas	5 000 000
243	Otras manufacturas textiles, no especificadas, de fibras artificiales o sintéticas	3 000 000

/criterios

criterios restrictivos y discriminatorios que condicionen la elegibilidad de los países beneficiarios.

"Las perspectivas de iniciar una nueva etapa en las relaciones comerciales con los Estados Unidos que parecían ofrecer nuevas oportunidades para la expansión del intercambio recíproco a raíz del Diálogo de Tlatelolco, se vieron bruscamente perturbadas por disposiciones contenidas en la Ley de Comercio de 1974...: considerando la magnitud de los valores del intercambio recíproco, la importancia del mercado estadounidense para la gran mayoría de los países latinoamericanos y la elevada proporción que representan las compras latinoamericanas en productos de sectores vitales de la industria estadounidense, es imprescindible que en la implementación de esa ley se eliminen sus aspectos negativos."

"Los países latinoamericanos rechazan enérgicamente todo tipo de medidas de coherción abierta o encubierta sobre la orientación de su política comercial. Por lo tanto, son objetables las disposiciones de la Ley de Comercio de 1974 que tienden a condicionar el tratamiento de país beneficiario del Sistema Generalizado de Preferencias entre otros motivos a la no participación de los países en desarrollo en asociaciones de productores o a ciertas reglas sobre la expropiación o nacionalización de las inversiones extranjeras que, por principio, competen a la soberanía nacional."[1/]

1/ Véase CEPAL: Evaluación de Chaguaramas, resolución 347 (XVI).