

NACIONES UNIDAS  
CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADO  
CEPAL/MEX/76/10  
Agosto de 1976

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

LA EXPORTACION DE MANUFACTURAS EN MEXICO Y LA  
POLITICA DE PROMOCION

UNICAMENTE PARA REFERENCIA

## INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	ix
I. La exportación de manufacturas en el contexto de la economía y el comercio exterior	1
1. Aspectos generales	1
2. Desarrollo e industrialización	4
3. La sustitución de importaciones y la exportación de manufacturas	21
4. Balanza de pagos y dirección del comercio exterior	33
II. Destino de las exportaciones de manufacturas	40
1. Aspectos generales	40
2. Diversificación de productos y mercados	41
3. Las exportaciones de manufacturas en el contexto del proceso de integración (ALALC)	57
4. Efectos del Sistema Generalizado de Preferencias	67
III. Factores relacionados con la oferta de manufacturas para la exportación	75
1. Aspectos generales	75
2. Características de la industria exportadora	76
3. Variables fundamentales que afectan el nivel de la exportación de manufacturas	82
4. Principales problemas que afectan la exportación de manufacturas	88
a) Problemas de producción	91
b) Problemas de mercado externo	93
c) Problemas de transporte	93
d) Problemas de comercialización	95
e) Problemas de financiamiento	95
5. Análisis de algunas ramas específicas	96
a) Imprenta y editorial	96
b) Sector textil	103
c) Vestuario y calzado	110
d) Industria química	116
e) Sector automotriz	123
f) Sectores de metalmecánica (productos metálicos y maquinaria y equipo, con excepción de industria de transporte)	133

	<u>Página</u>
IV. Incentivos a la exportación	144
1. Aspectos generales	144
2. Incentivos fiscales	155
a) Disposiciones básicas	155
b) Incentivos concurrentes	166
c) Incentivos complementarios	169
3. Incentivos crediticios y seguros	171
a) Disposiciones básicas	171
b) Disposiciones concurrentes	188
c) Seguro de crédito de exportación	189
4. Restricciones cuantitativas	189
5. Medidas institucionales	195
6. Observaciones generales	196
V. Acuerdos de comercio suscritos por México y políticas de comercio exterior de los principales países industrializados	199
1. Aspectos generales	199
2. Acuerdos de comercio suscritos por México	199
a) Con la Comunidad Económica Europea	203
b) Con el Consejo de Asistencia Mutua Económica	204
c) Convenio Comercial con la URSS	205
d) Situación de México en la ALALC	205
e) Acuerdo sobre el comercio de textiles de algodón, lana y fibras sintéticas entre México y los Estados Unidos	208
3. Políticas de comercio exterior de los principales países compradores de manufacturas mexicanas	217
a) Sistema General de Preferencias	217
b) Ley de Comercio de 1974 de los Estados Unidos	220
c) Las preferencias comerciales especiales de la CEE	221
VI. Comercialización externa	226
1. Aspectos generales	226
2. Modalidades de comercialización	228
3. Los consorcios de comercio exterior	238

	<u>Página</u>
VII. Las empresas maquiladoras	245
1. Aspectos generales	245
2. Antecedentes	245
3. Evolución reciente de la industria maquiladora de exportación	249
4. Aporte al balance de pagos	260
5. Régimen de maquila y cambios operados en el mismo	263
6. Consideraciones finales	267

## INDICE DE CUADROS

<u>Cuadro</u>		
1	Producto interno bruto, 1960, 1964, 1970, 1974 y 1975	5
2	Producto industrial según grupos, 1960, 1964, 1970, 1974 y 1975	12
3	Producto industrial e importaciones y exportaciones de manufacturas, 1960, 1965, 1970 y 1974	22
4	Producto interno bruto e importaciones de manufacturas, 1970 y 1974	24
5	Producto industrial e importaciones y exportaciones de manufacturas según ramas de origen, 1974	26
6	Exportaciones de manufacturas, 1965, 1970 y 1974	29
7	Estructura de las exportaciones de manufacturas, 1965 y 1974	31
8	Balanza de pagos, 1960, 1965, 1970, 1974 y 1975	34
9	Exportaciones e importaciones de mercaderías, según destino y origen geográfico, 1965, 1970, 1974 y 1975	37
10	Exportaciones totales de mercaderías y manufacturas, según destino geográfico, 1965 y 1974	43
11	Exportaciones de manufacturas según destino y grupos industriales de origen, 1974	44
12	Principales productos manufacturados exportados a los distintos países y bloques económicos, 1974	46
13	Principales productos manufacturados exportados a los distintos países y bloques económicos, 1965	52
14	Exportaciones <u>FOB</u> de manufacturas a los países de la ALALC, 1974	60

<u>Cuadro</u>	<u>Página</u>
15 ALALC: Acuerdos de complementación y concesiones otorgadas hasta 1974	63
16 Exportación de manufacturas a los países de la ALALC, 1965 y 1974	66
17 Exportaciones hacia los bloques y países del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), 1972 a 1974	69
18 Valor de los certificados de origen para exportaciones amparadas por el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), 1974	71
19 Valor de los certificados de origen para exportar al amparo del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), 1972 y 1974	72
20 Distribución de las exportaciones manufactureras por tamaño de empresa, 1974	77
21 Coeficientes de exportaciones sobre ventas	79
22 Participación de las empresas transnacionales en la exportación de manufacturas, 1975	80
23 Exportaciones manufactureras clasificadas por rama de actividad y por categoría de empresas transnacionales o mexicanas, según una muestra representativa, 1975	81
24 Composición de las cuotas autorizadas a las empresas de la industria terminal automotriz, 1969 y 1975	84
25 Composición estimada de las exportaciones efectuadas por las empresas transnacionales y las nacionales, según grandes categorías, 1975	87
26 Importancia relativa de una categoría de problemas que limitan la exportación de manufacturas	89
27 Empresas exportadoras que reportaron problemas	90
28 Exportaciones <u>fob</u> de las ramas imprenta y editorial, según destino geográfico, 1965, 1970 y 1975	99
29 Origen de las importaciones de libros, periódicos y revistas, 1965, 1970 y 1974	102
30 Exportación de principales productos textiles, 1968 a 1974	105
31 Características generales de la industria textil (fibras blandas), 1968 a 1974	106
32 Exportación de una muestra de los principales productos textiles, 1965, 1970 y 1974	108
33 Exportación de principales productos de vestuario y calzado, 1965, 1970 y 1974	113

<u>Cuadro</u>	<u>Página</u>
34 Composición de las exportaciones de productos químicos, 1965, 1970 y 1974	117
35 Fabricación y ensamble de vehículos automóviles, 1965 y 1970 a 1975	125
36 Estructura del mercado nacional de automóviles, 1965, 1970 y 1973 a 1975	127
37 Importaciones automotrices y generación neta de divisas, 1965 a 1974	130
38 Exportaciones de la industria automotriz, 1965, 1970 y 1974	132
39 Participación de las exportaciones de productos metálicos de maquinaria y equipo y de maquinaria y equipo eléctrico en las exportaciones totales, 1965, 1970 y 1974	135
40 Exportaciones de productos metálicos, de maquinaria y equipo (con excepción de la eléctrica y de transporte) y de maquinaria y equipo eléctrico, 1965, 1970 y 1974	137
41 Situación actual de la rama industrial de fotocopiadoras, calculadoras electrónicas y de cajas registradoras de venta, 1975 y 1976	139
42 Exportaciones de industrias metalmecánicas, 1965, 1970 y 1974	141
43 Clasificación de los instrumentos utilizados para la promoción de exportaciones industriales	146
44 Instrumentos vigentes para fomentar las exportaciones de manufacturas, 1965 a 1975	150
45 Monto total de los "CEDIS" otorgados a los exportadores, 1971 a 1975	162
46 Características generales de los créditos	173
47 Exportaciones mexicanas y el apoyo financiero del FOMEX, 1964 a 1975	174
48 Financiamiento a la preexportación, 1966 a 1975	176
49 Financiamiento a la preexportación por productos, 1975	177
50 Financiamiento a las ventas, 1964 a 1975	180
51 Financiamiento a las ventas por productos, 1975	181
52 Financiamiento a las ventas por tipo de productos y plazos de los créditos, 1975	183
53 Programas de fabricación sujetos a los de exportación autorizados por la Secretaría de Industria y Comercio desde enero de 1974 hasta mayo de 1976	192

<u>Cuadro</u>	<u>Página</u>
54 Convenios comerciales bilaterales en vigor, por décadas, 1930 a 1970	202
55 Acuerdos de complementación (ALALC)	209
56 Acuerdo sobre el comercio de textiles de algodón, lana y fibras sintéticas entre México y los Estados Unidos	214
57 Ferias y misiones comerciales promovidas por el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), 1971 a 1975	232
58 Ferias y exposiciones programadas por el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), 1975 y 1976	233
59 Valores total y agregado e insumos importados por la industria maquiladora de exportación, 1970 a 1975	250
60 Relación entre el valor agregado de la industria maquiladora y la exportación de manufacturas, 1970 a 1975	251
61 Número de empresas y ocupación de las plantas maquiladoras de exportación, por ramas de actividad, 1974 y 1975	253
62 Estructura de gastos de la industria maquiladora de exportación, por ramas y por regiones, 1975	256
63 Aporte de la actividad maquiladora a la exportación total y de manufacturas y su incidencia en la importación, 1970 a 1975	258
64 Participación de la actividad maquiladora en la exportación a nivel de ramas industriales, 1974	262
65 Disposiciones legales que regulan la actividad maquiladora	265

#### INDICE DE GRAFICOS

<u>Gráfico</u>	
1 Producto interno bruto global e industrial	6
2 Producto industrial por grupos	13
3 Grupo metalmeccánico (III) y sus ramas	15
4 Industrias de bienes de consumo no duraderos y sus ramas	17
5 Industrias intermedias (II) y sus ramas	18

## 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 contenida 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. Se dispuso también del apoyo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de la Secretaría de Industria y Comercio, particularmente en lo relativo a la información sobre 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 tienen que ver con 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 presente 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

apreciaciones 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 confrontarán los diferentes estilos de política promocional que ha venido siendo aplicada en los países y cuya experiencia será analizada en la reunión mencionada.

El estudio comprende siete 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; 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; la incidencia de los diversos acuerdos multilaterales o bilaterales en que participa México sobre sus exportaciones manufactureras, aludiéndose también al Sistema Generalizado de Preferencias; las modalidades de comercialización externa, y finalmente, por sus características específicas, la actividad de maquila y la política oficial correspondiente.

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

### 1. Aspectos generales

En el presente capítulo se analizan someramente el resultado de los esfuerzos oficiales para promover la exportación de manufacturas y el papel que éstas han jugado tanto en el desarrollo industrial como su incidencia en el sector externo. Para ello se consideró necesario referirse, aunque sólo esquemáticamente, al propio proceso de industrialización, así como al curso de las relaciones económicas con el exterior. En seguida, y dadas las conocidas tendencias al desequilibrio de éstas últimas, 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, así como los escollos internos y externos que los limitan y se analiza su destino, aspectos que 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 de las importaciones industriales, que ha acrecentado extraordinariamente el saldo deficitario respectivo.

Conviene indicar de partida que el dinámico comportamiento de las exportaciones 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 exterior, y cuyos efectos se han dejado sentir principalmente en los sectores empresariales tradicionales medianos y pequeños 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 beneficiarios de tales medidas, fundan sus decisiones de exportación en políticas definidas en un ámbito mayor.

El "modelo" de industrialización y desarrollo ha implicado requerimientos de importaciones que sobrepasan ampliamente no sólo el aumento de la exportación, sino también a los efectos del propio proceso tradicional de sustitución de importaciones. Dichos requerimientos tienden a satisfacerse con

relativa "fluidez", en contraste con la característica más bien "forzada", asimismo relativa, de las exportaciones de productos industriales.

Es cierto que opera el proteccionismo, que incluso ha comenzado a comprometer con alguna mayor rigurosidad a los bienes de capital; pero la estructura de la demanda interna y su reflejo en la producción, lo mismo que ciertas rigideces de ofertas, vienen traduciéndose en nuevos y crecientes requisitos de importación, sobre todo en lo referente a insumos y equipos, cuyas adquisiciones en el extranjero son difíciles de constreñir sin perjudicar la operación o desarrollo de las actividades usuarias. Se suman algunos nuevos requerimientos de importación de bienes de consumo, muchas veces básicos, como son ciertos alimentos. Así, surge un primer problema que contribuye a aplacar la rigurosidad de la contención de las compras en el exterior. Al mismo tiempo, se agrega la cautela con la que se maneja el sistema proteccionista, velando por objetivos relacionados con la eficiencia de la producción y con los precios y el control del proceso inflacionario.

Tales observaciones no deben interpretarse como tendientes a enjuiciar la protección o el manejo de las importaciones; sólo tienden a poner en relieve la relación que existe entre el contexto estructural del crecimiento económico --particularmente el industrial-- y la rapidez según la cual se han venido incrementando las adquisiciones externas.

Por su parte, las exportaciones de manufacturas se han enfrentado con serias dificultades. En lo interno, los problemas de oferta (disponibilidades, calidades, costos, interés o capacidad de las empresas, etc.), parecen ser los más severos, de modo que han debido enfrentarse con una política instrumental bastante completa, principalmente por lo que toca a los estímulos fiscales y financieros. Según se analiza en los capítulos pertinentes, se agrega otro buen número de mecanismos, incluidos programas que tienden a compensar importaciones de insumos con exportaciones (por ejemplo, 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, permiten algún optimismo tanto el Sistema General de Preferencias como las negociaciones comerciales que México ha promovido, sobre todo en años recientes. Por otra parte, para México el proceso integracionista en

América Latina, más específicamente la ALALC, no se ha traducido en logros particularmente importantes. Sin embargo, es posible seguir pensando en 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 de oferta.

En cuanto a la oferta para exportar, conviene insistir sobre algunos aspectos generales que insinúan dificultades más o menos serias. De una parte, la industria mexicana adolece, de modo general, de problemas relativos a costos, calidades 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 que penetran las áreas industriales más dinámicas y modernas, entre otras. Finalmente, resulta ilustrativo que algunos de los principales programas relacionados con industrias básicas (acero, cobre, fertilizantes, papel y celulosa, cemento, petroquímica, etc.), consideran a la exportación sólo en términos marginales, bien por problemas comerciales o por restricciones relacionadas con los recursos reales y financieros. En otras áreas se encuentran algunas pocas excepciones a este tipo de planteamientos, aunque la política gubernamental viene esforzándose por cambiar el enfoque restringido al mercado interno. Serios esfuerzos en este sentido se hacen, por ejemplo, alrededor del desarrollo de las industrias de bienes de capital, donde los promotores piensan que se encontrarían algunas de las principales limitaciones impuestas por la dimensión del mercado nacional.

## 2. Desarrollo e industrialización

El crecimiento económico de México se ha caracterizado por un ritmo relativamente rápido. No obstante, es preciso observar que dicha tendencia es decreciente dentro del horizonte de los últimos tres lustros. Hasta cierto punto, esa desaceleración se relaciona con la pérdida de impulso de la agricultura apenas compensada por el proceso de industrialización y, en menor medida, por el desarrollo de los servicios y la construcción. Pero el lento deterioro de la dinámica es general, y por cierto, compromete al propio sector manufacturero. (Véanse el cuadro 1 y el gráfico 1.)

Desde luego, durante los últimos años esa desaceleración ha sido, en cierta medida, fruto de la coyuntura negativa de la economía mundial que ha transmitido además efectos inflacionarios al país, los cuales se suman a los derivados de factores internos. Hay que añadir, por consiguiente, los efectos de la política de control de la inflación aplicada, la cual entre otros aspectos impide al sector público una plena reactivación de la economía. A lo anterior se añade el retraimiento de la inversión privada, aparentemente, al menos en la coyuntura de los últimos años, como consecuencia de factores subjetivos y algunos otros como los reajustes tributarios y tarifarios; alzas de salarios, afanes especulativos y dificultades con ciertas materias primas y bienes intermedios nacionales e importados.

No es ésta la oportunidad de profundizar en este análisis. Sin embargo, conviene señalar que a los factores coyunturales se agregan algunas condicionantes de orden estructural, que contribuyen a explicar el deterioro del ritmo de la expansión económica e industrial en el largo plazo. Hacia 1974, por ejemplo, el Banco de México, S.A., sostiene que "la expansión de la demanda interna ... se enfrentó a un crecimiento relativo menor en la producción nacional, debido a la insuficiente expansión en algunos sectores del aparato productivo" y que "en consecuencia, se elevaron en forma considerable las importaciones totales, destacando las compras de materias primas y productos semielaborados".<sup>1/</sup> De otra parte, ya en 1973 y también en 1974, la CEPAL apuntaba<sup>2/</sup> "determinados estrangulamientos en la

1/ Banco de México, S.A., Informe anual 1974, p. 21.

2/ CEPAL, México: Notas para el estudio económico de América Latina, 1973 y 1974 (CEPAL/MEX/74/9/Rev.1, y CEPAL/MEX/75/10).

## Cuadro 1

MEXICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1960, 1964, 1970, 1974 Y 1975

(A precios de mercado de 1970)

	Total	Agricultura <u>a/</u>	Minería <u>b/</u>	Industria manufacturera <u>c/</u>	Construcción	Servicios
<u>A. Valor (miles de millones de pesos)</u>						
1960	213.9	33.1	7.7	42.9	9.6	120.6
1964	284.0	39.6	9.9	61.0	13.7	159.8
1970	418.7	47.4	14.0	99.0	21.4	236.3
1974	527.6	50.0	17.9	127.6	29.4	302.9
1975	548.7			133.0	30.4	
<u>B. Crecimiento (Tasa media, en porcentaje acumulativo por año)</u>						
1960-1974	6.8	3.0	6.2	8.8	8.4	6.9
1964-1974	6.4	2.3	6.1	7.7	8.0	6.6
1960-1964	7.4	4.6	6.5	9.2	9.3	7.3
1964-1970	6.7	3.0	6.0	8.5	7.7	6.8
1970-1974	6.0 <sup>d/</sup>	1.3	6.4	6.4 <sup>e/</sup>	8.3 <sup>f/</sup>	6.4
1974-1975	4.0 <sup>d/</sup>			4.2 <sup>e/</sup>	3.5 <sup>f/</sup>	
<u>C. Estructura (porcentaje)</u>						
1960	100.0	15.5	3.6	20.0	4.5	56.4
1964	100.0	13.9	3.5	21.5	4.8	56.3
1970	100.0	11.3	3.3	23.8	5.1	56.4
1974	100.0	9.5	3.4	24.2	5.6	57.4
1975	100.0			24.2	5.5	

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales del Banco de México, S.A.

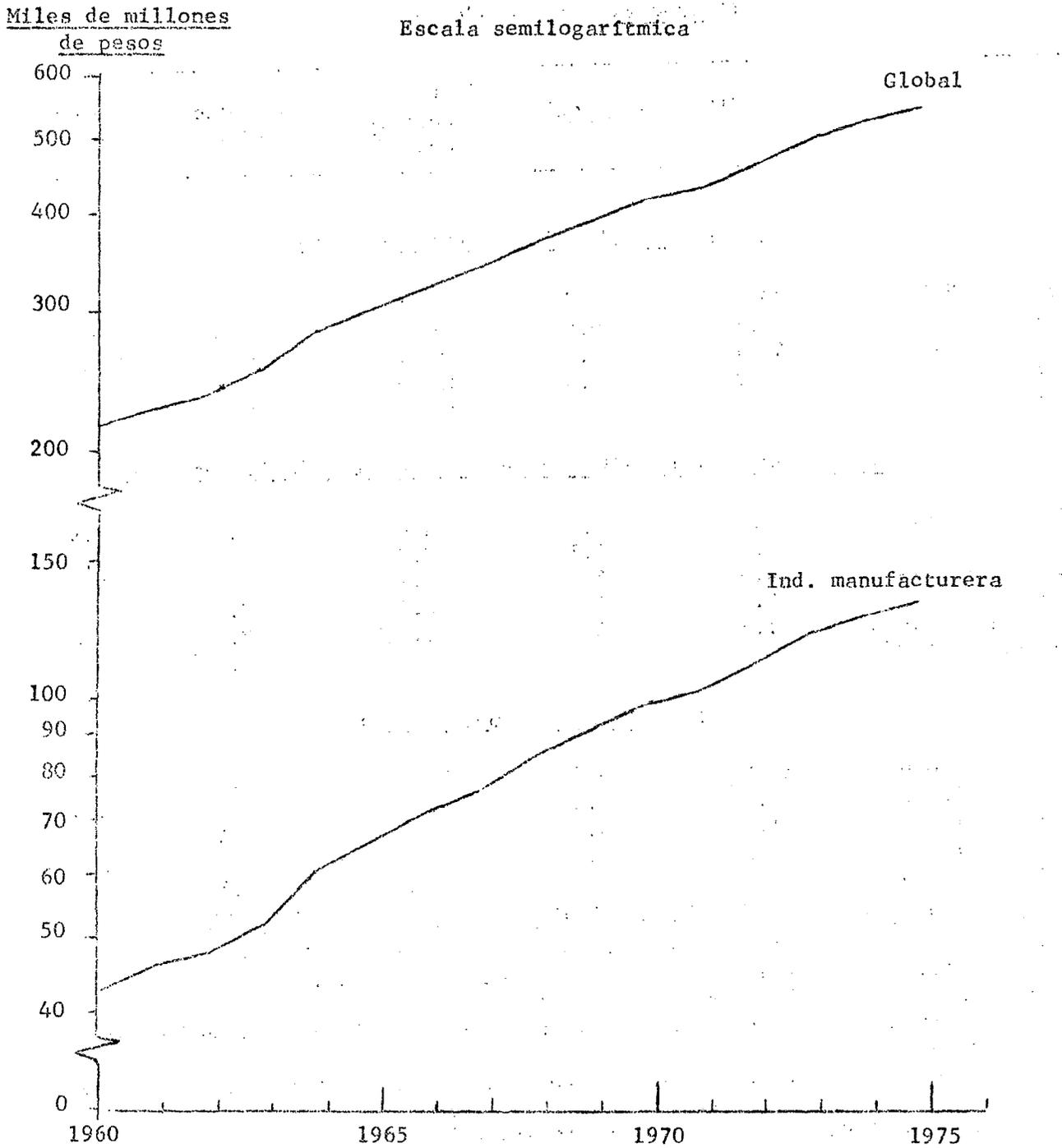
Nota: Debido a los redondeos, las sumas no coinciden necesariamente.

a/ Agricultura, incluidas ganadería, silvicultura y pesca.b/ Minería, incluida la extracción de petróleo.c/ Industria manufacturera, incluida la petroquímica básica y la refinación de petróleo.d/ Banco de México, S.A., estimación provisional media entre un 3.8% y un 4.2%.e/ CEPAL, estimación preliminar.f/ Banco de México, S.A., estimación provisional.

Gráfico 1

MEXICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO GLOBAL E INDUSTRIAL

(A precios de mercado de 1970)



Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales del Banco de México, S. A.

/infraestructura

infraestructura básica (energía eléctrica y transportes, principalmente) así como en insumos estratégicos (entre los que destacan el acero y los petroquímicos)" e insistía sobre "la escasez de materias primas de origen nacional", incluidos productos agrícolas y varios intermedios de origen industrial, tales como los fertilizantes, fibras químicas, productos metálicos, aluminio y cobre electrolítico. De otra parte, es fácil observar cómo durante 1973 y 1974 se tornó escaso y caro el cemento, cuando la economía trataba de repuntar después de la atonía de 1971.

De modo general, tales estrangulamientos y escaseces no pueden imputarse, por entero, a los problemas de corto o siquiera de mediano plazo, aunque "eventualmente los programas de expansión pudieran haber estado limitados por la demora observada (1974) en la recepción de equipos procedentes del exterior..."<sup>3/</sup> Se trataría, más bien, de un retraso casi generalizado, que envuelve a sectores básicos de la agricultura, infraestructura (aunque algunos programas, como los de carreteras, han sido bastante dinámicos), industria y probablemente de la minería. Tales retrasos hacen crisis en un momento dado y se transforman en factores de desequilibrio y freno que se suman a los de orden más coyuntural. Tal es así, que se comienza a revisar la política oficial, acentuando la atención en esos aspectos --incluida la fabricación de bienes de capital, que representa uno de los vacíos más llamativos de la industria mexicana--, con el objeto de sustentar un desarrollo más firme y sostenido hacia el futuro.

Hay otros elementos que entran en juego, ahora con particular referencia al sector manufacturero.

Si bien es cierto que la industria se ha expandido según tasas más o menos altas, su ritmo ha venido descendiendo, como ya quedó anotado. Por otra parte, el "proceso de industrialización no ha sido particularmente intenso si se mide por el cociente entre la tasa de expansión manufacturera y la de la economía en su conjunto".<sup>4/</sup> En efecto, las tendencias mundiales muestran un cociente de alrededor de 1.5 mientras que México

4/ México: Notas para el estudio económico de América Latina, op.cit.

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

ostenta uno de 1.3, como promedio de los tres últimos lustros; pero lo que resulta más llamativo es que en el reciente quinquenio bajó a una cifra inferior a 1.1,<sup>5/</sup> como resultado de la pérdida de dinámica del sector. El grado de industrialización apenas aumenta en ese período, durante el cual no se podría reconocer a la industria como un sector dinámico "de arrastre" (véase nuevamente el cuadro 1).

Tales hechos se explican, en parte, por los fenómenos coyunturales y los estrangulamientos y escaseces antes señalados, pero también tendrían que ver con otros dos tipos de fenómenos, sobre todo si se observa que la pérdida de dinámica se insinúa en el largo plazo. Uno se refiere al ámbito social del mercado interno de manufacturas, que no se expande en forma muy dinámica,<sup>6/</sup> aparte de que el ritmo económico general viene en descenso, hecho que, por ser la elasticidad-ingreso de la demanda de bienes industriales de consumo superior a la unidad, repercute en forma negativa y acumulada en la tasa de crecimiento de la producción respectiva, y ello, sin tomar en cuenta probables alzas relativas de precios por encima de los incrementos en las remuneraciones. El otro tipo de fenómeno se relaciona con el propio "modelo" de industrialización, característico de la mayoría de los países en desarrollo: primero, atiende más que todo al mercado de cúpula, muy diversificado y de mayor grado de sofisticación, lo que implica deseconomías de escala y especialización, así como requerimientos de capital y divisas generalmente mayores, con un costo social relativo más alto; después, el proceso sustitutivo de importaciones comienza a complicarse, tanto por las exigencias de innovación del mercado de cúpula como porque debe penetrar en campos industriales cada vez más complejos, como es, por ejemplo, la fabricación de bienes de capital. Al mismo tiempo, y ligada a estos dos últimos fenómenos, se encuentra la dificultad inherente a seguir el progreso técnico generado en el mundo desarrollado, que aparte de implicar presiones sobre la importación, dificulta las decisiones para emprender

<sup>5/</sup> Según cifras del cuadro 1.

<sup>6/</sup> Si se examinan las cifras del último censo demográfico (1970), se encuentra que alrededor del 70% de las familias mexicanas poseían ingresos monetarios inferiores a 1,000 pesos mensuales, de modo que no pueden ser consumidoras significativas de manufacturas. No obstante, es evidente que el rápido proceso de urbanización está acompañado de un engrosamiento de los sectores medios, que se constituyen en importantes demandantes de manufacturas.

determinadas actividades industriales, especialmente en las áreas de los bienes intermedios y de capital. Ni las adquisiciones de tecnología --en sus diversas formas-- ni tampoco la penetración de la empresa foránea pueden resolver enteramente el problema, al menos en forma oportuna y a costos razonables. Se agregan las conocidas dificultades que implica la dependencia tecnológica irrestricta y la dispersión de tipos de productos, marcas y plantas, que atenta contra las economías de escala y especialización, sobre todo en un mercado relativamente limitado. Las propias preferencias dispersas de los consumidores y más que todo, de las empresas, en cuanto a procesos y equipos, llevan al mismo resultado.

El "modelo" produce así cierto grado de ineficiencia, que en cuanto se generaliza dificulta otra vez las decisiones relativas a completar la estructura de la producción industrial con nuevas fabricaciones de bienes intermedios y especialmente de capital, donde estaría operando o tendría que operar con algún grado de profundidad, el proceso sustitutivo de importaciones. Aparecen asimismo, los problemas de calidad, muchas veces motivados por objetivos ligados a los costos, que no sólo se relacionan con las decisiones mencionadas, sino también con las posibilidades de exportar manufacturas y de escapar de las exageraciones del afán autárquico, propias del modelo meramente sustitutivo. Todo se agrega, respecto a las exportaciones (a las cuales el proceso sustitutivo comienza a ceder desde el paso marcadamente a partir de 1970), a la dependencia tecnológica irrestricta, que impide las necesarias diferenciaciones específicas en materia de calidades, tipos y/o costos y precios, aparte, por cierto, de las cuestiones contractuales que suelen dificultar las ventas al exterior.

Al mismo tiempo que el modelo suscita ese tipo de problemas, aparece el fenómeno de concentración geográfica acelerada<sup>7/</sup> (al menos hasta 1970), la cual, entre otras cosas, tiende a encarecer el desarrollo general e industrial debido a que su exageración propende a generar deseconomías de aglomeración que estarían neutralizando con creces las ventajas derivadas

7/ Según un estudio anterior (Gobierno de México/PNUD/CEPAL/ILPES: "Proyecto de desarrollo regional y urbano de México", Desarrollo regional de la industria manufacturera", febrero de 1974), entre 1940 y 1960, o sea en 20 años, el peso industrial de la Ciudad de México creció de 43% a 47%, en 4 puntos, mientras que en los 10 años siguientes lo hizo en 6 puntos: pasó de 47% a 53%.

de la propia concentración industrial. Quizá, este fenómeno también contribuye a explicar la desaceleración industrial en el largo plazo, que junto a la ya aludida con respecto a la agricultura, está afectando a dos de los más grandes sectores de la economía.

En el largo plazo, la pauta de industrialización tampoco ha dado una respuesta satisfactoria a la confianza que, en un comienzo, se ponía en el desarrollo del sector con referencia a sus contribuciones al empleo. En efecto, aunque durante los 30 años que van desde 1940 a 1970 el peso del empleo manufacturero en el empleo total subió de 9% a 17%, la absorción de mano de obra por la industria se fue haciendo relativamente decreciente estimándose que en 1975 no superaba el 17.5%. En efecto, en la primera década el sector absorbió el 34% del incremento total de la fuerza de trabajo, durante la segunda el 21% y entre 1960 y 1970 sólo el 16%.<sup>8/</sup> Hacia 1975/1976 se calculaba, de otro lado, que la industria sólo estaría absorbiendo entre un 20% y un 21%. En estas condiciones, la estructura ocupacional del país no pudo aproximarse en la década actual a la de los países industrializados (empleo industrial del orden de 30 o más por ciento), por mucho que la expansión manufacturera se acelerara al 9% o 10% por año,<sup>9/</sup> cosa que tampoco ocurrió (Véase de nuevo el cuadro 1.)

Esos resultados poco satisfactorios, que se traducen en el empleo de unos 2.5 millones de trabajadores en el sector, son inherentes al "modelo" de industrialización. El proceso sustitutivo, al reemplazar importaciones por producción nacional, tiende a importar las formas de fabricación de mayor productividad (producto por trabajador) de los países exportadores desarrollados, a lo que se suma la asimilación del progreso técnico y la mecanización en actividades preexistentes. La concentración de la producción en establecimientos cada vez más grandes, desplazando, "al menos relativamente", a la pequeña industria y el artesanado, actúa en el mismo sentido, debido a las economías de escala en mano de obra. Igualmente

8/ La política industrial en el desarrollo económico de México, op. cit.

9/ ILPES/CEPAL, estudio inédito, abril de 1973.

el desarrollo industrial influye en la mayor densidad de capital, ya sea con motivo del avance en la estructura de la producción (industrias básicas, por ejemplo), o en cuanto a la estructura de la demanda interna está ligada en medida importante, según se apuntó antes, al mercado de cúpula más sofisticado. Estas son algunas explicaciones más sobresalientes, pero su anotación no debe interpretarse como juicio sobre las mismas, pues para ello se requeriría tener presente otros objetivos de la industrialización, aparte del correspondiente al empleo.

En términos dinámicos los efectos multiplicadores del empleo originados en la expansión industrial se ven constreñidos por la frecuente imperfección del encadenamiento tecnológico, en especial por el vacío referente a la fabricación de bienes de capital.

Con todo, la industria mexicana ha conseguido importantes progresos en su estructura de producción (véanse el cuadro 2 y el gráfico 2). Puede suponerse que el aumento del peso de las industrias intermedias (II) y metalmecánicas (III) han significado un creciente grado de integración nacional de los procesos manufactureros, aumentando su capacidad dinámica con la intensificación de las interrelaciones tecnológicas de insumo-productos.

No obstante, la desaceleración también se nota en cada uno de los tres grupos industriales: de bienes de consumo no duraderos (I), intermedios (II) y metalmecánicos (III). La del último grupo es la más notable, hecho que no debe llamar la atención debido a que allí precisamente es donde el proceso sustitutivo de importaciones encuentra mayores dificultades, más severas en el campo de los bienes de capital; asimismo, es donde el seguimiento del progreso técnico se hace quizá más difícil.

Sin embargo, si se observa el gráfico 2, puede constatararse que al estancamiento del año 1971 le siguen tres años durante los cuales el grupo metalmecánico recupera su ritmo de años anteriores. La industria de equipo y material de transporte es la que explica casi enteramente esta recuperación,<sup>10/</sup> sobre todo los automóviles y camiones, que entre 1970 y 1974 se expanden en un 72% y un 82%, respectivamente.<sup>11/</sup> En realidad, llama la

<sup>10/</sup> El peso de la industria de equipo y material de transporte, dentro del grupo metalmecánico, pasa de algo más del 30% a casi un 40%, entre 1970 y 1974. (CEPAL, a base de cifras oficiales del Banco de México, S.A.).

<sup>11/</sup> Banco de México, S.A., Indicadores económicos, diciembre de 1975. Vol. IV, No. 1.

## Cuadro 2

MEXICO: PRODUCTO INDUSTRIAL SEGUN GRUPOS, 1960, 1964, 1970, 1974 Y 1975

(Producto interno bruto a precios de mercado de 1970)

	Industria	I <sup>a/</sup>	II <sup>b/</sup>	III <sup>c/</sup>
<u>A. Valor (miles de millones de pesos)</u>				
1960	42.90	27.3	9.7	5.9
1964	61.0	36.4	14.0	10.6
1970	99.6	56.2	23.9	19.5
1974	127.6	69.1	32.6	25.9
1975	133.0			
<u>B. Crecimiento (tasa media en porcentaje acumulativo por año)</u>				
1960-1974	8.8	7.3	9.3	11.1
1964-1974	7.7	7.1	8.8	8.7
1960-1964	9.2	7.5	9.6	14.7
1964-1970	8.5	7.5	9.3	10.7
1970-1974	6.4	5.3	8.1	7.4
1974-1975 <u>d/</u>	4.2			
<u>C. Estructura (porcentaje)</u>				
1960	100.0	63.6	22.6	13.8
1964	100.0	59.7	23.0	17.4
1970	100.0	56.4	24.0	19.6
1974	100.0	54.2	25.5	20.3

Fuente: CEPAL a base de cifras oficiales del Banco de México, S.A.

Nota: Debido a los redondeos, las sumas no coinciden necesariamente.

a/ Industrias de alimentos, bebidas, tabaco, textiles, calzado y vestuario, imprentas y editoriales, cuero y sus productos, farmacéuticos, jabones y detergentes, y perfumes y cosméticos.

b/ Industrias de la madera y el corcho, papel y sus productos, hule, químicas (petroquímica básica, química básica, fibras sintéticas, abonos y fertilizantes, otras), productos de minerales no metálicos, metálicas básicas, y refinación de petróleo.

c/ Industrias metalmecánicas (productos metálicos, maquinaria, maquinaria y material eléctrico, equipo y material de transporte) y diversas.

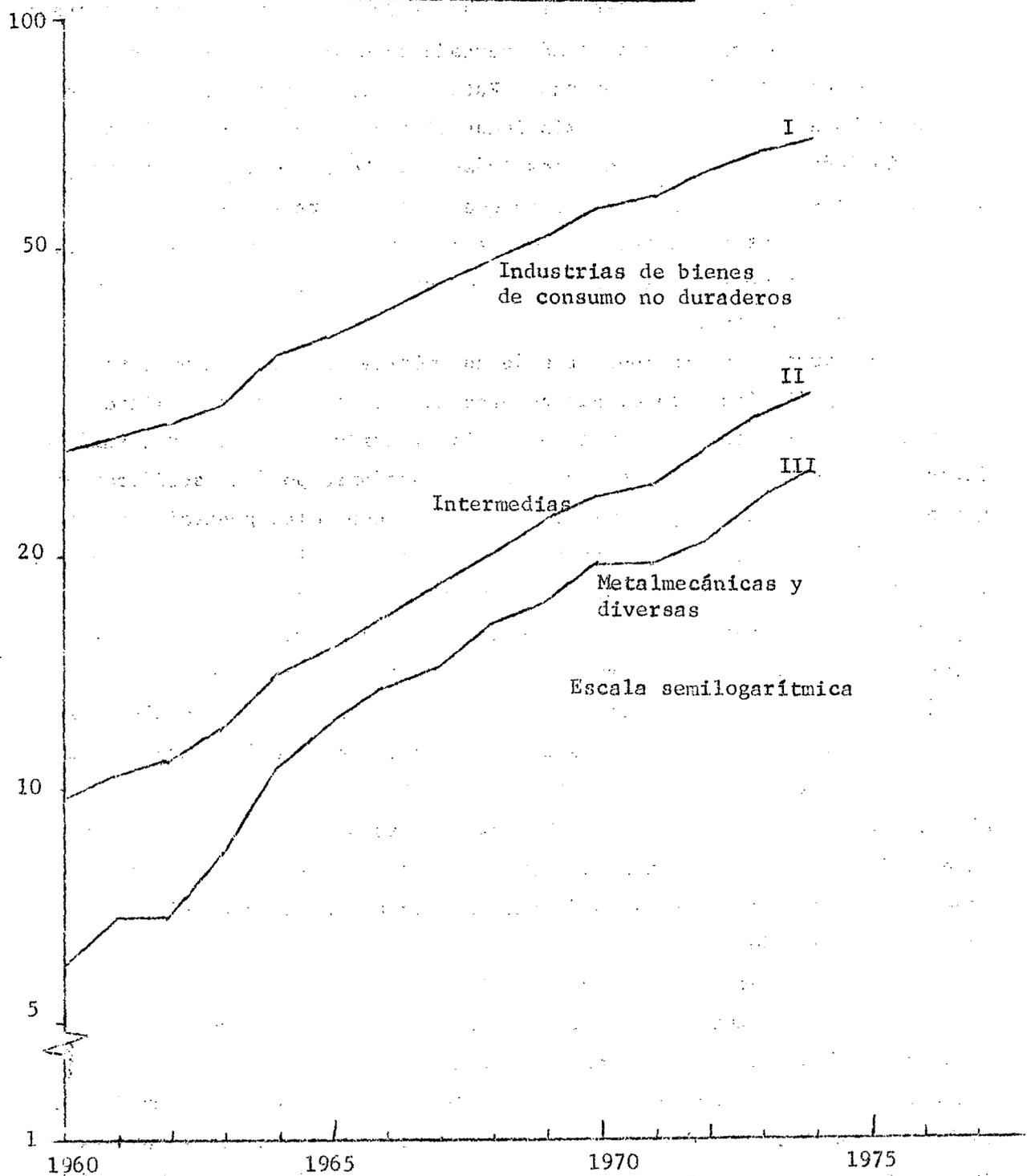
d/ Estimación preliminar (véase el cuadro 1).

Gráfico 2

PIB (miles de millones de pesos)

MEXICO: PRODUCTO INDUSTRIAL POR GRUPOS<sup>a/</sup>

(A precios de mercado de 1970)



Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales del Banco de México, S. A.  
<sup>a/</sup> Véanse las definiciones del cuadro 2.

atención que, en el largo plazo, la industria de equipo y material de transporte presente un crecimiento de más marcada regularidad, según tasas medias del orden del 13% o 14% por año. Estos hechos contrastan con el decaimiento de la expansión de las demás industrias del grupo metalmeccánico, que se insinúa ya desde 1968 o antes (véase el gráfico 3). Sin embargo, los indicadores para 1975<sup>11/</sup> muestran que durante este año las tendencias de la industria automovilística no se habrían mantenido; al contrario, se habría producido un acentuado deterioro de su crecimiento y una baja en la producción de automóviles.

El desarrollo de la industria de automóviles se basó en un mercado interno que podía incrementar sus compras incentivado por la publicidad, los precios y el crédito, aparte de que la distribución social del ingreso favorecía a determinadas clases y muchos compradores podían sacrificar otros gastos. Pero hacia 1975, el menor crecimiento económico general y los incrementos en los costos (nacionales e importados) y precios, se suman a cierta saturación, por lo menos temporal, del mercado (adquisiciones adelantadas bajo las expectativas de alzas de precios) y a la disminución de la demanda externa (exportaciones). No sucede igual con los camiones, cuya demanda es más rígida, tanto que ni siquiera se afecta demasiado ostensiblemente por el reajuste del precio de los combustibles, debido a la estructura de los transportes, la cual no resulta fácil modificar a corto o mediano plazo. No sólo la expansión de los servicios es más perentoria sino que también lo son las reposiciones. Por lo demás, las alzas de precios originadas en ajustes tributarios, así como las restricciones crediticias, afectan menos al camión.

Por lo que hace a las demás industrias metalmeccánicas, el fenómeno ha sido de distinta naturaleza, hasta cierto punto. Más que todo influye el proceso sustitutivo de importaciones, aunque también la incentivación del mercado, principalmente con referencia a los bienes de consumo duraderos. Dicho proceso tiende a dificultarse, de acuerdo a las razones apuntadas antes, sobre todo cuando se relaciona con los bienes de capital. Así, el deterioro de la expansión comienza a notarse antes de la coyuntura de los últimos cinco años.

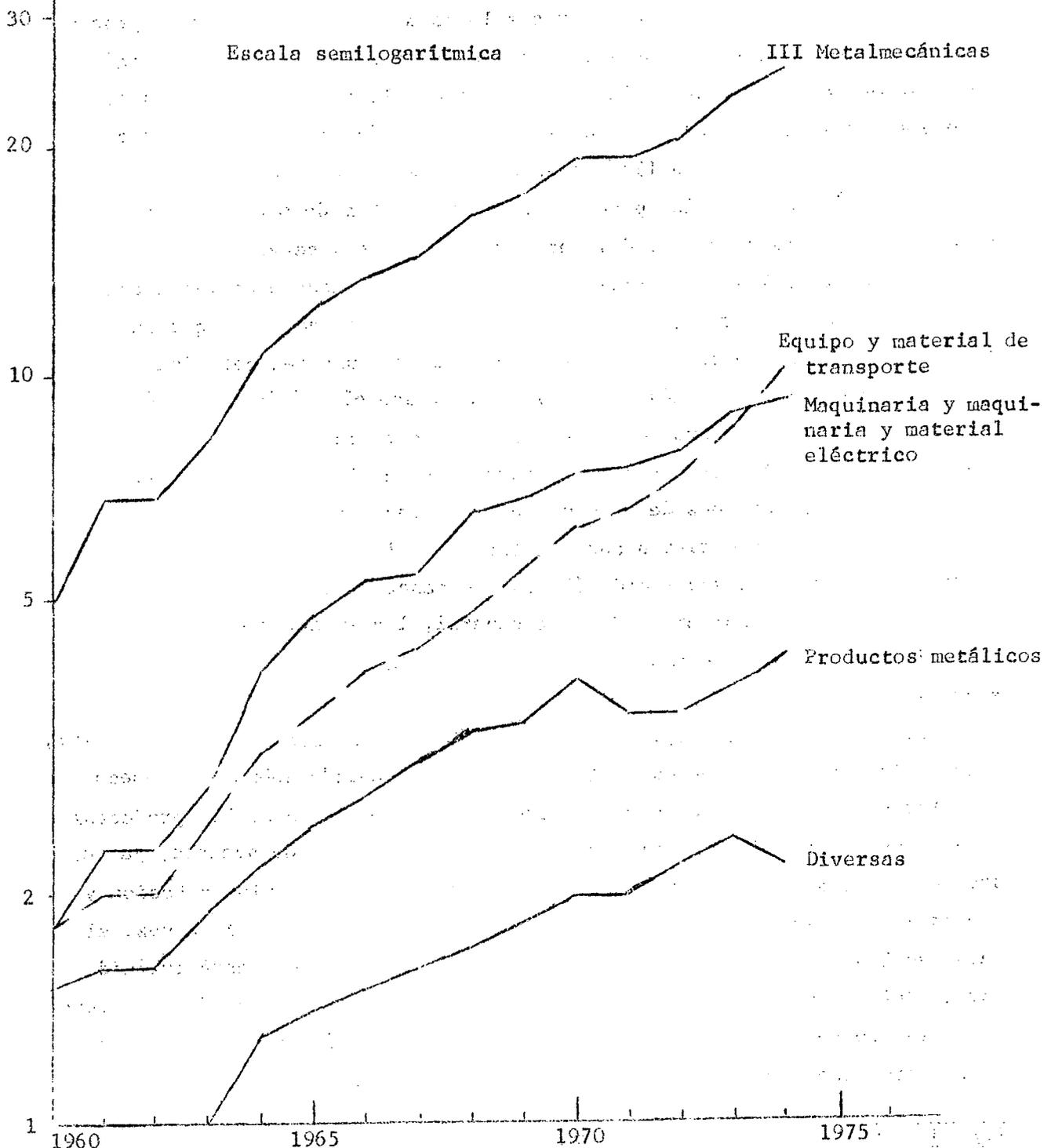
<sup>11/</sup> Banco de México, S.A., Indicadores económicos, diciembre 1975, Vol. IV, No. 1.

Gráfico 3

MEXICO: GRUPO METALMECANICO (III) Y SUS RAMAS

(Producto interno bruto a precios de mercado de 1970)

PIB (miles de millones de pesos)



Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales del Banco de México, S. A.

/Por su

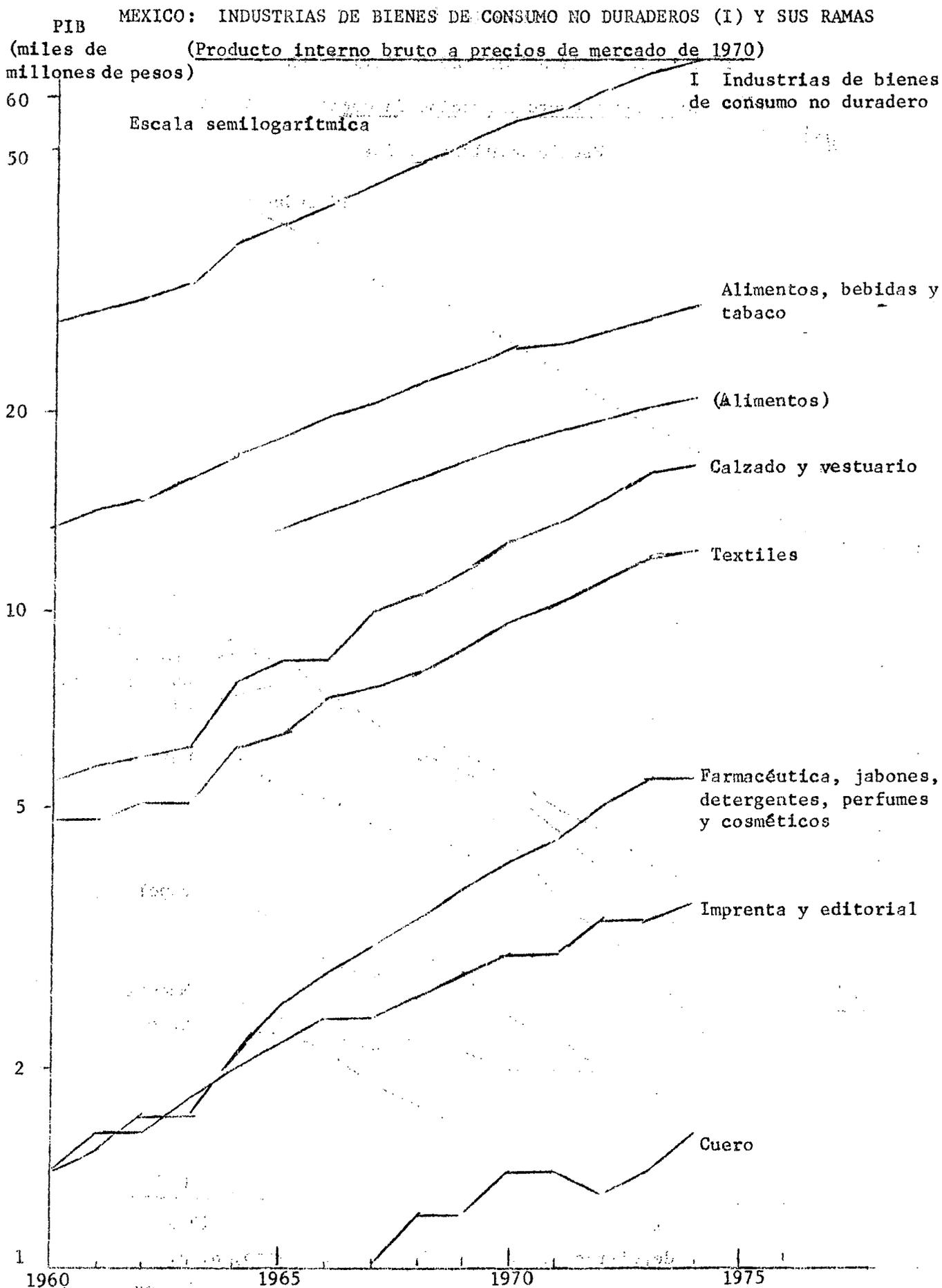
Por su parte, las industrias de bienes de consumo no duraderos (I), aunque mantienen mejor su ritmo de crecimiento hasta 1970, no logran una recuperación posterior del mismo (véase de nuevo el gráfico 2), debido quizá a que al vasto sector de menores ingresos le es más difícil seguir el proceso inflacionario, a pesar de los esfuerzos de la política de reajustes salariales. No obstante, aparte de las industrias de alimentos (cuyo producto parece estar subestimado) de modo general las demás del grupo I sí recuperan su velocidad, salvo en 1974, cuando la economía vuelve a perder impulso (véase el gráfico 4), y los precios de los productos de consumo no duraderos suben en mayor grado que los del conjunto de bienes y servicios.<sup>12/</sup>

En cuanto a las industrias intermedias (II), puede observarse que se han desarrollado a ritmos, a veces, bastante diferenciados, aunque en su conjunto muestran cierta regularidad, lo mismo que una recuperación de su ritmo de crecimiento después de 1970/1971. (Véase el gráfico 5.) El comportamiento dispar de los productos que integran esta rama es indicativo de los principales retrasos y escaseces apuntados en páginas anteriores. De esta manera, los vaivenes de la demanda, originados en los del crecimiento económico general, amortiguan sus efectos sobre los programas de expansión, muchas veces de responsabilidad pública. A pesar de todo, en los alrededores de 1970/1971 se aprecian, de modo general, los impactos de la retracción económica y en algunos casos, de la que se inicia en 1974, después del auge de 1972/1973.

Dentro del grupo (II), las industrias químicas presentan el más rápido desarrollo durante la década de los sesenta, sustentado sobre el proceso sustitutivo de importaciones y la introducción al mercado de los productos originados en la petroquímica. Después de 1969/1970 se desacelera, ya muy avanzada la sustitución, retrasándose la expansión petroquímica básica y secundaria, de los fertilizantes y de algunos otros rubros. A su vez, el curso de las industrias de productos minerales no metálicos está influido por la del cemento y su enlace con la construcción y la inversión. En este rubro se presenta, con cierta claridad, el fenómeno cíclico que se traduce --al menos respecto al cemento-- en abundancia y poca disposición a invertir

12/ Indicadores económicos, op. cit.

Gráfico 4



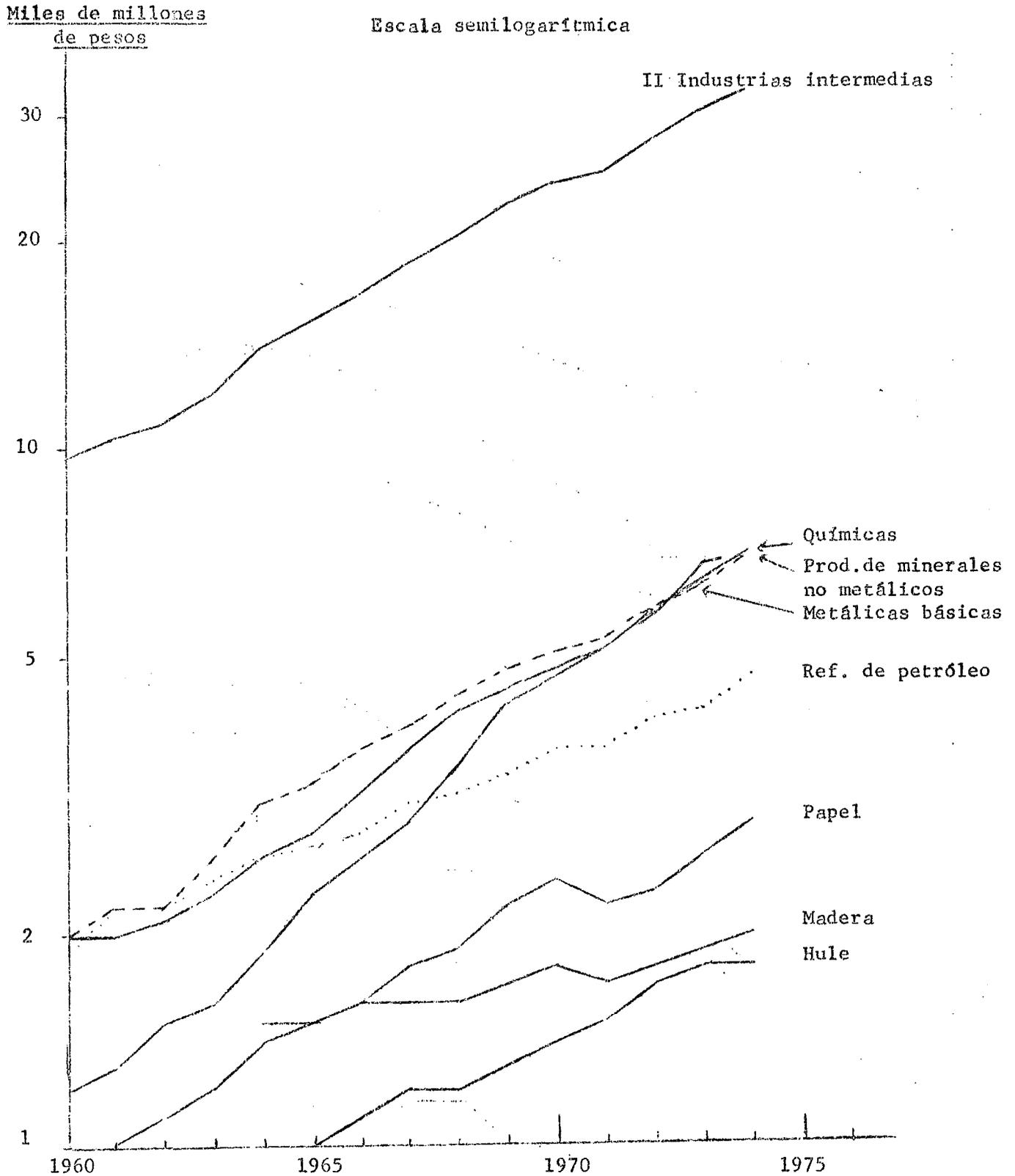
Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales del Banco de México, S.A.

/Gráfico 5

Gráfico 5

MEXICO: INDUSTRIAS INTERMEDIAS (II) Y SUS RAMAS

(Producto interno bruto a precios de mercado de 1970)



Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales del Banco de México, S. A.

/en expansiones

en expansiones y nuevas plantas durante los senos del ritmo de crecimiento económico, para encontrarse después, en los peaks, con escasez, encarecimiento y extensión de los plazos de entrega del producto.

En cuanto a las metálicas básicas, se observan retrasos que incluyen el cobre y el aluminio, debiendo agregarse los relativos a otros productos siderúrgicos, aparte del acero, tales como los arrabios para fundición. Sin embargo, cabe señalar las considerables inversiones recientes que aumentarán la capacidad productiva a partir de 1977. La refinación del petróleo ostenta un desarrollo más sostenido, ligado directamente a la extracción y a los requerimientos de combustibles --más regulares por ser de utilización muy difundida en la economía-- como productos intermedios y de consumo. Por lo que hace al papel (papel, celulosa y productos de papel), la industria respectiva se desarrolló rápida y regularmente hasta fines de la década de los sesenta y volvió a recuperar su impulso a partir de 1973. Este desarrollo se liga también al proceso sustitutivo de importaciones (papel y celulosa), cuyas perspectivas aún están abiertas y en proceso de irse completando (por ejemplo, papel periódico), razón por la cual el mismo está, en parte, más bien relacionado con las posibilidades de inversión en los rubros correspondientes que con el curso de la economía y de la demanda que de éste se deriva.

La industria de la madera, de lento desarrollo, se enfrenta a serios problemas relacionados con los bosques, tanto de orden institucional (tenencia, por ejemplo) como de accesibilidad, explotación (cultivo por ejemplo) y forestación. Por cierto, estos mismos afectan o pueden afectar al desarrollo de las industrias de celulosa de madera, puesto que ésta se viene caracterizando por ser escasa y cara. En cierta medida esto explica por otra parte, que el bagazo, como materia prima para pastas celulósicas y papel, haya adquirido un gran auge. Finalmente, dentro del grupo de industrias intermedias se destaca la del hule (y sus productos), cuyo desarrollo y perspectivas se ligan, en alta proporción, a las llantas y cámaras para automotores, por lo que hace tanto a la fabricación de éstos como, especialmente, a la reposición inherente al funcionamiento del parque respectivo. Entre 1967 y 1974, por ejemplo, la fabricación de automotores creció en alrededor de un 14% por año, mientras que la de llantas y cámaras sólo en algo

/más del 8%,

más del 8%, contraste que pone de manifiesto los más importantes efectos de la demanda para reemplazos.<sup>13/</sup> En cierto modo, esto amortiguaría los efectos de la industria de automotores sobre la demanda de llantas y cámaras y por lo tanto, sobre la propia industria del hule. Por cierto que, a mediano y largo plazo, el aumento del parque, relacionado con la producción y venta de automotores y también con las bajas, influiría sobre las necesidades de reposición, las cuales, en el corto plazo, podrían estar superadas a la intensidad del uso de los automóviles, de cierta manera ligada al precio de los combustibles, refacciones y de las propias llantas y cámaras. Tal vez algo de esto, así como postergaciones en los reemplazos, tenga que ver con el menor crecimiento de la industria del hule y la fabricación de llantas y cámaras, durante los años más recientes.<sup>14/</sup>

Es preciso advertir que el análisis precedente considera, preponderantemente, los hechos acaecidos hasta 1974, año durante el cual se comienza a perfilar un nuevo decaimiento de la expansión económica general y, particularmente, del sector manufacturero. Esta tendencia se habría acentuado en 1975 (véase de nuevo el cuadro 1), según la cual se habría producido un deterioro generalizado del ritmo de expansión industrial, incluidas algunas bajas de producción. Las causas se encuentran en el descenso del crecimiento económico general y de la demanda interna y a veces externa, asociado en gran parte a la recesión económica que afectó a los Estados Unidos de América (disminuyeron las exportaciones de manufacturas según lo pone de relieve más adelante el cuadro 8), aparte de la liquidación de inventarios (formados dentro de expectativas de alzas de precios) y de algunos cuellos de botella, como los ligados a la energía eléctrica, que habrían afectado a algunas industrias y localizaciones. Sin embargo, según informaciones del Banco de México, S.A., hacia el segundo semestre del año se había insinuado un proceso de recuperación del ritmo de crecimiento económico, incluido el del sector manufacturero.

<sup>13/</sup> Banco de México, S.A., Indicadores económicos, octubre 1975, Vol. III, No. 11.

<sup>14/</sup> Gráfico 5 y Banco de México, S.A., Indicadores económicos, op. cit.

### 3. La sustitución de importaciones y la exportación de manufacturas

Uno de los objetivos de la política industrial que se ha planteado en forma más explícita, desde hace bastantes años, es el correspondiente al papel de las manufacturas respecto al sector externo.

Primero, predominó la preocupación por sustituir importaciones, plasmada en instrumentos tan característicos como la sucesión de "Listas de Industrias Nuevas y Necesarias" (1955, con antecedentes muy anteriores), por medio de las cuales se ofrecía una serie de incentivos a los inversionistas privados. Por cierto, tal política no se ha abandonado, como lo pone de relieve la exposición "México, la Mejor Inversión", que hace poco se montó mostrando las posibilidades de fabricar en el país gran cantidad de artículos importados; o la derogación de la "Regla XIV" (1975), que facilitaba la importación de equipos industriales al mismo tiempo que el proceso sustitutivo era débil en el campo de los bienes de capital.

Más recientes son los esfuerzos sistemáticos para transformar a la industria en un sector exportador. Apenas comienzan en 1961, principalmente con el manejo restringido de subsidios vinculados a exenciones de impuestos y asistencia financiera.<sup>15/</sup> Más tarde se intensifican dichos esfuerzos, hasta completarse un conjunto de instituciones (coordinadas por el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, creado hace cinco años) y una compleja y dinámica política de fomento, al mismo tiempo que se efectúan numerosas y ágiles negociaciones internacionales.

En los alrededores de 1970 parece producirse un "quiebre" del modelo de sustitución de importaciones en favor de las exportaciones de manufacturas, que incrementan su proporción en el producto industrial hasta acercarse al 10% en 1974 (véase el cuadro 3). De un lado, los objetivos al respecto pasan a tener una prioridad preponderante; de otro, 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 contribuido a viabilizar el crecimiento económico y ha sido factor preponderante de la industrialización mexicana, fue particularmente intenso durante la década de los años

15/ La política industrial en el desarrollo económico de México, op. cit.

Cuadro 13

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

	1960	1965	1970	1974
<u>Valor (miles de millones de pesos)</u>				
Producto industrial <sup>a/</sup>	30.4	55.0	99.6	192.8
Importaciones de manufacturas <sup>b/</sup>	12.2	16.2	27.5	66.1
Exportaciones de manufacturas <sup>c/</sup>	1.2	3.1	5.3	19.1
<u>Coefficientes de importación y exportación<sup>d/</sup> (porcentajes)</u>				
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.

sesenta, hasta el punto que se manifiesta en un fuerte descenso del "coeficiente de importaciones" de manufacturas (véase de nuevo el cuadro 3). No obstante, este coeficiente vuelve a subir, hecho que no necesariamente significa detención del proceso, aunque es seguro que se debilitó, de acuerdo con los comentarios del acápite precedente, donde también se esbozan las probables causas.

Si los cálculos se realizan en términos "reales", o sea sobre los valores del producto y las importaciones a precios constantes, (véase el cuadro 4), se aprecia que ese coeficiente crece aún más rápido durante los últimos años,<sup>16/</sup> hasta alcanzar un nivel cercano al de hace unos 15 años. Además, se encuentra que el mismo se eleva en prácticamente todas las ramas industriales.

La explicación de tales hechos hay que buscarla en varias direcciones. De un lado, la industria mexicana tiende a entrar en un proceso de mayor integración internacional, con rápida expansión de sus exportaciones, propio, en general, de países que sobrepasan determinado grado de desarrollo industrial y que, muchas veces, es reforzado por la operación de las empresas transnacionales. De otro es preciso considerar que algunas importaciones se acrecientan con motivo de déficit o retrasos en la producción y abastecimiento nacionales, como en las ramas, entre otras, de los alimentos, pulpa y papel, químicos básicos, petroquímicos, derivados del petróleo y siderúrgicos, a lo que se agregan determinadas liberalidades para ciertas compras. Finalmente, se añaden los efectos del propio proceso sustitutivo, pues en cuanto va abarcando campos más complejos, como los de consumo más sofisticados o los metalmecánicos en general, exige crecientes importaciones de insumos y equipos, en la medida que no pone énfasis suficiente en los encadenamientos tecnológicos verticales, de por sí más difíciles de materializar en campos como los apuntados.

Con relación a lo último, cabe señalar que el proceso sustitutivo no ha logrado disminuir significativamente la rigidez de las importaciones de mercaderías derivada del alto peso que, en su estructura, posee el valor

<sup>16/</sup> Los precios de las importaciones crecen menos que los implícitos del producto interno bruto, entre 1970 y 1974.

Cuadro 4

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

Grupos y ramas	Valor (millones de pesos, a precios de 1970)				Importaciones sobre producto (porcentajes)	
	Producto a/		Importaciones b/		1970	1974
	1970	1974	1970	1974		
<b>Total</b>	<b>99 600</b>	<b>127 600</b>	<b>27 500</b>	<b>49 400</b>	<b>27.6</b>	<b>38.7</b>
<b>I. Industrias de bienes de consumo no duraderos</b>	<b>56 200</b>	<b>69 100</b>	<b>2 475</b>	<b>5 160</b>	<b>4.4</b>	<b>7.5</b>
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
Farmacéutico, jabones, etc.	4 200	5 600	580	996	13.8	17.8
<b>II. Industrias intermedias</b>	<b>23 900</b>	<b>32 600</b>	<b>7 123</b>	<b>14 352</b>	<b>29.8</b>	<b>44.0</b>
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
<b>III. Metalmeccánicas</b>	<b>19 500</b>	<b>25 900</b>	<b>17 902</b>	<b>29 888</b>	<b>91.8</b>	<b>115.4</b>
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 base de 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.

de los "bienes de producción" (destinados a operar y a expandir las actividades económicas), del orden del 80% (más o menos 30% corresponde a bienes de capital y 50% a materias primas y bienes intermedios en 1974, o 36% y 44%, respectivamente, en 1975).<sup>17/</sup> Este hecho habría resultado del mayor énfasis, implícito en la política respectiva, puesto en la diversificación "horizontal" de la industria, en cuanto a abarcar más productos finales, que en el encadenamiento tecnológico vertical, donde están envueltos los bienes intermedios y de capital.

Esta política se refleja en las estructuras de la producción y de las importaciones de manufacturas que se alcanzaron después del largo y sostenido proceso de industrialización. Así, de acuerdo a comentarios anteriores, la producción industrial ha tenido cambios positivos, en el sentido de perfeccionar sus encadenamientos, pero 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 las industrias donde prepondera la fabricación de bienes intermedios (II) y en los de las metalmecánicas (III), que en una alta proporción involucran bienes de capital, aparte de una buena cuota de intermedios, incluidas partes y piezas destinadas a plantas finales. De otro lado, las industrias nacionales respectivas presentan coeficientes de importación todavía bastante altos. Entre todas, resaltan las químicas y las de maquinaria y otros artefactos mecánicos, donde el valor de las importaciones de productos originados en ellas supera al producto interno bruto de las correspondientes industrias nacionales. (Véase el cuadro 5). Por cierto, se trata de actividades en que, si están plenamente desarrolladas, sobresale la producción de bienes intermedios y de capital, respectivamente, de modo que esos altos coeficientes sugieren cierto retraso relativo de las mismas.

Aunque no es del caso insistir en las causas del rezago del proceso sustitutivo en esos campos, conviene apuntar que el modelo seguido, aparte de limitar la capacidad dinámica del sector, lo mantiene en una alta dependencia de las importaciones para operar y expandirse, hechos que involucran

<sup>17/</sup> Cálculo basado en cifras del Banco de México, S.A., publicadas provisionalmente en febrero de 1976.

Cuadro 5

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

Pag. 26

Grupos y ramas	Valor (miles de millones de pesos)			Estructura (porcentajes) <sup>d/</sup>			Proporción del producto (porcentajes) <sup>d/</sup>	
	PIB <sup>a/</sup>	Importaciones <sup>b/</sup> cif	Exportaciones <sup>b/</sup> fob	PIB	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones
<b>Total</b>	<b>192.8</b>	<b>66.1</b>	<b>19.1</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>34.3</b>	<b>9.9</b>
<b>I. Industrias de bienes de consumo no duraderos</b>	<b>109.7</b>	<b>7.2</b>	<b>5.3</b>	<b>56.9</b>	<b>10.8</b>	<b>27.8</b>	<b>6.5</b>	<b>4.8</b>
Alimentos, bebidas y tabaco	51.3	3.7	1.3 <sup>c/</sup>				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
<b>II. Industrias intermedias</b>	<b>45.7</b>	<b>22.1</b>	<b>8.8</b>	<b>23.7</b>	<b>33.4</b>	<b>46.4</b>	<b>48.3</b>	<b>19.3</b>
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
<b>III. Industrias metalmeccánicas</b>	<b>37.4</b>	<b>36.8</b>	<b>5.0</b>	<b>19.4</b>	<b>55.8</b>	<b>25.8</b>	<b>98.5</b>	<b>13.4</b>
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 v material de transporte	13.1	10.3	1.9				78.5	14.5
Diversas	3.8	2.1	0.6				56.4	15.8

<sup>a/</sup> Banco de México, S. A., Informe anual, 1974.<sup>b/</sup> CEPAL, a base de cifras y tabulaciones (clasificación CIIU) de la Dirección General de Estadística. Están excluidas las operaciones de las maquiladoras.<sup>c/</sup> Excluye azúcar v mieles.<sup>d/</sup> Los cálculos se efectuaron con las cifras en millones, de modo que las cifras redondeadas no dan, necesariamente, los mismos resultados.

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 énfasis en los encadenamientos tecnológicos, en la medida de lo posible y probablemente con cierto sentido de especialización, en base a un comercio exterior más equilibrado, tanto por lo que hace 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 estudiados y reconocidos; no obstante podrían considerarse relativamente débiles frente a las características socio-económico-tecnológicas de la pauta de crecimiento general y manufacturero, que se recordaron en otros párrafos.

Cálculos algo burdos permiten establecer, más bien conjeturalmente, que en el grupo metalmeccánico (III) el componente importado directo asciende aproximadamente al 30% o 40% del valor bruto de la producción, en circunstancias en que es inferior al 20% en las industrias tradicionales de bienes de consumo no duraderos.<sup>18/</sup> El grupo metalmeccánico es el de expansión más rápida; resulta obvia la forma según la cual el crecimiento industrial exige mayores importaciones. De otra parte, el efecto positivo sobre la balanza de pagos, de la forma como se verifica la sustitución de importaciones, sería aún inferior a lo sugerido por esas cifras, pues deben considerarse los requisitos indirectos de importación así como los pagos por tecnología, know-how, etc., y si es del caso, a factores del exterior.

Con referencia a la dinámica interna, esa misma pauta presenta características propulsivas limitadas. Puede estimarse, por ejemplo, que dado el componente importado, los efectos indirectos de la expansión de 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 e

<sup>18/</sup> 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.

indirecto que provee el crecimiento de las industrias metalmeccánicas es, en México, sólo del orden del 50% o 60% de lo que es en los Estados Unidos; para las industrias de alimentos y bebidas resulta de un 75%, y de un 80% para las textiles y del vestuario.<sup>19/</sup>

De modo general, las exportaciones de manufacturas presentan características similares, en cuanto a los efectos netos sobre la balanza de pagos y a los impactos propulsivos internos. No obstante, el progreso logrado por las mismas es importante, puesto que, aun cuando su valor representa (1974) una fracción inferior al 30% de las importaciones respectivas, el mismo pasó a tener el 51% de la responsabilidad de las exportaciones de mercaderías (21% en 1965) y más de un cuarto de las de bienes y servicios (un séptimo en 1965).<sup>20/</sup>

Más del 70% del valor de esas exportaciones corresponde a productos de las industrias intermedias (II) y metalmeccánicas (III), entre las cuales figuran algunas que presentan los más altos coeficientes de exportación, tales como las químicas, metálicas básicas y maquinaria y otros artefactos mecánicos, aunque también son algunas cuyos coeficientes de importación son superiores. (Véase de nuevo el cuadro 5.) En esta forma, puede apreciarse cierta tendencia hacia la compensación que sobresale más en el caso de las metalmeccánicas, si se observa la evolución de sus exportaciones. (Véase el cuadro 6.)

Realmente, aparte del crecimiento de las exportaciones de manufacturas, según tasas del orden de 15%, 20% o más porcentaje anual (a precios constantes) durante los últimos 10 años,<sup>21/</sup> resaltan sus cambios cualitativos. En efecto, al mismo tiempo que se mantiene o crece poco el peso de las manufacturas tradicionales (I), disminuye notablemente el de las intermedias (II), donde figuran las básicas, y más que se cuadruplica, en porcentajes, la cuota de productos metalmeccánicos.

<sup>19/</sup> El cálculo se basa en considerar 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.

<sup>20/</sup> Según cifras del cuadro 7.

<sup>21/</sup> Cálculo basado en las cifras del cuadro 6.

Cuadro 6

MEXICO: EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS, 1965, 1970 Y 1974<sup>a/</sup>

Industrias de origen	Valor <u>fob</u> (millones de pesos, a precios de 1970)			Estructura (porcentajes)			Tasa media de crecimiento anual 1970-1974 (porcentajes)
	1965 <sup>b/</sup>	1970	1974	1965	1970	1974	
	<b>Total</b>	<u>2 779</u>	<u>5 345</u>	<u>12 224</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	
<b>I. De bienes de consumo no duraderos</b>	<u>505</u>	<u>1 153</u>	<u>2 677</u>	<u>18.2</u>	<u>21.6</u>	<u>21.9</u>	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. <sup>c/</sup>	69	229	249	2.5	4.3	2.0	2.4
<b>II. Intermedias</b>	<u>2 066</u>	<u>3 143</u>	<u>5 729</u>	<u>74.3</u>	<u>58.8</u>	<u>46.9</u>	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
<b>III. Metalmeccánicas</b>	<u>208</u>	<u>1 049</u>	<u>3 818</u>	<u>7.5</u>	<u>19.6</u>	<u>31.2</u>	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.

<sup>a/</sup> Se excluyen las exportaciones de las actividades maquiladoras.<sup>b/</sup> 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.<sup>c/</sup> 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.

Al mismo tiempo, a esta otra forma de diversificación de las exportaciones, que ahora envuelve a las manufacturas, se agrega otro hecho significativo: si se separan las manufacturas propiamente tales,<sup>22/</sup> resulta que su peso crece del 31% al 53% del valor total de las ventas de productos industriales al exterior. (Véase el cuadro 7.)

Conviene advertir que las cifras en referencia no incluyen las exportaciones de las maquiladoras,<sup>23/</sup> de modo que son representativas de un auténtico desarrollo industrial en el campo de actividades "de punta"; pero es preciso recordar sus limitaciones en cuanto a los efectos sobre la balanza de pagos y la dinámica interna. Esto último, sin embargo, no desmiente la influencia del rápido incremento de las exportaciones del rubro sobre el crecimiento industrial, la cual, desde luego, es más significativa para las actividades manufactureras con coeficientes de exportación elevados (como las químicas) o cuyas ventas al exterior crecen en forma más rápida (como todo el grupo metalmecánico). Pero también es cierto que la expansión de las exportaciones de manufacturas ha tenido un costo, en divisas, relativamente alto, razón por la cual se torna importante, otra vez, la revisión de los encadenamientos verticales, entre otras cosas. Así por ejemplo, la "baja densidad económica", con que suele calificarse a las industrias básicas, perdería alguna significación si buena parte de los equipos que utilizan se fabricaran en el país, pues su producción ahorraría erogaciones de divisas y generaría empleos e ingresos adicionales. Sobre el particular, conviene recordar que los productos de estas industrias tienen una alta ponderación, aunque decreciente, en las exportaciones en cuestión y que México quizá pueda recuperar su relativa vocación exportadora en estos rubros a pesar de que los programas respectivos parecen retrasados, según se apuntó en otros párrafos.

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

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

23/ El capítulo VII se refiere específicamente a la actividad maquiladora.

Cuadro 7

## 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
<u>Total</u>	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.

sobre si el carácter relativamente forzado de las exportaciones en cuestión, igualmente que los problemas a que se aludía en la introducción al presente capítulo, permiten suponer que se mantendrán las tendencias respectivas y que la industria dará un paso más adelante, en el sentido de integrar mejor sus procesos y aprovechar en más alto grado la potencialidad de las exportaciones (y también de la sustitución de importaciones) respecto al sector externo y al desarrollo.

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. Por esta razón, y teniendo en cuenta los requerimientos respecto a costos y competitividad, se justifica 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 de forma más sistemática el uso de instrumentos de fomento de las exportaciones industriales, se establecieron severas condiciones restrictivas, algunas de las cuales cautelaban, precisamente, los insumos nacionales y el grado de elaboración.<sup>24/</sup> Posteriormente, la política de promoción fue perfilando de modo más claro la prioridad arriba aludida, alrededor de la cual resalta, por ejemplo, el surgimiento de las maquiladoras.<sup>25/</sup> De todos modos, la mayoría de los instrumentos de fomento vigentes contienen normas sobre componente 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, de modo general, poseen una alta cuota importada o de pago a

24/ La política industrial en el desarrollo económico de México, op. cit.

25/ Por cierto, aparte de la exportación, la maquila se vincula a finalidades relativas al empleo y al desarrollo de la frontera norte del país.

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.

Con todo, la política en cuestión se proyecta más allá de la prioridad en materia de divisas, como se manifiesta cuando propicia negocios ligados a la viabilidad de industrias para las cuales el mercado interno es insuficiente y que, como las de bienes de capital, contribuirían al perfeccionamiento estructural.

Finalmente, respecto a las tendencias, conviene apuntar que en 1975 descendió el valor de las exportaciones de manufacturas en casi un 30% (véase el cuadro 8), como consecuencia, principalmente, de la coyuntura depresiva externa. Como esa crisis está en franca recuperación, el regreso a las tendencias de exportación por parte de México dependerá, esencialmente de la oferta, la política de fomento, el avance de los procesos de integración y las facilidades comerciales que 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 fuertes incrementos en las ventas de productos químicos, textiles y rubros metalmecánicos.<sup>26/</sup>

#### 4. 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 incremento del saldo negativo en la cuenta comercial que, de ser insignificante 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 8.)

<sup>26/</sup> Instituto Mexicano de Comercio Exterior, Cinco años de comercio exterior (1971-1975), México, D.F., febrero de 1976.

## Cuadro 8

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

(Millones de dólares)

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

Notas: 1) Todas las cifras se basan en informaciones oficiales del Banco de México, S. A. Sólo el desglose de las manufacturas se basa en tabulaciones de la Dirección General de Estadística.

2) Por lo que hace 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.

/Es cierto

Es cierto que las exportaciones industriales 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 crece de casi 900 a cerca de 3 800 millones de dólares, como resultado de la pauta aludida, aunque también a causa del más alto "nivel" económico, la amplificación derivada de las alzas de precios y la devaluación del dólar. Medidas las de las importaciones y exportaciones de manufacturas (cuyos precios subieron en 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, lo que significa que por el efecto de las alzas de precios dicho 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 otra vez, 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.

Sin embargo, 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 bordean el 60% y 80% del valor de las exportaciones de mercaderías y servicios. Así entonces, 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. Por cierto, en esas tendencias influye 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

incrementaron su valor en casi 700 millones de dólares, a pesar de disposiciones 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. (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" tuvieran que incrementarse en casi un 40%, o sea en una cantidad prácticamente equivalente al aumento del valor total de las importaciones de mercaderías y servicios (665 millones de dólares), a consecuencia 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).<sup>27/</sup>

Por otra parte, las tendencias deficitarias de la balanza comercial de mercaderías se manifiestan con casi todas las áreas del mundo. (Véase el cuadro 9.) 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 el peso de la ALALC, así como el del Mercado Común

<sup>27/</sup> CEPAL, a base de cifras del Banco de México, S.A., y de la Dirección General de Estadística.

<u>Países y bloques econ</u>
<u>Total</u>
Revaluación exportaciones
<u>Exportación declarada</u>
Estados Unidos
Canadá
Japón
<u>Subtotal</u>
Comunidad Económica Europea
Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) <u>a/</u>
Consejo de Ayuda Mutua (CAE) <u>f/</u>
Países europeos y URSS
Cuba
<u>Subtotal</u>
Asociación Latinoamericana de Comercio (ALALC)
Grupo Andino <u>h/</u>
Argentina
Brasil
Paraguay y Uruguay
Mercado Común Centroamericano
<u>Subtotal</u>

Países y bloques económicos	Valor (millones)			
	Exportaciones a/			
	1965	1970	1974	1975
<u>Resto del mundo</u>	75	48	208	247
Otros de América <u>j/</u>	24	16	78	...
España	2	14	43	...
Asia (excluido Japón) <u>k/</u>	6	3	45	...
Otros países	43	15	42	...

Fuente: Banco de México, S. A., Indicadores económicos, Vol. IV, No. febrero de 1976.

- a/ Valor foh de las exportaciones de mercaderías, excluida la maqui anotados en la balanza de pagos (cuadro 8).
- b/ Valor cif de las importaciones de mercaderías, incluidos los perf
- c/ Estimación basada en los nueve primeros meses.
- d/ Alemania Federal, Bélgica-Luxemburgo, Dinamarca (desde 1973), Fra
- e/ Austria, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza.
- f/ URSS, República Democrática Alemana, Bulgaria, Checoslovaquia, Hu
- g/ Corresponde casi totalmente a exportación de maíz y trigo a Polon
- 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 Rept
- k/ Arabia Saudita, Corea del Sur, China Popular, Hong Kong, India, Ir

Cuadro 9 (Conclusión)

dólares)			Exportaciones - Importaciones (millones de dólares)				Estructura según destino y origen, respectivamente (porcentajes)							
							Exportaciones				Importaciones			
1970	1974	1975	1965	1970	1974	1975	1965	1970	1974	1975	1965	1970	1974	1975
97	359	295	19	-49	-151	-48	7.5	4.4	7.8	9.1	3.6	4.2	5.9	4.5
25	102	...	15	-9	-24	...	2.4	1.5	2.9	...	0.6	1.1	1.7	...
30	71	58	-9	-16	-28	...	0.2	1.3	1.6	...	0.7	1.3	1.2	0.9
16	71	...	-2	-13	-26	...	0.6	0.3	1.7	...	0.5	0.7	1.2	...
26	115	...	15	-11	-73	...	4.3	1.4	1.6	...	1.8	1.1	1.9	...

diciembre de 1975 e Instituto Mexicano de Comercio Exterior, Cinco años de comercio exterior (1971-1975),

porcentaje de la producción de plata, razón esta última, por la cual los valores totales no coinciden con los  
os libres, excluidas las operaciones de las maquiladoras.

, Holanda, Italia, Irlanda (desde 1973) y el Reino Unido (desde 1973).

a, Polonia, Rumanía y Cuba.

ca Dominicana.

Israel, Líbano, Malasia, Singapur y Sri-Lanka (Ceilán).

/Centroamericano

Centroamericano y del resto del mundo. Esta diversificación, sin embargo, salvo con referencia a los países latinoamericanos en general y al Asia (excluido el Japón), no coincide exactamente con las modificaciones referentes a 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 las ventas que le hace México, cuyo peso disminuye notablemente (véase de nuevo el cuadro 9).

Estas disparidades entre la dispersión geográfica de las exportaciones e 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 el Mercado Común Centroamericano le mantiene la posición tradicional de superávit.

Lo que resulta más interesante anotar es que la dispersión geográfica de las exportaciones coincide con una igualmente notable diversificación de los productos vendidos al exterior. Ya se hacía notar 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 en mayor detalle en el próximo capítulo.

## II. DESTINO DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS

### 1. Aspectos generales

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

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

Con referencia a este punto, conviene ahora analizar más específicamente el destino de las exportaciones del rubro y algunos de los factores que actúan sobre la demanda y la composición de las mismas. De esta manera, resulta necesario ubicar las ventas mexicanas en el contexto de la demanda mundial de manufacturas,<sup>2/</sup> así como puntualizar la incidencia de los procesos integracionistas y la influencia de los tratamientos preferenciales extralatinoamericanos.<sup>3/</sup> Del mismo modo, es preciso plantear la forma como incide la demanda interna, tanto por lo que hace a las posibilidades que brinda como sustento de industrias exportadoras como por lo que puede significar como limitante de la oferta para exportación.<sup>4/</sup>

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

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 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 rebajan su peso como compradores de manufacturas mexicanas (sin considerar la maquila) del 72% al 47%, entre 1965 y 1974, lo triplica Europa, casi lo cuadruplica Canadá, lo duplica Japón y el resto del mundo, y lo suben, aunque moderadamente, los países de América Latina en general, no obstante que el Grupo Andino y Argentina lo disminuyen ligeramente. Sin embargo, si se consideran sólo las manufacturas propiamente tales, se producen otras tendencias. Estados Unidos conserva su posición de comprador mayoritario absorbiendo aproximadamente un 46% de las exportaciones, Europa eleva su participación del 13% al 19%; mientras que América Latina, que en 1965 absorbía el 26%, en 1974 alcanza sólo 19%. (Véase el cuadro 10.)

No obstante que Estados Unidos continúa siendo el mayor comprador, es junto con el Japón (1974) donde pesan más los productos primarios en sus adquisiciones en México, si se compara con los demás países y bloques que se distinguen en el cuadro 10. Su cuota del total de mercaderías supera a la de manufacturas (57% y 47%, respectivamente), lo que no sucede en ningún otro caso, con la salvedad del Japón. Si se contrastan estas cuotas (cuadro 10, penúltimas dos columnas) se encuentra que el mayor comprador relativo de manufacturas propiamente tales es Cuba, después de Paraguay-Uruguay y Canadá, seguidos del Grupo Andino, el Mercado Común Centroamericano, el CAME y la AELC, para finalizar con la Comunidad Económica Europea, Estados Unidos y 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 (cuadro 10, última columna), comparándose sólo con la del Grupo Andino y las aún más bajas del Mercado Común Centroamericano y Argentina, cuyas compras de manufacturas en México también pierden peso. Pero aparecen altas las dinámicas de exportación de productos industriales hacia el CAME (incluso Cuba), Brasil, AELC, Paraguay y Uruguay y Canadá, seguidas por las de la CEE, el Japón y el resto del mundo.

Los distintos mercados poseen diversas características respecto a la estructura de sus compras de manufacturas en México. En primer lugar, cabe llamar la atención que en las exportaciones hacia Canadá y los países de la AELC y el CAME predominan claramente los productos más

/tradicionales

tradicionales, de las industrias de bienes de consumo no duraderos, como consecuencia de que con los mismos, no se han producido vinculaciones interindustriales de particular significación, lo que se refleja, por lo demás, en la escasa relevancia de sus adquisiciones de productos metalmecánicos. Más significativas que éstas últimas son las de productos de las industrias intermedias, aunque en su mayor parte corresponden a semimanufacturas o productos básicos. (Véase el cuadro II.)

Lo contrario sucede con las compras de los Estados Unidos, donde, aunque sobresalen los productos de las industrias intermedias, la cuota de metalmecánicos es importante, sobre todo si se mide respecto a las manufacturas propiamente tales, en las que representan una cifra cercana al 50%. Es obvio que en este caso, aparte de características propias del mercado, se ha producido cierta "integración" industrial apoyada, en alguna medida, en la operación de las empresas transnacionales con filiales en el país. El Japón también es mayormente importador de productos de las industrias intermedias y de las de bienes de consumo no duraderos; aunque sus adquisiciones de metalmecánicos poseen mucho más peso que en los casos de la AELC y el CAME, a pesar que las vinculaciones interindustriales con México son escasas. Por su parte, en las ventas a la CEE predominan los productos de las industrias intermedias y son relativamente pequeñas las de metalmecánicas, no obstante que han estado perfeccionándose algunas vinculaciones industriales, sobre todo con Alemania Federal en el rubro automovilístico. Por lo que hace a América Latina (ALALC y MCCA), sus compras de productos de las industrias tradicionales de bienes no durables de consumo son mucho menos importantes que las de productos de las industrias intermedias y metalmecánicas, a causa de que las manufacturas tradicionales están más desarrolladas en esos países, incluso en el área centroamericana. Son relativamente altas las exportaciones, a estos países, de semimanufacturas intermedias pero, más aún, de modo general, las de productos metalmecánicos, hecho, este último, que sugiere el perfeccionamiento de ciertas vinculaciones interindustriales apoyado, asimismo en alguna medida, en la operación de las empresas transnacionales.

<u>Total</u>
Estados Unidos
Canadá
Japón
<u>Subtotal</u>
Comunidad Económica Europe
Asoc. Europea de Libre Comer
Consejo de Ayuda Mutua Econó
Países europeos y URSS <u>d/</u>
Cuba
<u>Subtotal</u>
Asoci. Latinoamericana de Libre
Grupo Andino <u>e/</u>
Argentina
Brasil
Paraguay y Uruguay
Mercado Común Centroameric
<u>Subtotal</u>
Resto del mundo

Fuente: Con base en informa

a/ La estructura del destino (desde 1973), Francia, Hol

Alemana, Bulgaria, Checo

g/ Si se descuentan las

cifra se reduce a 9.1; i

Países y bloques económicos	Total manu- factu- ras
<u>Total muestra</u>	<u>1 372.4</u>
Estados Unidos	640.3
Canadá	52.0
Japón	13.7
Mercado Común Europeo (MCE) <u>a/</u>	250.7
Asoc. Europea de Libre Comercio (AELC) <u>b/</u>	26.0
Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) <u>c/</u>	16.0
Países europeos y URSS	8.3
Cuba	7.7
<u>Subtotal</u>	<u>292.7</u>
Asoc. Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)	197.5
Grupo Andino <u>d/</u>	94.0
Argentina	27.4
Brasil	69.5
Paraguay y Uruguay	6.6
Mercado Común Centroamericano (MCCA) <u>e/</u>	56.1
<u>Subtotal</u>	<u>259.7</u>
Resto del mundo	120.0
<u>Total manufacturas</u>	<u>1 526.5</u>
Proporción muestra (%)	89.9

Fuente: Con base en informaciones y tabulaciones de la Dir

Nota: I. Industrias de bienes de consumo no duraderos (al macéuticos). II. Industrias intermedias (madera, mueb. del petróleo). III. Industrias metalmecánicas (produc. y material de transporte y diversas).

a/ Alemania Federal, Bélgica-Luxemburgo, Dinamarca (desde 1973), Portugal, Suecia y Suiza; b/ URSS, Cuba, Ecuador, Perú y Venezuela; c/ Costa Rica, El Salvador,

Cuadro 11

FACTURAS SEGUN DESTINO Y GRUPOS INDUSTRIALES DE ORIGEN, 1974

Manufacturas						Manufacturas originalmente tales								
Valor fob (en millones de dólares)		Estructura según origen (%)				Total manu- facturas propia- mente tales	Valor fob (Millones de dólares)			Estructura según origen (%)			Manufacturas sobre manufac- turas propia- mente tales (%)	
I	III	I	II	III	I		II	III	I	II	III			
65	658.4	332.6	27.7	48.0	24.3	721.1	281.8	119.4	320.0	39.1	16.5	44.4	52.5	
100	279.8	178.5	28.4	43.7	27.9	396.2	114.1	50.6	171.5	33.9	15.1	51.0	52.5	
105	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	
101	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	
306	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	
700	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	
009	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	
5.4	2.9	-	65.1	34.9	-	5.5	5.0	0.5	-	90.9	9.1	-	66.3	
5.5	1.0	1.2	71.4	13.0	15.6	6.8	5.5	-	1.2	80.9	-	17.7	88.3	
105	181.3	29.9	27.8	61.9	10.2	127.3	71.3	36.3	29.7	51.9	26.5	21.6	46.9	
507	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	
009	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	
600	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	
203	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	
004	5.8	0.4	6.1	87.9	6.1	6.7	0.3	-	0.4	42.9	-	57.1	10.6	
008	21.1	18.2	29.9	37.6	32.4	30.2	16.3	2.4	15.3	48.2	48.3	44.8	61.0	
205	115.2	95.9	16.8	45.4	37.8	138.5	37.2	13.3	89.7	27.1	8.2	64.7	54.6	
007	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	
104	707.8	394.4	27.8	46.4	25.8	-	-	-	-	-	-	-	-	
006	93.0	84.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

Definición General de Estadística. Corresponde a la muestra de 186 productos (excluida la maquila):  
alimentos, bebidas, tabaco, textiles, vestuario, calzado, cuero, imprentas y editoriales, far-  
mas, papel, hule, químicas, productos de minerales no metálicos, metálicos básicos y derivados  
de metálicos, maquinaria y otros artefactos mecánicos, maquinaria y material eléctrico, equipo.

a/ Francia, Holanda, Italia, Irlanda (desde 1973) y el Reino Unido (desde 1973); b/ Austria, No-  
va República Democrática Alemana, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia y Rumania; c/ Bolivia, Chile, Colombia,  
Honduras, Guatemala y Nicaragua.

En esta forma, la demanda externa de manufacturas mexicanas surge, en esencia, de un lado, 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 durables y de consumo) y en la originalidad o ventajas comparativas en otros rubros (especialmente, entre otros, del campo de las industrias de bienes de consumo no duraderos). Por otro lado, y más recientemente la demanda externa de manufacturas, especialmente de la industria metalmeccánica, surge de las relaciones interindustriales, muchas veces vinculadas a las empresas transnacionales. En ciertos casos, esa demanda toma la forma de una simple distribución de ciertos productos, como pueden ser los farmacéuticos y las hormonas. Habría que añadir el efecto de la competitividad que surge de la política interna de fomento así como de los tratamientos preferenciales intra y extra latinoamericanos, lo mismo que de las negociaciones bilaterales más específicas.

Estados Unidos provee la demanda más diversificada y de mayor envergadura para las exportaciones de manufacturas mexicanas, hecho que se funda en su cercanía, el tamaño de su mercado y la diversificación del mismo, originada en su alto nivel de ingreso y avanzada y completa estructura de producción. Con respecto a este mercado, los demás aparecen relativamente especializados en sus compras en México. En efecto, si se computan las manufacturas propiamente tales, cuyas ventás a cualquier país o bloque superan los 400 000 dólares (1974), se encuentra que, de 87 partidas, Estados Unidos compra 73 y que en el otro extremo, el CAME sólo 5. (Véase el cuadro 12.) Las compras de la ALALC son, aunque muy por debajo, las que más se aproximan a la diversificación de las estadounidenses, como consecuencia, en especial, del comercio con el Grupo Andino, el Brasil y Argentina. Sigue el resto del mundo y bastante de lejos el Mercado Común Centroamericano, Canadá y la CEE, al mismo tiempo que los índices de diversificación de las exportaciones de manufacturas son particularmente bajos para el Japón, la AELC y el CAME.

Por cierto, esos cómputos adolecen de un vicio importante, pues no consideran entre otras cosas, la dimensión de los respectivos mercados y

Cuadro 12

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

Pág. 46

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

/(continúa)

Cuadro 12 (Continuación)

Grupos industriales y productos	Estados Unidos	Canadá	Japón	CEE	AELC	CAME	ALALC	MCCA	Resto del mundo
<b>II. Intermedios (17)</b>	<b>16</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>8</b>
<u>Madera y muebles</u>									
Canastas	X								
Escobas	X	X							
Artefactos de madera	X		X						
Muebles de madera	X								
<u>Hule</u>									
Artefactos de hule	X						G. Andino	X	X
<u>Químicas</u>									
Hormonas	X	X	X	X	X		X		X
Productos de caseína	X		X				X	X	
Cápsulas de gelatina vacías							X		
Activadores de láminas litográficas	X								
<u>Productos de minerales no metálicos</u>									
Botellas y botes de vidrio	X						G. Andino		X
Vidrio o cristal manufacturado	X	X	X	X				X	X
Artefactos de barro	X								
Artefactos de onix sanitario	X								X
<u>Derivados del petróleo</u>									
Gasolina	X						Colombia		X
Petróleo combustible	X	X		R.F.A. y Holanda			Brasil y Uruguay		X
Diesel oil	X			R.F.A. y Holanda		Polonia			X

/ (continúa)

Cuadro 12 (Continuación)

Grupos industriales y productos	Estados Unidos	Canadá	Japón	CEE	AELC	CANE	ALALC	MCCA	Resto del mundo
<b>III. <u>Metalmecánicas (42)</u></b>	<b><u>33</u></b>	<b><u>6</u></b>	<b><u>1</u></b>	<b><u>6</u></b>	<b><u>1</u></b>	<b><u>2</u></b>	<b><u>26</u></b>	<b><u>10</u></b>	<b><u>14</u></b>
<u>Productos metálicos</u>									
Baterías de cocina	X							X	
Recipientes	X						Brasil y G. Andino		
Llaves y válvulas	X					Cuba	Brasil y G. Andino	X	X
Válvulas automáticas	X						Brasil y G. Andino		
Moldes de uso industrial	X						G. Andino		
Artefactos de hierro o acero	X					Cuba	G. Andino	X	X
Artefactos de aluminio	X						G. Andino		
Hojas de rasurar							Colombia		
Hexágonos o discos de zinc								X	X
Estufas									
<u>Maquinaria y otros mecánicos</u>									
Maquinaria de explosión y combustión interna	X	X							
Prensas	X								
Máquinas impulsadas por medios mecánicos	X						X	X	
Máquinas para la industria, minería, etc.	X						X	X	
Partes maquinaria textil	X								X
Saleros, etc.	X			X					
Partes maquinaria	X						Brasil y G. Andino	X	X
Máquinas registradoras					X		X		X
Máquinas de escribir							X		X
<u>Maquinaria, equipo y material eléctrico</u>									
Aparatos telegráficos	X								
Aparatos de aire acondicionado	X						X		
Aparatos e instrumentos eléctricos	X						G. Andino		
Partes de radio	X						Argentina y Brasil		
Partes de T.V.	X						Brasil y G. Andino		
Cables aislados	X						Venezuela	X	X
Aparatos accesorios de conducción eléctrica	X						X		

/ (continúa)

Cuadro 12 (Conclusión)

Grupos industriales y productos	Estados Unidos	Canadá	Japón	CEE	AELC	CAME	ALALC	MCCA	Resto del mundo
<b>III. Metalmecánicas (Conclusión)</b>									
<u>Equipo y material de transporte</u>									
Automóviles hasta para 10 personas	X	X		R.F.A.			G. Andino	X	X
Automóviles de carga							G. Andino	X	X
Partes carrocería	X		X	R.F.A.			Brasil		
Partes para montar carrocerías	X								
Motores para automóviles	X	X					Venezuela		X
Motores para embarcaciones	X								
Partes para motores o transmisiones	X	X		R.F.A.			X		X
Partes chasis	X						G. Andino (Venezuela)		
Partes para vehículos indeterminados	X								
Muelles de hierro o acero	X								
Embarcaciones a hélice más de 10 m							Venezuela		X
Carrocerías				R.F.A.					
<u>Diversos</u>									
Láminas y placa de plata	X	X							
Otras manufacturas de plata	X	X							
Alhajas de plata	X			X					X
Películas y placas fotográficas y cine							Brasil y G. Andino		
<b>Total partidas (87)</b>	<b>73</b>	<b>18</b>	<b>8</b>	<b>15</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>41</b>	<b>22</b>	<b>38</b>
<b>Índice (porcentaje)</b>	<b>100.0</b>	<b>24.7</b>	<b>11.0</b>	<b>20.5</b>	<b>11.0</b>	<b>6.8</b>	<b>56.2</b>	<b>30.1</b>	<b>52.0</b>

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 éstos se anotan sólo los que su exportación superó los 400 000 dólares 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.

su influencia sobre el monto de las distintas compras. Sin embargo, el mínimo de 400 000 dólares pareciera ser suficientemente bajo como para restringir errores de juicio demasiado importantes.

La diversificación de las ventas a 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 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 rubros automotrices, según se apuntó. Poco de eso sugieren los casos de Canadá y Japón, y menos o nada la AELC y el CAME. Con el resto del mundo sí se insinúa algún grado de integración industrial, pero no con el Mercado Común Centroamericano, que más bien adquiere bienes finales, dado su menor grado de industrialización. En resumen, parece ser que con Estados Unidos, la CEE y la ALALC, se verifica más este proceso de integración industrial, al cual se aludía en otros párrafos y en el que suelen influir las transnacionales. 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, resaltan precisamente los productos metalmecánicos.

Cabe llamar la atención sobre el hecho que, de modo general, las manufacturas seleccionadas (véase de nuevo el cuadro 12) no poseen individualmente mercados tan diversificados. Ninguna de esas 87 partidas se vende a todos los países y bloques (al menos en cantidades superiores a los 400 000 dólares). La mayor diversificación 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 preponderantes: 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 Argentina; y en el MCCA, Guatemala. Por estas razones, entre otras, es que aparecen importantes los esfuerzos en torno a los mercados, de manera de proseguir el proceso de dispersión geográfica de las exportaciones de manufacturas (que muestran las grandes cifras), de /modo de

modo de continuar agregando resultados a aquellos que proveen la operación de 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 la de los productos exportados en 1965, (véase el cuadro 13) con la de 1974 (véase de nuevo el cuadro 12), se observan rotundos cambios. Así, mientras en 1965 la AELC y el CAME no adquirirían partidas de entre las 87 seleccionadas, al menos por un valor superior a los 230 000 dólares,<sup>5/</sup> en 1974 compraron 8 y 5 respectivamente, lo que representa el 11% y el 7% del número de partidas de Estados Unidos, país que incrementó sustancialmente el número de las mismas. A su vez, el Japón, Canadá la CEE, la ALALC y el resto del mundo acrecientan notablemente sus índices relativos de diversificación de sus compras en México; sólo el Mercado Común Centroamericano lo rebaja, en comparación con los Estados Unidos.

Por otra parte, los productos exportados se diversifican en forma aún más notable. Baste señalar que las partidas adquiridas por Estados Unidos suben de 28 a 173, o sea del 32% al 84% del total de los 87 rubros considerados. 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. Este año aparecen grandes espacios en blanco, donde no figuran partidas asentadas (véase de nuevo el Cuadro 13), espacios que tienden a llenarse en 1974 (véase de nuevo el Cuadro 12), hecho que es representativo del acceso a más mercados y de la diversificación de los productos exportados. Esto último tiene que ver, según se comentó, con el proceso de industrialización y también, con las tendencias a acentuar las vinculaciones interindustriales, que aparecen claras en los rubros metal-mecánicos.

Conviene detenerse un poco más en el rubro metal-mecánico, 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.

<sup>5/</sup> 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.

Grupos industriales y productos	Estados Unidos	Canadá	Japón	MCE	AELC	CAME	ALALC	MCCA	Resto del mundo
<b>1. Bienes de consumo no duraderos (28)</b>	<b>13</b>	<b>1</b>		<b>1</b>			<b>1</b>	<b>4</b>	<b>7</b>
<u>Alimentos, bebidas y tabaco</u>									
Piña en almibar o su jugo	X	X		R.F.A.					X
Fresa (mermelada o puré)	X								
Frutas en conserva, otras	X								
Jugo naranja	X								
Chiles en conserva	X								
Espárragos en conserva									
Tomate (pasta, en puré, conserva)									
Abulón y atún en conserva	X								
Glucosa (miel de fécula)									
Complementos alimenticios	X								
Mieles y jarabes									
Tequila									
Cerveza	X								
Otras bebidas alcohólicas									X
<u>Textiles, cuero, calzado y vestuario</u>									
Hilazas e hilos de algodón	X								
Hilazas e hilos de fibras artificiales									
Telas de algodón	X								
Telas de fibras artificiales									
Prendas de vestir	X								
Calzado	X								
Cuero: bolsas, portafolios, etc.									
<u>Imprenta y editoriales</u>									
Periódicos y revistas									
Libros	X						Grupo Andino y Argentina	X	X
<u>Farmacéuticos</u>									
Cápsulas, etc., con sustancias medicinales								X	X
Medicamentos uso interno								X	X
Preparaciones inyectables									X
Medicinas uso veterinario									
Medicamentos preparados dosificados									

/ (continúa)

Cuadro B (Continuación)

Grupos Industriales y productos	Estados Unidos	Canadá	Japón	MCE	AELC	CAME	ALALC	MCCA	Resto del mundo
<b>II. Intermedios (17)</b>	<b>9</b>		<b>1</b>	<b>1</b>			<b>1</b>	<b>4</b>	<b>2</b>
<u>Madera y muebles</u>									
Canastas	X								
Escobas	X								
Artefactos de madera	X								
Muebles de madera									
<u>Hule</u>									
Artefactos de hule									
<u>Químicas</u>									
Hormonas	X			R.F.A. y Holanda			Argentina y Brasil	X	X
<u>Productos de caseína</u>									
Cápsulas de gelatina vacías									
Activadores de láminas litográficas									
<u>Productos de minerales no metálicos</u>									
<u>Botellas y botes de vidrio</u>									
Vidrio o cristal manufacturado	X						Guatemala y Nicaragua		
Artefactos de barro	X								
Artefactos de onix									
Sanitarios									
<u>Derivados del petróleo</u>									
Gasolina									
Petróleo combustible	X								X
Diesel oil	X		X						

/ (continúa)

Cuadro 13 (Continuación)

a	Grupos industriales y productos	Estados Unidos	Canadá	Japón	MCE	AELC	CAME	ALALC	MCCA	Resto del mundo
	<b>III. Metalmeccánicas (42)</b>	<b>6</b>			<b>2</b>			<b>7</b>	<b>4</b>	<b>3</b>
	<u>Productos metálicos</u>									
	Baterías de cocina									
	Recipientes	X						Argentina y G. Andino		
	Llaves y válvulas									
	Válvulas automáticas									
	Moldes de uso industrial									
	Artefactos de hierro o acero	X						G. Andino	X	
	Artefactos de aluminio									
	Hojas de rasurar								Guatemala	
	Hexágonos o discos de zinc								El Salvador	
	Estufas								Guatemala	X
	<u>Maquinaria y otros mecánicos</u>									
	Maquinaria de explosión y combustión interna									
	Presas					Bélgica-Luxemburgo		Perú y Venezuela		
	Máquinas impulsadas por medios mecánicos	X						G. Andino (Ecuador)	Guatemala	
	Máquinas para la industria, minería, etc.							G. Andino (Perú)		
	Partes maquinaria textil									
	Baleros, etc.									
	Partes maquinaria	X			X			Brasil y G. Andino		X
	Máquinas registradoras									
	Máquinas de escribir									
	<u>Maquinaria, equipo y material eléctrico</u>									
	Aparatos telegráficos									
	Aparatos de aire acondicionado									
	Aparatos e instrumentos eléctricos									
	Partes de radio	X								
	Partes de T.V.									
	Cables aislados									
	Aparatos accesorios de conducción eléctrica									

/ (continúa)

Cuadro 13 (Conclusión)

Grupos industriales y productos	Estados Unidos	Canadá	Japón	MCE	AELC	CAME	ALALC	MCCA	Resto del mundo
<b>III. <u>Metalmecánicas</u> (Conclusión)</b>									
<u>Equipo y material de transporte</u>									
Automóviles hasta para 10 personas									
Automóviles de carga									
Partes carrocería									
Partes para montar carrocerías									
Motores para automóviles									
Motores para embarcaciones									
Partes para motores o transmisiones									
Partes chasis									X
Partes para vehículos indeterminados									
Muelles de hierro o acero									
Embarcaciones a hélice más de 10 m									
Carrocerías									
<u>Diversos</u>									
Láminas y placa de plata									
Otras manufacturas de plata									
Alhajas de plata	X								
Películas y placas fotográficas y cine									
<u>Total partidas (87)</u>	<u>28</u>	<u>1</u>	<u>1</u>	<u>4</u>	-	-	<u>9</u>	<u>10</u>	<u>12</u>
<u>Índice (porcentajes)</u>	100.0	3.6	3.6	14.3	-	-	32.1	35.7	42.9

G. Andino  
(Chile)

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

a/ De una muestra de 186 productos, que cubre alrededor del 90% del valor total de las exportaciones de manufacturas, se seleccionaron los manufacturados propiamente tales y de entre éstos se anotan sólo los que su exportación superó los 230 000 dólares 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.

Si bien es cierto que las exportaciones metalmecánicas han sido las más dinámicas, también lo es que las importaciones de este tipo de productos ha 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 6), 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 4), 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 5), 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% (véase de nuevo el cuadro 4), 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 a las exportaciones metalmecánicas.

Al respecto, hacia 1973 se calcula<sup>6/</sup> 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 e inversión de las transnacionales y con la circunstancia 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.<sup>7/</sup>

De esa manera, resulta que la exportación de manufacturas es relativamente irrelevante para las filiales mexicanas frente a la porción de la

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.

producción que destinan al mercado interno. Así, en 1970 mostraban coeficientes de exportación (exportación sobre el valor bruto de la producción) bajos, inferior a 3, en promedio y no muy superiores dentro del grupo metálmecánico, 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, el mismo año, tuviera un coeficiente de exportación de 2.5.<sup>8/</sup>

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, pesan más en los campos industriales más dinámicos) cambien su actitud en beneficio de objetivos de exportación de mayor significado. Por supuesto, esto no elude 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% ó 6%, situándose las exportaciones en los 260 ó 270 millones de dólares y las importaciones alrededor de los 400 millones. (Véase de nuevo el cuadro 9.)

De esa manera, aunque se acreciente el comercio dentro del contexto de la ALALC, a México se le tornan negativos los saldos correspondientes, especialmente en 1975, cuando se efectúan fuertes importaciones desde la Argentina. Sin embargo, el balance desfavorable no sube del 1% ó 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

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

a las del saldo. (Véase de nuevo el cuadro 9.) 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, subiendo 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 inferior a la que se observa con el Canadá y los países de la CEE, la AELC y el CAME. (Véase de nuevo el cuadro 10.)

Pero con referencia a ese particular, es preciso tener en cuenta que la mayor dinámica la provee, casi enteramente, el comercio con el Brasil, siendo inferior al promedio la que se verifica con el Grupo Andino o Argentina, bloque y país que rebajan su posición importadora de manufacturas desde México. No obstante, el conjunto de países del Grupo Andino, lo mismo que 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 hace a las manufacturas propiamente tales, a la del CAME, debido al efecto del comercio con Cuba. (Véase de nuevo el cuadro 10.)

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 y los mismos son, de modo general, relativamente más compradores 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, ese grado de diversificación, relativo a 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 12.) Hecho que es significativo, pues representa un paso

/hacia

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, según se comentó en párrafos anteriores. En estos se apuntaba que la diversificación se produjo durante la última década, de modo que puede suponerse que se origina en el proceso de industrialización de México y los demás países del bloque, así como en el marco e instrumentos que provee la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

Las exportaciones de manufacturas hacia los diferentes países de la ALALC poseen diversas características. Desde luego, el principal comprador de esos productos es el Brasil, al que le siguen muy por debajo Venezuela, Argentina, Colombia y el Perú; a Chile y Ecuador le corresponden cuotas relativamente bajas, e insignificantes a los países menores: Bolivia, Paraguay y también Uruguay. (Véase el cuadro 14.) Pero tan importantes como las diferencias cuantitativas, resultan las disimilitudes cualitativas. Con 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, el gran peso que poseen las exportaciones de productos para los cuales puede suponerse que las economías de escala son más importantes: metalmecánicas y básicas (químicas y metálicas, principalmente). Si se suman ambos tipos de productos, se encuentra que representan casi el 80% del valor total de las exportaciones de manufacturas hacia esos países, entre los cuales vuelve a sobresalir el Brasil, Argentina y los países medianos. Esto sugeriría, otra vez, la forma en que se ha venido perfeccionando un cierto grado de 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.

Cuadro 14

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

(Millones de pesos)

Pág. 60

Industrias de origen	ALALC	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Grupo Andino						
						Total	Bolivia	Colombia	Chile	Ecuador	Perú	Venezuela
<u>Total</u>	<u>197.5</u>	<u>27.4</u>	<u>69.5</u>	<u>0.3</u>	<u>6.3</u>	<u>94.0</u>	<u>0.8</u>	<u>25.5</u>	<u>9.7</u>	<u>8.1</u>	<u>17.5</u>	<u>32.2</u>
<u>Manufacturas propiamente tales</u>	<u>104.3</u>	<u>16.2</u>	<u>28.7</u>	<u>0.3</u>	<u>0.5</u>	<u>58.6</u>	<u>0.7</u>	<u>15.3</u>	<u>3.9</u>	<u>6.5</u>	<u>9.4</u>	<u>22.8</u>
<u>I. De bienes de consumo no duraderos</u>	<u>21.0</u>	<u>3.3</u>	<u>2.3</u>	<u>0.1</u>	<u>0.1</u>	<u>15.1</u>	<u>0.2</u>	<u>3.2</u>	<u>1.4</u>	<u>2.9</u>	<u>2.3</u>	<u>5.0</u>
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
<u>II. Intermedias</u>	<u>8.9</u>	<u>2.4</u>	<u>1.5</u>	<u>-</u>	<u>0.1</u>	<u>4.9</u>	<u>-</u>	<u>2.5</u>	<u>0.3</u>	<u>0.4</u>	<u>0.6</u>	<u>1.1</u>
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	-
<u>III. Metalmecánicas</u>	<u>74.4</u>	<u>10.5</u>	<u>24.9</u>	<u>0.2</u>	<u>0.2</u>	<u>38.6</u>	<u>0.5</u>	<u>9.6</u>	<u>2.1</u>	<u>3.3</u>	<u>6.5</u>	<u>16.6</u>
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 (Partes)	23.5 (7.4)	4.9 (1.4)	9.1 (1.2)	0.1 (-)	- (-)	9.4 (4.7)	0.1 (-)	3.2 (1.8)	0.7 (0.4)	0.7 (0.4)	2.8 (1.1)	1.8 (0.9)
Maq. y material eléctrico (Partes radio y TV)	14.9 (10.4)	4.9 (3.5)	6.6 (5.7)	- (-)	- (-)	4.2 (1.1)	- (-)	0.9 (0.4)	0.2 (0.1)	0.1 (-)	1.6 (-)	1.5 (0.5)
Equipo y mat. de transporte (Partes incl. motores para Venezuela)	17.9 (14.4)	0.5 (0.5)	2.8 (2.7)	- (-)	- (-)	14.6 (11.1)	0.2 (-)	0.7 (0.2)	0.5 (0.2)	1.9 (-)	0.2 (0.2)	11.1 (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 14 (Conclusión)

Industrias de origen	ALALC	Argen tina	Brasil	Para guay	Uru- guay	Grupo Andino						
						Total	Boli via	Colom bia	Chile	Ecuá dor	Perú	Vene zuela
<u>Semimanufacturas</u>	<u>93.2</u>	<u>11.2</u>	<u>40.8</u>	-	<u>5.9</u>	<u>35.4</u>	<u>0.1</u>	<u>10.2</u>	<u>5.8</u>	<u>1.6</u>	<u>8.1</u>	<u>9.4</u>
I. <u>De bienes de consumo no duraderos</u>	<u>4.7</u>	<u>2.7</u>	-	-	<u>0.1</u>	<u>1.9</u>	-	<u>0.1</u>	<u>1.8</u>	-	-	-
Alimentos, bebidas y tabaco	1.8	-	-	-	-	1.8	-	0.1	1.7	-	-	-
Textiles	2.9	2.7	-	-	0.1	0.1	-	-	0.1	-	-	-
II. <u>Intermedias</u>	<u>85.3</u>	<u>8.5</u>	<u>40.8</u>	-	<u>5.7</u>	<u>30.2</u>	<u>0.1</u>	<u>7.0</u>	<u>4.1</u>	<u>1.6</u>	<u>8.0</u>	<u>9.4</u>
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. <u>Metalmecánicas (estructuras metálicas)</u>	<u>3.3</u>	-	-	-	-	<u>3.3</u>	-	<u>3.2</u>	-	-	<u>0.1</u>	-

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

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 acuerdan mutuas concesiones para productos definidos dentro del ámbito de determinadas áreas industriales. Hasta 1974, las listas nacionales contenían 11 159 concesiones y se habían suscrito 20 acuerdos con otras 2 798 concesiones. (Véase al cuadro 15.) 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).<sup>9/</sup>

Por cierto, los tres países más industrializados --Argentina, 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 15.) 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 otorgadas por los mismos o uno de ellos.

Ese resultado 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 en ambos son repetidas por los países, la mayoría de las veces. 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,

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

Cuadro 15

## ALALC: ACUERDOS DE COMPLEMENTACION Y CONCESIONES OTORGADAS HASTA 1974

No.	Productos	Argen- tina	Bra- sil	Boli- via	Chile	Colom- bia	Ecu- dor	Méxi- co	Para- guay	Perú	Uru- guay	Vene- zuela	Concesiones otor- gadas en acuerdos	
													Total	En que participa México
1	Máquinas estadísticas	X	X		X						X		20	
2	Válvulas electrónicas	X	X					X					51	51
3	Ap. eléc. 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. eléctr.		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 comunic. eléctr.		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	Eléctr. y com. eléctricas	X	X					X			X		193	193
20	Pigmentos y colorantes	X	X		X			X					452	452
20	<u>Total acuerdos</u>	14	17	1	4	2	-	14	-	2	8	3		

Cuadro 15 (Conclusión)

No.	Productos	Argen- tina	Bra- sil	Boli- via	Chile	Colom- bia	Ecu- dor	Méxi- co	Para- guay	Perú	Uru- guay	Vene- zuela	Concesiones otor- gadas en acuerdos	
													Total	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.

/hecho que

hecho que ahora se refleja en los propios acuerdos de complementación (véase de nuevo el cuadro 15), a pesar de las limitaciones de los mismos.

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. En especial se considera así respecto a México y sus exportaciones hacia los países del Cono Sur,<sup>10/</sup> 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 (el inventario de estas últimas habría que hacerlo eliminando las duplicaciones contenidas en el total de las 11 159 concesiones contenidas en todas las listas nacionales).

No obstante, hay quienes sostienen que en ese incremento es preponderante la acción de las transnacionales y que, por lo tanto, los instrumentos de la ALALC han sido relevantes, pero más bien en el margen.

Precisamente, 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 encuentra (véase el cuadro 16) que el mismo acrecentó su peso en el total de las ventas a la ALALC del 40% al 55%, entre 1965 y 1974, al mismo tiempo que en esos rubros el peso de las transnacionales en la producción había alcanzado, ya en 1970, cifras que superan el 50%, hasta el 60% o 70%.<sup>11/</sup>

<sup>10/</sup> 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).

<sup>11/</sup> Las empresas transnacionales, expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana, op. cit.

Cuadro 16

## 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
<b>Total</b>	<b>24.8</b>	<b>197.5</b>	<b>10.0</b>	<b>104.3</b>
<b>I. De bienes de consumo no duraderos</b>	<b>5.7</b>	<b>25.7</b>	<b>4.3</b>	<b>21.0</b>
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
<b>II. Intermedias</b>	<b>14.7</b>	<b>94.1</b>	<b>1.5</b>	<b>8.9</b>
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
<b>III. Metalmeccánicas</b>	<b>4.4</b>	<b>77.7</b>	<b>4.2</b>	<b>74.4</b>
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: 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.

/Hay que

Hay que considerar, 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 comprometen 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 superan al de las empresas nacionales, con la salvedad del rubro de maquinaria y otros mecánicos no eléctricos. (1973).<sup>12/</sup>

Según esas cifras, las exportaciones de las transnacionales, en esos rubros, habrían alcanzado en 1973 a unos 256 millones de dólares,<sup>13/</sup> en circunstancias que el total de las mismas ascendió a 354 millones;<sup>14/</sup> o sea, la operación de las transnacionales representó el 72% de las exportaciones de los productos en cuestión.

Por lo que hace a la ALALC, es ilustrativo a esos respectos que, ya en 1972, las importaciones de las transnacionales desde Argentina y Brasil alcanzaban al 42% y 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.<sup>15/</sup>

#### 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, Canadá y 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 9.) Esta proporción, no obstante, acusa un mejoramiento relativo del comercio con esos países, pues en 1965 y 1970, dicha proporción había sido del 59% y 52%, respectivamente.

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

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

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

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

por un lado, las exportaciones hacia esos mismos países se tornan dinámicas durante los últimos años, hasta alcanzar un peso 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 9.)

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 17.) 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 continúa creciendo, lo mismo que la de Australia, aparte de que 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.<sup>16/</sup>

<sup>16/</sup> Véase, por ejemplo, El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional (E/CEPAL/981/Add.2), febrero de 1975.

## Cuadro 17

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 <sup>a/</sup>	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 <sup>b/</sup>	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 <sup>c/</sup>	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 de los señores Hosono y Lasach, septiembre de 1975

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 otorgados a las manufacturas. (Véase el cuadro 18.) 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 18.) 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.<sup>17/</sup> 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 a los certificados de origen (que sobreestiman las exportaciones reales en alrededor de un 60% en promedio), han sido los textiles y el vestuario los productos manufacturados que han usufructuado más dinámicamente del Sistema Generalizado de Preferencias, (véase el cuadro 19), al mismo tiempo que el mercado de los mismos es diversificado, con la salvedad del vestuario, para el cual predomina la CEE. (Dentro del rubro tienen preeminencia, aparte de las prendas de vestir, los hilos y las telas de algodón, igual que "otros productos" no especificados en las estadísticas disponibles.) Sin embargo, hay informaciones, procedentes de Bruselas, que indican que se establecerían restricciones en la CEE para las compras de textiles de algodón en México y Colombia.

<sup>17/</sup> Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Comercio.

Cuadro 18

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
<u>Total</u>	<u>247.6</u>	<u>161.1</u>	<u>15.3</u>	<u>64.7</u>	<u>3.4</u>	<u>3.1</u>
<u>Bienes no manufacturados</u>	<u>80.4<sup>a/</sup></u>	<u>28.3</u>	<u>4.4</u>	<u>47.6</u>	<u>-</u>	<u>-</u>
<u>Manufacturas</u>	<u>167.1</u>	<u>132.8</u>	<u>10.9</u>	<u>17.1</u>	<u>3.4</u>	<u>3.0</u>
I. <u>De bienes de consumo no duraderos</u>	<u>52.9</u>	<u>42.2</u>	<u>5.2</u>	<u>5.0</u>	<u>0.2</u>	<u>0.3</u>
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. <u>Intermedias</u>	<u>58.0</u>	<u>49.1</u>	<u>3.6</u>	<u>4.5</u>	<u>0.7</u>	<u>0.1</u>
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. <u>Metalmecánicas</u>	<u>42.4</u>	<u>35.4</u>	<u>0.4</u>	<u>4.7</u>	<u>1.0</u>	<u>0.8</u>
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 19

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	<u>41.7</u>	<u>247.6</u>
<u>Bienes no manufacturados</u>	<u>7.2<sup>b/</sup></u>	<u>80.4<sup>c/</sup></u>
<u>Manufacturas</u>	<u>34.5</u>	<u>167.1</u>
I. <u>De bienes de consumo no duradero</u>	<u>2.4</u>	<u>52.9</u>
Textiles y vestuario	1.4	47.3
Otras	1.0	5.6
II. <u>Intermedias</u>	<u>9.7</u>	<u>58.0</u>
Químicas <sup>a/</sup>	9.5	51.0
Otras	0.2	7.0
III. <u>Metalmecánicas</u>	<u>16.6</u>	<u>42.4</u>
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 en 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.<sup>18/</sup> 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,<sup>19/</sup> cuyo destino principal fue la CEE y en menor medida Suiza y Japón.

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

Por lo que hace a los productos metalmeccánicos, según ya se comentó, resaltan las partes y piezas para automóviles, que se exportaron principalmente a la República Federal de Alemania y en cuotas relativamente importantes a Bélgica, Japón, Francia y Dinamarca. Mucho menor significado poseen los demás productos metalmeccánicos, 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 hubo oportunidad de señalarlo en otros párrafos. Las informaciones disponibles no permiten, sin embargo, un análisis más pormenorizado de la diversificación de productos, aunque muestran un número creciente de partidas, con el surgimiento de algunos productos nuevos, y el retiro de unos pocos.

<sup>18/</sup> 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.

<sup>19/</sup> Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Comercio.

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 9), a consecuencia de la coyuntura económica desfavorable y también, quizá, en razón de las rigideces del Sistema. Puede suponerse, a juzgar por las cifras globales disponibles,<sup>20/</sup> que los impactos más destacados se habrían producido contra las partes y piezas para automóviles, los textiles y algunos productos químicos; rubros de mayor peso en las exportaciones en cuestión y que mostrarían ser más sensibles.

Estados Unidos puso 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, la recurrencia al Sistema por parte de los exportadores es creciente, de modo que el promedio semanal (que se viene acercando a los 2 millones de dólares), no permite estimar el resultado final del año.<sup>21/</sup>

Entre los productos o rubros que comenzaron a buscar el amparo del Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos se destacan, durante los primeros 40 días, los productos químicos (19%), los minerales de cobre y zinc (15%), artesanías (13%), bebidas alcohólicas (9%), metal-mecánicas (4%), alimentos (3%) y el agregado de "varios" (34%).<sup>22/</sup> Sobre el particular aún es temprano para valorizar resultados cuantitativos para apreciar cambios estructurales en las exportaciones hacia ese país.

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

21/ Secretaría de Industria y Comercio.

22/ Ibid.

### III. FACTORES RELACIONADOS CON LA OFERTA DE MANUFACTURAS PARA LA EXPORTACION

#### 1. Aspectos generales

Este capítulo se refiere primeramente a las características generales de la producción manufacturera exportable analizadas desde el punto de vista de las empresas que la generan, para tocar seguidamente el tema de las principales variables que influyen en el flujo exportable. Luego se hace referencia a los problemas que desde el prisma del sector productivo inhiben mayores niveles de exportaciones industriales.

Finalmente se incluye una revisión más detallada de estos aspectos referida a las ramas imprenta y editorial, textil, vestuario y calzado, química, metalmeccánica, para referirse finalmente al sector automotriz. La selección de estos rubros obedece tanto a la importancia que los mismos 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 muy diferentes características tecnicoeconómicas.

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

Aunque el énfasis de este capítulo se pone en los aspectos relacionados con la oferta, no deben perderse de vista en su lectura los hechos que se destacaron en el capítulo II referente a la estructura de las exportaciones según productos y sus cambios, a las variaciones en su destino y, lo dicho con respecto a la diversificación por productos y el sentido que las ventas externas han asumido. 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 ella de las empresas transnacionales hace que para una parte importante de la misma los factores internos --aunque también vigentes-- presenten una ponderación menor, en la medida en

/que la

que la creación o ampliación de capacidad productiva exportable están influidas en grado determinante por decisiones tomadas a un nivel más amplio, en función de las características del mercado mundial y de las políticas que adopten las mencionadas empresas con relación a la integración de producciones entre varios países.

## 2. Características de la industria exportadora

Un primer hecho que llama la atención es 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<sup>1/</sup> relativa a 1974, 14 --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) que representan el 88% de los establecimientos encuestados a los que correspondió el 27% de las exportaciones. (Véase el cuadro 20.)

Los datos anteriores ponen de relieve el grado de concentración de la industria exportadora, polarizada en dos núcleos: un grupo pequeño de grandes empresas exportadoras con un promedio de exportaciones anuales de 315 millones de pesos por empresas, cuyo promedio de exportaciones es apenas superior a 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 las mismas 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 a nivel de 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%,

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

Cuadro 20

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

(Porcentajes)

Estratos según el valor de las exportaciones	Número de empresas	Exportaciones	Ventas
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
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).

/ropa 15%)

ropa 15%) en tanto que en la industria intermedia y metalmeccánica ocurre, en general lo contrario. (Véase el cuadro 21.) Este hecho podría parecer contradictorio con lo señalado antes respecto a que estas ramas, y especialmente la última, son las que han experimentado el crecimiento más intenso dentro de la exportación total 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 de que muchos de los rubros surgieron al amparo de concesiones convenidas en la ALALC. La escasa proporción de las mismas 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 estando las adiciones de capacidad mucho más ligadas a la exportación.

Si por otra parte se analiza tal coeficiente dividiendo a las empresas de acuerdo con el monto exportado, se encuentra que --salvo en las ramas de equipo de transportes y productos metálicos-- las empresas que exportan mayores volúmenes son las que muestran más altos coeficientes de especialización en tanto que para las pequeñas tal actividad es de mucho menor significación.

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 45% restante por firmas mexicanas. (Véanse los cuadros 22 y 23.)

Si se analiza la participación de las empresas por sector de origen se encuentra que en la industria tradicional, aunque la participación de las empresas transnacionales es la más reducida (15%) --ya que la textil, que es la de mayor peso es en un 99% nacional--, se observa una participación mayoritaria de capital foráneo en la de las bebidas (68%) y es importante también en 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 baja.

Cuadro 21

## 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
<u>Total</u>	<u>13.4</u>	<u>18.2</u>	<u>17.1</u>	<u>22.4</u>	<u>14.3</u>	<u>8.5</u>
Alimentos	37.5	-	-	71.3	41.6	25.3
Bebidas	3.6	-	-	55.0	2.0	4.0
Textiles	34.7	65.7	15.0	31.3	29.8	16.8
Vestuario y cal- zado	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 me- tálicos	12.2	35.0	-	-	11.8	8.3
Productos metá- licos	9.3	12.0	-	-	12.7	7.3
Maquinaria en ge- neral	15.0	75.0	12.0	-	62.3	7.8
Maquinaria eléc- trica	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).

Cuadro 22

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

(Porcentajes)

	Total	Transnacionales	Nacionales
<u>Total</u>	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 23

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						Empresas exportadoras						Promedio de exportaciones por empresa (millones de pesos)		
	Millones de pesos			Estructura (%)			Número			Estructura (%)			Total	Transnacionales	Mexicanas
	Total	Transnacionales	Mexicanas	Total	Transnacionales	Mexicanas	Total	Transnacionales	Mexicanas	Total	Transnacionales	Mexicanas			
<b>Total</b>	<b>10 146.4</b>	<b>5 612.2</b>	<b>4 534.2</b>	<b>100.0</b>	<b>55.4</b>	<b>44.6</b>	<b>578</b>	<b>197</b>	<b>381</b>	<b>100.0</b>	<b>34.1</b>	<b>65.9</b>	<b>17.6</b>	<b>25.9</b>	<b>11.9</b>
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	1.3
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	8.2
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.

En la rama metalmeccánica que ha sido la más dinámica como exportadora de manufacturas, las empresas transnacionales participan con el 78% del total de las exportaciones 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 exportadoras 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.

### 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 grado de autonomía, determinado por el comportamiento de las ventas externas. Aunque es difícil circunscribir el campo de acción de estas variables en una primera aproximación resaltan las siguientes: a) exportaciones asociadas al crecimiento de la demanda interna; en virtud de acuerdos que relacionan el crecimiento de ambas; b) excedentes generados por contracción de la demanda interna; c) integración de empresas transnacionales, y d) reacción ante la demanda externa. A continuación se analiza por separado cada una de ellas.

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 que fijan los programas de producción, es el elemento que dinamiza el proceso y que 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 las empresas productores de automóviles y camiones estén supeditadas a programas

/de producción

de producción autorizados por la Secretaría de Industria y Comercio, cuyo monto está formado por una cuota básica<sup>2/</sup> y por una extracuota que depende del volumen de exportaciones o del grado de integración de cada una de las empresas.<sup>3/</sup> La composición de los programas de producción autorizados por el gobierno a las empresas de la industria terminal automotriz ha sufrido cambios sustanciales en su composición debido al hecho de 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 exportaciones, para 1975 la situación se invierte cubriendo la extracuota por exportaciones un 48% de los programas de producción y la cuota básica sólo un 38%.

La correlación entre demanda interna y exportaciones --donde destaca como variable autónoma la primera-- deriva de un doble efecto hacia la economía. 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 la demanda interna pierde dinamismo, esto afecta no sólo el crecimiento del producto generado por 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 amplifican y difunden más tanto sus efectos positivos como los negativos, derivados de fluctuaciones en sus niveles de producción. Cabe agregar asimismo que para cumplir las cuotas de exportación esta industria ha estado actuando como intermediaria de productos ajenos al sector. (Véase el cuadro 24.)

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

<sup>3/</sup> 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.

Cuadro 24

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

(Porcentajes)

	1969	1975
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Cuota básica	78.1	38.4
Total extracuota	<u>21.9</u>	<u>61.6</u>
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.

/b) Incremento

b) Incremento de las exportaciones derivado de una contracción de la demanda interna. Como consecuencia de la contracción del consumo algunas ramas productoras han visto crecer sus excedentes exportables --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 la rama textil de fibras naturales. Por ejemplo, en este caso, el deterioro del consumo interno de fibras naturales debido a la preferencia creciente por fibras artificiales ha traído como consecuencia el surgimiento de 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 está limitada por la capacidad instalada, que en los últimos años ha crecido con lentitud, y que si bien no está saturada, tampoco cuenta con grandes márgenes de utilización. Tratándose de empresas cuyo desarrollo se apoya fundamentalmente en la demanda interna --que puede ser abastecida con la capacidad productiva existente--, no se tuvo 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 algunas líneas de productos, ha dado como resultado el crecimiento dinámico de las exportaciones de estos productos. Entran dentro de esta categoría más de la tercera parte de la oferta de manufacturas sin considerar las 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 gran tamaño de las empresas productoras, y la dotación de un andamiaje que las deja a salvo de problemas de transporte y comercialización, entre otros.

/Aunque las

Aunque las filiales dedicadas a la exportación prosperaron en Latinoamérica al amparo de los acuerdos de complementación de la ALALC tienen, sin embargo, diferentes 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 (Brasil y 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, complementando sus actividades geográficamente. Aunque en este caso la exportación se realiza por empresas que tienen carácter marginal podría esperarse que en el futuro se pierda.

La composición de las exportaciones efectuadas por las empresas transnacionales según sectores de origen, señala su expansión en todas las ramas de la actividad manufacturera sobresaliendo en la rama metal-mecánica, en donde se genera un 40% del total. (Véase el cuadro 25.)

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 es precisamente éste el principal elemento impulsor del crecimiento de las ventas externas. Se considera que este tipo de exportaciones absorben aproximadamente una cuarta parte de las ventas totales al exterior.

Se estima que en 1975 las empresas que responden fundamentalmente a esta variable y que corresponden casi en su totalidad a empresas nacionales participaron en el total exportado con un 26% de su composición por sectores de origen preponderantemente los bienes tradicionales. (Véase de nuevo el cuadro 25.)

Cuadro 25

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

(Porcentajes)

	Empresas	
	Trans- nacionales	Nacionales
<u>Total</u>	<u>100</u>	<u>100</u>
Tradicionales	16	47
Intermedias	33	19
Metalmecánicas	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.

/Estas exportaciones

Estas exportaciones se caracterizan por presentar un comportamiento más 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, poseen una falta de "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. Es especialmente a este sector al que se orienta prioritariamente la labor del Estado a través del Instituto Mexicano de Comercio Exterior que ha tratado de crear la infraestructura exportadora que permita al 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 la exportación de manufacturas

En esta sección se analizan los principales problemas que entorpecen o limitan la corriente de exportación de manufacturas, desde el punto de vista del empresario industrial. Se presentan estos agrupados según se refieran a problemas de producción, de transporte, de mercado externo, de comercialización, de financiamiento, 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 esa institución. Los resultados resumidos de la misma se presentan en el cuadro 26.

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 tener problemas de diferente tipo, que obstaculizan sus ventas al exterior. Si se agrupan las empresas de acuerdo con el volumen exportado, se observa que la incidencia de obstáculos a la exportación es menor en las que registran mayores volúmenes exportados y más elevado en cambio, en las firmas exportadoras de tamaño mediano y pequeño. (Véase el cuadro 27.)

Cuadro 26

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

Problemas para exportar	Rama CIU																
	Total	20	21	23	24	25	26	27	28	29	30	31	33	35	36	37	39
<b>Total</b>	<b>100.0</b>																
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		12.6	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	5.4	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 27

## MEXICO: EMPRESAS EXPORTADORAS QUE REPORTARON PROBLEMAS

	Total de empresas (1)	Empresas que reportaron problemas (2)	Porcentaje (2/1) (3)
<u>Total</u>	<u>560</u>	<u>544</u>	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.

/Si se

Si se atiende a la importancia relativa de los problemas planteados por las empresas exportadoras, se encuentra que éstos son más relevantes en las áreas de producción (31.6%), demanda externa (25.9%) y transporte (15.1%); mientras que los relativos a comercialización, financiamiento y tecnología reportaron menor importancia relativa (4.4%, 3.7% y 1.2%, respectivamente). Sin embargo, es necesario subrayar que dado que los problemas están ponderados por el valor exportado por cada empresa, los de las grandes exportadoras tienen mayor peso que los de las pequeñas. (Véase de nuevo el cuadro 26.)

a) Problemas de producción

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

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 un 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 tienen problemas para lograr un flujo adecuado de materia prima importada.

- Industria del vestido, cuya demanda de insumos compite con la externa por existir márgenes exportables en la industria textil. En este caso parece que los textileros dan preferencia a las ventas de 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 y que ha llevado inclusive a un cambio en la asignación de la tierra a favor de los cultivos de consumo interno.

Por último cabría mencionar que a partir de 1975 la industria química, y específicamente las 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 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 de 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

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.

También cabría hacer notar que en la parte del cuadro 27, relativa a "Otros problemas" caen algunas que tienen que ver con este tema, como serían los relativos a la operación de determinados reglamentos que se refieren fundamentalmente a las restricciones que plantean para las exportaciones mexicanas, tales como el establecimiento de cuotas de importación. Un ejemplo representativo es el de la industria editorial cuyas exportaciones a Latinoamérica se han visto seriamente limitadas recientemente por acciones de esta naturaleza.

c) Problemas de transporte

Aunque el peso de 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 pueda ser cubierto por transporte ferroviario o carretero, incidiendo en buena medida en el precio de los productos exportados.

/i) Transporte

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 de exportación de manufacturas real y potencial, 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 el calado del puerto, de sólo 32 pies útiles --sin posibilidades de dragado adicional-- sólo permite operar con barcos de menos de 20 000 toneladas. Por la deficiencia en el sistema portuario, esta terminal maneja 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, el resultado final es una elevación de los costos de transporte muy por encima de los que se alcanzan en otros puertos internacionales.

Si por otra parte se considera que el país carece de marina mercante por lo que depende de las líneas navieras que tocan puertos mexicanos, la probabilidad de efectuar los embarques oportunamente requiere de gran cuidado por parte de las empresas exportadoras, las cuales generalmente se ven precisadas a reservar el espacio desde los puertos de origen.

Por último cabe resaltar que éste como otros problemas presenta 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 aéreo. Por los requisitos que deben llenar los productos (poco peso y volumen y alto valor agregado), para que sea costeable su transportación por la vía aérea, sólo una minoría de las exportaciones se realiza a través de este medio de transporte.

/Aunque las

utilización de la capacidad instalada sea diferente en cada etapa del proceso ya que mientras las impresoras operan de dos a 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;
- b) Hasta 75% del impuesto sobre la renta que corresponda a las ganancias derivadas de la edición de libros traducidos, pudiendo gozar del 25% restante cuando se realicen reinversiones de consideración;
- c) Hasta 100% sobre los derechos de importación de papel para impresión de libros;
- d) Hasta 100% sobre los derechos de importación y maquinaria y equipo;
- e) Hasta 100% de la percepción neta de la Federación, del impuesto sobre ingresos mercantiles;
- f) Dedución de los gastos de publicidad de libros y fascículos editados en México, y
- g) Autorización de importaciones temporales de materias primas, maquinaria y equipo.

Además, las empresas con 60% de capital nacional --siempre que la dirección y administración esté a cargo de mexicanos-- podrán gozar de estímulos fiscales adicionales para establecerse o ampliarse, si se consideran 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

proponer medidas y planes para el desarrollo de la industria editorial, así como elaborar programas de exportación y de intercambio comercial. La actuación de este Comité en su primer año de vida se comentará más adelante.

La rama editorial también goza de los subsidios y franquicias que se otorgan a las exportaciones en general y que han sido tratados en el capítulo correspondiente.

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, favoreciendo el rubro de periódicos y revistas que en 1965 y 1970 tuvo una participación de cerca del 4%.

El destino de las exportaciones de libros e impresos ha sido tradicionalmente 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 República Dominicana. (Véase el cuadro 28.)

iii) Características de las empresas exportadoras. En primer lugar cabría mencionar que la mayoría de las empresas que operan en la rama editorial efectúan exportaciones, aunque en general tales ventas son marginales respecto al total. De acuerdo con la encuesta realizada a 41 empresas exportadoras de libros por el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, la participación de las exportaciones en la producción total de las empresas fue de un 37%, siendo del 22% para las que efectúan exportaciones por arriba de los 25 millones de pesos (tres empresas) y de 15% para el resto.

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, lo que hace depender los embarques 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, no obstante las medidas tendientes a la constitución de consorcios de exportación referidas en el capítulo VI. Sectorialmente estos problemas son más relevantes en la rama de imprenta y editorial donde su importancia relativa es del 19%.

Entre los problemas de comercialización sobresalen los relacionados con 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 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%, con lo que se sitúa 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 implica restricciones tanto en el capital fijo como en el de trabajo de las empresas exportadoras y limita las posibilidades de incrementar a precios competitivos la oferta exportable.

Consciente 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) Imprenta y editorial

En 1974 la participación de las exportaciones de la industria editorial en el total de las ventas al exterior se había reducido a un 4%, que contrasta con el 11% de 1970. Se justifica pues su tratamiento por separado tanto por la importancia que tuvo en el pasado como por sus posibilidades de recuperación.

i) Características de la industria. La producción editorial en México se halla concentrada en 41 empresas, de las cuales las 4 principales absorben un 40% de la producción, en tanto que a las 37 restantes corresponde un 60%.

Una característica de esta industria radica en que para obtener resultados óptimos es preciso dividir el proceso productivo en dos etapas fundamentales: edición e impresión, realizadas por diversas empresas. De ahí que la actividad de la rama esté desintegrada y sólo en algunos casos las compañías editoras cuenten con pequeños talleres donde complementan el tiraje o realizan trabajos de emergencia. De esto se deriva que la

/utilización

Si se atiende al origen de las exportaciones de la industria editorial de acuerdo con una clasificación de las empresas en transnacionales o nacionales, se encuentra que las 7 empresas del primer tipo realizan el 50% de las ventas al exterior, y que entre estas firmas se encuentran las que realizan el mayor volumen de exportaciones. Como consecuencia de la política oficial de esta materia, a la que se hace mención 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 a la que reportó durante el quinquenio anterior (25% anual).

Este deterioro en el crecimiento de las exportaciones 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, Uruguay y Argentina por restricciones impuestas en los mismos, y c) la implantación de un sistema de cuotas en Perú, que limita las importaciones de libros.

Cabe hacer notar que la expansión de las ventas de libros españoles está sustentada en algunas acciones tomadas por el Estado entre las que destacan: la creación en 1970 del Instituto del Libro que tiene a su cargo la promoción de la industria editorial; la implantación de estímulos y franquicias fiscales para el desarrollo de la industria; la creación de un fondo para financiar la expansión de la industria que opera con plazos más largos y un tipo de interés más bajo que el promedio en el mercado, y la concesión de premios a los exportadores que rebasan ciertos niveles de ventas. Todo esto ha determinado que los precios de los productos españoles sean aproximadamente un 30% más bajos que los de los mexicanos.

/Contrastando

Cuadro 28

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	%
<u>Total muestra</u>	<u>5 544</u>	<u>100.0</u>	<u>17 612</u>	<u>100.0</u>	<u>27 070</u>	<u>100.0</u>
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 <sup>a/</sup>	12	0.2	58	0.3	137	0.5
AELC <sup>b/</sup>	29	0.5	28	0.2	10	-
CAME <sup>c/</sup>	<u>16</u>	<u>0.3</u>	<u>2</u>	<u>-</u>	<u>194</u>	<u>0.7</u>
Países Europeos y URSS	-	-	-	-	-	-
Cuba	16	0.3	2	-	194	0.7
ALALC	<u>3 692</u>	<u>66.6</u>	<u>11 896</u>	<u>67.6</u>	<u>1 135</u>	<u>52.2</u>
Grupo Andino <sup>d/</sup>	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 <sup>e/</sup>	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.

/Si se

Contrastando con la lentitud en el crecimiento de las exportaciones, durante los años setenta las importaciones de libros que durante la segunda mitad de la década de los años sesenta habían venido creciendo a una tasa media inferior a las de las exportaciones --20% contra 26%-- mostró un rápido ascenso, motivado fundamentalmente por las provenientes de España, llegando al 32%. (Véase el cuadro 29.) Como consecuencia de esto, la balanza comercial de libros pasó de superavitaria en 1970 (24 millones) a deficitaria en 1974 (325 millones).

## BALANCE COMERCIAL DE LIBROS, 1965, 1970 Y 1974

	Millones de pesos			Tasas de crecimiento	
	1965	1970	1974	1965-1970	1970-1974
Exportaciones	67	211	240	26.0	3.8
Importaciones	75	187	570	20.0	32.0
Saldo	8	24	325		

Ante esta situación el gobierno mexicano creó en 1975 el Comité para el desarrollo de la Industria Editorial y Comercio del Libro (CODIECLI). Este Comité entre sus principales medidas, y con objeto de disminuir las importaciones y elevar las exportaciones, ha establecido programas de producción a las filiales de empresas extranjeras las cuales tienen actualmente que producir una cantidad igual al monto de sus importaciones, con un compromiso adicional de exportación. Esto ha repercutido en que de enero a junio de 1976, se produjeron en México más de 375 millones de pesos de libros que antes se imprimían en el extranjero, y se prevé que para finales de año tal cifra ascienda a 518 millones de pesos. Además es de esperarse una importante repercusión en las ventas al exterior, en un momento en que la industria editorial argentina pierde terreno.

## Cuadro 29

MEXICO: ORIGEN DE LAS IMPORTACIONES DE LIBROS, PERIODICOS  
Y REVISTAS, 1965, 1970 Y 1974

(Porcentajes)

	1965	1970	1974
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
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.

/Otras actividades

Otras actividades del CODIECLI han estado relacionadas con la promoción del libro mexicano en 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, también se detectaron problemas de transporte (marítimo y aéreo) y en las redes 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 ellos 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.

b) Sector textil

Como ya se ha señalado en el capítulo general, el sector textil es uno de los que más han aumentado su participación en las exportaciones manufactureras de México en los últimos años, pasando a constituirse 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 en 1970 a 7.6% 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, y asimismo, la mayoría de las empresas son mexicanas, en numerosos casos con una trayectoria de muchos años como exportadoras. La dependencia del exterior, ya sea de materias primas o tecnológica, es asimismo, menor.

/Gran parte

Gran parte de su actividad se concentra en el Distrito Federal y en Puebla, con algo más del 50% de las ventas.<sup>4/</sup> Sin embargo, las textiles 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 las otras regiones de México. Destaca en este sentido la región que incluye el centro industrial de Monterrey en el Estado de Nuevo León.

El cuadro 30 revela 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.<sup>5/</sup> Los productos derivados del algodón y del henequén, especialmente los primeros, muestran los mayores montos físicos y valores, como consecuencia de una tendencia a la especialización en la industrialización de esas dos materias primas (algodón y henequén), fibra blanda y dura respectivamente, que el país posee en cantidades muy apreciables.

Según se aprecia en el cuadro 31, en tanto en volumen físico la producción creció a razón de 5.2% anual de 1968 a 1974, la exportación lo hizo en forma acelerada (29% anual), frente a 2% de las importaciones. Esto permitió absorber la brecha comercial existente al principio del período considerado, que era del orden de 160 millones de pesos aproximadamente. Si bien México es un productor relevante de algodón, y mediante su industrialización se satisface la mayor parte de las exportaciones de las manufacturas de fibras blandas, el país no es autosuficiente en fibras artificiales y sintéticas (celulósicas y no celulósicas respectivamente), las que no se han sustituido totalmente con producción nacional.

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

5/ Las exportaciones de manufacturas de henequén no serán tratadas en este estudio por considerarse una semimanufactura.

Cuadro 30

MEXICO: EXPORTACION DE PRINCIPALES PRODUCTOS TEXTILES, 1968 A 1974

Total	De algodón			Fibras ar tificiales	De henequén			
	Hilazas e hilos sin mercerizar	Telas	Total	Hilazas o hilos	Hilazas e hilos de engavillar	Otras manufac turas	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 31

MEXICO: CARACTERISTICAS GENERALES DE LA INDUSTRIA TEXTIL (FIBRAS BLANDAS), 1963 A 1974

Pág. 106

	<u>Producción</u>		<u>Importación</u>		<u>Exportación prin- cipales productos</u>		<u>Capacidad instalada</u>		<u>Personal ocupado (miles de personas)</u>	<u>Establecimientos (número)</u>
	<u>Miles ton.</u>	<u>Millones de pesos</u>	<u>Miles ton.</u>	<u>Millones de pesos</u>	<u>Miles ton.</u>	<u>Millones de pesos</u>	<u>Husos (millones)</u>	<u>Telares (miles)</u>		
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 <sup>a/</sup>	289.4	21 800	23.5	1 311	40.0	1 402 <sup>a/</sup>	3.16	75.4	220	2 330
<u>Tasas anuales de crecimiento (%)</u>										
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).

<sup>a/</sup> Cifras preliminares.

/Según se

Según se pone en evidencia en el mismo cuadro, la capacidad instalada en husos y telares ha crecido sólo a 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, hacia 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 bastante atomizada, ya que el número de establecimientos es de más de 2 300, (y emplean unas 220 000 personas), aunque existen algunos establecimientos de gran dimensión que concentran la actividad exportadora más que en ninguna otra rama a excepción de la automotriz.

De las 51 empresas existentes en 1974, sólo <sup>6/</sup>absorbieron el 56% de las exportaciones, 8 casi el 25% y las 40 restantes el 19%. En el cuadro 32 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 del algodón se elevaron casi cuarenta veces con relación a 1965. Hacia 1970 aumenta algo la participación de la exportación de hilazas e hilos de algodón, disminuyendo las telas obtenidas a partir de la misma materia prima, pero se incrementaron 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 a un nivel actual casi 50% superior a los del mercado internacional, está limitando las posibilidades de la oferta de exportable en este rubro.

De ahí que lo más probable sea que a partir de 1975 aumente nuevamente la participación de los productos derivados del algodón en las exportaciones textiles mexicanas.

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 32

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	%
<b>Total</b>	<b>35.3</b>	<b>100.0</b>	<b>157.4</b>	<b>100.0</b>	<b>1 453.9</b>	<b>100.0</b>
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.

/A diferencia

A diferencia del caso de las fibras duras, en el que existe un remanente para exportar en cantidades muy apreciables, en el caso 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, más aquélla para las exportaciones, las empresas trabajan en general a capacidad casi plenamente utilizada (casi 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, no tendiéndose a la especialización. De otro lado, la oferta ha mostrado rigidez para adecuarse 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, aparte de que existiría una tendencia a continuar satisfaciendo una demanda interna muy diversificada.

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

iv) Las exportaciones se destinan fundamentalmente a los Estados Unidos y Canadá, seguidos por Europa y parece que inexorablemente se continuará vendiendo casi exclusivamente a esos mismos mercados. En el caso de los Estados Unidos, en cumplimiento del acuerdo relativo al comercio internacional de los textiles celebrado bajo los auspicios del GATT (véase el capítulo V de este trabajo), establece rígidamente cuotas máximas a México dentro de las importaciones que realiza a 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 de las exportaciones de empresas extranjeras que maquilan en el país, hecho que limita las posibilidades de expansión de las exportaciones de las empresas mexicanas.

v) En el caso de las exportaciones a Europa existen algunos problemas para una eficiente programación de 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 estarían imponiendo al respecto en los países de la Comunidad Económica Europea.

vi) Si bien no existen problemas de mano de obra ya que es abundante y de adiestramiento rápido, tanto al aumento de salarios como el alza de costos en general, plantean dificultades hacia el futuro en cuanto a la competitividad de los productos textiles mexicanos en el mercado internacional.

Las empresas exportadoras utilizan los diversos incentivos existentes (certificados de devolución de impuestos, menores tarifas en algunos fletes, como el del ferrocarril, etc.), así como los estímulos financieros y crediticios, los que sumados a los demás instrumentos de la política de estímulos a las exportaciones, lo cual les permitió competir en el exterior, aunque a juicio de los empresarios, esta situación se ha deteriorado. La inflación interna y el tipo de cambio estable, limitan la efectividad de aquellas políticas y se solicita la adopción de medidas complementarias. Se utiliza además un "subsidio" derivado de la redistribución de un fondo financiero, que existe sólo entre aquellas empresas exportadoras y que se establece en función del consumo de algodón.

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

c) Vestuario y calzado

El conjunto de las exportaciones de vestuario y calzado ha aumentado su participación en las exportaciones manufactureras totales de 3.3% a 6.9% en el período 1965-1974. Son junto a las textiles, las únicas ramas tradicionales que se han dinamizado en el lapso considerado, aunque el ritmo de crecimiento de vestuario y calzado es en conjunto, inferior al de esta rama.

/A diferencia

A diferencia de la rama textil, en el caso de vestuario (no en el de calzado), un pequeño núcleo de empresas filiales de 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. Sin embargo, este escaso número de empresas, participa con 31.4% de la exportación total.

En la actividad del calzado, en cambio, no existen empresas extranjeras que tengan relevancia desde el punto de vista de las exportaciones.

Esta agrupación se caracteriza, en los dos rubros mencionados, por una gran atomización de unidades productivas, pero al mismo tiempo quizá es la rama industrial en la que las empresas líderes (empresas de mayor tamaño), concentran los mayores porcentajes de producción, de ventas y también de exportaciones. Tomando 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 estas tres empresas (especialmente la primera), tienen una clara especialización en la producción hacia el exterior, condición que no es la característica general del grupo de empresas que exportan en esta rama de actividad. Ello podría explicarse por la gran atomización, ya mencionada, en una gran cantidad de pequeñas y medianas empresas, dedicadas fundamentalmente al mercado interno. Estas empresas no tienen acceso fácil a los canales de comercialización externa, siendo la exportación totalmente marginal, a diferencia de las más grandes transnacionales en el caso del vestuario, que comercializan en el exterior aprovechando la red internacional de matriz y filiales, en forma similar a la práctica general de las ramas metalmeccánica o química.

/La agrupación

La agrupación muestra en conjunto una distribución regional, con matices bastante diferentes al comportamiento regional promedio de las principales exportaciones manufactureras, dado que la región que incluye los centros industriales de Guadalajara y León tiene una importancia en la exportación total de vestuario y calzado de 75% respecto a la metropolitana y la aledaña. Esto se debe a que es precisamente en esos dos centros industriales donde se ha desarrollado una gran especialización 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 mismo Distrito Federal y en el Estado de México, en las zonas próximas a la capital.

En el cuadro 33 se observa que dentro de la agrupación el calzado ha disminuido su participación en las exportaciones de 30.0% a 23.8%.

Dentro de la exportación de vestuario ha habido un cambio estructural significativo. En 1965 la exportación de sombreros de palma o paja era de 45.6% y de sólo 2.6% en 1975. Esta disminución, así como la del calzado ya comentada, ha sido compensada por un apreciable dinamismo en la exportación 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).

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, en el caso de los productos de esta rama, dicho destino es bastante difícil de concretar dado que varios países sudamericanos son fuertes competidores de México en estos productos. En el caso del calzado, exportan Argentina, Uruguay, Brasil, Colombia y Chile, que cuentan además con materia prima totalmente nacional.

El destino más importante del vestuario y calzado mexicanos, es Estados Unidos y Canadá; en menor medida Europa, y muy parcialmente a otros países, sean del Lejano Oriente o de América Latina.

Cuadro 33

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	%
<b>Total</b>	<b>27.0</b>	<b>100.0</b>	<b>91.1</b>	<b>100.0</b>	<b>624.0</b>	<b>100.0</b>
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.

/En el

En el caso de la principal empresa exportadora de vestuario, el destino es fundamentalmente al Canadá, donde la misma empresa mundial tiene una filial cuya producción es muy inferior a su demanda. Dicha filial utiliza también parcialmente telas de mezcla de algodón mexicanas.

La exportación hacia Estados Unidos está limitada por las cuotas establecidas en el Convenio Multifibras, en la que se incluye la exportación de las empresas extranjeras que maquilan en México. Es decir, que existiría un margen potencial de exportación de ropa a Estados Unidos que se concretaría en la medida en que se adoptase una política firme de sustitución de maquiladoras por producción de vestuario mexicano, 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 en vez de exportar sus productos los 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 al exportador del producto que se destina al exterior, y no al productor de la materia prima que se incorpora a un producto con destino a la exportación.

En el caso del vestuario, existen por un lado problemas de limitación de cuotas y, por otro, escasez de materias primas derivada de la situación expuesta en el párrafo anterior. Este problema afecta en mayor medida a las empresas de mayor dimensión.

En cambio, las empresas medianas y pequeñas afrontan 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 legales para la exportación, ni la creación de consorcios de exportación consiguen superar este problema.

/Además de

Además de lo precedente, 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 con motivo de la presente investigación, mencionó que tiene dificultad de rápida operación en algunos puertos de México, tanto del Pacífico como del Golfo, a raíz de lo cual se han realizado algunas exportaciones a través de los puertos de Estados Unidos (San Francisco y Houston), dado que no existen problemas de transporte terrestre hasta esos puntos, y la operación en los mismos es rápida.

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 caso del 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 calzado. Esta es una limitación que rige especialmente para competir con algunos países sudamericanos. En segundo lugar, existe un sistema interno de curtiembres y comercialización del cuero, que encarece el producto. En tercer lugar, 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, no obstante 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 existentes son efectivos, pero frecuentemente éstos son de lenta tramitación e impiden que el producto compita en el exterior, especialmente en el presente, 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 a diferencia del caso de la ropa, donde uno de los principales mercados de destino ha establecido cuotas rígidas para dichas transacciones, en calzado no existen cuotas que limiten la entrada del producto mexicano a ningún país. Y se piensa que si se limitase la producción para exportación a sólo uno o dos grupos de calzado, especializándose en los mismos (de calidad intermedia a 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 la estructura productiva, propiciando la especialización, en cada uno, de modelos diferentes.

d) Industria química

1) Aspectos generales. La industria química que en 1965 fue la rama líder en exportaciones, pues contribuyó con el 27% de las ventas totales, ha venido reduciendo su importancia pasando 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 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 (1974). (Véase el cuadro 34.)

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.

Cuadro 34

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).

/Cabe señalar

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

Otra particularidad es 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 los establecimientos 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 empresas exportadoras el 4% de los establecimientos con exportaciones superiores a los 75 millones controlaban el 42% de las exportaciones totales del sector, y en el otro extremo, 87% de las empresas con ventas externas menores a los 25 millones, sólo el 31%. Sigue un análisis algo más detallado de cada uno de los tres principales rubros de exportación de la rama química.

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

La producción en México de hormonas esteroides a partir del 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

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 prohíbe.

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. 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 cubriendo 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 de 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 su producto 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

recolectores a \$1.50 por kilogramo de raíz de barbasco seca, y paulatina-  
mente fue aumentando el precio del producto vendido a las compañías<sup>7/</sup>  
hasta que finalmente en 1976 estableció las siguientes bases:

- Un incremento de 20 a 70 pesos por kg 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.

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".<sup>8/</sup> 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. PROQUIVEMEX ofreció a las empresas la maquila de las hormonas, pagándoles el mismo precio a que venden a sus matrices descontándoles el valor de la materia prima. De cualquier manera a mediano plazo

<sup>7/</sup> La serie de precios del barbasco beneficiado son los siguientes: 1972 \$ 6.50 kg; 1973 \$13.50 kg; 1974 \$14.00 kg; 1975 \$23.55 kg (ya comprado a PROQUIVEMEX); 1976 \$70.00 kg.

<sup>8/</sup> Productos Químicos Vegetales Mexicanos, S. A. de C. V., Informe al H. Consejo de Administración, 16 de enero de 1976.

la demanda de hormonas derivadas del barbasco tenderá a disminuir, ya que las empresas productoras están haciendo esfuerzos para diversificar sus fuentes de materias primas.

Aunque en el corto plazo el principal problema que obstaculiza las exportaciones de hormonas es el precio de la materia prima, en torno al cual ha surgido la controversia entre PROQUIVEMEX y los laboratorios, 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 ha venido cobrando importancia en el total exportado por la rama de productos químicos, ampliándose su participación de un 22% en 1965, al 31% en 1974.

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 ampliado para alcanzar los niveles óptimos de producción. Este sería el caso de la industria elaboradora de principios activos, y en especial la de antibióticos de cuya producción un 70% se destina a la exportación y sólo un 30% al mercado interno.

/Por el

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

Las perspectivas de exportación de la industria farmacéutica también son diferentes en cada uno de los renglones que la forman. Para la farmacéutica va a ser cada día más difícil incrementar sus exportaciones, 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 que logran mejores precios; por lo tanto su dinámica dependerá de la organización geográfica-productiva que adopten las matrices.

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

Este producto es fabricado por dos grandes compañías transnacionales y su destino son sus filiales en Brasil y Argentina, desde donde se surte a los otros países latinoamericanos. (El Grupo Andino es abastecido desde Estados Unidos y Canadá por un competidor mundial de las mismas.)

La especialización de las empresas en la producción de cápsulas para el mercado regional está englobada en un programa de especialización de cada una de las filiales, merced a los acuerdos de complementación de la ALALC.

/Aunque las

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.

e) Sector automotriz

En 1965 la participación de las exportaciones de la industria automotriz en el total de las exportaciones manufactureras automotrices 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 la industria automotriz 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 entre 70 y 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 a la misma.

En el acápite siguiente de este documento se señala el alto grado de especialización para exportación de algunas actividades dentro de la metalmecánica, como por ejemplo el caso de la producción de máquinas de escribir, máquinas registradoras, etc. En la industria automotriz, en cambio, se da la situación contraria; es la demanda interna 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 alcanza para situar a esta actividad en el primer lugar de las exportaciones.

/Regionalmente

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 de la rama automotriz (ya sean terminales o productoras de partes y piezas), las 5 mayores 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. En especial en la primera es alta la participación de empresas transnacionales (Chrysler, Ford y General Motors de Estados Unidos, Datsun de Japón, Volkswagen de Alemania) entre las principales (la marca Renault es explotada actualmente por una empresa nacional, Diesel Nacional, S. A.). Pero también las empresas extranjeras, directamente o en asociación, participan 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 35.)

En el cuadro 35 se aprecia también la evolución de la fabricación y ensamble de vehículos. En 1965 se ensamblaron 67 000 automóviles, 28 000 camiones de carga y poco más de mil autobuses. Hacia 1975 la producción de automóviles habría sido de 254 000, de 84 000 camiones de carga y algo menos de 6 000 autobuses. En el caso de los automóviles la estructura fue cambiando gradualmente desde el año 1970, con preponderancia del automóvil menor (de 4 cilindros). De los dos grupos mencionados (industria terminal e industria de partes y piezas), sólo para la primera existen disposiciones concretas para su operación, que indirectamente estimulan el desarrollo del segundo grupo.

Cuadro 35

## 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		9 094		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	1 865	38 765	2 254	48 043	2 693	43 889	2 860
Camiones de carga		1 145	20 644	864	23 514	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	1 469
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	27		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

Durante la década de 1960 se sucedieron diversas disposiciones que trataron de encauzar el desarrollo de la industria automotriz; la primera de las cuales data del año 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 la década 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 36 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", que son producidos por dos filiales de matrices con sede en Alemania y Japón y 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 sea en unidades terminadas, sea en 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 han conspirado para que se pueda competir en el exterior en cuanto a precios de unidades terminadas, habiéndose logrado en cambio en el caso de partes y piezas. Frente a las que tienen sus matrices en Europa y Japón, éstas últimas tienen la ventaja de estar más próximas al mercado de la matriz, y al mismo tiempo no tienen inconvenientes serios de transporte, que se realiza únicamente por tierra.

Cuadro 36

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

(Ventas a distribuidores)

	Total		Populares		Total		No populares					
	Unidades	%	Unidades	%	Unidades	%	Compactos	Estándar	De lujo y deport.	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 <sup>b/</sup>	232 600	100	131 000	56.3	101 600	43.7	72 000	31.0	7 200	3.1	22 400	9.6
<u>Tasas anuales de crecimiento (%)</u>												
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.

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 ensambladura una cuota máxima de producción de unidades de vehículos denominada "cuota básica".

La actual disposición (decreto de octubre de 1972) mantiene la "cuota básica" anterior, pero complementa la posibilidad de expansión de las empresas aumentando la cuota básica 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"<sup>9/</sup> 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 tiene en cuenta explícitamente que algunos insumos nacionales pueden tener un determinado contenido importado. En segundo lugar<sup>10/</sup> puede llevar 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 materias primas importadas. Si se valuara dicho 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 decreto citado (artículo 12), "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 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".

<sup>9/</sup> 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.

<sup>10/</sup> Héctor Vásquez Tercero Una década de política sobre industria automotriz, Editorial Tecnos, S. A., México, D.F.

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:

<u>Año modelo</u>	<u>Proporción</u> <u>(porcentaje)</u>
1973	30
1974	40
1975	50
1976	60

En 1975, la Secretaría de Industria y Comercio fijó las proporciones anuales conforme a las cuales se compensará el 100% del valor de la cuota básica para el año 1979. 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 real estímulo, como por ejemplo la exención de impuestos de importaciones (sólo a la industria terminal), de 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; el resto de las empresas está oscilando entre 62% y 65%. Este incentivo a las exportaciones 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 exportado.

El cuadro 37 muestra que la generación de divisas neta alcanzada es muy inferior a las importaciones totales de la industria automotriz, que crece a ritmo muy acelerado.

## Cuadro 37

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.

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 partes, especialmente a Estados Unidos. En cuanto a la exportación de transmisiones mecánicas (que en el caso de varias marcas internacionales es producida por empresas localizadas en México, no terminales), para abastecer al mercado estadounidense, en escalas varias veces superiores al mercado mexicano, donde se produce casi únicamente la transmisión automática. Sin embargo, en el caso de una empresa pudo constatarse que se importaban transmisiones automáticas para cubrir un alto porcentaje de su producción.

También se han exportado motores y sus partes tanto a Estados Unidos, como a otros países (Venezuela).

Brasil y Argentina, que podrían ser mercados potenciales para México, hace varios años han adoptado una 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 Caribe, la industria automotriz mexicana se ha venido complementando con las matrices de determinados países. Como ya se ha señalado, esto ha sido más fácil en el caso de las tres filiales norteamericanas, pero al mismo tiempo impone a la industria automotriz mexicana la necesidad de cambiar tipos y modelos según el ritmo impuesto por la demanda de Estados Unidos. Los empresarios sostienen que no sería posible exportar partes y piezas al mercado estadounidense si se aceptase la política de congelar modelos como en los casos de Brasil y Argentina.

En el cuadro 38 se presenta la evolución de las principales exportaciones automotrices en 1965, 1970 y 1974. Como puede observarse --en 1974 figura ya con cierta importancia la exportación de unidades terminadas (31%)-- anteriormente éstas se componían de partes y piezas, destacando en 1970 la venta de motores. Cabe subrayar que a partir de 1975, la Volkswagen, que era el principal exportador de unidades terminadas, dejó de hacerlo, por no cumplir sus unidades con las normas de seguridad que rigen en los Estados Unidos, su principal comprador. Además, y

Cuadro 38

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

	1965		1970		1974	
	Millones de pesos	%	Millones de pesos	%	Millones de pesos	%
<u>Total</u>	<u>15.8</u>	<u>100.0</u>	<u>327.1</u>	<u>100.0</u>	<u>1 761.0</u>	<u>100.0</u>
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.

/no obstante

no obstante que en 1975 y 1976 la contracción de la demanda interna ha reducido las obligaciones de exportar de las de esta empresa, las restricciones a la exportación de unidades terminadas la ha obligado a explorar la posibilidad de promover exportaciones no automotrices (incluso alimentos) como forma de completar la cuota de exportación requerida según el acuerdo automotriz.

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 a la opinión sostenida por otros grupos en el sentido de que es preferible continuar ampliando las exportaciones adicionales, permitiéndose cierta libertad en el coeficiente de integración nacional.

f) 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, hay algunas características comunes que hacen válido 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 le aplicó una clasificación de empresa según el origen del capital<sup>11/</sup> se obtuvieron los siguientes resultados: en el subsector

<sup>11/</sup> Para lo cual se contó con información de una investigación sobre transnacionales, realizada en CIDE-CONACYT.

de productos metálicos, de 63 empresas exportadoras en 1975, 22 caben dentro de la clasificación de transnacional y exportaron 43.5% del total de la rama. En maquinaria no eléctrica, de 47 empresas exportadoras de manufacturas, 22 son transnacionales y participaron con 77.5% de las exportaciones totales del grupo. Finalmente en maquinaria eléctrica, de 35 empresas, 21 caben dentro de la citada categoría de empresa mundial, y exportan 61.4% del total del grupo.

De estas cifras parecería desprenderse que una parte importante de las exportaciones manufactureras de la metalmecánica, si bien son realizadas y ejecutadas desde México, generando divisas para el país --tendencia que ha sido a un ritmo bastante sostenido en los últimos años-- dependen de la programación de las respectivas casas matrices.<sup>12/</sup> Surge, por consiguiente la interrogante de en qué medida ese dinamismo --si bien debe obedecer a circunstancias y condicionantes combinadas-- es atribuible a la política oficial de estímulos a las exportaciones, o es consecuencia de decisiones y planes de expansión de las empresas localizadas en los países desarrollados.

En conjunto en los grupos 35, 36 y 37 de la CIIU las exportaciones mantienen entre 1965 y 1974 una participación más o menos constante dentro de la producción total de los mismos que oscila aproximadamente en 20%. (Véase el cuadro 39,) 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. La mantención de esa proporción ha significado, por lo tanto, un crecimiento absoluto muy significativo de las exportaciones de esta rama, inclusive si se lo computa en términos reales (los precios unitarios medios de la misma se elevaron en 50% en ese período).

Al examinar la estructura porcentual de las exportaciones del total de estos tres grupos se comprueba que los dos primeros disminuyeron su participación, en tanto que la correspondiente a maquinaria y equipo

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

Cuadro 39

MEXICO: PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS METALICOS,  
DE MAQUINARIA Y EQUIPO Y DE MAQUINARIA Y EQUIPO ELECTRICO  
EN LAS EXPORTACIONES TOTALES, 1965, 1970 Y 1974

(Porcentajes)

	1965	1970	1974
<u>Exportaciones totales</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Exportaciones de las tres agrupaciones	<u>20.1</u>	<u>19.7</u>	<u>19.9</u>
Productos metálicos	7.2	5.4	4.7
Maquinaria y equipo	11.4	10.8	9.9
Maquinaria y equipo eléctrico	1.5	3.5	5.3

Fuente: CEPAL, con base en estadísticas oficiales.

/eléctrico

eléctrico incrementó su importancia dentro del conjunto de la rama metalmecánica; productos metálicos disminuyó de 36.8% en 1965 a 23.6% en 1974; maquinaria y equipo en general de 56.0% a 50.0%. En cambio, maquinaria y equipo eléctrico aumentó de 7.2% a 26.4%, multiplicándose sus valores corrientes casi cuarenta veces. (Véase el cuadro 40.)

Es interesante señalar también que además de la característica de transnacionalidad ya comentada, existe otra condición común que asemeja a estos tres grupos. Hay un alto grado de concentración de la oferta de exportaciones por parte de un pequeño número de empresas, que en su mayoría son transnacionales. En productos metálicos 4 de las 63 empresas del grupo exportaron 52.1% del total. En maquinaria en general 6 de las 50 empresas exportaron el 63% del total. En maquinaria eléctrica 6 de las 36 del grupo exportaron 66.5%. En los tres casos además, 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 una característica común de estos grupos y es que el alto grado de especialización para exportación de las principales empresas exportadoras, aunque también es cierto que éste es muy variable no sólo en las empresas nacionales, sino también en las transnacionales. Se pudo constatar además, que un considerable núcleo de agencias extranjeras (principalmente de Estados Unidos), a veces con tradición anterior de maquila, se han establecido en México con plantas cuya producción se exporta en porcentajes de 80% y 90%. En estos casos, a pesar de que el contenido de exportaciones es bastante alto, se ha encontrado apoyo en esferas responsables de la política industrial mexicana, dado que existe una compensación con las importaciones. En otras palabras, son numerosos los casos de empresas de la metalmecánica, 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, pero que buscando objetivos distintos,

Cuadro 40

MEXICO: EXPORTACIONES DE PRODUCTOS METALICOS, DE MAQUINARIA  
Y EQUIPO (CON EXCEPCION DE LA ELECTRICA Y DE TRANSPORTE) Y  
DE MAQUINARIA Y EQUIPO ELECTRICO, 1965, 1970 Y 1974

	1965	1970	1974
<u>Miles de pesos</u>			
<u>Total de las tres agrupaciones</u>	<u>166 559</u>	<u>404 269</u>	<u>1 790 255</u>
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
<u>Porcentajes</u>			
<u>Total de las tres agrupaciones</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
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

Fuente: CEPAL, con base en datos oficiales.

/coinciden

coinciden en sus resultados: por un lado la transnacionalidad internacional busca complementar la matriz con las filiales y 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 de actividad se plantea tres propósitos: primero, sustituir importaciones dada la gran dependencia externa y el alto coeficiente de importaciones; segundo, con el fin de generar divisas, aliviar los problemas del balance de pagos y exportar cada vez más manufacturas, y tercero, 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 incluso de las empresas maquiladoras que están localizadas en el país, o más aún, de aquellas empresas que se comprometen a la realización de planes de exportación.

A título de ejemplode la orientación de la política respectiva en esta materia, es oportuno referirse a algunos casos de políticas adoptadas por la Secretaría de Industria y Comercio en los casos de fotocopiadoras, calculadoras electrónicas y cajas registradoras de ventas.<sup>13/</sup> (Véase el cuadro 41.)

A partir de las cifras contenidas en dicho cuadro y, particularmente, mediante las entrevistas realizadas,<sup>14/</sup> se comprobó que casi todas las filiales de empresas transnacionales o, empresas mexicanas con estrecha vinculación con alguna empresa mundial, fueron fundamentalmente razones

<sup>13/</sup> Información suministrada directamente por la Secretaría de Industria y Comercio.

<sup>14/</sup> 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

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		Valor de las exportaciones (millones)	
				Instalada	Real	1975	1976
<u>Fotocopiadoras</u>							
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
<u>Calculadoras electrónicas</u>							
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. (34.2%)	40.7	131.8
<u>Cajas registradoras de venta</u>							
a) <u>Electromecánicas</u>							
51% nacional como mínimo	97.0	685	58%	13 600 u. (100%)	10 000 u. (73.5%)	38.6	54.1
b) <u>Electrónicas</u>							
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.

vinculadas a opciones tecnológicas, las que determinaron la especialización que correspondería a filiales o empresas de México dentro de un marco más general. En repetidos casos, existe complementación simple o especialización vinculada a otras filiales latinoamericanas, sobre todo los casos de Brasil y Argentina.

Parecería constatar que la oferta mexicana en esta rama está muy vinculada a las diversas fases productivas de las respectivas empresas mundiales, que detenta especialmente la tecnología. Hay casos en que las exportaciones son complementarias y recíprocas con las de plantas ubicadas en otros países latinoamericanos, en otros, en cambio la especialización le corresponde a la filial de México, proyectándose su producción a escala mundial en un tipo muy especificado 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.

En las encuestas practicadas, este tipo de empresas manifestaron no tener, en general, problemas para la comercialización de sus productos, dado que es promocionado por la red internacional de la empresa matriz. Los incentivos fiscales existentes en México son aprovechados plenamente, citándose su importancia como forma de hacer competitivos los productos internacionalmente, aunque, en varios casos, se indicó que una proporción importante de la exportación se realizaría aun de no existir dichos incentivos, al depender ésta 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 metalmeccánica está asociado al impacto que sobre cada uno tenga el problema de encarecimiento de las materias primas nacionales en relación con productos extranjeros similares, y la consiguiente pérdida de competitividad en el mercado externo. Así, los productos metálicos con alto contenido de insumos nacionales, y algunos artículos que conforman la rama de maquinaria en general han visto disminuir el ritmo de crecimiento de las exportaciones, mientras que productos con alto contenido importado (máquinas registradoras, de escribir y calculadoras, entre otras) han podido sostener un crecimiento dinámico u obtener una cada vez mayor participación en el total de las ventas al exterior. (Véase el 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	<u>59.8</u>	<u>100.0</u>	<u>110.8</u>	<u>100.0</u>	<u>421.6</u>	<u>100.0</u>
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	<u>94.6</u>	<u>100.0</u>	<u>222.2</u>	<u>100.0</u>	<u>894.6</u>	<u>100.0</u>
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

/(continúa)

Cuadro 42 (conclusión)

	1965		1970		1974	
	Millones de pesos	%	Millones de pesos	%	Millones de pesos	%
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.

/También

También se señalaron en algunos casos dificultades para exportar derivadas de una limitada infraestructura portuaria y marítima en general. Esta limitación ha llevado a algunas empresas, a utilizar en algunos casos puertos norteamericanos, en los que las oportunidades de embarque de productos se facilitan por gestiones de la misma matriz.

En algunos casos, 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 algunas dificultades derivadas de la lentitud en los trámites para obtener autorización de importaciones 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 de expansión significativos. Podría pensarse que las mejores perspectivas de exportación se dan en algunos rubros cuya participación en el total ha aumentado considerablemente. El cuadro 41 revela que en cada una de las tres ramas, ha 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 16.3%), partes sueltas para aparatos de radio (4.6% a 26.0%), casos éstos en que su desarrollo está muy ligado al desarrollo y la política 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.

#### /IV. INCENTIVOS

#### IV. INCENTIVOS A LA EXPORTACION

##### 1. Aspectos generales

La creciente importancia que se presta a la política de estímulo de las exportaciones industriales --fundamentalmente en la década de los 70-- se manifiesta tanto en la utilización de un mayor número de instrumentos como, asimismo, en un uso más intensivo de los ya existentes. Esta evolución coincide con una toma de conciencia cada vez mayor de que "hacia finales de los años sesenta el proceso de sustitución de importaciones había perdido impulso como factor dinámico del desarrollo industrial. Sin embargo, según ya se comentó en el capítulo I, sección 2, es evidente que dicho proceso habrá de continuar y las políticas concretas que rigen esta nueva fase del mismo influyen y seguirán influyendo en la conformación de la estructura industrial mexicana y, por ende, en el efecto real que podrían tener las medidas de estímulo a la exportación. Para dar un ejemplo, la protección prolongada --y a veces excesiva-- evidentemente dificulta la competitividad de la producción industrial mexicana y tendería a restar efectividad a la política de promoción de las exportaciones. Por otra parte, la existencia del mercado cautivo ha dificultado el contacto de los industriales con el exterior, por lo que sólo gradualmente se está formando una conciencia exportadora entre los industriales.

Al mismo tiempo los saldos negativos de la cuenta corriente del balance de pagos crecieron considerablemente.<sup>1/</sup> En este orden de ideas merece señalarse que el serio estrangulamiento del sector externo determinó la necesidad de extremar las medidas tendientes a limitar el egreso de divisas (por ejemplo ampliando la esfera de acción de los permisos de importación); como resulta obvio, esta situación dificultó que se procediera con mayor rapidez en una acción tendiente a modificar la estructura industrial para hacerla más competitiva en el mercado mundial y lograr su mayor integración vertical.

La nueva estrategia consideró, entre otros objetivos, la necesidad "vital de aumentar las exportaciones para poder financiar sin ataduras, la

1/ Véase el capítulo I de este trabajo.

compra de tecnología y maquinaria que aún no se producen en el país".<sup>2/</sup>  
 Como es lógico dentro de este enfoque el fomento de las exportaciones industriales ocupó un papel fundamental.

En el presente capítulo se realiza el análisis de los incentivos a la exportación clasificándolos de acuerdo con sus características, según aparecen en el cuadro 43.<sup>3/</sup> Por otra parte, desde el punto de vista de una posible medición de sus efectos, punto en el que se insistirá más adelante, deben distinguirse los que actúan sobre los precios y los que actúan sobre las cantidades. A los primeros pertenecen los incentivos de tipo tributario y también los crediticios, aceptando en este último caso que en México existe una situación relativamente fluida del crédito, aun cuando, algunas veces se aplicaron restricciones bastante severas a la expansión crediticia. Sin embargo, también en estos casos se otorgó un trato prioritario a los créditos destinados a las exportaciones industriales. Los programas de producción y licencias pertenecen, en cambio al grupo de instrumentos cuantitativos. Finalmente cabe mencionar que un conjunto de otras medidas (de tipo institucional, por ejemplo) actúan indirectamente, resultando difícil cuantificar sus resultados, aun en el caso ideal en que se contara con una amplia información estadística.

Sin entrar en un examen de todos los aspectos conceptuales relacionados con una investigación de los efectos de los distintos instrumentos, debe tenerse presente que para obtener un juicio completo sobre los resultados alcanzados mediante el uso de los mismos se requeriría tener en cuenta todo lo relativo a sus costos y beneficios, entre los cuales merecen destacarse los siguientes:

- a) El efecto sobre el balance de pagos no sólo debería considerar los ingresos resultantes de la exportación sino también su impacto por el lado de los egresos de divisas que su desarrollo demanda principalmente por:
  - i) Importación de insumos adicionales;
  - ii) Importación de bienes de capital y/o contenido de bienes importados en los bienes de capital nacional requeridos;

<sup>2/</sup> Banco Nacional de Comercio Exterior, México: La política económica del nuevo gobierno. p. 28.

<sup>3/</sup> Existen otras clasificaciones de los incentivos para la promoción de exportaciones industriales distinguiendo los estímulos financieros, de la función empresarial ejercida por el gobierno, que consiste en la promoción y asistencia en el desarrollo de las exportaciones (cf. UN Conference on Trade and Development, Incentives for Industrial Exports.

Cuadro 43

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 en este cuadro la acción directa realizada por el sector público a través de empresas descentralizadas con miras a exportar.

/iii) Pago por

iii) Pago por concepto de regalías, patentes, etc., en caso de requerir tecnologías importadas;

iv) Gastos de financiamiento y otros para la colocación de los productos en el exterior, y

v) Transferencias de utilidades al exterior en caso de tratarse de empresas extranjeras.<sup>4/</sup>

b) En la medida en que no resulten de un desplazamiento de ventas al mercado interno, el aumento de las exportaciones se traducirá en un aumento del ingreso nacional --y por consiguiente del empleo-- cuya magnitud está condicionada por las filtraciones que se producen;

c) Consideraciones relativas al costo de producción, tendientes a una asignación eficiente de los recursos que permitieran evitar que la estrategia exportadora repita ciertos errores cometidos en la sustitución de importaciones al crearse desperdicio de capacidad e industrias no competitivas. En la medida que las exportaciones determinen -- por sí o conjuntamente con las ventas internas-- un volumen significativo de producción pueden generarse economías de escala, resultado que depende de la estructura de la producción (número y tamaño de las empresas), del tipo de productos que se elaboran y de las técnicas empleadas;

d) El análisis de la eficacia como del efecto sobre el balance de pagos no debe realizarse en términos estáticos sino que debe contemplar los efectos que se producirán a mediano plazo en el balance de pagos (considerando que la penetración en los mercados no es inmediata) y que tampoco los costos permanecen inalterables;

e) Posibles efectos en la estructura industrial; cabe mencionar la posible transmisión de economías externas a través de otras industrias, ya sea por las vinculaciones que existen con las industrias proveedoras o los sectores adquirientes de los productos de la industria. Los cambios previstos en la estructura productiva deben tomar en cuenta también la posibilidad de que una industria nueva induzca la creación de otras. Finalmente deben valorarse en todo su significado,

<sup>4/</sup> Con respecto a este punto en una reunión de expertos se señaló que "cuando se abonan subsidios a las exportaciones de empresas de propiedad extranjera debería cuidarse de que quede un remanente neto a favor del país que concede el subsidio". Incentives for Industrial Exports, op. cit., pág. 13.

las ventajas que resultarán de la producción y exportación de bienes de capital, ya que la incorporación de innovaciones tecnológicas que se produzcan con motivo de su desarrollo tiene un elevado poder de irradiación hacia otras ramas, y

f) Finalmente un aspecto particular dentro de la asignación de los recursos está dado por el costo fiscal de los incentivos otorgados y el mayor ingreso fiscal producido.<sup>5/</sup>

Aunque no resultará posible investigar todas las repercusiones del conjunto de las políticas adoptadas, es conveniente su planteamiento como marco general.

Con la salvedad del costo de los incentivos, los demás efectos son consecuencia del aumento de las exportaciones que se vaya a lograr. Sin embargo, dicho aumento trae aparejado otros efectos que pueden reforzar los propósitos generales de la política.

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, se han tenido en mente, cada vez más, los otros propósitos indicados. En este sentido pueden señalarse las siguientes medidas o líneas de acción de la 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.<sup>6/</sup> 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 equipos no se producen en el país. Además, se han fijado condiciones específicas en lo que respecta al aumento de exportaciones a lograr con una importación dada.

<sup>5/</sup> Para un examen de los efectos de la exportación de manufacturas, véase también: G.K. Helleiner, "Manufacturas para exportación, empresas multinacionales y desarrollo económico", Comercio Exterior noviembre, 1973, pp. 1136 y ss.

<sup>6/</sup> Véase al respecto CEPAL-NAFINSA, La política industrial en el desarrollo de México, op.cit.

Además en las disposiciones relativas a la devolución de impuestos indirectos se contempla concretamente la integración nacional y el grado de elaboración de los productos a exportar;

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 permiten tener en mente una serie de objetivos; cabe mencionar especialmente que se consideran conjuntamente los ingresos y egresos de divisas. Paralelamente ha aumentado también el número de instrumentos aplicados que directa o indirectamente benefician a las exportaciones industriales como surge claramente en el cuadro 44.

Para facilitar la comprensión del significado de los efectos de las diferentes medidas, se las puede clasificar de acuerdo con el siguiente esquema:

- a) Incentivos básicos
- b) Incentivos concurrentes
- c) Incentivos complementarios

Se cree que esta clasificación es preferible, conforme al criterio adoptado, a otras que tienen en cuenta, por ejemplo, los rubros afectados o beneficiados (ingresos brutos, costos y beneficio).<sup>7/</sup>

Se consideran básicas las disposiciones que tienen por objeto primordial el aumento de las exportaciones y que por ende tienen como consecuencia una modificación significativa del ingreso percibido por los exportadores.

Se entienden por concurrentes los ordenamientos legales cuyo propósito fundamental no consiste en el fomento de las exportaciones industriales sino en otros objetivos como por ejemplo, estimular la creación de nuevas industrias. Aquí, prima facie, el efecto para el exportador es menor.

Finalmente, existen otros beneficios en que el objetivo no es la exportación de productos industriales per se, sino que son complementarias tales

<sup>7/</sup> Cf. Luc de Wulf, Fiscal Incentives for Industrial Exports in Developing Countries, IMF, enero 30, 1976.

Cuadro 44

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

Instrumentos	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
<u>Arancelarios</u>											
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
<u>Fiscales</u>											
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 44 (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
<u>Financieros</u>											
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 (COMESSEC)						X	X	X	X	X	X
Fondo Nacional para el Fomento de Artesanías	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Cuadro 44 (Conclusión)

Instrumentos	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
<u>Asistencia técnica</u>											
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 Instituto 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
<u>Tarifas</u>											
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 producen para abastecer a las zonas fronterizas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
<u>Otros</u>											
Ley para promover la inversión mexicana y regular la extranjera									X	X	X
<u>Nota:</u> X = En vigor; R = reformas; * abrogado.											

Cuadro 44 (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
<u>Financieros</u>											
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
Campaña 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

Cuadro 44 (Conclusión)

Instrumentos	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
<u>Asistencia técnica</u>											
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 Instituto 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
<u>Tarifas</u>											
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
<u>Otros</u>											
Ley para promover la inversión mexicana y regular la extranjera									X	X	X
Nota: X = En vigor; R = reformas; * abrogado.											

como la obtención de préstamos o la venta externa a través de empresas intermediarias. Aquí también cabe pensar a priori que, el efecto no es de gran significación.

Para comprender cabalmente el efecto posible de una medida de estímulo es preciso pensar en las alternativas que se presentan al industrial frente a la opción de exportar. Normalmente parece que el otro modo de emplear sus recursos consiste en la producción para el mercado interno. De esta manera la comparación que debería efectuar el empresario sería la de la protección efectiva para las ventas internas y el subsidio efectivo resultante de la exportación. 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. Por supuesto 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 lo relevante sería la relación entre ingreso y costo marginales, incluyendo el ingreso representado por el incentivo fiscal. Es posible también que no se haya aprovechado el margen que da la protección efectiva que en consecuencia dejaría de ser relevante. Por supuesto en el cálculo de la protección o subsidio efectivo desempeña un papel crucial el tipo de cambio aplicado.

Por su parte, se deberá tener presente la posibilidad real de poder colocar productos en el exterior que está condicionada, entre otros factores, por el precio prevaleciente en los mercados del exterior y el precio a que pueden ofrecer sus productos los exportadores mexicanos.

En la medida en que las exportaciones industriales dependen de las condiciones 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 una sobrevaluación del peso superior al 20% con respecto al dólar estadounidense.<sup>8/</sup> Puede estimarse que dicha sobrevalorización es superior en el momento presente. Si bien el subsidio implícito en la devolución del

8/ 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.

impuesto, tasas preferenciales de interés, etc., compensa en parte el efecto indicado, es preciso tener presente que a medida que se amplía la brecha determinada por 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 evolución mencionada del tipo de cambio, pero teniendo en cuenta las limitaciones derivadas de las disposiciones del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). En ese sentido, se ha señalado, por un número considerable de empresas, el mayor impacto de los CEDIS frente al aumento de los costos internos.

Podría ser distinto el caso de una empresa extranjera que podría iniciar producción para la exportación en distintos países; en este caso, la comparación se haría seguramente a base de tasas alternativas de beneficio y a otras consideraciones de estrategia global en cuya determinación el subsidio a la exportación en cada país no necesariamente es un factor relevante, si se excluyen los "paraísos" fiscales. En varias entrevistas realizadas se confirmó la existencia de una estrategia global, como es el caso de empresas de las ramas alimenticias, químicas, metalmecánicas y de productos no metálicos. Por otra parte ha predominado, en general, la producción con miras al mercado interno en el caso de las empresas transnacionales. En estos casos pueden presentarse condiciones derivadas del manejo interno de la empresa que limitan, en consecuencia, la aplicabilidad del esquema comentado, en especial cuando parte del flujo de bienes tiene carácter de comercio intrafirma.<sup>9/</sup>

Finalmente, debe considerarse la situación competitiva de la industria, ya no frente a la colocación en el mercado interno, sino en relación a productos provenientes de otros países.

<sup>9/</sup> Cf. Eleazar Cota Izaguirre, "Fiscalización de las empresas multinacionales: El caso de México", Revista Difusión Fiscal, julio de 1975, p. 10.

## 2. Incentivos fiscales

### a) Disposiciones básicas

1) El subsidio triple. El primer antecedente de estímulos que propendían primordialmente al fomento de las exportaciones industriales data del año 1961.<sup>10/</sup>

Desde el punto de vista jurídico formal dichos estímulos pertenecen a la categoría de "subsidiros virtuales". Su aplicación práctica es la siguiente: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autoriza un pago a favor del contribuyente para compensar total o parcialmente la erogación que dicho contribuyente debe realizar.

La diferencia entre la exención fiscal y el subsidio virtual --según el derecho mexicano-- es la siguiente: la primera libera a los causantes de la obligación de pagar impuestos de acuerdo con una ley; en cambio, el subsidio virtual tiene la naturaleza de un convenio, mediante el cual el fisco paga por cuenta del causante, la totalidad o parte de sus impuestos durante un tiempo limitado, a cambio de que el contribuyente lleve a cabo ciertos actos económicos. En el caso de subsidios para exportar productos manufacturados se pagan los impuestos y posteriormente se da el subsidio para compensar futuros impuestos.<sup>11/</sup>

El régimen de subsidio a favor de las exportaciones industriales también llamado Triple creaba los siguientes beneficios:

a) Devolución de la cuota federal (1.8% de las ventas brutas) del impuesto sobre ingresos mercantiles;

b) "Subsidio" sobre los derechos de importación que puede elevarse al 100% de la tarifa aplicable a las materias primas y a los insumos que se utilizan para la elaboración de artículos susceptibles de colocarse fuera del territorio nacional, siempre que dichos bienes no representen más del 20% del costo directo o cuando el grado de elaboración sea superior al 10%;

c) Deducción de los ingresos de la empresa para los efectos del impuesto sobre la renta del incremento en las utilidades atribuible a la

<sup>10/</sup> Existía anteriormente, sin embargo, una consideración especial a las exportaciones industriales en la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y necesarias de 1955 a que se hará referencia posteriormente.

<sup>11/</sup> Cf. Ifigenia M. de Navarrete, Los incentivos fiscales y el desarrollo económico de México, UNAM, México, 1967, pág. 42.

venta de productos industriales en el exterior durante el período de 3 años. Posteriormente este subsidio se reduce gradualmente hasta el 50% de los impuestos que recaen sobre el incremento de las utilidades derivadas de las actividades de exportación.<sup>12/</sup>

ii) Disposiciones relativas a la devolución de impuestos indirectos y en general de importación. Las disposiciones actualmente en vigor tienen su antecedente en un Acuerdo dictado el 15 de marzo de 1971. Cabe señalar que entre los objetivos que se tuvieron en cuenta se mencionan 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 de este modo también los costos para poder competir en el mercado internacional.

Debe destacarse además que en forma expresa se hace mención en los considerandos del primer acuerdo a la coordinación de los estímulos fiscales con otros, con el objeto de abordar simultáneamente todos los aspectos de la exportación.

En virtud de las disposiciones del Acuerdo del 15 de marzo de 1971 se determinó la devolución a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público "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, en principio, a diferencia del sistema anterior, 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.<sup>13/</sup>

A fin de poder acogerse a los beneficios de la devolución de impuestos establecida por este Acuerdo se utiliza el concepto de "grado de manufactura nacional". Interpretando las disposiciones que especifican dicho concepto (artículo 10 del Acuerdo mencionado) 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

<sup>12/</sup> CEPAL-NAFINSA, La Política, op. cit., págs. 123/124.

<sup>13/</sup> Cf. Héctor Vásquez Tercero, Manual sobre los nuevos estímulos fiscales a la exportación de manufacturas, Foncerrada y Vasquez, México, Marzo de 1971.

de la integración nacional, en el Acuerdo mencionado se fijó un límite del 50% como mínimo para el grado de integración (llamado "grado de manufactura" en el mencionado Acuerdo) y se estableció que para un porcentaje del 50% al 59% la devolución de impuestos indirectos era del 50% y del 60% de grado de manufactura en adelante correspondía al 100% de impuestos indirectos.

El Artículo 3o. del Acuerdo mencionado, dispone que la Dirección General de Estudios Hacendarios y Asuntos Internacionales deberá establecer, por ramas industriales, el porcentaje de devolución que le corresponda en función de los impuestos indirectos que se hubieran pagado. Hay que tener presente que el impuesto a los ingresos mercantiles --que es evidentemente el más importante de los impuestos indirectos que corresponde devolver-- es de etapas múltiples o en cascada por lo que los estudios que debe practicar en cada caso la Dirección de Estudios Hacendarios se hace a base de un promedio de ramas industriales. Los posibles desvíos que puedan producirse a base del promedio dependerán por una parte, de impuestos específicos que puede corresponder a determinadas producciones dentro de la rama y de distintas modalidades de comercialización y producción, dado, como ya se señaló, las características del impuesto a los ingresos mercantiles.

En efecto, resulta prácticamente imposible, en esta clase de gravámenes, determinar exactamente el monto del impuesto incorporado; de esta manera en la práctica se asignan en general algunas pocas tasas para determinar la devolución de impuestos para las distintas industrias aun cuando dichas tasas no corresponden exactamente a lo abonado. Desde el punto de vista de una aplicación simple y directa del principio de destino, la imposición a las ventas mediante un gravamen al valor agregado sería preferible, pero como es obvio en esta decisión habrían de influir otros factores.<sup>14/</sup>

Los estudios que en cada caso practica la Dirección General de Estudios Hacendarios se basan en los impuestos indirectos efectivamente abonados. En virtud de las últimas modificaciones a que se hará referencia

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

/posteriormente

posteriormente, y teniendo en cuenta lo comentado en lo que respecta al grado de manufactura, etc., actualmente corresponde una devolución efectiva del 11%, 7% y 5% sobre el precio de venta. Esta sólo corresponde a los impuestos indirectos, excluyendo el impuesto general de importación. Las distintas tasas de devolución se justifican fundamentalmente porque el monto de los impuestos indirectos que grava un producto está en función directa del grado de manufactura nacional.<sup>15/</sup> En consecuencia, en algunos casos se concedieron tasas de devolución superiores al 11%, alcanzando una máxima del 15%. Sin embargo, los Certificados de Devolución de Impuestos se aplican tanto para los impuestos indirectos como por la devolución del impuesto general de importación causado por los insumos importados, previamente pagados que se incluyan en el artículo exportado (Artículo 5o. del Acuerdo mencionado). Cabe poner de relieve que existe otro régimen al que también pueden acogerse los exportadores y es el de la importación temporal; por esta razón en el Artículo 5o., se agrega que se puede pedir la devolución de los insumos importados cuando no se acoja al régimen de importación temporal.

Para solicitar la devolución del impuesto de importación, el importador deberá previamente haber obtenido el permiso de importación de la Secretaría de Industria y Comercio si la mercadería está sujeta al régimen de permiso previo (Artículo 6). 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 reconocerlo, de acuerdo con el texto del Artículo 7 ya mencionado "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, se tiene en cuenta, fundamentalmente 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

15/ Manual sobre los nuevos estímulos fiscales a la exportación de manufacturas, op. cit., pág. 3.

legal expresa al prohibir la exportación de artículos necesarios para el consumo o la producción nacionales. La estructura del capital de las empresas implicaba la propiedad nacional o extranjera del mismo; sin embargo, en la práctica tampoco rigió este criterio.

De conformidad con el Artículo 9, los Certificados de Devolución de Impuestos que como ya se señaló, se aplican para la devolución tanto de impuestos indirectos como del general de importación, son intransferibles y los derechos que confieren prescribirán en cinco años contados desde la fecha de su expedición. Se ha creado otra limitación en virtud de que en el artículo mencionado se señala que dichos certificados se utilizarán exclusivamente para el pago de impuestos federales no afectos a un fin específico. Entre los impuestos que pueden abonarse con los "CEDIS" figuran no sólo los impuestos que causa la empresa exportadora, sino también otros en los que sólo actúa como retenedora, como son los del 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.<sup>16/</sup> Sin embargo, de acuerdo con disposiciones posteriores, la banca oficial descuenta los CEDIS al exportador que lo desee con un 10% de descuento.<sup>17/</sup>

En el Artículo 11 del Acuerdo mencionado se indica además que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no concederá o limitará los beneficios de este ordenamiento cuando a su juicio los objetivos del mismo se satisfagan mediante otras medidas de índole fiscal destinadas a fomentar la exportación o cuando a través de ésta se obtengan otros beneficios como cuotas de producción, premios u otros similares. 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

16/ Cf. Héctor Hernández Cervantes, "El subsidio como mecanismo de fomento económico", Revista Difusión Fiscal, septiembre de 1975, pág. 26.

17/ Cinco años de comercio exterior, 1971-1975, op. cit.

que se comenta (por ejemplo, reducciones del impuesto a la renta). En otras palabras el Artículo 11 facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a conceder beneficios adicionales a la de industrias nuevas y necesarias siempre y cuando no se trataba de un mismo tributo. Además se tiene en mente en todos los casos la posibilidad efectiva de poder exportar teniendo en cuenta costos de fabricación y precios internacionales lo que limitaba la aplicación de ventajas adicionales ya que el acuerdo menciona que "la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no concederá.... cuando a su juicio los objetivos del mismo.... se satisfagan mediante otras medidas".

En el Artículo 12 se establece que si el artículo a exportar se encuentra gravado en la tarifa del impuesto general de exportación no se otorgarán los beneficios a que se refiere este acuerdo. En principio esta disposición resulta fácilmente comprensible ya que fundamentalmente los artículos que todavía se encuentran gravados por el mencionado impuesto son los de muy poca elaboración por lo que no corresponderían los presentes beneficios que se aplican a productos ya manufacturados.

En virtud del acuerdo mencionado en el Artículo 15 se establece que "podrían modificarse los requisitos mencionados en los artículos anteriores en aquellos casos en que a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se contribuya sustancialmente a aumentar las exportaciones". De conformidad con esta disposición, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá conceder los beneficios del acuerdo que se comenta aun en el caso de tratarse de productos con un grado de elaboración inferior a 10%, concepto al que se hará referencia más adelante.

Posteriormente el Acuerdo mencionado fue modificado en virtud de otro posterior del 26 de agosto de 1975. Entre las modificaciones cabe mencionar en primer lugar que, el así llamado "grado de manufactura nacional" que se había establecido como mínimo, fue reducido al 40% frente al 50% que existía anteriormente; de esta manera la devolución de impuestos indirectos que corresponda es del 50% cuando el grado de manufacturas nacional es de 40% a 49%, dicha devolución es del 63% cuando el grado de manufactura nacional es del 50% al 59% y del 100% cuando el grado de manufactura nacional es del 60% o más. De este modo resultan en la

/práctica

práctica tasas de devolución efectiva (sobre precios de venta) del 11%, 7% y 5.5%. La tabla que se ha establecido o, dicho de otro modo, los distintos coeficientes de devolución de impuestos, representan esencialmente una forma de acercarse al impuesto efectivamente tributado por las empresas y no un estímulo diferencial.

Aparte del así llamado "grado de manufactura nacional" que en virtud de las disposiciones que lo definen corresponde en realidad como ya se ha señalado, al concepto de "integración nacional", en virtud del último acuerdo se ha agregado otro requisito que es el "grado de elaboración". Este concepto resulta claro porque sólo se computa lo que podría interpretarse como un valor agregado ya que de los distintos rubros de costo de 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 de acuerdo con el Artículo 10 del acuerdo último. Para este requisito del grado de elaboración se ha determinado que no debe ser menor del 10%. Este 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 importación y la parte principal del mismo se realice en el extranjero.

De acuerdo con los cálculos efectuados en el estudio citado de la ONUDI, se ha estimado un considerable impacto potencial de los subsidios virtuales (CEDIS) en vigor a partir de 1971. A favor de esta tesis se cita el crecimiento notable de las exportaciones industriales que coincidía con la creciente difusión de los CEDIS, según lo atestigua el notable incremento del número y magnitud de los CEDIS otorgados (véase el cuadro 45), como asimismo el subsidio representado por la menor tasa de interés del crédito de fomento. Sin embargo, no parece del todo convincente, una influencia determinante de estos incentivos si se considera otra afirmación contenida en el mismo estudio de que "el sesgo en contra de las exportaciones frente a las ventas al mercado interno sigue siendo sustancial".<sup>18/</sup> Según las entrevistas llevadas a cabo el acuerdo sería especialmente beneficioso, por ejemplo, para las empresas de la rama textil.

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

Cuadro 45

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 <sup>b/</sup>

**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.

Por otra parte, el hecho de que la protección efectiva a favor de las ventas en el país seguía siendo superior al subsidio efectivo a favor de las exportaciones, no significa tampoco que las modificaciones de este último no hayan influido en el crecimiento de las colocaciones de productos industriales en el exterior, pero tiene que haber sido acompañado de otros factores que fueron el factor básico para los productos: en este orden de cosas debe mencionarse la existencia de capacidad ociosa en varias ramas industriales que conforma uno de los aspectos típicos de la estructura industrial en los países en proceso de desarrollo. A ello se agrega en el caso de México la circunstancia de haberse producido un receso en 1971 y un serio decrecimiento de la actividad económica en 1975. Esta evolución seguramente determinó una mayor propensión de los industriales a ampliar sus ventas en el exterior.

Estos ejemplos demuestran además, que una evaluación de la efectividad de los instrumentos de la política económica sólo puede realizarse a partir de un examen de los condicionantes del mercado mundial y de la oferta nacional.<sup>19/</sup>

iii) Subsidio a la importación de los bienes indicados en el 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 y cuando se destinen

<sup>19/</sup> Se señaló al respecto en un análisis del comercio exterior mexicano en 1975 que "el panorama era mucho más favorable sobre todo en el aspecto de las exportaciones hace un año, ya que inusitadamente surgió una fuerte demanda mundial de los productos mexicanos, la que de la noche a la mañana desapareció. A fines del año, pasado, a raíz de la recesión que estranguló a los Estados Unidos y a otros países industrializados y también a una ausencia negligente de ofertas mexicanas en el exterior, fue que se inició el período de estancamiento de las exportaciones mexicanas". (Informe especial en Expansión, octubre 29 de 1975. Véase, Declaraciones del Lic. Eugenio Clariond Reyes, Presidente de la Asociación Nacional para el Fomento de las Exportaciones Mexicanas (ANAFEM): "Es práctica corriente invertir sólo para satisfacer requerimientos del mercado interno, ocupándose de las ventas al exterior sólo cuando se cuenta con capacidad ociosa y siempre de manera esporádica". Véanse también otros comentarios al respecto (pág. 11 y siguientes).

a su vez a la producción de bienes de capital; aquí se hará referencia solamente al primer caso. En el Acuerdo se indica que la mencionada franquicia se otorgará únicamente cuando el solicitante demuestra que los bienes a importar no se producen en el país o que los producidos en él no reúnen las características requeridas. Para obtener la franquicia, la Secretaría, por conducto de la Dirección General de Promoción y Asuntos Internacionales, 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 a realizar con los bienes a importar o, en su caso, programa de producción de bienes de capital.<sup>20/</sup>

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 mismo Acuerdo establece. Según el texto de la ley, se establece el requisito que 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.

El requisito establecido para las exportaciones es de carácter incremental, es decir se deben aumentar las exportaciones en 3 o 4 veces según el caso como mínimo para poder obtener los beneficios de la ley que se comenta. Se señala como valor mínimo del cuádruple de las divisas en el caso de maquinarias o del triple en el otro caso. La condición comentada

<sup>20/</sup> 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 que --entre otros efectos-- desalentaba la producción de bienes de capital en México; subsistente 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.

aparentemente exige una rotación bastante rápida del capital a través de las ventas al exterior. Con todo se señaló al respecto que las disposiciones respectivas fueron consultadas en CANACINTRA y grupos industriales que las acogieron favorablemente.<sup>21/</sup>

Aun cuando en principio la importación de los bienes de capital sólo procede cuando éstos no se producen en el país, se ha señalado que esta medida puede entrar en conflicto con otro componente del conjunto de acciones introducidas para aliviar la situación del balance de pagos que es el de incentivar la producción nacional de bienes de capital.<sup>22/</sup>

iv) Operaciones temporales de importación. Como se ha visto anteriormente el industrial puede obtener la devolución de los impuestos a la importación abonados si cumple con los requisitos en cuanto a integración nacional, grado de elaboración, etc. En lugar de dicha vía, puede optar por la importación temporal. Se entiende que esta alternativa es preferible cuando hay seguridad con respecto a la exportación a realizar.<sup>23/</sup>

El régimen actualmente en vigor se basa en un acuerdo promulgado durante el año 1975. Para gozar de estos beneficios de la importación temporal de conformidad con dicho acuerdo, sólo se exige el 20% de integración nacional. (Su determinación es igual a la que se aplica para la devolución de impuesto.) Este grado de integración ha sido reducido en el 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.

<sup>21/</sup> Númerica, No. 12, pág. 14.

<sup>22/</sup> Consejo Interamericano Económico y Social CEPCLIES. OEA/Ser.H./XIV, noviembre de 1975. Situación, principales problemas y perspectivas de desarrollo de México, pág. 92.

<sup>23/</sup> Cf. Héctor Vásquez Tercero, Devolución de impuestos, pág. 2.

Los requisitos exigidos son en general, iguales a los que rigen para la devolución de impuestos. Así de acuerdo con el Artículo 20 se indica que la autorización de las operaciones temporales estará sujeta al estudio y opinión previa de la Dirección General de Estudios Hacendarios, la cual considerará para ello 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.

Actualmente el plazo de permanencia en el país de los insumos importados temporalmente es de un año, susceptible de prorrogarse por un año más.

b) Incentivos concurrentes:

Dentro de este grupo destacan los incentivos que tienen por objetivo fundamental el desarrollo industrial en sí.

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-- aquí sólo se hará referencia a la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias que estuvo en vigor desde 1955 hasta su abrogación en 1975.<sup>24/</sup> Las franquicias establecidas en virtud de dicha ley se aplicaban a las industrias que fueran clasificadas como "nuevas" o "necesarias", las que a su vez se dividían en "básicas", "semibásicas" o "secundarias", criterios éstos últimos que servían para delimitar la duración de las franquicias.<sup>25/</sup>

Desde el punto de vista que interesa destaca que se consideraba industria necesaria para la economía general del país, la que para poder exportar sus productos terminados o semiterminados --con un grado de elaboración nacional no menor del 60% del costo directo de producción-- les sea indispensable obtener alguna o algunas de las siguientes franquicias (artículo 3): i) general de exportación y sus adicionales; ii) del timbre, y iii) sobre ingresos mercantiles.

24/ Cf. Gabriel Zorrilla, "Estímulos fiscales para la industrialización", Revista Difusión Fiscal, diciembre de 1975.

25/ Cf. Artículo 1, Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias.

Asimismo se les podía conceder reducciones del impuesto sobre la renta que llegaban hasta el 40% de su importe.

El plazo que podían alcanzar los beneficios indicados alcanzaba hasta un máximo de 10 años.

Si bien el objetivo fundamental de la ley fue el fomento de industrias --fundamentalmente a través de un proceso de sustitución de importaciones-- se contempló también la exportación de productos manufacturados. Cabe poner de relieve que a pesar de ser pues un objetivo adicional --por eso se ha incluido esta ley bajo este acápite-- los beneficios concedidos podían superar los que se otorgaban mediante incentivos fiscales directamente orientados a promover la exportación a los que se ha hecho referencia en la sección anterior. A ello cabe agregar lo ya indicado con respecto a la posibilidad de de acogerse a beneficios concedidos por más de un ordenamiento legal.

Se ha formulado una serie de críticas a esta ley, señalando que no se tenía en mente el desarrollo regional, 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".<sup>26/</sup> 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 ejercería 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."<sup>27/</sup>

Durante los años 1972 hasta 1975 conjuntamente con la ley anterior se aplicaba también la legislación tendiente a propiciar la descentralización

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

27/ Ibid.

industrial. En efecto, de acuerdo con un decreto del 19 de julio de 1972 (con un antecedente del 23 de noviembre de 1971) se declara de utilidad nacional el establecimiento y ampliación de empresas que el gobierno estime necesario fomentar mediante el otorgamiento de estímulos fiscales.<sup>28/</sup> Entre los distintos objetivos se destaca "aumentar las exportaciones". Es característica esencial de este ordenamiento legal que las recaudaciones fiscales sólo se aplican 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.

Para poder llevar adelante el criterio de la descentralización industrial, se utilizó la división política del Municipio, y a tal fin, la República se dividió en tres zonas: la primera de los municipios altamente poblados industrialmente (Distrito Federal, Estado de México, Monterrey y Guadalajara); la zona 2 que comprende municipios vecinos a la primera zona y la 3, que comprende el resto de los municipios del país. En función de esta división, no se otorga beneficio fiscal alguno a la zona 1, todos los contemplados en el decreto respectivo para la zona 3, e intermedios a la zona 2.

Los impuestos, cuya exención parcial o total puede solicitarse con arreglo a esta ley son: los de importación y sus adicionales sobre maquinaria, equipo, materias primas, partes y refacciones; el impuesto del timbre; percepción federal del impuesto sobre ingresos mercantiles; impuestos especiales que gravan la venta de primera mano (todos los impuestos indicados se eximen en porcentajes que van del 50% al 100%); impuesto sobre la renta que corresponde a las ganancias derivadas de la enajenación de bienes inmuebles del activo fijo de las empresas (reducción del 60% al 100%), y finalmente; en porcentajes del 10% al 40%, el impuesto sobre la renta sobre el ingreso global de las empresas.

<sup>28/</sup> 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.

Los plazos de las franquicias varían de 5 a 10 años en relación con la zona en que se establezcan y la importancia económica nacional o regional de la actividad de que se trate. Se establece como requisito un mínimo de 51% de capital mexicano. Aunque éste no aparece en la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, se viene aplicando desde el inicio de su vigencia; se exige, además, una integración nacional del 60%; que la dirección de la empresa sea de mexicanos, y que en los consejos de administración haya mayoría de mexicanos.<sup>29/</sup>

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.<sup>30/</sup> 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, a partir de una disposición del 23 de diciembre de 1972 se ha concedido un subsidio en fletes ferrocarrileros a favor de los industriales mexicanos. El subsidio equivale al 25% de los fletes ferrocarrileros según concesión discrecional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que excepcionalmente podrá aumentarlo al 50%. En los casos de envíos de mercancías con destino a alguna estación ubicada en puerto marítimo, esta franquicia sólo tendrá aplicación cuando las mercancías salgan del país, por la vía marítima y que utilicen barcos de nacionalidad mexicana o de bandera extranjera que las empresas nacionales de transporte se hayan visto en la necesidad de rentar temporalmente.<sup>31/</sup>

#### c) Incentivos complementarios

El crecimiento de la economía requiere un permanente incremento de la productividad de los factores de producción. Para ello es necesario,

<sup>29/</sup> "El subsidio como mecanismo de fomento económico", Revista Difusión Fiscal, op. cit., pág. 25. Es importante destacar que según el decreto del 23 de noviembre de 1971 los estímulos que se conceden sin perjuicio de las franquicias que están disfrutando o de las que pueden disfrutar las empresas conforme a otras disposiciones de carácter federal.

<sup>30/</sup> "Estímulos fiscales para la industrialización", Revista Difusión Fiscal, op. cit., pág. 11.

<sup>31/</sup> J. de H. y CP, Estímulos fiscales a la exportación y a las ventas fronterizas, 39 edic., México 1973, pág. 39 y siguientes.

muy particularmente avanzar en el campo de la eficiencia industrial. Desde este ángulo, las innovaciones tecnológicas dan lugar a reducciones de costos que permiten expandir el mercado interno y fortalecer la posición competitiva de las exportaciones.<sup>32/</sup> En este sentido la exportación de tecnología propia representa un esfuerzo especialmente digno de estímulo al ir entrando de este modo en el mercado mundial. Al respecto destacan el incentivo existente a favor de las empresas que promuevan la exportación de tecnología y servicios mexicanos. El beneficio que se concede consiste en la devolución de hasta la totalidad de la percepción neta federal de los impuestos indirectos que cubran por sus actividades y que deberán destinar íntegramente los gastos ocasionados por la mismas (Art. 1 del Acuerdo).

Se han fijado ciertas condiciones para acogerse a los beneficios indicados entre las cuales cabe mencionar la que establece que los accionistas sean empresas con mayoría de capital mexicano o personas físicas mexicanas. Se establece además, la obligación de incrementar anualmente el valor global de las exportaciones de tecnología.<sup>33/</sup>

Se destaca la obligación de las empresas comprendidas por el acuerdo de elaborar programas de promoción a presentar 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.<sup>34/</sup>

32/ Cuadernos de la CEPAL, La industrialización latinoamericana en los años sesenta, Santiago, 1975, págs. 43 y 44.

33/ Concretamente el artículo 7 indica lo siguiente: igualmente quedan obligadas a incrementar en 15 % del valor global de las exportaciones hechas por sus socios anualmente respecto al monto global de las exportaciones realizadas durante los 12 meses anteriores a la fecha de su primera exportación. Cuando en un año se supere el incremento establecido, la cantidad excedente se considerará para integrar el incremento que debe obtenerse en el o los años subsecuentes. Cuando se duplique el valor de las exportaciones hechas durante los 12 meses siguientes a la fecha de la primera exportación, los estímulos fiscales a las empresas promotoras les serán otorgados en forma automática, siempre que mantengan como mínimo, el valor exportado en el año inmediato anterior.

34/ 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.

/También

También existen incentivos fiscales a favor de las empresas de comercio exterior. Cabe poner de relieve que las disposiciones correspondientes sientan las bases para que los departamentos de comercialización de las empresas industriales tiendan a integrar consorcios especializados en la etapa de comercialización, mediante el otorgamiento de una devolución de impuestos indirectos.

El incentivo establecido consiste también en la devolución de impuestos indirectos que deberá ser destinada íntegramente a sufragar los gastos ocasionados por sus operaciones de comercio exterior. Esta devolución se eleva al 4% de las exportaciones realizadas por conducto de consorcios de exportación y compañías de servicios.<sup>35/</sup>

Entre las medidas que pueden beneficiar a las exportaciones industriales ha de figurar también la devolución de la percepción neta federal de los impuestos a las empresas navieras correspondientes a sus actividades de transporte.<sup>36/</sup>

### 3. Incentivos crediticios y seguros

#### a) Disposiciones básicas

Al examinar los medios utilizados para llevar a cabo la acción de promoción de las exportaciones industriales en el campo crediticio, se pone en evidencia el surgimiento de un conjunto de instrumentos e instituciones dedicados específicamente al apoyo de las exportaciones. De este modo, parece haber predominado el deseo de buscar un considerable grado de especialización en el manejo de estas operaciones, lo que exigiría en principio la fijación de ciertas reglas operativas para coordinar las funciones que le competen a cada uno.

<sup>35/</sup> Los incentivos correspondientes y su aplicación se analizan con mayor profundidad en el capítulo VI, relativo a la comercialización.

<sup>36/</sup> Se ha fijado la obligación de las empresas de invertir en ampliación o modernización del equipo de transporte, como mínimo el 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), Númerica op. cit., pág. 28.

De todos modos resulta claro que la institución más importante que ha operado en el fomento de las exportaciones industriales mediante el crédito es el FOMEX. Es un fideicomiso del Gobierno Federal administrado por el Banco de México, S.A.; éste, en su carácter de Banco Central cumple con su función de canalizar selectivamente el crédito al promover por medio de este Fondo las exportaciones de manufacturas mexicanas,<sup>37/</sup> a plazos y tasas diferenciales. Dichas tasas pueden observarse en el cuadro 46 debiéndose tener presente que la tasa media de interés bancario en México es actualmente de 12%/13%.

Debe destacarse también, como ya se ha mencionado en la introducción de este capítulo, que se ha otorgado en varias ocasiones una prioridad a este renglón de la política económica. En efecto, cuando desde fines de 1973 y durante 1974 el Banco Central se vio en la necesidad de jerarquizar el crédito para combatir la inflación, los financiamientos para la producción de bienes destinados a la exportación y a la venta a plazos de los mismos quedaron comprendidos en el grupo de créditos prioritarios.

Las distintas instituciones o entidades que operan en el campo crediticio pueden apreciarse en el cuadro 44.

A continuación se hace referencia en forma más detallada al FOMEX, que constituye la principal fuente de financiamiento para las exportaciones de manufacturas.<sup>38/</sup>

En el cuadro 47 puede apreciarse el desenvolvimiento de las operaciones del Fondo en los últimos 10 años. Cabe señalar que esta institución otorga una serie de financiamientos a las distintas modalidades o secuencias en el proceso de exportación de manufacturas. Entre las diferentes operaciones a que se ha hecho referencia, existe en primer lugar el así llamado financiamiento a la preexportación. Los financiamientos a la preexportación consisten fundamentalmente en el suministro a los exportadores de recursos para cubrir sus necesidades de capital de trabajo durante el proceso de producción y almacenaje previo a la venta de sus mercancías. A través del tiempo, este tipo de financiamiento se ha venido adecuando

<sup>37/</sup> Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX), Informe anual de operaciones, 1975, pág. 11.

<sup>38/</sup> Informe anual de operaciones, 1975, op. cit., pág. 1.

## Cuadro 46

## MEXICO: CARACTERISTICAS GENERALES DE LOS CREDITOS

Preexportación

Plazo de amortización: El período de producción de los bienes

Forma de amortización: Única 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 interés: 8% anual pagadero al vencimiento

VentasPlazos 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%<sup>a/</sup>

En créditos de un año a dos 7% - 8.5%<sup>a/</sup>

En créditos de más de dos años 8% - 10.0%<sup>a/</sup>

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.

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

(Millones de pesos)

	<u>Total de la exportación<sup>a/b/</sup></u>		Porcentaje de exportación de manufacturas dentro del total exportado	Total <sup>c/</sup> de la exportación susceptible de apoyo por el FOMEX b/d/	Exportación apoyada por el FOMEX en el financiamiento de ventas	<u>Porcentaje financiado dentro del total de la exportación</u>	
	Mexicana	De manufacturas <sup>c/</sup>				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 1538/68; 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.

mediante la creación de modalidades que simplifican el trámite a la vez que se ajustan mejor a las necesidades de los exportadores. Tal ha sido el caso de los financiamientos sobre la base del monto exportado en el mes anterior a aquel en que se solicita el financiamiento. Dicha modalidad tiene ventajas para quienes exportan regularmente. Una de las características más importantes del financiamiento de preexportación es el alcance del mismo, ya que puede incluso abarcar exportaciones de manufacturas aunque la venta se haya realizado al contado.<sup>39/</sup>

En el cuadro 48 se puede apreciar el aumento de esta clase de créditos otorgados a través del tiempo. Es interesante señalar también que se ha logrado una creciente diversificación de los distintos rubros abarcados por este tipo de financiamiento, lo que demuestra un considerable grado de conocimiento y especialización de esta institución. Los rubros clasificados por grupos de productos se encuentran en el cuadro 49.

El segundo tipo de financiamiento es aquel a las ventas en el exterior. (Véanse los cuadros 50, 51 y 52) Cuando una empresa exportadora de manufacturas o servicios pacta con el importador extranjero o una venta a plazo, el FOMEX financia esa operación entregando al exportador mexicano a través de bancos de depósito o financieras con que operan, el monto de esa venta de inmediato y a interés preferencial.

Durante el último año se benefició también a un número mayor de empresas con la modalidad de financiamiento "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.<sup>40/</sup> 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

<sup>39/</sup> FOMEX, Informe anual de operaciones, 1974, pág. 25.

<sup>40/</sup> Incentives for Industrial Exports, op. cit., pág. 10.

## Cuadro 48

MEXICO: FINANCIAMIENTO A LA PREEXPORTACION, 1966 A 1975

(Millones de pesos)

	<u>Créditos financiados</u>		<u>Créditos liquidados</u>		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 49

## Cuadro 49

## MEXICO: FINANCIAMIENTO A LA PREEXPORACION POR PRODUCTOS, 1975

(Miles de pesos)

	Monto	Porcentaje
<b>Total</b>	<b>1 302 385</b>	<b>100.00</b>
<b>Productos del reino vegetal</b>	<b>15 134</b>	<b>1.16</b>
Frutos comestibles	7 538	
Materias para trenzar	7 596	
<b>Productos de las industrias alimenticias, bebidas y tabaco</b>	<b>120 510</b>	<b>9.25</b>
Azúcares y artículos de confitería	2 621	
Preparados de cereales y harinas	11 737	
Preparados de legumbres	80 065	
Preparados de alimentos diversos	8 215	
Bebidas y líquidos alcohólicos	17 115	
Tabaco	757	
<b>Productos minerales</b>	<b>18 224</b>	<b>1.40</b>
Sal, azufre, yeso, cal	18 224	
<b>Productos de las industrias químicas y conexas</b>	<b>184 138</b>	<b>14.14</b>
Productos químicos inorgánicos	158 529	
Productos químicos orgánicos	439	
Productos farmacéuticos	957	
Abonos	1 757	
Extractos curtientes	1 613	
Aceites esenciales	12 374	
Jabones y ceras	341	
Materias albuminoideas	6 733	
Productos químicos diversos	1 395	
<b>Materias plásticas artificiales, caucho y manufacturas</b>	<b>14 660</b>	<b>1.12</b>
Material plástico artificial	2 973	
Caucho natural o sintético	11 687	
<b>Pieles, cueros, peletería y manufacturas</b>	<b>16 398</b>	<b>1.26</b>
Pieles y cueros	6 803	
Manufacturas de cuero	9 595	
<b>Madera, carbón vegetal, corcho y manufacturas</b>	<b>32 776</b>	<b>2.52</b>
Maderas y carbones vegetales	31 013	
Manufacturas de espartería	1 763	

/(continúa)

Cuadro 49 (Continuación)

	Monto	Porcentaje
Materias utilizadas en la fabricación de papel y sus manufacturas	<u>43 923</u>	3.37
Papel y carbón	4 727	
Artículos de librería	39 196	
Materias textiles y sus manufacturas	<u>250 882</u>	19.26
Seda, borra y borrilla	1 288	
Textiles sintéticos	11 867	
Lanas, pelos y crines	1 547	
Lino y ramio	7 904	
Algodón	152 955	
Textiles metálicos	1 193	
Fibras textiles vegetales	12 140	
Guatas y fieltros	17 202	
Géneros de punto	17 081	
Prendas de vestir tejidas	27 117	
Otros artículos tejidos	588	
Calzado, sombrerería, paraguas, flores artificiales	<u>22 978</u>	1.76
Calzado	21 079	
Plumas y artículos de plumas	1 899	
Manufacturas de piedra, yeso y vidrio	<u>79 497</u>	6.10
Manufacturas de piedra	18 085	
Productos cerámicos	14 482	
Vidrio y sus manufacturas	46 930	
Perlas finas, piedras preciosas, monedas	<u>9 374</u>	0.72
Perlas finas y piedras preciosas	9 374	
Metales comunes y manufacturas	<u>134 948</u>	10.37
Fundición hierro y acero	104 903	
Cobre	8 848	
Níquel	457	
Aluminio	2 323	
Plomo	9 065	
Zinc	5 480	
Herramientas	3 023	
Manufacturas diversas	849	
Máquinas y aparatos, material eléctrico	<u>239 847</u>	18.42
Calderas, máquinas y aparatos	200 384	
Máquinas y aparatos eléctricos	39 463	

/(continúa)

Cuadro 49 (Conclusión)

	Monto	Porcentaje
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 50

MEXICO: FINANCIAMIENTO A LAS VENTAS, 1964 A 1975

(Millones de pesos)

	<u>Créditos financiados</u>		<u>Créditos liquidados</u>		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 51

## MEXICO: FINANCIAMIENTO A LAS VENTAS POR PRODUCTOS, 1975

(Miles de pesos)

	Monto	Porcentaje
<u>Total</u>	<u>5 192 617</u>	<u>100.0</u>
Productos del reino animal	65 385	1.3
Carnes y despojos comestibles	65 170	
Leche y productos lácteos	215	
Productos del reino vegetal	<u>108 625</u>	2.1
Productos de la floricultura	65	
Frutos comestibles	63 179	
Café, té, yerbamate	853	
Productos para la molinería	15 737	
Materias para trenzar	28 791	
Productos de las industrias alimenticias, bebidas y tabaco	<u>223 800</u>	4.3
Preparados de carne de pescado	1 005	
Azúcares y artículos de confitería	831	
Cacao y sus preparados	20 134	
Preparados de cereales y harinas	1 340	
Preparados de legumbres	144 304	
Preparados de alimentos diversos	6 958	
Bebidas y líquidos alcohólicos	39 150	
Tabaco	10 078	
Productos minerales	<u>31 165</u>	0.6
Sal, azufre, yeso, cal	31 165	
Productos de las industrias químicas y conexas	<u>1 900 281</u>	36.6
Productos químicos inorgánicos	1 009 240	
Productos químicos orgánicos	506 618	
Productos farmacéuticos	29 343	
Abonos	99 131	
Extractos curtientes	31 163	
Aceites esenciales	9 476	
Productos químicos metálicos	21 658	
Materias albuminoideas	12 744	
Pólvora y explosivos	3 177	
Productos fotográficos	154 947	
Productos químicos diversos	22 784	

/(continúa)

Cuadro 51 (Conclusión)

	Monto	Porcentaje
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
Muebles y mobiliario	7 843	
Materiales para tallar y moldear	5 830	
Manufacturas de cepillería	1 581	
Juguetería	54 219	
Manufacturas diversas	21 119	
Servicios técnicos y equipo mexicano	14 553	0.3

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

## Cuadro 52

## 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	
<u>Total</u>	<u>5 192 617</u>		<u>384 965</u>	<u>740 703</u>	<u>3 138 131</u>	<u>914 265</u>	<u>14 553</u>
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.

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 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 por parte del FOMEX, sino que 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 intrasferibilidad 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 hubiera, siempre y cuando el uno o el otro fuera un banco o institución pública aceptables 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 se señaló anteriormente, 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 en su mayor parte se han beneficiado empresas de magnitud o que normalmente opera con

/dichas

dichas instituciones. Sin embargo, se recogió la impresión a través de las entrevistas realizadas de que algunas empresas de magnitud importante no utilizaron el mecanismo del FOMEX o lo hicieron muy recientemente por depender fundamentalmente de sus recursos propios. Por otra parte, el FOMEX consciente del limitado acceso a los mecanismos tradicionales de financiamiento bancario a favor de la pequeña y mediana industria ha iniciado en forma experimental el programa de crédito supervisado en el que se ponderan más los méritos del proyecto que las garantías reales.<sup>41/</sup>

Sin embargo, no es necesario, en primera instancia, acudir a las instituciones de crédito intermedias. Se indicó al respecto que las exportaciones pueden acudir directamente a las oficinas del FOMEX para plantear sus problemas y consultas acerca de las modalidades de financiamiento disponibles.<sup>42/</sup>

Dentro de las distintas posibilidades de financiamiento de exportaciones cabe hacer mención en particular a los créditos para la exportación de servicios mexicanos al exterior. En este sentido se tiende a que la exportación de servicios técnicos vaya integrada 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 lo que 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 del exterior entre los cuales cabe mencionar las líneas obtenidas por el Banco Interamericano de Desarrollo y 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.

<sup>41/</sup> Informe anual de operaciones, 1974, op. cit, pág. 12

<sup>42/</sup> "La participación del FOMEX se incrementa", Expansión, op. cit., pág. 89.

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 las empresas de los diferentes Estados miembros, 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 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 que se exige 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.<sup>43/</sup>

Ya se ha mencionado el incremento de las operaciones que ha logrado el FOMEX; en este orden de cosas merece destacarse las campañas de promoción llevadas a cabo por dicha institución tanto entre los exportadores como entre las mismas instituciones de crédito.

También destaca el deseo del FOMEX de sensibilizar a los departamentos de crédito de los bancos para lograr una menor rigidez en el otorgamiento de créditos, en virtud de las características diferentes del crédito para exportación con relación al interno.<sup>44/</sup>

Otro fideicomiso que opera dependiendo del Banco de México es el Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI). Como su nombre lo indica su objetivo es el financiamiento de 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

<sup>43/</sup> FOMEX, México-Grupo Andino-Argentina-Brasil, México 1974, pág. 51.

<sup>44/</sup> Expansión, op. cit., pág. 98.

promueven financiamientos bancarios a largo plazo e inversiones privadas en dos campos igualmente importantes para la economía del país: el de la exportación y el de sustitución competitiva de importaciones.

Como resultado de los enunciados anteriores, a diferencia del FOMEX que fomenta las operaciones corrientes, en este caso el objetivo es el equipamiento industrial, es decir, la inversión que habrán de realizar las empresas. Durante 1975, el Fondo de Equipamiento Industrial recibió cerca de 40 solicitudes para el apoyo crediticio, elaboró 38 estudios de preevaluación y realizó la evaluación técnica, económica y financiera de 18 proyectos. Se autorizó el financiamiento para estos últimos así como para dos ampliaciones de crédito a 3 estudios de factibilidad. Entre dichos apoyos se crearon 8 nuevas empresas y se aprobaron 13 para el mejoramiento de las ya existentes. De este total de 21, 6 son típicamente de exportación y otras 6 son duales, es decir, tienen el doble fin de exportar y sustituir importaciones.

Los beneficios que obtiene el exportador 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 46,) 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.<sup>45/</sup>

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. Por supuesto, es prácticamente imposible cuantificar los otros efectos.

<sup>45/</sup> ONUDI/TC.310, op. cit., pág. 69.

b) Disposiciones concurrentes

Existe 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 su fomento en la medida que tienden a facilitar la financiación del sector industrial que por supuesto puede recurrir a dichas entidades también si destina su producción al mercado externo. Cabe mencionar en especial las siguientes instituciones:

i) El Fondo Nacional de Estudios de Preinversión (FONEP), que procura canalizar las inversiones en proyectos que se localizan en lugares donde se juzgan más favorables las posibilidades de crecimiento. El Fondo ofrece a los inversionistas ayuda financiera y asesoría técnica para la realización de estudios de preinversión, a fin de que los empresarios estén en condiciones de conocer la viabilidad técnica, económica y financiera de sus proyectos, así como la forma de obtener la mejor localización, la tecnología más adecuada y la organización más eficiente, además de otros factores como son las posibilidades del mercado nacional e internacional a corto y largo plazo.

El FONEP fomenta la realización de estos estudios mediante el otorgamiento de créditos por montos desde 25 000 dólares a la tasa de interés de 7% anual sobre saldos y con plazos de amortización entre 3 y 8 años, de acuerdo con el monto del crédito e incluyendo períodos de gracia hasta de 24 meses, según la duración del estudio.

Cabe subrayar que entre los criterios que se tienen en cuenta para la selección de estudios figura la promoción de exportaciones.<sup>46/</sup>

ii) El Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN). Este Fondo se estableció en 1954 y lo maneja la Nacional Financiera en fideicomiso. Conforme a las reglas de operación vigentes quedan comprendidas dentro del concepto de medianas y pequeñas industrias las empresas industriales cuyo capital contable no exceda de 25 millones de pesos ni sea menor de 300 000 pesos, aun cuando en ciertas condiciones especiales pueden concederse crédito a empresas menores.

<sup>46/</sup> Cf. Pedro Galicia Estrada "El Fondo Nacional de Estudios de Preinversión", El mercado de valores, año XXXIV, No. 34, 26 de agosto, 1974. pag. 940.

Las tasas de interés que aplica el FOGAIN varían entre el 10% y el 12% según la zona en que se encuentra la empresa que solicita el crédito.

c) Seguro de crédito de exportación

Esta actividad está dividida entre 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.

Como se ha explicado antes, el FOMEX, a través 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. (COMESSEC), 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. La COMESSEC ha cubierto en 1975 los riesgos de crédito de exportación por montos de aproximadamente 500 millones de pesos mensuales en promedio. Se estimaba que a fines de 1975 podría representar un aumento de 50% en el volumen de operaciones anuales de la empresa aseguradora, lo que a su vez representa un incremento del mismo orden sobre las operaciones de 1974.<sup>47/</sup>

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.

<sup>47/</sup> Expansión, la revista de negocios de México y Centroamérica, octubre 29 de 1975.

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 para el fisco-- y su complejidad en el orden administrativo que a su vez determina demoras y podrá tener otras consecuencias indeseables,<sup>48/</sup> 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.<sup>49/</sup>

Dentro del sistema de controles cuantitativos merece destacarse el sistema de 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 expediente de autorizar la internación de productos del exterior hasta un monto equivalente a las ventas fuera del país, que se comprometieron a realizar los empresarios.<sup>50/</sup> Así, este tipo de vinculaciones se aplicaron a lámparas ornamentales, porcelana, vidrio, juguetes, textiles, vestimenta y fibras sintéticas. La relación fijada es de 1:1, con excepción de los dos primeros rubros en que la relación fue de 1:4.<sup>51/</sup>

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-- que han sido impulsados por la Secretaría de Industria y Comercio 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 de una integración nacional del 40%, los demás requisitos de integración, es decir los que superaban este porcentaje, podían

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

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

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

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

satisfacerse --es decir compensarse-- con exportaciones. En varias ramas, se observa que la aplicación de este instrumento da 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 transferencia de tecnología. En el cuadro 53 puede apreciarse un detalle de los programas de fabricación autorizados y en operación a la fecha de elaborado este informe, como asimismo el valor de las exportaciones en 1975. Cabe destacar la significación de las exportaciones realizadas por la industria automotriz,

Establecido este programa en 1970 las empresas de la industria terminal automotriz deberían compensar gradualmente sus importaciones de partes correspondientes a las cuotas básicas "de producción de vehículos mediante exportaciones de partes automotrices fabricadas en el país".<sup>52/</sup>

Esta compensación debió ser equivalente en 1970 al 5% del valor de las importaciones del año destinadas a la "cuota básica" y de 15% en 1971; el 85% restante debería compensarse mediante porcentajes anuales crecientes que señalaría oportunamente la Secretaría de Industria y Comercio. El porcentaje señalado para 1972 fue de 20%. Con el decreto del 22 de octubre de 1972 la disposición quedó reglamentada así (Artículo 11):<sup>53/</sup> "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:

<u>Año</u>	<u>Proporción (%)</u>
1973	30
1974	40
1975	50
1976	60

<sup>52/</sup> Véase también a este respecto el capítulo III, sección 3 de este estudio.

<sup>53/</sup> Héctor Vásquez Tercero, Una década de política sobre industria automotriz. Bases para una nueva política, Editorial Tecnos, México, 1975, págs. 41/42.

Cuadro 53

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 (%)
	Autori- zados	En ope- ración		
<u>Total</u>	<u>94</u>	<u>73</u>	<u>2.260.6</u>	
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 <sup>b/</sup>	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.

En 1975 la Secretaría de Industria y Comercio fijó las proporciones anuales conforme a las cuales se compensará el 100% del valor de la cuota básica para el año 1979. En casos excepcionales, la Secretaría de Industria y Comercio podrá modificar los plazos y proporciones antes mencionadas, tomando en cuenta el interés nacional y la estructura del capital de las empresas.

Otro elemento de los programas de fabricación está representado por las llamadas "extra-cuotas de producción por exportación". Consiste en la práctica en un premio formado por aumentos de cuotas de producción por las exportaciones de productos automotrices sobre la base de un peso (moneda nacional) de material complementario de importación por cada peso exportado. Esta política se reglamentó de la siguiente manera:<sup>54/</sup>

"Artículo 12. 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 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".

El premio por exportación ha sido el procedimiento más usado para aumentar las cuotas de producción de vehículos por encima de las "cuotas básicas". De este modo, las "extra cuotas" por exportación han representado porcentajes crecientes sobre el total de las cuotas de producción autorizadas; 11.7; 18.1; 30.3; 35.2; 39.0; 43.2 y 48.4, respectivamente para los años de 1969 a 1975.<sup>55/</sup>

En este trabajo se ha puesto el acento en las disposiciones vinculadas directamente con la exportación. Sin embargo, en el complejo régimen de la industria automotriz existen también disposiciones que tienden a estimular una mayor integración nacional como por ejemplo el Artículo 13 del decreto citado.

<sup>54/</sup> Decreto del 22 de octubre de 1972.

<sup>55/</sup> Una década de política sobre industria automotriz, op. cit.

Además del automotriz, otros programas en que se aplica un plan de exportaciones son los siguientes:

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 han efectuado exportaciones ya que la producción se inició el año próximo pasado;

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 sistema electrostático el 25% de su producción;

iii) Fabricación de equipo de ordeño. Con el objeto de impulsar las exportaciones se autorizó a importar una quinta parte de lo que exportaron de equipo complementario, piezas o partes componentes de las salas de ordeño que fabriquen y la cuarta parte de lo que exporten en equipo de ordeño.

El sistema de los programas de fabricación --y en especial el aplicado a la industria automotriz-- ha sido objeto de críticas severas porque se ha puesto en tela de juicio si el resultado alcanzado ha sido positivo o si por el contrario, sólo ha tenido como efecto una salida neta de divisas por los requisitos directos e indirectos de importación que involucran: la aplicación de los coeficientes de integración nacional, se agrega al respecto, sólo consideran los requerimientos directos. Frente a estas observaciones se cree que no es conveniente confundir el principio básico del sistema, por un lado, y su aplicación concreta, por otro. Parece muy conveniente la fijación de cuotas obligatorias de exportaciones industriales y relacionarlas con las importaciones a demandar. Es particularmente en el caso de empresas transnacionales, en el cual esta clase de instrumentos son, en términos generales, más eficientes que los instrumentos 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 proceda a determinar las necesidades de importación en forma

/más completa

más completa a fin de lograr una mayor integración vertical de la industria y se adopten otras medidas con igual propósito (por ejemplo, limitación mayor de los modelos a fabricar).

En los últimos 12 meses aproximadamente se han ido ampliando los programas de fabricación de manera tal que prácticamente todas las empresas que debieron solicitar licencias de importación se incorporan también al sistema de los programas de fabricación, con una parte de sus ventas destinadas al mercado externo.

En la medida que la situación particular de México --frontera extensa con los Estados Unidos-- hace difícil la aplicación del instrumento de los aranceles (como un ejemplo puede indicarse la posibilidad de los productos estadounidenses al penetrar mediante ventas de segunda mano, artículos de calidades diferentes, etc.), un principio de simetría, hace también más difícil la utilización exclusiva de incentivos; así desde el punto de vista fiscal falta la contrapartida que permite financiarlos. A ello se agrega el hecho de que la protección efectiva es mayor a la que resulta 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 que su implementación 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 todo el sector industrial, 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

### Disposiciones complementarias

Entre las instituciones que tienen atribuciones en materia de fomento de las exportaciones y cuya acción no puede ubicarse en términos generales dentro de los instrumentos anteriores se destaca el Instituto Mexicano de

Comercio Exterior. El Instituto tiene una gama de servicio 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 el objetivo de encauzarlas hacia la exportación. Esta labor se realiza a través de las representaciones estatales (del IMCE) en toda la República 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,<sup>56/</sup> cabe hacer mención de los servicios que el Instituto ofrece en materia de diseño y coordinación de transportes, y en apoyo al exportador para que obtenga las facilidades que el gobierno federal ofrece en materia fiscal, financiera y administrativa.<sup>57/</sup>

#### 6. Observaciones generales

A través de los comentarios anteriores se ha podido apreciar que existe un considerable número de 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",<sup>58/</sup> y en especial la coordinación de las funciones ejecutivas.<sup>59/</sup>

<sup>56/</sup> Véase el capítulo VI de este trabajo.

<sup>57/</sup> 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.

<sup>58/</sup> Cf. Expansión, op. cit. del 29 de octubre de 1975 "se ha 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).

<sup>59/</sup> 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.

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 por hacerlo.<sup>60/</sup>

Desde este punto de vista cabe insistir en las siguientes medidas:

a) Hacer más asiduo el contacto directo con las empresas, especialmente las pequeñas y medianas como lo ha iniciado ya el IMCE a fin de hacerles conocer las disposiciones existentes que tienden a favorecer las exportaciones, e ir formando una conciencia exportadora;

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

c) Los incentivos y 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 es 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 metalmeccánica 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 el orden de la política crediticia deben 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

<sup>60/</sup> Cf. declaraciones del Lic. Armando Dirlain, Presidente de la Asociación Industrial Vallejo en la revista Expansión, op. cit., págs. 11 y ss.

las etapas de una exportación incipiente-- de ir despertando al interés por el mercado exterior.

Las consideraciones anteriores no significan que exista necesariamente una contradicción entre las ventas al mercado interno, y las exportaciones; así, de existir un extenso mercado doméstico se facilita la exportación de bienes producidos con rendimientos crecientes de escala; a su vez, un avance creciente en la aplicación tecnológica promoverá la producción y luego la exportación de bienes de producción; las innovaciones tecnológicas al conducir a la fabricación de productos nuevos otorga una ventaja a la exportación.<sup>61/</sup> Existe, 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 tiene que 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 consiste en la disponibilidad de un programa para las exportaciones. Es evidente que tal programación sólo resultará adecuada si forma parte de una planeación general para la industria, más aún si se tienen en cuenta los factores estructurales señalados anteriormente.

<sup>61/</sup> 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.

V. ACUERDOS DE COMERCIO SUSCRITOS POR MÉXICO Y POLÍTICAS  
DE COMERCIO EXTERIOR DE LOS PRINCIPALES  
PAÍSES INDUSTRIALIZADOS

1. Aspectos generales

Este capítulo tiene por objeto describir los principales acuerdos internacionales vistos desde el prisma de sus efectos en el flujo de exportación de manufacturas de México. El tema se aborda en dos secciones. La primera versa sobre los acuerdos de comercio exterior suscritos por México, tanto en forma bilateral como multilateral. La segunda se refiere a las políticas de comercio exterior de los países industrializados, con especial referencia al Sistema Generalizado de Preferencias, a la ley de Comercio Exterior de Estados Unidos, así como a las preferencias comerciales especiales concedidas por la Comunidad Económica Europea.

2. Acuerdos de comercio suscritos por México

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 bajo la cual poco o ningún interés podría tener la reglamentación del comercio exterior por la vía de acuerdos bilaterales o multilaterales con otros países. Por otra parte, tampoco por el lado de las exportaciones parece haber existido mayor interés en impulsarlas a través de tales convenios comerciales, debido en lo fundamental a la vecindad con el mercado de los Estados Unidos, el cual absorbía una proporción significativa de las exportaciones mexicanas. De aquí se explica que hasta hace no mucho tiempo México haya permanecido 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 Brasil (1931), Estados Unidos

(1943) y Canadá (1947), habiéndose abstenido asimismo 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 conflagración bélica 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 y algunos centroamericanos, entre otros. Por el contrario, durante la década de 1960 la atención principal de la política de comercio del país parece haberse volcado sobre 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 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 internacionales 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 54.)

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).

Cuadro 54

MEXICO: CONVENIOS COMERCIALES BILATERALES EN VIGOR, POR DECADAS, 1930 A 1970

1930	1940	1950	1960	1970
Brasil (1931)	Canadá (1947)	Costa Rica (1950) El Salvador (1952)	ALALC (1960)	Jamaica (1975)
		Francia (1954) Italia (1952) Bélgica-Luxemburgo (1953) Holanda (1952) Suiza (1951)	Grecia (1964) Polonia (1963) Egipto (1966) Corea (1969) India (1962)	CEE (1975) CAME (1975) Japón (1970)
		Yugoslavia (1953) Israel (1952)		República Democrática Alemana (1974) China Popular (1973) Hungria (1975) Checoslovaquia (1974) Rumania (1974) URSS (1973)

Fuente: Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE).

a) Con la Comunidad Económica Europea

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.

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 la parte 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 incluidos. 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 otorga o pueda otorgar 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

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 co-inversión 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.

b) 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 diplomáticas 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 se 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-herramienta.

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 en lo esencial 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 los sectores en que puedan establecerse empresas conjuntas, particularmente en materia industrial, agropecuaria, minera y de transporte marítimo.

c) 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 industria de petróleo y artesanías, entre otras.

d) Situación de México en la ALALC

Existen en abundancia diagnósticos y evaluaciones sobre la trayectoria y situación actual de la integración latinoamericana al amparo del Tratado de Montevideo; también hay una extensa literatura sobre los

/beneficios

beneficios reportados a México de su participación en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Por este motivo, no será necesario en esta oportunidad repetir muchas de las apreciaciones sobre el tema, que ya son de conocimiento generalizado.

Para los fines del presente estudio únicamente interesa conocer el aprovechamiento que hubiera efectuado el país en cuanto a los dos instrumentos fundamentales que operan en el marco de la ALALC: desgravación arancelaria negociada bajo el sistema de reciprocidad y tratamiento por productos, por una parte, y los acuerdos de complementación industrial, por la otra.

En lo que se refiere al programa de liberación, es necesario recordar que después de dos rondas de negociaciones en 1962 y 1963 en las cuales se llegó a un total de 7 593 concesiones otorgadas en listas nacionales y 5 622 en listas especiales (con beneficio exclusivo para Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay), este mecanismo registró un virtual estancamiento, principalmente en los últimos años. En efecto, si en 1970 se habían introducido un total de 11 018 concesiones en listas nacionales y 7 195 en listas especiales para 1975, las nuevas rondas de negociaciones sólo añadieron escasas concesiones a listas nacionales y a las listas especiales. El número de concesiones negociadas no es necesariamente el indicador más ilustrativo sobre la evolución del proceso integracionista porque no toma en consideración la importancia del intercambio de los productos implicados ni la magnitud de las respectivas bajas arancelarias. Sin embargo, este guarismo ha sido generalmente utilizado para señalar la eficacia del programa de liberación.

Por lo que hace a la política de negociaciones de México, cabe destacar que, si se toma en cuenta el número de concesiones otorgadas, parece haber prevalecido una actitud más cautelosa por parte del país que en los casos de Brasil y Argentina. En este sentido, para formar su lista 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

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 las necesidades del mercado interno 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 expectativas de comercio significativas; 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.<sup>1/</sup>

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 en parte utiliza 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) costos elevados 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 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.<sup>2/</sup>

<sup>1/</sup> Véase, México y la integración económica de América Latina, op. cit. pág.166.

<sup>2/</sup> Ibid., págs. 172 y ss.

Todo lo anterior ha venido determinando que el mecanismo de la desgravación arancelaria negociada bilateralmente haya perdido importancia, en tanto que han ganado en significación como vehículo de concesiones los acuerdos de complementación industrial. En efecto, durante el Cuarto Período de Sesiones de las Partes Contratantes en 1964 se formularon los objetivos y se establecieron las normas y los procedimientos para los acuerdos de complementación, así como su vinculación con el programa de liberación. Las principales características de estos acuerdos consisten en que se determina en ellos el programa de liberación que regirá para los productos del respectivo sector industrial; que los países de menor desarrollo económico relativo son miembros natos de dichos acuerdos, y que son excepción a la cláusula de la nación más favorecida, en el sentido de que los beneficios o ventajas en ellos convenidos no se extienden a países que no se adhieran expresamente.

Bajo esos lineamientos se han suscrito 20 acuerdos de complementación industrial entre los países de la ALALC, los cuales cubren principalmente los sectores metalmecánicos, químicos y electrónicos (véase el cuadro 55).

e) Acuerdo sobre el comercio de textiles de algodón, lana y fibras sintéticas entre México y los Estados Unidos

Con los objetivos básicos de "conseguir la expansión del comercio, la reducción de los obstáculos a ese comercio y la liberalización progresiva del comercio mundial de productos textiles, y al mismo tiempo asegurar el desarrollo ordenado y equitativo de ese comercio 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", en diciembre de 1973 se suscribió en Ginebra el Acuerdo Relativo al Comercio Internacional de los Textiles, cuya promulgación en México se efectuó el 30 de agosto de 1975. El procedimiento establecido señala que "al aplicar su política comercial en el sector textil, los países participantes tendrán muy en cuenta que, por la aceptación del presente Acuerdo o por su adhesión, están obligados a seguir un método multilateral para buscar soluciones en las dificultades que se planteen en el sector".

Cuadro 55

## MEXICO: ACUERDOS DE COMPLEMENTACION (ALALC)

Campo de aplicación o sector	Países participantes	Suscripciones, ampliaciones o modificaciones	Compatibilidad	Otros
1. Máquinas de estadística y análogos, sistemas electrónicos de procesamiento de datos, etc.	Argentina, Brasil, Chile y Uruguay	Jul. 20, 1962	Ago. 10, 1962	
2. Válvulas electrónicas	Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay	Feb. 18, 1964 Ago. 26, 1971, Chile denuncia el Acuerdo Dic. 27, 1973. Uruguay denunció el Acuerdo	Mar. 19, 1964	
3. Aparatos eléctricos, mecánicos y térmicos de uso doméstico	Brasil y Uruguay	Jun. 2, 1966	Jul. 10., 1966	
4. Industria electrónica y de comunicaciones eléctricas	Brasil y Uruguay	Jun. 2, 1966 (vigencia de 3 años), renovación por un año a partir de Jun. 30, 1969	Jul. 1, 1966	Este acuerdo caducó al no formalizarse su renovación el 30 Junio de 1970
5. Industria química	Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú, Uruguay y Venezuela	Dic. 19, 1967 Dic. 12, 1969	Abril 5, 1968 Marzo 17, 1970	
6. Industria petroquímica	Bolivia, Colombia, Chile y Perú	Jul. 25, 1968	Ago. 29, 1968	
7. Bienes del hogar	Argentina y Uruguay	Ago. 27, 1968	Sept. 24, 1968	
8. Industria del vidrio	Argentina y México	Mar. 7, 1969	Abr. 8, 1969	
9. Equipos de generación, transmisión y distribución de electricidad	Brasil y México	Oct. 6, 1969 Nov. 30, 1970	Nov. 4, 1969 Enero 8, 1971	
10. Máquinas de oficina	Argentina, Brasil y México	Jun. 18, 1970	Jul. 21, 1970	

/(continúa)

Cuadro 55 (Conclusión)

Campo de aplicación o sector	Países participantes	Suscripciones ampliaciones, o modificaciones	Compatibilidad	Otros
11. Máquinas de oficina	Argentina, Brasil y México	Jun.18, 1970	Jul.21, 1970	
12. Industria electrónica y de comunicaciones eléctricas	Brasil y México	Nov.30, 1970 Jun.23, 1972	Ene.8, 1971 Jul.28, 1972	
13. Industria fonográfica	Argentina, Brasil, México, Uruguay y Venezuela	Dic. 4, 1970	Ene.8, 1971	
14. Industria de refrigeración y aire acondicionado y aparatos eléctricos, mecánicos y térmicos de uso doméstico	Brasil y México	Dic. 4, 1970 Dic.10, 1971	Ene. 8, 1971 Ene.14, 1972	
15. Industria químico-farmacéutica	Argentina, Brasil y México	Dic.4, 1970 Dic.10, 1971 Dic.5, 1972	Ene. 8, 1971 Ene.14, 1972 Ene.10, 1973	
16. Industrias químicas derivadas del petróleo	Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela	Dic. 4, 1970 Dic. 10, 1970 Dic.6, 1972 Dic. 7, 1972 (adhesión de Chile) 27 Dic., 1973	Ene.8, 1971 Ene.14, 1972 Ene.10, 1973 Ene.10, 1973 Ene.23, 1974	Las concesiones pactadas están sujetas a plazos de vigencia
17. Industrias de refrigeración, aire acondicionado y aparatos eléctricos, mecánicos y térmicos de uso doméstico	Argentina y Brasil	Dic.20, 1971	Ene.14, 1972	
18. Industria fotográfica	Argentina, Brasil, México y Uruguay	Abr. 20, 1972 Dic. 8, 1972	May.31, 1972 Ene.12, 1973	
19. Industria electrónica y de comunicaciones eléctricas	Argentina, Brasil México y Uruguay	Jul. 7, 1972	Ago. 11, 1972	
20. Industria de materias colorantes y pigmentos	Argentina, Brasil Chile y México	Dic. 28, 1972	Ene.10, 1973	Las concesiones pactadas están sujetas a plazos de vigencia
21. Industria química	Argentina, Chile, México y Uruguay	Dic. 1975	Feb. 1976	

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 interior 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 en mayo de 1975 un acuerdo bilateral sobre textiles con los Estados Unidos, cuya vigencia se extiende por tres años a partir del 1 de mayo de 1975. 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 mayor que en el convenio anterior. En virtud del nuevo Acuerdo, México deberá limitar sus exportaciones de manufacturas textiles al mercado norteamericano durante los tres años de su vigencia a un total del equivalente de 330 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 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

<u>Año</u>	<u>Millones de yardas</u> <u>cuadradas</u>
Primero	66
Segundo	73
Tercero	94

Grupo II. Telas de algodón, de fibras artificiales y sintéticas y de lana

Primero	48
Segundo	31
Tercero	105

Grupo III. Confecciones de algodón, de fibras artificiales y sintéticas y de lana

Primero	105
Segundo	124
Tercero	156

/Además

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, debiéndose negociar posteriormente los incrementos correspondientes al segundo y tercer año. 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 56.)

## Cuadro 56

ACUERDO SOBRE EL COMERCIO DE TEXTILES DE ALGODON, LANA Y  
FIBRAS SINTETICAS ENTRE MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS

Categoría	Descripción	Límite específico (yardas <sup>2</sup> )
<u>Categorías con límite específico</u>		
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
<u>Categorías con nivel de consulta</u>		
15	Popelinas y similares	2 000 000
24	Telas no especificadas, de hilos preteñidos, 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

/(continúa)

Cuadro 56 (Continuación)

Categoría	Descripción	Límite específico (yardas <sup>2</sup> )
<u>Categorías con nivel de consulta (Continuación)</u>		
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
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

/(continúa)

Cuadro 56 (Conclusión)

Categoría	Descripción	Límite específico (yardas <sup>2</sup> )
<u>Categorías con nivel de consulta (Conclusión)</u>		
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

### 3. Políticas de comercio exterior de los principales países compradores de manufacturas mexicanas

#### a) Sistema General de Preferencias

En ocasión del segundo período de sesiones de la UNCTAD, celebrado en 1963 en Nueva Delhi, y mediante la resolución 21 (II), se alcanzó acuerdo unánime en el sentido de establecer un sistema generalizado de preferencias, no discriminatorio y sin reciprocidad, que los países desarrollados otorgarían a los en desarrollo, para facilitar su comercio internacional de manufacturas y semimanufacturas, de modo que se incrementen sus ingresos de exportación, se promueva su industrialización y se acelere su ritmo de crecimiento económico. La Comunidad Económica Europea fue el primer grupo de países desarrollados que puso en vigor su esquema de preferencias a mediados de 1971, a lo cual se sumaron paulatinamente otros países. Por último, con la aprobación de la Ley de Comercio de los Estados Unidos a fines de 1974 se puso en vigencia también el esquema de preferencias de ese país, habiendo cumplido así formalmente todos los países desarrollados con el compromiso asumido en Nueva Delhi.

"La experiencia de los años en que estuvieron en vigencia esquemas del Sistema Generalizado de Preferencias permite señalar algunas de sus principales limitaciones y las modificaciones que serían necesarias a fin de que el sistema constituya un instrumento realmente eficaz para la expansión de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo. Las modificaciones que es imperativo considerar para mejorar los esquemas comprenden la necesidad de incluir en las preferencias numerosos productos sujetos a los derechos aduaneros, especialmente productos agropecuarios elaborados; la eliminación de los sistemas de cuotas; la adopción de principios y normas para el recurso a las cláusulas de salvaguardia; la armonización de los esquemas de preferencias de diferentes países; la adopción de criterios más flexibles en cuanto a normas de origen; la simplificación de los trámites administrativos para usar las preferencias; la extensión del tratamiento preferencial sin reciprocidad al campo de

/las restricciones

las restricciones no arancelarias y el establecimiento del régimen de la consulta previa cuando, por razones de fuerza mayor, sea necesario limitar la aplicación del sistema y la adopción de otras medidas complementarias destinadas no sólo al mejor aprovechamiento de los distintos esquemas, sino a la institucionalización del Sistema Generalizado de Preferencias sobre una base multilateral firme y conocida.<sup>3/</sup>

El sistema de preferencias norteamericano abarca un total de 2 724 artículos agrícolas e industriales, de los cuales México exportó 950 por valor de 1 076 millones de dólares a los Estados Unidos en 1974. En virtud de que el sistema norteamericano prevé el retiro de los beneficios del sistema 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, siendo los principales productos: 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.

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 de lo anterior, los exportadores mexicanos pueden confrontar 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 mexicanas de los productos excluidos tienen gravámenes arancelarios menores de 5%.

3/ Véase CEPAL, Evaluación de Chaguaramas, resolución 347 (XVI), 1975.

Por su parte, la Comunidad Económica Europea y el Japón implantaron a mediados de 1971 sus respectivos esquemas de preferencias, los cuales han beneficiado a las exportaciones mexicanas de algunos productos. En efecto, en las exportaciones a la Comunidad Económica Europea han gozado de preferencia arancelaria productos como miel de abeja, jugos de frutas, manteca de cacao, ácido fosfórico, óxido de plomo, hormonas naturales o sintéticas, brea o colofonia, telas de algodón de tejido liso, hilazas o hilos de henequén, motores de explosión o de combustión interna y partes y piezas sueltas y accesorios para automóviles, además de otros artículos de menor significación.

Asimismo, 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.

Es necesario recordar en esta oportunidad, sin embargo, que "los esquemas de la CEE y Japón aplicados hasta ahora, han sido de alcance limitado. Se requiere su profundización y extensión, abarcando una gama más amplia de productos y eliminando las limitaciones que se imponen actualmente. Las negociaciones multilaterales del GATT, al reducir en forma general las barreras al comercio de estos productos en los países industrializados, podrán afectar desfavorablemente los márgenes de preferencia de los países en desarrollo. Es esencial que no sólo se compense esta pérdida de márgenes de preferencia, sino que se incrementen las ventajas a favor de los países en desarrollo.<sup>4/</sup>

También las exportaciones mexicanas a otros países se han beneficiado con los distintos esquemas de preferencias que fueron implantados paulatinamente. Dentro de los productos beneficiados se encuentran: derivados del cacao, especias, ron, aguardientes, tabaco, jugos de frutas y aceites vegetales (Canadá); ópalos tallados, prendas de

<sup>4/</sup> Véase CEPAL: Evaluación de Chaguaramas, resolución 3/7 (XVI).

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 las que se amparan en otros acuerdos de comercio suscritos por México con esos países en los años recientes.

b) Ley de comercio de 1974 de los Estados Unidos

El 20 de diciembre de 1974, tras casi dos años de debates, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley de comercio de 1974 y el 3 de enero de 1975 el documento legislativo fue firmado por el presidente de dicho país; con ello se dio fin a un largo proceso que significó la primera revisión en 12 años de las leyes fundamentales de Estados Unidos en materia comercial. En su esencia esta ley tiene un sesgo proteccionista y de coerción económica. Se trata de un texto legal de dudosa operatividad, que intenta compaginar dos objetivos: el supuesto deseo de propiciar la expansión del comercio mundial y el propósito de aislar a la economía norteamericana de toda competencia externa. La ley adolece además de un grave defecto: contiene disposiciones que no caben dentro de la legislación comercial porque tratan de usar el comercio para conseguir objetivos puramente políticos. De aquí que la ley hubiera suscitado la inmediata protesta de varios gobiernos de América Latina --entre

/ellos el

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 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 coerción 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."<sup>5/</sup>

c) Las preferencias comerciales especiales de la CEE

Mientras el Sistema Generalizado de Preferencias de la CEE se aplica a todos los países en desarrollo, las preferencias comerciales especiales son otorgadas por la CEE sólo a sus asociados y a ciertos países con los que ha celebrado acuerdos comerciales con miras a una

<sup>5/</sup> Véase CEPAL: Evaluación de Chaguaramas, resolución 347 (XVI).

eventual zona de libre comercio; por consiguiente, pueden distorsionar las condiciones de competencia entre distintos grupos de países en desarrollo. Los países que han negociado acuerdos especiales con la CEE y que gozan de estas preferencias constituyen ya una proporción alta del total de países en desarrollo y componen con los de la CEE un bloque económico de gran envergadura. El grupo incluye los países signatarios de los acuerdos de Yaoundé y Arusha, los de la Comunidad Británica, cinco países africanos que no pertenecen a ninguno de estos grupos y seis países mediterráneos asociados mediante acuerdos individuales (Chipre, Grecia, Malta, Marruecos, Túnez y Turquía). Además de estos países, la CEE ha firmado acuerdos con miras a la formación de una eventual zona de libre comercio con cuatro países más de la zona africana-mediterránea (Egipto, España, Israel y el Líbano), así como con los siete países que forman actualmente la AELL.

El SGP ofrece beneficios limitados hasta el momento, dado que la preferencia se aplica solamente al valor de las importaciones sobre los países en desarrollo en un año base, más un pequeño porcentaje del valor cif de las importaciones de la CEE desde otros orígenes, y además ciertos productos sensibles están sujetos a cuotas individuales por país. En cambio, las preferencias especiales permiten la entrada sin límite de casi todos los productos sujetos a preferencias. La CEE no está obligada a extender estas preferencias especiales a todos los países a los cuales otorga el tratamiento de nación más favorecida, ya que las rebajas arancelarias correspondientes se hacen como etapa del proceso de formación de una zona de libre comercio y por lo tanto se hallan amparadas por las disposiciones del artículo XXIV del GATT sobre uniones aduaneras y zonas de libre comercio. Sin embargo, un número importante de miembros del GATT están en desacuerdo con esta declaración de la CEE.

Las negociaciones entre la CEE y los países interesados se prolongaron desde octubre de 1973 hasta el 28 de febrero de 1975 en que se firmó la convención de Lomé. La convención se concertó por un período inicial de 5 años que termina el 1 de marzo de 1980.

/De acuerdo

De acuerdo con su preámbulo los objetivos de la convención son, entre otros, el de establecer un nuevo modelo de relaciones entre estados desarrollados y estados en desarrollo, compatible con las aspiraciones de la comunidad internacional hacia un orden económico más justo y más equilibrado.

Dada la diferencia entre el nivel de desarrollo económico de la comunidad por una parte y de los países de Africa, Caribe y Pacífico (ACP) por otra, la convención de Lomé es de hecho un sistema preferencial sin reciprocidad en favor de estos últimos. A diferencia de lo que sucede con el sistema general de preferencias, que se limita al sector de los aranceles, el sistema preferencial de la convención abarca los sectores del comercio y la producción así como la asistencia técnica y financiera. Conviene advertir no obstante que los beneficios de la convención de Lomé se aplican tan sólo a 46 países de ACP.

En el campo de la cooperación comercial, los acuerdos en este campo establecen que la Comunidad concederá franquicia arancelaria a todos los productos industriales y primarios de los capítulos 25 a 99 de la NAB y también, por regla general, a todos los productos agrícolas de los capítulos 1 a 24 de la NAB.

Por otra parte, la Comunidad no aplicará a la importación de productos procedentes de los países ACP restricciones cuantitativas ni medidas equivalentes distintas de las que los estados miembros aplican entre ellos.

En materia de reciprocidad, la convención establece únicamente que los países ACP concederán a la comunidad un trato no menos favorable que el régimen de nación más favorecida. Sin embargo, la obligación de conceder a los países de la CEE un trato no menos favorable que el concedido a terceros países no se aplica al comercio o a las relaciones económicas entre los países ACP o entre uno o más países ACP y otros países en desarrollo a los que se les podría aplicar el trato más favorable. Esta disposición es importante porque establece una base favorable para la intensificación de la cooperación económica entre países en desarrollo.

/Por último

Por último, la convención tiene medidas concretas para ayudar a los países ACP a obtener el máximo beneficio de los acuerdos comerciales descritos anteriormente. Entre las actividades de promoción comercial figuran la creación o el fortalecimiento de órganos de enlace para el desarrollo del comercio exterior de los países ACP, la formación de técnicos en promoción comercial, la participación de los países ACP en exposiciones y ferias, la mejora de la cooperación entre los comerciantes de la comunidad y los de los países ACP, estudios de comercialización y difusión de información comercial en los países de la comunidad y en los países ACP.

Para poder apreciar el significado de los regímenes de preferencia especiales conviene tener presentes las características de las relaciones comerciales entre América Latina y la CEE y entre ésta y sus asociados, las cuales se examinan más adelante. Entre los años 1970-1972 la CEE absorbió un promedio anual de 27% de las exportaciones totales de América Latina, pero ésta no tiene la misma importancia como mercado de la CEE, dado que en los mismos años la región no absorbió más del 7% de las exportaciones de la Comunidad (excluidas las exportaciones intra-comunitarias). En el mismo período, América Latina compró 11% de las de los Estados Unidos. Otro elemento relevante es el hecho de que el mercado de la CEE absorbe de los países signatarios de la Convención de Yaoundé y de sus asociados mediterráneos (Chipre, Grecia, Malta, Marruecos, Túnez y Turquía), un porcentaje mucho más alto de sus exportaciones que el señalado para América Latina. En el caso de los primeros llega casi a los tres cuartos.

A mediados de 1973, la secretaría de la CEPAL emprendió un examen de los acuerdos firmados por la CEE con los países signatarios de la Convención de Arusha y de la Segunda Convención de Yaoundé y con Grecia, Turquía, Marruecos, Túnez, Malta, España e Israel, mediante los cuales aquélla ha otorgado preferencias comerciales especiales no extensibles a otros bajo la cláusula de nación más favorecida. Posteriormente, otros dos países mediterráneos han suscrito con la Comunidad acuerdos

/similares

De acuerdo con su preámbulo los objetivos de la convención son, entre otros, el de establecer un nuevo modelo de relaciones entre estados desarrollados y estados en desarrollo, compatible con las aspiraciones de la comunidad internacional hacia un orden económico más justo y más equilibrado.

Dada la diferencia entre el nivel de desarrollo económico de la comunidad por una parte y de los países de Africa, Caribe y Pacífico (ACP) por otra, la convención de Lomé es de hecho un sistema preferencial sin reciprocidad en favor de estos últimos. A diferencia de lo que sucede con el sistema general de preferencias, que se limita al sector de los aranceles, el sistema preferencial de la convención abarca los sectores del comercio y la producción así como la asistencia técnica y financiera. Conviene advertir no obstante que los beneficios de la convención de Lomé se aplican tan sólo a 46 países de ACP.

En el campo de la cooperación comercial, los acuerdos en este campo establecen que la Comunidad concederá franquicia arancelaria a todos los productos industriales y primarios de los capítulos 25 a 99 de la NAB y también, por regla general, a todos los productos agrícolas de los capítulos 1 a 24 de la NAB.

Por otra parte, la Comunidad no aplicará a la importación de productos procedentes de los países ACP restricciones cuantitativas ni medidas equivalentes distintas de las que los estados miembros aplican entre ellos.

En materia de reciprocidad, la convención establece únicamente que los países ACP concederán a la comunidad un trato no menos favorable que el régimen de nación más favorecida. Sin embargo, la obligación de conceder a los países de la CEE un trato no menos favorable que el concedido a terceros países no se aplica al comercio o a las relaciones económicas entre los países ACP o entre uno o más países ACP y otros países en desarrollo a los que se les podría aplicar el trato más favorable. Esta disposición es importante porque establece una base favorable para la intensificación de la cooperación económica entre países en desarrollo.

/Por último

Por último, la convención tiene medidas concretas para ayudar a los países ACP a obtener el máximo beneficio de los acuerdos comerciales descritos anteriormente. Entre las actividades de promoción comercial figuran la creación o el fortalecimiento de órganos de enlace para el desarrollo del comercio exterior de los países ACP, la formación de técnicos en promoción comercial, la participación de los países ACP en exposiciones y ferias, la mejora de la cooperación entre los comerciantes de la comunidad y los de los países ACP, estudios de comercialización y difusión de información comercial en los países de la comunidad y en los países ACP.

Para poder apreciar el significado de los regímenes de preferencia especiales conviene tener presentes las características de las relaciones comerciales entre América Latina y la CEE y entre ésta y sus asociados, las cuales se examinan más adelante. Entre los años 1970-1972 la CEE absorbió un promedio anual de 27% de las exportaciones totales de América Latina, pero ésta no tiene la misma importancia como mercado de la CEE, dado que en los mismos años la región no absorbió más del 7% de las exportaciones de la Comunidad (excluidas las exportaciones intra-comunitarias). En el mismo período, América Latina compró 11% de las de los Estados Unidos. Otro elemento relevante es el hecho de que el mercado de la CEE absorbe de los países signatarios de la Convención de Yaoundé y de sus asociados mediterráneos (Chipre, Grecia, Malta, Marruecos, Túnez y Turquía), un porcentaje mucho más alto de sus exportaciones que el señalado para América Latina. En el caso de los primeros llega casi a los tres cuartos.

A mediados de 1973, la secretaría de la CEPAL emprendió un examen de los acuerdos firmados por la CEE con los países signatarios de la Convención de Arusha y de la Segunda Convención de Yaoundé y con Grecia, Turquía, Marruecos, Túnez, Malta, España e Israel, mediante los cuales aquélla ha otorgado preferencias comerciales especiales no extensibles a otros bajo la cláusula de nación más favorecida. Posteriormente, otros dos países mediterráneos han suscrito con la Comunidad acuerdos

/similares

similares (Chipre y Líbano) y se espera que en un futuro próximo se agregarán otros. Algunas de las conclusiones a que se llegó en aquel examen son todavía válidas y se resumen a continuación:

i) Son muy escasos los productos de importancia dentro de las exportaciones latinoamericanas que no están sujetos a preferencias especiales otorgadas a un grupo o más de los países vinculados a la CEE;

ii) La intensificación de las ventajas arancelarias y no arancelarias que la CEE extiende a los países asociados y la considerable ampliación del número de países beneficiarios, así como la creación de mecanismos nuevos para promover las importaciones desde tales países asociados, plantean a los países exportadores latinoamericanos amenazas o peligros mayores que los que tuvo que enfrentar hasta ahora en el mercado de la CEE;

iii) Por el lado positivo se ha visto que hasta ahora América Latina ha logrado mantener sus ventas de ciertos productos en mercados de la CEE a pesar de la competencia de los países mediterráneos y africanos, que tienen ventajas de proximidad geográfica y tratamiento preferencial. Esto ha sucedido, por ejemplo, con la carne, el trigo, el pescado, el maíz, otros cereales y los plátanos. Sin embargo, en el caso de productos como las naranjas, otras frutas frescas, los jugos de fruta, las nueces, los aceites vegetales fijos y el algodón en rama, América Latina confronta una competencia bastante dura de parte de países que gozan de preferencias especiales en la CEE.

iv) Las preferencias especiales otorgadas por la Comunidad a países asociados y a los desarrollados de la AELI con los cuales forma una zona de libre comercio, debilitan los efectos de las preferencias que la CEE está otorgando a todos los países en desarrollo mediante el funcionamiento del Sistema Generalizado de Preferencias. Los dos sistemas cubren en general los mismos productos (aun en el caso de los productos comprendidos en los capítulos 1 a 24 de la NAB) y mientras el SGP se aplica solamente hasta un volumen determinado de importaciones de un producto dado, las preferencias especiales permiten en la mayoría de los casos importaciones sin límites.

## 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 de la exportación manufacturera mexicana 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 contenido de este capítulo sólo se refiere naturalmente a aquellos efectos de la política de comercialización que tienen que ver con los instrumentos que están vigentes en esta materia.

Antes de ahondar en el análisis de la operación de los instrumentos mencionados, parece oportuno hacer una consideración acerca del peso relativo y la eficacia de la política de comercialización dentro de la globalidad de la política oficial de promoción de las exportaciones de manufacturas.

/En las

En las políticas que vienen aplicándose a este respecto en otros países de América Latina parece que tienden a tener una incidencia relativa mayor los instrumentos dedicados a la promoción "comercial" --que son del tipo de los contenidos 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 de exportaciones estaría aceptando implícitamente que una vez detectadas las oportunidades de colocación de productos en el exterior, realizada la promoción necesaria 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 realiza en establecimientos medianos y pequeños, en los que inciden adicionalmente, las menores escalas de producción. De aquí que difícilmente medidas de promoción que ponen el acento en los aspectos comerciales, como la mayoría de las aplicadas, hayan podido surtir los efectos esperados en cuanto a una decidida incorporación de estos productos en los flujos de exportación de la región.

En México parece ser que se estaría procurando alcanzar un equilibrio entre las medidas de cuño comercial y las más típicamente orientadas a la producción. 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 dichos consorcios lo relativo a la búsqueda de mercados y, en general, al acopio de comercialización y transporte de sus productos, estaría apuntando en esta dirección.

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, los mencionados consorcios --de los cuales ya se

/constituyeron

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 destinatarios, qué insumos importados se requerirán, y los requisitos financieros y de transporte, entre otros. 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 etapa de producción para ciertas ramas industriales o para determinados conjuntos de productos, en el caso de aquellos consorcios especializados para algunas ramas industriales que existen.

## 2. Modalidades de comercialización

Como ya se dijo, conviene dejar sentado de partida, 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 empresas internacionales. Tales empresas cuentan con sus propios departamentos de comercio exterior. Algunas de ellas han pasado a constituir consorcios de exportación pero han transferido a ellos sólo algunas de las funciones de comercialización que realizan.

En las empresas medianas, pequeñas y artesanales en cambio, es más común que deleguen la función de comercialización a empresas especializadas a las que se hallan o no asociadas. A estas empresas, que disponen de menos recursos que las grandes, 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 especialización. Escapan a este procedimiento, sin embargo, algunas empresas medianas que elaboran productos intermedios para empresas terminales radicadas en el exterior y a las que se hallan vinculadas mediante contratos de abastecimiento.

/Las corrientes

Las corrientes de exportación que se generan mediante la comercialización que realizan las grandes empresas por sí mismas, obedecen a una forma relativamente tradicional de comercialización, es decir, los departamentos de comercio de las mismas 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 que son demandados fundamentalmente en el mercado de los países industrializados. Los sistemas de promoción que realizan estas empresas para colocar estos productos en el exterior pueden revestir la forma de participación en ferias internacionales o en las promovidas por el Instituto de Comercio Exterior. También realizan misiones directas en las que venden sus productos o los ofrecen directamente 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 de operar, salvo las de tipo más general ya mencionadas y aquella que se realiza 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 ascendente de los mismos a contar desde entonces. Con el objeto de reestructurar el funcionamiento de los consorcios y concederles una importancia relativa mayor 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; parece ser, sin embargo que estas últimas medidas y los mayores requerimientos en cuanto a la presentación detallada de los programas de los mismos 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 por lo menos uno que ha dejado de

/operar.

operar. Existen actualmente unos 20 consorcios de exportación registrados y unas 60 empresas de servicio de comercio exterior. Más adelante se explicará la forma de operar y otras características de ambas modalidades de empresas de exportación. Estos 20 consorcios de comercio exterior 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 que se hizo a través de consorcios estaría representando las dos terceras partes de la misma), mostrando un importante crecimiento de 63% sobre el nivel de 4 100 millones de pesos a que ascendieron estas ventas en 1974, y también muy superior al del año de 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 con este tipo de misiones 34 países dando su origen a flujos comerciales nuevos--, hasta otro tipo de acciones más directas.

Entre estas 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. Entre los productos de esa lista se cuentan 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 ella la oferta mexicana, el IMCE cuenta por otra parte, con una red de promoción realizada a través de 29 consejerías comerciales dependientes del Banco de Comercio Exterior que atienden los mercados y la demanda de 47 países. Estas oficinas detectan las

/posibilidades

posibilidades de exportación y realizan promociones comerciales coordinadamente con las 79 embajadas y los 221 consulados que tiene México en el exterior. Dichas consejerías, que cuentan con salas de exhibición para productos mexicanos, efectúan la promoción directa de los productos de exportación que les sean remitidos por los fabricantes nacionales, establecen los mecanismos adecuados para iniciar los contactos comerciales entre exportadores mexicanos e importadores extranjeros, y proporcionan a los fabricantes y comerciantes mexicanos 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 y de los cuales las consejerías tienen conocimiento.

Se cuenta además, con la operación de las misiones comerciales que ha venido promoviendo la mencionada institución. De 1971 a 1975 se realizaron 44 de estas misiones. Un tercer tipo de actividad promocional está constituido por las brigadas comerciales que son grupos más reducidos de agentes comerciales que ofrecen una gama relativamente más especializada de productos. Es notable la participación en ferias organizadas 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, Estados Unidos, Canadá y otros países. (Véase el cuadro 58).

Las empresas que se inscriban para participar en las mismas 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.

El IMCE colabora con las empresas productoras de productos mexicanos financiándoles la participación en las ferias a dichas empresas: el 100% de dicha participación si ellas participan por primera vez; el 50% si ya lo han hecho una vez y el 25% si recurren a una feria por tercera vez. También financia el IMCE la impresión de catálogos hasta un 75% de los gastos en que incurra la empresa por esa impresión.

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		
	Even- tos	Empresas partici- pantes	Número de países vi- sitados	Misio- nes	Empresas partici- pantes	Número de países vi- sitados	Briga- das	Empresas partici- pantes	Número de países vi- sitados
<u>Total</u>	<u>83</u>	<u>4 226</u>	<u>26<sup>a/</sup></u>	<u>44</u>	<u>1 122</u>	<u>47<sup>a/</sup></u>	<u>457</u>	<u>246</u>	<u>47<sup>a/</sup></u>
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.

## 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 "IKOFA 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.

Debe agregarse a lo anterior la participación de productores mexicanos en las ferias internacionales, en las que en igual período el país participó en 72.

Completando la visión de los instrumentos que componen la operación del aparato de comercialización externa promovido oficialmente, cabe mencionar que 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 del país queden articuladas a las redes de bodegas que existen en el exterior, a las que se ha hecho ya referencia.

Complementando esta labor, el IMCE publica semanalmente una carta a los exportadores en que se menciona actualizadamente cuáles son 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 hacen reuniones periódicas en las que se presentan y analizan oportunidades de exportación en función de lo 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) exportó 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 fuera del país.

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), que es un organismo mixto, facilita la información del

/productor

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 incorporarles mayor funcionalidad a esos productos y a los envases y hacerlos más atractivos, y persiguen además su aprovechamiento máximo de materiales nacionales de empaque, complementando la labor que realiza a este respecto 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 diseñadores y 1 300 empresas con más de 3 000 productos.

Dentro de las acciones e instrumentos que operan para alentar y facilitar las ventas externas de productos mexicanos merece una mención destacada el Banco de Comercio Exterior. Este opera directamente con los exportadores orientándolos y apoyándolos financieramente a través de FOMEX 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, automotrices, cilindros de oxígeno, frutas y conservas, productos químicos, eléctricos y electrónicos); cuenta además con un Centro Nacional de Información sobre comercio exterior. Se vale el Banco para ello 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, IMPERNAL, que exporta y promueve fundamentalmente la exportación de productos de pequeños y medianos productores agroindustriales y artesanales. Por último, dependen también de dicho Banco, la Comisión para la protección del Comercio Exterior, cuya función es la de

/atender

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 evaluación de mercados potenciales, las facilidades crediticias y en estímulos fiscales con que cuentan; y el Comité para la Promoción de Comercio Exterior, que es un organismo que enlaza las consejerías comerciales externas con las autoridades mexicanas. Algunas de estas labores realizadas por el Banco 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 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 adquirir importaciones de 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 representantes. No obstante que las mismas, 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, esto no les ha impedido operar y lo hacen con bastante dinamismo y agresividad. Naturalmente que las empresas industriales que representan tienen acceso a las demás facilidades de la política que se lleva a cabo a través del IMCE, así como al crédito en condiciones preferenciales a través de FOMEX.

### 3. Los consorcios de comercio exterior

Como quedó señalado en el capítulo IV, a partir del Acuerdo Presidencial de marzo de 1971, las empresas comerciales especializadas en comercio

/exterior

exterior fueron beneficiadas por reintegros de los impuestos indirectos (extra CEDIS) que en el caso de los productos manufacturados, representa 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 estas empresas sean el único intermediario y que los productos a exportar hayan sido fabricados por industriales nacionales. Estas empresas podrán además disfrutar de 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 otorga 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 5 años.

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 permitirían 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 el reintegro tributario 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

productoras de manufacturas, de las empresas de servicio que son sociedades de personas que prestan este servicio a los productores a base de comisiones. Para ambos se conceden franquicias tributarias según el acuerdo mencionado, aunque el tratamiento a que se les somete es bastante diferente.

Un consorcio de comercio exterior puede constituirse con un mínimo de 5 socios, 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 consorcios a la producción de exportación de artesanías, de tequila, y existen otros que son totalmente heterogéneos en cuanto al tipo de productos.

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 manera, el presupuesto de gastos de los consorcios se financia con aportes de los socios, una parte de los CEMIS y por el cobro de servicios a empresas no socias del consorcio, y que sólo pueden ser empresas 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 devolvieran a los exportadores de productos manufacturados los impuestos indirectos, además del impuesto general de importación). El capital de los consorcios no podrá ser menor de 5 millones de pesos y estará constituido en un 75% como mínimo por empresas industriales y el aporte será distribuido en contribuciones individuales, cada uno de los cuales no

/deberá

deberá exceder del 15% de dicho capital. Los consorcios prestan servicios a las empresas industriales que forman parte de los mismos, pero también pueden celebrar contrato de prestación de servicios a comisión a empresas industriales no accionistas que sean medianas o pequeñas, es decir, que su capital no exceda al de 15 millones de pesos y también 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. Estas empresas, 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 realizar las funciones de comercio exterior para sus empresas asociadas o para aquellas otras que celebren contratos de prestación de servicios con ellas; entre otras funciones les cabe las de ocuparse del servicio de tráfico nacional e internacional, consultoría, investigación de mercados, representación de empresas industriales en el extranjero, promoción de mercados y estudio de los mismos y promoción de ventas.

Es interesante anotar que la devolución de impuestos señalada está ligada, tanto en el caso de los consorcios, como en el de las empresas, a que logren un aumento de 20% de las exportaciones en el primer año con respecto a los 12 meses del 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. Dichos programas comprenden los siguientes aspectos:

a) Promoción en el exterior. En este punto las empresas deberán estampar en su programa cuál es el calendario de viajes de promoción que planean realizar, cuál es la participación en ferias y exposiciones y el itinerario de misiones y brigadas comerciales que llevarán a cabo durante el año. Por último, dentro de este punto debe incluirse en el programa

/una estimación

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, una especificación de 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 el relativo a la captación y programación de la oferta exportable. En él se incluirá el calendario de viajes que realizarán 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) En el tercer punto del programa se presenta 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 cuál es el programa de cursos, seminarios, convenciones, etc., que tienen previsto para sus socios y clientes.

d) Seguidamente, el programa deberá tener un acápite referido al programa de exportación 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 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) El programa incluye luego un punto relativo a la racionalización de las importaciones y exportaciones, y en él se incluye el balance comercial del consorcio y de cada uno de los clientes que lo componen en

/lo relativo

lo relativo a exportaciones previstas e importaciones necesarias; luego una lista de qué artículos de importación deberán realizar para cumplir el programa señalado, tanto para el conjunto del consorcio, como para cada uno de los clientes, y luego, cuáles son los proyectos de promoción que se incluyen para industrializar productos primarios.

h) Por último, se incluye en el programa 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 los de administración como de promoción y de operación, y por último, el documento contable del ejercicio anterior. Finalmente, 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 de prestación de servicios. Tales certificados son intransferibles y caducan en el plazo de 5 años.

Para tener derecho a la mencionada devolución de impuestos, los consorcios y empresas de servicio deben acreditar, con las copias de facturas y documentos aduanales, que la operación se realizó por conducto de la empresa de comercio exterior.

Existe desde fines de 1973, una Asociación Nacional de Consorcios de Exportación, constituida por los propios consorcios privados cuya función es, precisamente la de dar asistencia técnica a los mismos para que, mediante una 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 dicha ley ocurrida en diciembre de 1975 a la que ya se ha hecho referencia, no ha dado surgimiento a nuevos consorcios. Se estima que, debido a las mayores exigencias que la misma presenta en cuanto a la operación de los mismos --v.g. la exigencia de presentar programas anuales, el requisito

/de alcanzar

de alcanzar ciertas metas de crecimiento anuales, etc.-- estaría demandando un período de ajuste por parte de los mismos.

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.

## VII. 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, esta actividad se basa en la importación temporal de insumos y componentes que una vez integrados al producto final son reexportados, casi exclusivamente al mercado norteamericano. Esta modalidad especial hace que, para 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-- ello debe hacerse 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. En el acápite D, sin embargo, se hace también mención de 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.) de alguna manera tienen significación en el tema de este trabajo.

Lo esencial del capítulo se centra, 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

La cancelación del Programa de Braceros por parte del Congreso Norteamericano en 1964 que dejó a más de 200 000 trabajadores mexicanos ante la disyuntiva inmediata de enfrentar el desempleo o el riesgo de cruzar la frontera ilegalmente, unido al continuo flujo de inmigrantes del centro de la

/República

República --especialmente de áreas rurales-- atraídos por la posibilidad de mejorar su nivel de salarios a lo largo de la frontera norte del país, cuya principales ciudades (Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo), experimentaron tasas de crecimiento explosivas, llevó en 1965 al Gobierno a concebir un programa (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 desprovistas 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. Además de las consideraciones con respecto a la estabilidad política del país, la existencia de una frontera de 3 200 kilómetros compartida con Estados Unidos y desde donde los productos podrían trasladarse en pocos minutos a ciudades del tamaño de San Diego, Los Angeles, San Antonio, Houston, Phoenix, etc. Estas circunstancias --que representa el caso único en el mundo de un país en desarrollo con una frontera común 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 5.52 dólares diarios, mientras que en las fábricas norteamericanas era de 25 dólares.<sup>1/</sup> Este diferencial de salarios representa un factor clave en las operaciones de ensamblaje en que la mano de

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

obra representa entre el 50% y el 90% del costo de los insumos de toda índole empleados, dando por resultado un apreciable incremento de 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, 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 plantas del lado mexicano, construyeron más tarde 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 de dichas corporaciones y su cuerpo técnico podían atender ambas empresas valiéndose de la proximidad geográfica y aún seguir viviendo en su propio país.

Además de las inversiones en la frontera cuentan con la facilidad de parques industriales patrocinados por el Gobierno Mexicano que ofrecen medios de transporte, rentas, agua y electricidad a bajo costo. Existe inclusive un sistema mediante el cual muchas plantas ubicadas en los parques tienen la posibilidad de que las inspecciones aduanales de materias primas y productos terminados sean realizadas en sus mismos establecimientos, con una reducción nada despreciable 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 persigue, en cambio, allegar antecedentes que permitan apreciar su impacto dentro de la política general de exportación de manufacturas vigente en el país.

/El programa

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 a 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 paralela a la línea divisoria de 20km, sin pagar derecho de importación; las maquiladoras podían ser de propiedad 100% norteamericanas; 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 siempre que ello fuera posible.

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, 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, además de hacer extensiva la autorización para el establecimiento de plantas maquiladoras en los litorales del país; b) las modificaciones ulteriores de dicho párrafo 3o. del Artículo 321, aparecidos a fines de 1972, 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 iniciales que dieron origen al programa de maquiladoras y la ventaja locacional que ofrece México a Estados Unidos, la gran mayoría de

/las exportaciones

las exportaciones de maquiladoras se realiza hacia este país. Asimismo la inversión en maquiladoras es casi totalmente estadounidense ya que es muy escasa la inversión por parte 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 hacer notar 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 59.)

De mayor significación desde el punto de vista de su aporte a la economía del país es el crecimiento observado en el valor agregado, rubro que excluye las importaciones temporales y que resulta de la suma del pago a factores nacionales y los insumos nacionales. El crecimiento medio anual de este renglón entre 1970-1975 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 entre el valor agregado y el valor total exportado por la actividad maquiladora pasó de 36.8% a 45.8% entre 1970 y 1975. En cierta forma esta evolución estaría indicando un cierto crecimiento del grado de integración nacional de la operación de este sector.

Otro aspecto importante es el aporte de la industria maquiladora de exportación al balance de pagos y su creciente participación a lo largo de los últimos años. Así para el año de 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%. Aún mayor es esta participación si se la refiere al valor de la exportación manufacturera, pues del 32.1% que representó en 1973, paso al 39.2% en 1975. (Véase el cuadro 60.)

Cuadro 59

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	<u>218.8</u>	<u>270.0</u>	<u>426.2</u>	<u>651.2</u>	<u>1 032.9</u>	<u>1 020.6</u>	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 60

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	16.7
Exportación de manufacturas				893.1	1 507.9	1 193.6
Valor agregado sobre exportación de manufacturas				32.1	30.8	39.1
Valor agregado por la industria maquiladora	80.5	104.4	174.5	285.4	464.0	467.1

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 entre iguales años, mostrando una brusca caída en 1975 (11.5%), reduciendo su ocupación a más de 67 000 personas. (Véase el cuadro 61. Se estima que alrededor del 85% de dicho personal está constituido por mujeres jóvenes (entre 16 y 22 años) sin experiencia previa que, en general, sólo han completado su educación primaria.<sup>2/</sup>

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

La productividad por operario es en México, casi sin excepción, superior a la registrada en Estados Unidos en ocupaciones afines.<sup>3/</sup> En años recientes las maquiladoras han venido incrementando más que proporcionalmente el empleo de personal medio y directivo de nacionalidad mexicana.

Si se juzga por el número de personas ocupadas, el tamaño medio de establecimiento maquilador 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

<sup>2/</sup> 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.

<sup>3/</sup> Ibid. El autor atribuye esta situación, entre otras, al hecho de que aparentemente en México el proceso productivo, ha sido organizado con una dosis mayor de repetitividad de operación.

Cuadro 61

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
<u>Total</u>	<u>455</u>	<u>100.0</u>	<u>75 977</u>	<u>100.0</u>	<u>167</u>	<u>454</u>	<u>100.0</u>	<u>67 214</u>	<u>100.0</u>	<u>148</u>
<u>Municipios fronterizos</u>	<u>429</u>	<u>94.3</u>	<u>71 125</u>	<u>93.6</u>	<u>166</u>	<u>418</u>	<u>92.1</u>	<u>62 145</u>	<u>92.5</u>	<u>149</u>
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
<u>Municipios del interior</u>	<u>26</u>	<u>5.7</u>	<u>4 852</u>	<u>6.4</u>	<u>187</u>	<u>36</u>	<u>7.9</u>	<u>5 069</u>	<u>7.5</u>	<u>141</u>
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.

adquirente de sus productos, 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.

A partir del Reglamento del párrafo 3o. del Artículo 321 del Código Aduanero Mexicano que hace posible la instalación de maquiladoras en el resto del territorio nacional y las facultades, 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 radicarse, 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 se ubican en la frontera y el 5.7% en el interior del país. (Véase de nuevo el cuadro 61.)

De las diferentes actividades que desarrolla la industria maquiladora de exportación, la de mayor peso es la que se dedica a la producción de artículos eléctricos y electrónicos que, tanto en la frontera como en el interior del país, representa más de las dos quintas partes de los establecimientos de todo tipo instalados en el país. Además presentan el promedio de empleados por planta más alto (218 empleados en la frontera y 189 en el interior del país), siendo el promedio general por planta en la zona fronteriza de 149 y 141 en el interior del país. 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 que con 111 plantas en la frontera y 9 en el interior del país representan la cuarta parte del total nacional de plantas, con un promedio de 114 empleados por planta en la zona fronteriza y 111 en el interior del país, dando ocupación a un quinto del total de empleo generado por la industria maquiladora en 1975.

/Finalmente,

Finalmente, se aprecia que existen fuertes diferencias en las distintas actividades de la industria maquiladora en cuanto al tamaño de las empresas, medido por el promedio de empleados de planta. En la frontera este 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 diferencia que este promedio acusa en las empresas maquiladoras de maquinaria, material y equipo de transporte, si están radicados 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 diferencia podría explicarse parcialmente por la marcada disparidad que existe entre los salarios promedio de la zona fronteriza y los del interior del país, lo que estaría induciendo a radicar en esta última región a las actividades más insumidoras de mano de obra.<sup>4/</sup>

De las actividades que en 1975 desarrolló la industria maquiladora de exportación, se destacan las empresas que dedican su producción a artículos eléctricos y electrónicos, ya que participan del 64.8% del valor agregado total que genera esta industria en su conjunto. Siguen en importancia las empresas maquiladoras de calzado y prendas de vestir con el 15.3% de dicho valor y 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%). Cabe hacer notar 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 62.)

Analizando el valor exportado total en relación a los insumos importados que utilizó esta industria, se aprecia que en general estos últimos representan entre el 60% y 70% del valor bruto de su producción, con la

<sup>4/</sup> 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, mayo 26 de 1976, pág. 9.

Cuadro 62

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

(Porcentajes)

	Según 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
<b>Total</b>	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	17.8	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
<b>Municipios fronterizos</b>	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
<b>Municipios del interior</b>	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.

notable excepción de actividades como las de servicios y la maquilación de muebles de madera y metal, actividades que generan un mayor valor agregado mucho mayor por unidad producida (o lo que es lo mismo, requiere de menos importaciones). Estas últimas actividades que participaron del 2.2% y del 2.4% del valor 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. Esta afirmación se comprueba también al considerar el valor total exportado por estas ramas como el 100%: en la actividad maquiladora de servicios sólo el 10.9% de ese valor son insumos importados y (89.1% 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 son las que participan del mayor porcentaje del valor agregado por el total de la industria maquiladora de exportación (64.8%), requieren de una participación aún mayor del total de insumos que esta industria importa (73.9%). Asimismo, se puede ver en el cuadro 62 que del total exportado por este tipo de empresas el 71.2% son insumos importados, en tanto que sólo el 28.8% es valor agregado.

Al analizar las empresas maquiladoras ubicadas en los municipios fronterizos por una parte, y la ubicación en el interior del país por la otra, 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 existen en el interior del país, y por el otro, que todas las ramas que existen operan con menores requerimientos de insumos importados, particularmente las productoras de maquinaria, material y equipo de transporte. Además, como se ve en el cuadro 63, del valor agregado por el total de la industria maquiladora en 1975, 90.3% se realiza 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 por parte de los empresarios extranjeros a utilizar esta nueva ubicación.

Cuadro 63

MEXICO: APOORTE 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 <sup>a/</sup>		Exportación total de bienes c/	Saldo en cuenta corriente (negativo)	Exportación de manufac- turas	(1/2)	(1/3)	(3/5)	(3/7)	(4/3)	(4/5)	(4/7)	(4/6)
	Temporal por maqui- ladoras a/	Total de bienes b/	Bruto ex- portado y maquila- doras	Agregado por ma- quilado- ras											
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)
1970	138.3	2 326.8	218.8	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.

Al igual que 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.

Se aprecia una diferencia importante entre las maquiladoras de la frontera y las del interior del país, en lo que toca a la composición de su valor exportado. En las maquiladoras fronterizas éste se descompone en 69.3% de insumos importados y 30.7% de valor agregado, en tanto que en las actividades del interior esos porcentajes son de 55.8% y 44.2%, respectivamente. Esta diferencia es debida 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% del valor total exportado), además que el porcentaje del rubro "otros gastos" (otra vez con respecto al valor total exportado) es también superior 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 integración de insumos nacionales, se advierte por el alto porcentaje de éstos que utilizan (45%), no obstante participar sólo del 9.7% del valor agregado por toda la industria maquiladora de exportación. (Véase de nuevo el cuadro 62.)

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 incorporados por toda la industria maquiladora, las empresas de maquinaria y artículos eléctricos y electrónicos ubicadas en el interior del país, participan del mayor porcentaje con 23%, seguidas por las maquiladoras de calzado y prendas de vestir de la frontera con 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, significa un ingreso de divisas para el país. De esta forma, 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.<sup>5/</sup>

Este análisis merece una importante aclaración ya que estaría implicando que esas divisas que ingresan por concepto de remuneraciones al personal mexicano quedarían todas ellas en el país. Pero no ocurre así, en efecto, estimaciones muy burdas estarían indicando que alrededor del 60% de esos ingresos lo gastan los trabajadores al otro lado de la frontera.<sup>6/</sup>

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 sus gastos de trabajadores de maquila en los Estados Unidos sino todos los gastos que en ambos sentidos realizan viajeros mexicanos y norteamericanos en las zonas fronterizas. Se consignan a continuación las cifras pertinentes del balance de pagos.

	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>
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).

<sup>5/</sup> 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.

<sup>6/</sup> Expansión, op. cit., pág. 8.

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 indebido 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 derivan 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 60.)

Como se puede ver en el cuadro 63 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 exportaciones brutas significaron el 35.7% de la exportación total de bienes y el 85.5% de la exportación 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 que pone en evidencia la importancia de la producción maquiladora en esta rama, 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, la exportación de este tipo de productos sólo alcanza el 4.8% de la exportación total de manufacturas realizadas por el resto de las empresas fabriles del país.

En el cuadro 64 se pone claramente en evidencia la diferente composición por ramas que presenta la exportación de manufacturas mexicanas

Cuadro 64

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

(Millones de dólares)

	Exportaciones brutas de maquila doras (1)	Valor agrega do por maqui ladoras (2)	Exportación de manufac turas b/ (3)	(1/3) (4)	(2/3) (5)
<b>Total</b>	<b>864.8</b>	<b>310.2</b>	<b>789.8</b>	<b>109.5</b>	<b>39.2</b>
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 manufac tureras 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.

/en que los

en que los 3 rubros de mayor significación son, en orden decreciente "otras industrias manufactureras", "maquinaria, material y equipo de transporte", y "calzado y prendas de vestir", y las que realizan las maquiladoras --medidas por su valor agregado-- que son "maquinaria y artículos eléctricos y electrónicos" y a una gran distancia "calzado y prendas de vestir" y finalmente el rubro "otras industrias".

##### 5. 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, publicado en el Diario Oficial del 3 de octubre de 1958. Este Acuerdo, principalmente orientado al fomento de las exportaciones industriales, concedía la autorización de importaciones liberadas a empresas que exportarán productos con un 60% del valor agregado nacional como mínimo, y no obstante excluir explícitamente esta posibilidad a las operaciones de simple maquila, aclara más adelante que pueden otorgarse importaciones liberadas aun no cumpliendo 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.

Sin embargo, es sólo a mediados de la década de los años sesenta que 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. En estos acuerdos se promueve explícitamente 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.

La vigencia simultánea del Acuerdo de 1958 y de los acuerdos que ponen en marcha el Programa de Industrialización pone en evidencia ciertas incompatibilidades o en todo caso ambigüedad de objetivos, ya que en el Acuerdo de 1958 se exige que para obtener importaciones liberadas ha de exportarse el 80% de la producción, en tanto que en los acuerdos del Programa es el 100% de la producción la que ha de exportarse.

/El primer

El primer paso para aclarar esta situación y especificar mejor los acuerdos del programa se dio 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.

Después de este avance, 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 65 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 maquinaria 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.

## Cuadro 65

## 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

/Con respecto

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

En cuanto a la ubicación de la empresa maquiladora, el artículo 3o., del Reglamento establece que estas empresas pueden operar en cualquier lugar de la República, excepto en los casos que la Secretaría de Industria y Comercio lo considere inconveniente, tomando en cuenta la concentración industrial y de población, así como la contaminación ambiental. Es interesante anotar que antes del presente Reglamento, sólo se permitía el establecimiento de maquiladoras en las zonas fronterizas y en las costas del país.

Además del reglamento comentado existen otros ordenamiento legales y administrativos que facilitan la creación y operación de las empresas maquiladoras. Entre estas cabe mencionar la resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, que permite a las maquiladoras operar, desde el inicio del Programa de 1965, con el 100% de capital extranjero. Se exceptúa de esta facilidad a 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, en el que se autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores para conceder a las instituciones para conceder a las instituciones de crédito permisos 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 prohíbe a los extranjeros ser propietarios de dichos bienes), con el fin de que empresarios extranjeros, ya sea como fideicomisarios o como tenedores de certificados de participación inmobiliaria, utilicen tales bienes.

/Además, la

Además, la Secretaría de Gobernación ha girado la circular 47-A/72, en la que se especifica a todas sus oficinas la forma de acelerar la entrada y salida de técnicos extranjeros al servicio de las empresas maquiladoras.

#### 6. Consideraciones finales

Después de cumplida una década de experiencia del Programa de Integración Fronterizo se ofrecen algunos resultados de signo positivo. Entre otros la creación de alrededor de 80 000 plazas de trabajo, el ingreso generado por este concepto y sus resultados en términos de capacitación de esta fuerza laboral; su contribución en más de 450 millones de dólares anuales a la disponibilidad de divisas del país que representan el 16% de las exportaciones totales que realiza y el 40% de la exportación de productos manufacturados.

Los cambios graduales en la legislación han tendido a favorecer aún más el desarrollo de esta actividad para que pueda mantener su ventaja relativa en el mercado norteamericano y se estudian en la actualidad incentivos adicionales que podrían ir desde la aplicación de normas flexibles para la Ley Federal del Trabajo, 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.

Existen factores de signo contrario, entre otros, los agudos problemas laborales que ha suscitado el cierre o traslado de maquiladoras en 1975, acentuadas por el hecho de que el descarte de trabajadores sea una operación relativamente simple para los empresarios;<sup>7/</sup> por otro lado, debido al control extranjero casi absoluto sobre la industria maquiladora de la frontera, éste ha tenido un gran peso en el tipo de desarrollo que se ha venido gestando en la zona, con una acentuada dependencia externa y muy poco integrado a la economía del resto del país; se han visto en fin, frustradas las expectativas del gobierno en cuanto a que el programa

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

repercutiría de alguna manera significativa en la industria nacional y redundaría en una utilización más intensa de recursos naturales nacionales. No obstante pequeños avances en este sentido, dado que el proceso de ensamblaje en la frontera es sólo una porción de una operación multinacional más amplia, 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. Tampoco la actividad de transporte mexicano se ha beneficiado en la medida deseable con el crecimiento de esta actividad, ya que la mayoría de los cargamentos son llevados hasta la frontera por medio de transporte aéreo y terrestre norteamericano.

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 laborales de las mismas están pugnando para que el actual período de empleo provisional sea extendido de 30 a 90 días; que se permita durante épocas de contratación de la demanda la reducción en la jornada laboral en lugar del despido de los trabajadores, y que exista una interpretación uniforme de la Ley Federal del Trabajo para toda la industria maquiladora.

El decenio de operación de las maquiladoras coincidió con un claro período de despegue de la industria manufacturera nacional. Este importante hecho, unido a consideraciones respecto a la falta de irradiación de los efectos de esta actividad y a su inestable aporte ocupacional, está haciendo reflexionar a las autoridades mexicanas en el sentido de avanzar hacia nuevas disposiciones de política que reorienten el funcionamiento de la misma. Uno de los objetivos básicos de esta nueva concepción estaría implicando que la actual maquiladora debería ir cediendo paso gradualmente a industrias de ensamble que cumplan con la incorporación de insumos nacionales para lo cual la industria ha venido capacitándose.<sup>8/</sup>

---

<sup>8/</sup> 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 depende de nuestras decisiones y esté más en armonía con nuestros intereses". Véase Revista Expansión, op. cit. pág. 11.