NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL

LIMITADO
CEPAL/MEX/1011/Rev.1
Junio de 1979

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

PRINCIPALES RASGOS DEL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION Y DE LA POLITICA INDUSTRIAL DE MEXICO EN LA DECADA DE LOS SETENTA

79-6-293-60

INDICE

INDICE DE CUADROS

/42 Importación

PRESENTACION

Se presentan en este informe algunas observaciones sobre el proceso de industrialización y la política industrial de México --con especial atención a lo sucedido durante el presente decenio-- que pueden ser útiles para la preparación del documento regional que la Secretaría de la CEPAL está elaborando para ser analizado en el Seminario Latinoamericano de Industrialización que habrá de celebrarse durante el tercer trimestre de 1979. El documento es esencialmente descriptivo, ya que por falta de tiempo, no ha sido posible realizar una evaluación e interpretación más estricta del proceso industrial y de la eficiencia relativa de las políticas aplicadas.

El estudio se inicia con una breve exposición histórica que da paso en el capítulo segundo, a una descripción de los acontecimientos principales ocurridos en la industria manufacturera durante el presente decenio, aludiéndose a algunas de las causas a que se debió su relativo estancamiento en años recientes.

Se evalúa en el capítulo tercero la participación que ha correspondido a las empresas públicas, privadas y transnacionales, respectivamente, para señalar, hasta donde cabe, el grado de participación por ramas de cada uno de estos tres agentes. El comercio exterior de manufacturas se aborda en el capítulo cuarto, analizándose las tendencias mundiales de "redistribución" industrial (redeployment) y, sobre todo, los efectos que sobre el sector ha tenido el proceso de internacionalización creciente del capital; se describe asimismo el ambiente nacional --institucional y de fomento-- e internacional en el que se desenvuelve el comercio exterior de manufacturas, presentándose algunas cifras que

/dan idea

dan idea de la importancia del volumen y a la distribución geográfica de ese comercio, y se hacen algunas consideraciones sobre la influencia relativa que representan en él las empresas transnacionales.

En el último capítulo, referente a las perspectivas de la industria manufacturera de México en el futuro inmediato, se señalan los riesgos principales del Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982, y de los tres importantes programas que incluye: desarrollo de la agroindustria, apoyo integral a la pequeña y mediana industria y fabricación de bienes de capital.

I. RASGOS GENERALES DE LA EVOLUCION DEL DESARROLLO INDUSTRIAL DE MEXICO

1. Formación de la infraestructura industrial

El aspecto que presenta la industria de México en la actualidad debe atribuirse ante todo a los acontecimientos políticos y económicos de principios de siglo; refleja hechos de carácter externo relacionados principalmente con problemas de balanza comercial, y presenta rasgos que la distinguen de la industrialización de otros países de América Latina; entre otros, el surgimiento y la permanencia de un estado promotor --emanado de los gobiernos revolucionarios que se han sucedido desde la revolución armada de 1910-- y su extensa frontera con el país más industrializado del mundo, circunstancias ambas a las que debe atribuirse la adopción de políticas que han influido sobre las modalidades de la industrialización mexicana.

Durante la etapa preindustrial presentaba México las características de una economía orientada "hacia afuera", que dependía casi exclusivamente de su sector externo. Las exportaciones consistían sobre todo en productos de la minería, actividad, como los ferrocarriles, en la que predominaba el capital extranjero.[1/]

En esa etapa se alcanzó una industrialización incipiente, que limitaba una competencia externa sin freno, durante la que sólo pudo prosperar la producción de bienes de consumo corriente para el mercado interno y la de algunos vinculados con la exportación de minerales.

Durante el decenio de la revolución, y a pesar de haber sido de los menos afectados por el conflicto, en el sector industrial disminuyeron como es de suponer las inversiones: se estima que el producto bruto manufacturero era en 1921 casi un 10% menor que el de 1910. Entonces empezó a acentuarse la diferencia con el proceso de industrialización

1/ Mientras en la minería y en el sector de servicios públicos, comunicaciones y transportes, la inversión extranjera directa representaba el 75% de la inversión total --1 452 millones--, la de la industria manufacturera apenas era del 4.5%.

/de otros

de otros países --en especial los del Cono Sur-- que, a diferencia de México, recibieron fuertes incentivos durante la primera guerra mundial. El movimiento revolucionario, como los de otras partes del mundo, favoreció en cierto aspecto, sin embargo, el desarrollo futuro del país puesto que inhibió hasta cierto punto la participación extranjera y posibles influencias del exterior en la vida económica y política de México.

A partir de 1921 y hasta 1929, recuperada la paz interior, se inició una recuperación del sector manufacturero que creció a una tasa promedio anual cercana al 5%, muy por arriba de la de la economía en su conjunto. Aquella reactivación parece que se debió más a la mayor utilización de la capacidad instalada que a una nueva formación de capital. Así, el coeficiente de industrialización que había decrecido en los años de lucha se restableció hacia 1929. (Véase el cuadro 1.)

En 1929, el mayor volumen de la producción manufacturera (80% del total) correspondía a las industrias de bienes de consumo; los bienes intermedios y de capital sólo constituían respectivamente el 18% y el 3%.[2/] (Véanse los cuadros 2 y 3.) Entre las primeras, más de las dos terceras partes eran de alimentos, bebidas, tabaco, textiles y calzado; los bienes intermedios correspondían a las ramas químicas y de siderúrgica básica, rama esta última cuyo desarrollo destacó en América Latina por la temprana instalación de Altos Hornos de México (1903). En cuanto a los bienes de capital, México llegaba a los años de la gran depresión con un notable atraso: apenas iniciaba la producción de maquinaria.

En aquella época el único instrumento de política industrial de que se disponía prácticamente eran las tarifas aduaneras. Tendían a proteger al sector industrial de la competencia externa y eran más elevadas para las ramas en que se había alcanzado cierto desarrollo como las textiles y alimenticias.[3/]

2/ René Villarreal, El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975), Fondo de Cultura Económica, 1976, pág. 29.
3/ Ibid.

/Cuadro 1

Cuadro 1

MEXICO: PARTICIPACION DEL SECTOR MANUFACTURERO EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)

	Millones de pesos de 1960						Tasas de crecimiento			
	1910	1921	1929	1932	1936	1939	1921-1929	1929-1932	1932-1936	1936-1939
Producto interno bruto	28 412	30 588	35 012	28 348	38 845	42 972	1.7	-6.8	8.2	3.4
Agricultura	-	4 485	3 997	3 993	4 515	5 036	-1.4	-	3.1	3.7
Minería	-	917	2 383	1 035	1 762	1 834	12.6	-18.2	7.8	1.4
Petróleo	-	3 229	1 045	863	1 084	1 228	-13.2	-6.2	5.9	4.2
Manufacturas	3 496	3 179	4 624	3 202	6 086	7 034	4.8	-11.5	17.4	5.0
Participación de las manufacturas en el producto interno bruto	12.3	10.4	13.2	11.3	15.7	16.4	-	-	-	-

Fuente: E. Pérez López, México, 50 años de Revolución, Fondo de Cultura Económica, México, 1960.

/Cuadro 2

Cuadro 2

MEXICO: ALGUNOS INDICADORES DEL SECTOR MANUFACTURERO

	Indices de producción (1950 = 100)						Tasas de crecimiento					
	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1946	1947	1948	1949	1950	1945-1950
Total	74.9	79.6	79.2	85.0	90.5	100.0	6.3	-0.5	7.3	6.5	10.5	5.9
Bienes de consumo no duraderos	79.0	82.5	81.3	88.4	88.8	100.0	4.4	-1.5	8.7	0.5	12.6	4.8
Productos químicos	27.6	30.8	53.7	92.6	117.3	100.0	11.6	74.4	72.4	26.7	-14.7	29.4
Bienes de capital	61.8	71.2	72.4	71.2	95.3	100.0	15.2	1.7	-1.7	33.8	4.9	10.1

Fuente: Producto: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales e indices de la producción manufacturera: CEPAL, El caso de México.

/Cuadro 3

Cuadro 3

MEXICO: ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION MANUFACTURERA

	1929	1939
Total	100.0	100.0
Bienes de consumo	79.2	75.0
Alimentos, bebidas y tabaco	39.5	29.8
Textiles	20.5	32.5
Calzado y prendas de vestir	4.6	4.1
Madera y corcho	2.7	0.7
Imprenta y editorial	7.9	6.0
Cueros y productos	1.3	0.5
Manufacturas diversas	2.9	2.1
Bienes intermedios	17.9	18.9
Papel y productos	3.0	3.4
Hule	0.3	2.0
Química	7.1	6.4
Minerales no metálicos	3.4	3.5
Metálicos básicos	4.0	3.6
Bienes de capital y relacionados	2.7	5.2
Productos metálicos	2.5	3.0
Maquinaria no eléctrica	-	-
Maquinaria eléctrica	-	0.5
Transporte	0.2	1.7

Fuente: R. Villarreal, El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975), Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

/La gran

La gran depresión vino a detener el impulso que había ido adquiriendo el sector manufacturero, y a marcar otra diferencia importante entre el desarrollo mexicano, y el de otros países de la región, como la Argentina, que iniciaban entonces la ruptura del modelo primario-exportador en vista del drástico deterioro experimentado por sus sectores externos.

Los efectos de la crisis sobre la economía mexicana fueron empero de tal magnitud que la capacidad de importación se redujo en un solo año casi el 50% por la alta dependencia de su economía de la de los Estados Unidos, país en el que la depresión registró las mayores proporciones. Así pues, el sector manufacturero mexicano decreció más del 11% entre 1929 y 1932 tanto por la reducción de la demanda efectiva real, debida inicialmente a la disminución de las exportaciones, como al efecto directo sobre la fabricación de productos manufacturados debida a la sensible reducción de los abastecimientos importados y que impidió se profundizara en el proceso de sustitución de importaciones. El producto interno bruto total decreció, en definitiva, cerca de un 7% entre los años señalados, afectando a todos los sectores productivos. (Véase de nuevo el cuadro 1.)

Para hacer frente a los problemas de la depresión, se decretó en 1930 un aumento de las tarifas aduaneras y, ante la magnitud del desequilibrio comercial, se devaluó la moneda tres veces entre 1931 y 1933. (Véase el cuadro 4.) A pesar de que el crecimiento de los precios internos fue mayor que el de los Estados Unidos --con lo cual se anuló parcialmente el efecto perseguido-- la magnitud real de la devaluación (más del 30% durante el quinquenio 1929-1933) convirtieron en definitiva la tasa de cambio en uno de los instrumentos proteccionistas más importantes para estimular la industrialización durante el lapso señalado.

La magnitud de la contracción de la demanda interna que trajo aparejada la depresión impidió de todas maneras que se reactivara el proceso de sustitución de importaciones, y así se mantuvo la diferencia entre el desarrollo industrial de México y el del resto de los países más avanzados de América Latina. Tampoco pudo sustentarse el desarrollo mexicano en la expansión del gasto público porque los ingresos obtenidos de los impuestos sobre el comercio exterior se redujeron drásticamente entre 1930 y 1933.

/Cuadro 4

Cuadro 4

MEXICO: PARIDAD DE LA MONEDA NACIONAL CON EL DOLAR DE LOS ESTADOS UNIDOS

Año	Pesos por dólar	Año	Pesos por dólar	Año	Pesos por dólar
1901	2.11	1927	2.11	1953	8.65
1902	2.38	1928	2.08	1954	12.50
1903	2.38	1929	2.15	1955	12.50
1904	1.19	1930	2.26	1956	12.50
1905	2.02	1931	2.65	1957	12.50
1906	1.99	1932	3.17	1958	12.50
1907	2.01	1933	3.53	1959	12.50
1908	2.01	1934	3.60	1960	12.50
1909	2.01	1935	3.58	1961	12.50
1910	2.01	1936	3.60	1962	12.50
1911	2.01	1937	3.60	1963	12.50
1912	2.01	1938	4.50	1964	12.50
1913	2.08	1939	5.18	1965	12.50
1914	3.30	1940	5.50	1966	12.50
1915	11.15	1941	5.50	1967	12.50
1916	23.83	1941	4.85	1968	12.50
1917	1.91	1943	4.85	1969	12.50
1918	1.81	1944	4.85	1970	12.50
1919	1.99	1945	4.85	1971	12.50
1920	2.01	1946	4.85	1972	12.50
1921	2.04	1947	4.86	1973	12.50
1922	2.05	1948	6.81	1974	12.50
1923	2.06	1949	8.64	1975	12.50
1924	2.07	1950	8.64	1976 a/	19.95
1925	2.02	1951	8.65	1977 a/	22.74
1926	2.06	1952	8.63	1978 a/	22.78

Fuente: Roberto Santillán y Aniceto Rosas, Teoría general de las finanzas públicas y el caso de México, Universidad Autónoma de México, 1962. 1976-1978: Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics.

a/ Corresponde al tipo de mercado. La de 1978 se refiere al mes de noviembre.

/Hecho destacado

Hecho destacado para el desarrollo del país fue la institucionalización del sistema de gobierno a partir de 1929, cuando se fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR) que se convertiría más adelante en el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Desde un principio, el Estado empezó a representar un papel destacado en la promoción del desarrollo y pronto influyó cada vez más en la economía llegando incluso a hacerse cargo de la producción de ciertos bienes estratégicos, particularidad que le distinguió marcadamente de buena parte de los países de América Latina en aquella época.

Pasados los efectos de la depresión, el sector manufacturero se recuperó al crecer a una tasa del 17% hasta 1936, seguramente por la recuperación del sector exportador --todavía por debajo de los niveles anteriores a la crisis mundial-- que trajo consigo una reactivación de la demanda interna. Contribuyó también a ello el cambio decisivo que se operó en la política económica tanto en México como en otros países, cuando se recurrió al gasto deficitario para lograr la reactivación económica.

En los años siguientes, particularmente entre 1936 y 1940 se inició una nueva etapa caracterizada por un notorio cambio en las orientaciones de la administración pública, que habría de repercutir en el desarrollo manufacturero, y en toda la economía. El gobierno iniciaba una política de nacionalización y de estricto control de los recursos minerales, y de regulación de las principales actividades económicas.

La expropiación petrolera de 1938, además de su profunda significación política en el ámbito mundial, y unida a la producción de derivados del petróleo y al surgimiento de la producción petroquímica básica --que el Estado mexicano se ha reservado como actividad exclusiva-- marcó el inicio del apoyo estatal a la producción industrial básica a través de la producción de insumos de uso difundido que habrían de contribuir al futuro crecimiento de la industria nacional. A raíz de la expropiación se constituyó la empresa de Petróleos Mexicanos (PEMEX) que se ha convertido en la más importante del país.

/La política

La política del gobierno durante esta etapa tendió esencialmente a consolidar un desarrollo nacionalista capaz de romper con el esquema tradicional de funcionamiento de la economía que se había prolongado a pesar de las reformas estructurales de la revolución de 1910. Uno de sus objetivos fundamentales fue tratar de proporcionar un impulso definitivo a la reforma agraria poniendo 20 millones de hectáreas en manos de los campesinos que las trabajaban. Se pensó asimismo en una política de industrialización que, de haberse llevado a cabo, hubiera tal vez permitido soslayar algunos de los problemas del crecimiento industrial que se plantearon con posterioridad.

Dentro de la política de apoyo al campo se atribuyó la mayor importancia a la promoción de industrias rurales. Al respecto se expresaba que se debería "intentar la industrialización de México, consciente, inteligentemente, evitando aquellos males del industrialismo, como la aglomeración urbana. Los errores del sistema industrial no son inevitables, así lo creemos quienes hemos soñado con un México de ejidos y de pequeñas comunidades industriales."4/

En ese programa se consideraba la misma reforma agraria como una etapa más avanzada del desarrollo del sector rural y en particular del ejido colectivo, organización campesina ésta imaginada para preservar las viejas unidades de producción situadas principalmente en zonas de riego y que parecía ofrecer condiciones propicias para industrializar los productos agropecuarios. De hecho, aunque en algunos ejidos se comprobó la viabilidad del propósito a pesar de las presiones políticas y económicas contra este tipo de organización --que empezaron a dejarse oír en cuanto cambió el gobierno-- al presentarse condiciones favorables para el desarrollo industrial espontáneo a causa de la segunda guerra mundial, se frustraron los intentos de llevar a la práctica el programa ejidal iniciado.

4/ Ramón Beteta, "Programa económico y social de México. Una controversia", México, 1935. Citado en El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975), op. cit., p. 37.

/En años

En años recientes se ha vuelto a pensar en proyectos semejantes para tratar de atenuar algunos problemas planteados por el crecimiento industrial posterior, como la emigración rural hacia los centros industriales, la excesiva concentración industrial alrededor de los centros urbanos y la escasa explotación de los recursos naturales en amplias zonas del país.

El sector industrial sólo creció a una tasa media anual del 5% entre 1936 y 1939 por diversas restricciones de orden externo (como las limitaciones en la compra de bienes de capital debidas a dificultades de balanza de pagos y al bloqueo comercial que aplicaron los Estados Unidos a raíz de la expropiación petrolera). A pesar de este modesto crecimiento, se dieron entonces algunos pasos importantes que permitieron impulsar la sustitución de importaciones a partir de la segunda guerra mundial. Además de la nacionalización del petróleo, el reparto agrario incrementó el poder de compra de grandes estratos de la población.

En el aspecto comercial y monetario, algunas medidas aumentaron sustancialmente la protección a la industria interna. En 1937 se cambió la tarifa arancelaria y al año siguiente se revisó de nueva cuenta más para proteger las actividades internas que para aumentar los ingresos del fisco. A lo mismo contribuyeron las devaluaciones de la moneda de 1938 y 1939, de claro efecto proteccionista, a pesar del crecimiento mayor que experimentaron una vez más los precios internos en relación a los de los Estados Unidos. (Véase de nuevo el cuadro 4.)

Las medidas apuntadas, que no formaban parte de una política industrial deliberada, fueron complementadas por otras de tipo más directo. Así, se abrieron las primeras fuentes de crédito de fomento y se señaló la importancia destacada al crédito para el sector industrial.

El sistema de gobierno se había consolidado, además, al dar paso a la etapa de institucionalización de la revolución, como se ha dicho. Hacia fines de la década de los treinta, el sector público había fundado ya la Nacional Financiera, S. A. (NAFINSA), el Banco de Comercio Exterior y algunos de crédito agrícola, que con el Banco de México constituían un importante sistema financiero. La influencia del Estado como promotor de la economía se aprecia claramente cuando se considera que mientras en 1929 dedicaba un 23% de su presupuesto al fomento económico, el porcentaje se había elevado al 42% en 1937.

/Con todo,

Con todo, al finalizar la década de los treinta todavía presentaba el sector industrial la estructura de economías con un nivel de industrialización muy bajo. El 75% de la producción estaba constituido por bienes de consumo no duraderos y las importaciones de dichos artículos representaban el 23% del total de compras foráneas de manufacturas. (Véase de nuevo el cuadro 3.) Además, la población económicamente activa empleada en la industria manufacturera apenas se acercaba al 9%, contra más del 65% ocupada en la agricultura. (Véase el cuadro 5.)

2. La etapa de consolidación: ampliación del mercado interno e inicio del proceso de modernización

Durante más de tres decenios, a partir de los años cuarenta, el sector industrial se consolidó y llegó a ser el más dinámico de la economía mexicana. Entre 1940 y 1970 las manufacturas se expandieron al ritmo del 7.8% anual, superior al de la economía en su conjunto y al del sector agropecuario que, por su parte, al crecer a un ritmo más alto que el de la población sirvió de sustento al sector industrial hasta mediados de la década pasada al haberle proporcionado las materias primas que necesitaba, mano de obra barata y alimentos tanto para la población rural como para la urbana. A diferencia de lo ocurrido en otros países de América Latina, el comportamiento del sector agrícola constituyó un elemento de apoyo al no oponer obstáculos importantes al desarrollo de la industrialización.

Se distinguen tres factores importantes impulsores del crecimiento del sector durante el lapso señalado. El incremento de la población urbana, y la ubicación de las industrias alrededor de los grandes centros de consumo como consecuencia de ello; la acción promotora del Estado, y hacia fines de los años cincuenta el incremento en la inversión extranjera directa.

El aumento de la población urbana empezó a jugar un papel determinante en la demanda de productos manufacturados desde la década de los años cuarenta. Su tasa de crecimiento se ha mantenido hasta la actualidad por encima de la total. (Véase el cuadro 6.) Como su crecimiento se ha visto acompañado por una declinación progresiva de la participación del empleo agrícola en el total de la fuerza de trabajo, el excedente de población activa ha tenido que buscarse empleo en otros sectores de la economía.

/Cuadro 5

Cuadro 5

MEXICO: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA, POR RAMAS DE ACTIVIDAD

	Miles de personas				Porcentaje				Tasas de crecimiento		
	1940	1950	1960	1970	1940	1950	1960	1970	1940-1950	1950-1960	1960-1970
Total	5 857	7 752	9 974	13 760	100.0	100.0	100.0	100.0	2.8	2.6	3.4
Agropecuaria	3 831	4 519	5 196	5 986	65.4	58.3	52.1	43.5	1.7	1.4	1.5
Industria manufacturera	524	915	1 436	2 298	8.9	11.8	14.4	16.7	5.1	4.6	5.1
Otras ramas	1 502	2 318	3 342	5 476	25.7	29.9	33.5	39.8	4.4	3.7	5.2

Fuente: CEPAL-NAFINSA, La política industrial en el desarrollo económico de México.

/Cuadro 6

Cuadro 6

MEXICO: POBLACION TOTAL, URBANA Y RURAL

	Millones de personas			Tasas de crecimiento		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1910	15.2	4.3	10.8	100.0	28.7	71.3
1930	16.6	5.6	11.0	100.0	33.5	66.5
1940	20.0	6.9	12.8	100.0	35.1	64.9
1950	25.8	11.0	14.8	100.0	42.6	57.4
1960	35.0	17.7	17.2	100.0	50.7	49.3
1970	48.2	28.3	20.0	100.0	58.7	41.3
Tasas medias de crecimiento						
1910/1930		1.2				
1930/1940		2.2				
1940/1950		4.7				
1950/1960		4.9				
1960/1970		4.8				

Fuente: Censos Generales de Población.

/A diferencia

A diferencia de lo sucedido en la mayoría de los países latinoamericanos durante todo el lapso de 1940-1970, la industria mexicana ofreció una tasa de absorción ocupacional relativamente intensa. En la década de los cuarenta, el ritmo de crecimiento del empleo industrial fue algo superior al 5% en promedio anual y en la siguiente declinó el mismo a causa del incremento de los salarios reales y, en cierta medida, de una ligera modernización del parque industrial que se derivó de la eliminación de muchas de las restricciones a la compra de equipo importado de la década anterior. Finalmente, en los sesenta se recuperó la tasa de absorción como resultado de los aumentos en la producción, del rápido proceso de urbanización y de la intensificación de la sustitución de importaciones de bienes de consumo duraderos.

Las circunstancias anotadas condujeron a una elevación del 9% al 17% de la participación manufacturera dentro de la ocupación total, lo cual significa que en 1970 este sector daba ocupación aproximadamente a 2.5 millones de personas, cifra que aún resulta reducida si se compara con las correspondientes a la agricultura y al sector de servicios. (Véase nuevamente el cuadro 5.)

La inversión del Estado en obras de infraestructura vino a traducirse en un apoyo decidido y constante al desarrollo industrial, que pasó de un 12% en 1939 a un 40% en 1970 de la inversión pública federal total. (Véase el cuadro 7.) Particularmente notable fue el crecimiento de la generación de energía eléctrica (de 2 529 millones de kW en 1939 a 28 608 en 1970) (véase el cuadro 8), y de la red nacional de caminos (de 9 000 a 72 000 kilómetros entre esos mismos años). (Véase el cuadro 9.) Durante todo este tiempo, las tarifas reducidas de los servicios públicos significaron de hecho un traslado de recursos del sector público al sector manufacturero.

En las tres décadas señaladas, se distinguen etapas con características peculiares en el desarrollo industrial mexicano.

El crecimiento de la producción industrial acusó durante la segunda guerra mundial un incremento notable --8% anual promedio entre 1939 y 1945--, principalmente entre 1941 y 1942. La disminución de la oferta

/Cuadro 7

Cuadro 7

MEXICO: DESTINO DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL

(Estructura)

	1939	1940	1945	1950	1955	1960	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Fomento económico	90.1	88.6	87.0	89.5	85.5	75.2	80.3	71.3	74.9	69.6	70.2	75.0	77.1	77.9	86.5
Agropecuario	16.7	15.2	17.0	19.3	13.7	6.9	9.3	13.4	13.6	13.8	16.0	16.9	19.1	18.9	16.3
Industrial	11.6	20.7	15.6	29.8	39.4	31.2	44.5	38.0	39.6	33.9	29.5	33.0	36.7	38.2	52.1
Electricidad	11.6	20.7	15.2	28.4	32.3	29.9	34.8	32.8	34.4	28.9	22.8	22.7	23.1	25.2	43.1
Siderurgia	-	-	-	-	1.2	0.4	3.1	2.5	2.2	1.7	3.1	5.8	8.0	6.7	2.6
Otros	-	-	0.4	1.4	5.9	0.9	6.6	2.7	3.0	3.3	3.6	4.5	5.6	6.3	6.4
Comunicaciones y transportes	61.8	52.4	54.2	40.4	32.2	36.0	26.5	19.9	21.7	21.9	24.7	25.1	21.3	20.8	18.1
Otros	-	0.3	0.2	0.1	0.1	1.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Beneficio social	9.4	10.0	10.7	9.6	13.5	22.5	16.9	27.1	22.9	27.0	27.2	23.1	20.3	18.7	12.0
Administración y defensa	0.5	1.4	2.2	0.9	1.0	2.3	2.7	1.6	2.2	3.4	2.7	1.9	2.6	3.4	1.5

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

/Cuadro 3

Cuadro 8

MEXICO: GENERACION Y CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA

(Millones de kilovatios/hora)

	Generación			Consumo
	Total	Pública	Privada	
1935	2 064	1 752	312	1 817
1940	2 529	2 136	393	2 276
1945	3 068	2 498	570	2 751
1950	4 423	3 549	874	4 186
1955	7 261	5 851	1 410 a/	7 563 b/
1960	10 813	8 563	2 250 a/	11 371 b/
1965	17 245	14 208	3 037 a/	17 357 b/
1970	28 608	25 189	3 419 a/	28 794 b/
1971	31 232	...	...	28 757
1972	34 352	...	...	34 605
1973	37 061	...	...	37 424
1974	40 772	...	...	41 115
1975	43 298	...	...	43 586
1976	46 608	...	...	46 812
1977	50 052	...	...	...
1978	...	...		

Fuente: De 1935 a 1970: Secretaría de Industria y Comercio (SIC), Anuarios Estadísticos. De 1971 en adelante, Generación: Naciones Unidas, Statistical Yearbook; Consumo: Naciones Unidas, World Energy Supplies.

a/ Incluye servicio mixto.

b/ Energía disponible.

/Cuadro 9

Cuadro 9

MEXICO: LONGITUD DEL SISTEMA DE CARRETERAS

(Miles de kilómetros)

	Total	Terracería	Revestimiento	Pavimentadas
1955	29.8 a/	4.3	6.9	18.7
1960	45.1 a/	7.4	10.3	27.4
1965	58.3 a/	6.8	18.4	33.0
1970	71.9 b/	7.3	22.2	42.3
1971	77.6 a/	8.8	24.1	44.7
1972	122.6 a/	42.5 c/	31.6 c/	47.5
1973	154.5 a/	47.4	56.3 c/	50.8
1974	175.4 a/	42.9	66.2 a/	56.2
1975	324.4 a/	153.7	111.7 d/	59.0

Fuente: SIC, Anuarios Estadísticos.

a/ Incluyen caminos vecinales.

b/ Incluye carreteras a cargo de Caminos y Puentes Federales de Ingresos, y de PEMEX.

c/ Incluye caminos de mano de obra.

d/ Incluye caminos de mano de obra y empedrados.

/exterior

exterior de productos manufacturados durante el conflicto permitió impulsar la industria naciente y atender alguna demanda de manufacturas de terceros países; aunque la mayor parte de la producción se destinó aquellos años a satisfacer la demanda interna, el cierre de mercados de los países industrializados hizo posible, en efecto, que México exportara manufacturas a países latinoamericanos cuya participación en el total exportado llegó a representar más del 30%; destacaron entre ellas las de textiles de algodón.

En los años de la guerra se iniciaron nuevas actividades industriales diferentes a las que habían prevalecido hasta entonces; la situación mundial favorecía la fabricación local de ciertos bienes intermedios y de capital de manufactura fácil. Se empezó a modificar así la estructura industrial que se sustentaba en las ramas textiles y en las confecciones, alimentos, bebidas y tabaco, y empezaron a adquirir importancia otras ramas, principalmente la de productos químicos.

Se iniciaba de lleno en aquella época el proceso de industrialización que habría de consolidar a la burguesía industrial que había surgido de las transformaciones estructurales de la economía a raíz de la revolución de 1910, al desplazarse la mayor parte del capital acumulado por los antiguos terratenientes y los comerciantes hacia la industria y la banca.

El tipo de industrialización tardía que propiciaron y dinamizaron las favorables condiciones externas marcó la pauta de comportamiento del sector hoy todavía vigente; una protección aduanera cada vez mayor fue aislando al mercado interno de la competencia internacional, especialmente de la norteamericana; el Estado adoptó durante varios decenios una política fiscal que favorecía la producción interna de bienes de consumo en desmedro de la de bienes de capital, entorpecida ésta última por las medidas que otorgaban una liberalidad casi irrestricta para la importación de maquinaria y equipo.

Simultáneamente a la adopción de los niveles elevados de protección, se inició durante el período una penetración decidida de la inversión extranjera que fue orientándose paulatinamente hacia el sector manufacturero y el de servicios.

/No pudo

No pudo prosperar por esa causa el proyecto cardenista que tendía a apartar las pautas del proceso de industrialización de México de las de los países desarrollados mediante la distribución de las actividades manufactureras como una extensión del desarrollo agrícola, y se dio lugar en cambio a un proceso que consistió, fundamentalmente, en sustituir las importaciones de bienes que abastecían en mayor medida a los estratos de ingresos más elevados de la población residentes, en su gran mayoría, en los grandes centros urbanos. En esa forma se fue reforzando cada vez más la tendencia a la concentración de la industria alrededor de los grandes centros de consumo. Antes de los años cuarenta no se observaban grandes disparidades entre la industrialización de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey y la de las demás ciudades del país, pero el acelerado proceso de urbanización y el desenfrenado crecimiento urbano de las primeras empezaron a diferenciarlas. Al notable crecimiento de la ciudad de México contribuyó además la concentración en la misma de los poderes de la Unión, las secretarías de Estado y los organismos más importantes de decisión política.

Al terminar la guerra y no haberse adoptado a tiempo las medidas proteccionistas necesarias para contrarrestar el impacto de la reapertura de mercados sobre el sector industrial, se volcaron súbitamente las reservas de divisas que se habían acumulado durante el período bélico hacia el mercado norteamericano para la adquisición de bienes de consumo y equipos afectándose seriamente por esa razón la producción interna de manufacturas. También decayeron las exportaciones mexicanas de manufacturas al volver a surtirse en sus mercados habituales los países que las habían adquirido provisionalmente en México. La saturación del mercado con productos importados, unida al decaimiento de la demanda interna y externa, dio por resultado en 1947 un estancamiento del producto manufacturero. (Véase el cuadro 10.)

Se pusieron en práctica entonces con el propósito de reactivar la actividad manufacturera, medidas protectoras más enérgicas que en el pasado entre las que resaltan las devaluaciones de 1948 y 1949 que representaron un aumento de más del 50% en el precio nominal del dólar con respecto

/Cuadro 10

Cuadro 10

MEXICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTORES DE ACTIVIDAD

(Millones de pesos de 1970)

	Producto interno bruto total	Agropecuario	Industrial							Servicios
			Total	Minería	Petróleo	Petroquímica	Manufacturero	Construcción	Electricidad	
1939	66 281	13 098	16 246	3 480	1 405	...	9 446	1 517	398	36 937
1940	67 284	12 444	17 068	3 419	1 337	...	10 062	1 842	408	37 772
1941	73 561	14 217	17 994	3 336	1 369	...	10 979	1 903	407	41 350
1942	77 863	15 613	19 374	3 819	1 268	...	11 836	2 028	423	42 876
1943	80 781	14 946	20 332	3 904	1 316	...	12 513	2 157	442	45 503
1944	87 127	15 761	21 264	3 392	1 329	...	13 490	2 609	444	50 102
1945	89 870	15 436	22 841	3 480	1 505	...	13 968	3 392	496	51 593
1946	95 252	16 113	24 241	2 685	1 687	...	15 283	4 051	535	54 898
1947	98 735	16 562	25 664	3 510	1 921	...	15 522	4 131	580	56 509
1948	102 637	18 198	26 478	3 240	2 097	...	16 499	4 002	640	57 961
1949	108 202	20 006	27 901	3 262	2 194	...	17 695	4 051	699	60 295
1950	118 811	22 088	31 468	3 425	2 632	...	19 926	4 771	714	65 255
1951	127 624	23 236	34 239	3 301	2 894	...	22 027	5 223	794	70 149
1952	132 900	22 471	36 464	3 665	3 052	...	22 998	5 886	863	73 965
1953	133 053	22 453	35 840	3 628	3 102	...	22 755	5 434	921	74 760
1954	146 668	22 638	38 594	3 415	3 337	...	24 978	5 849	1 015	81 736
1955	159 227	28 806	42 613	3 961	3 605	...	27 403	6 512	1 132	87 808
1956	170 355	28 112	47 142	4 002	3 840	...	30 515	7 522	1 263	95 101
1957	183 306	30 350	50 724	4 264	4 097	...	32 496	8 503	1 364	102 232
1958	192 945	32 422	52 732	4 242	4 573	...	34 234	8 215	1 468	107 791
1959	198 437	31 386	56 841	4 374	5 186	...	37 305	8 398	1 578	110 210
1960	214 805	33 000	61 776	4 542	5 429	35	40 418	9 619	1 733	120 029
1961	225 101	33 622	64 685	4 392	6 157	67	42 643	9 570	1 856	126 794
1962	235 737	34 939	68 243	4 784	6 486	142	44 612	10 196	2 023	132 555
1963	254 129	36 755	74 853	4 782	7 014	157	48 719	11 677	2 504	142 521
1964	283 198	39 537	86 521	4 888	7 646	222	57 198	13 649	2 918	157 140
1965	301 271	41 675	92 503	4 784	8 027	434	62 617	13 446	3 195	167 093
1966	321 882	42 387	101 436	4 920	8 425	534	68 533	15 381	3 643	178 059
1967	341 780	43 493	110 076	5 107	9 625	665	73 221	17 382	4 076	188 211
1968	368 986	44 768	120 736	5 221	10 452	889	80 635	18 661	4 878	203 482
1969	392 040	45 203	130 641	5 469	10 941	1 123	87 135	20 421	5 552	216 196
1970	418 700	47 435	141 162	5 631	12 049	1 221	94 679	21 401	6 181	230 103
1971	433 061	49 931	144 456	5 655	12 390	1 324	97 568	20 845	6 674	238 674
1972	464 351	48 548	157 991	5 643	13 369	1 548	105 652	24 513	7 266	257 812
1973	499 696	49 632	173 047	6 236	13 562	1 733	115 068	28 386	8 062	277 017
1974	528 471	51 028	185 193	7 142	15 494	2 052	121 624	30 060	8 821	292 250
1975	549 470	51 444	192 810	6 708	16 800	2 148	125 988	31 834	9 332	305 216
1976	558 275	49 931	198 451	6 842	18 628	2 338	129 389	31 231	10 023	309 893
1977	574 844	51 281	206 686	6 901	22 124	2 263	133 996	30 607	10 795	316 877

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

/a 1945

a 1945. La tasa de cambio se convirtió así en uno de los instrumentos proteccionistas más importantes al iniciarse de lleno el proceso de sustitución de importaciones.

Al crearse el Comité Nacional para el Control de Importaciones en 1947 empezó a adquirir importancia el sistema de licencias a la importación que llegó a convertirse después en la barrera más severa a la competencia externa desplazando a segundo plano al arancel. Aquel mismo año se recurrió a otros dos instrumentos importantes para proteger a la industria: la fijación de precios oficiales (sobre los cuales las autoridades de la Secretaría de Hacienda aplican el impuesto) y las tarifas ad-valorem, cuya protección no queda anulada por el aumento de los precios de los bienes como sucede con los impuestos específicos.

Como resultado, en parte, de las medidas anteriores, el producto manufacturero se recuperó rápidamente entre 1948 y 1949, iniciándose una transformación en el aparato industrial sustentada en una cuantiosa inversión en las actividades que al final de la guerra parecían más promisorias (como algunos bienes intermedios), tendencia que se mantuvo posteriormente. Así, la rama química experimentó un elevado crecimiento, en especial la producción de fertilizantes asociada en buena medida al impulso que empezaba a recibir la agricultura, en proceso de transformación tecnológica y de capitalización.

En la década de los años cuarenta se expidieron, además, dos leyes que constituyen el origen del decreto de descentralización, en vigor en la actualidad: la de Industrias de Transformación de 1941 y la de Industrias Nuevas y Necesarias de 1945, que concedían amplias exenciones fiscales a las empresas de acuerdo con criterios que se mantienen en esencia todavía.

La guerra de Corea representó un acicate importante para el crecimiento del sector manufacturero; al iniciarse ese conflicto la fuerte subida de las exportaciones volvió a provocar un alza de la demanda interna de bienes manufacturados que originó un enérgico crecimiento industrial entre 1950 y 1952. Al terminarse la guerra, se

/evidenció

evidenció una vez más la vulnerabilidad de la industria a las circunstancias del exterior; la caída de las exportaciones incidió en el decaimiento que se empezó a hacer patente desde 1952, primero con una reducción de las actividades de las ramas productoras de bienes de consumo no duraderos, que se extendió después a la producción de bienes intermedios. En 1953 el término del auge externo había hecho crisis ante la sostenida pérdida de reservas del país; la producción manufacturera decreció dicho año en 1%.

En 1954 se devaluó la moneda un 45%, hecho que además de favorecer la adquisición externa de las exportaciones supuso perspectivas favorables para proseguir con la sustitución de importaciones; la medida parece que respondió a presiones de los exportadores ante las pérdidas de recursos sufridas por ellos a raíz del fuerte deterioro de los precios de las ventas foráneas de materias primas.[5/]

En ese año se introdujeron también restricciones cuantitativas mayores a la importación y se intensificó el uso de los permisos de importación. (Mientras en 1954 sólo 520 fracciones de la tarifa estaban sujetas a permiso previo, en 1958 se controlaban 1 600 fracciones que representaban el 35% del total.) Al mismo tiempo se adoptaron nuevas medidas de fomento industrial entre las que destacaron la reorientación del crédito bancario y la nueva Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias (1955) que derogó las similares promulgadas con anterioridad y al igual que aquellas otorgaba amplias exenciones fiscales.

Cabe destacar que hasta 1958 la economía mexicana se había desarrollado dentro de un proceso inflacionario caracterizado por alzas promedio de precios del 10% anual; a este período siguió otro, que se habría de conocer con el nombre de "etapa de desarrollo estabilizador", dentro del cual el índice de precios mostraría aumentos más moderados. Mientras en la primera etapa se recurrió en dos ocasiones a la devaluación de la moneda, en el nuevo período se mantuvo la estabilidad del tipo de

5/ Véase CEPAL, El desequilibrio externo en el desarrollo de las economías latinoamericanas. El caso de México, op. cit.

/cambio

cambio por más de 20 años. En la etapa de desarrollo con estabilidad de precios, el sector industrial volvió a constituir el motor del crecimiento mostrando tasas de expansión promedio aún más altas que en los años precedentes. (Véanse los cuadros 11 y 12.) Se dio lugar en esta etapa a una profundización del proceso de sustitución de importaciones entrándose de lleno a la producción de bienes intermedios, bienes de consumo no duraderos y de bienes de capital, circunstancia que introdujo cambios importantes en la estructura industrial de México, según se aprecia en el cuadro 13.

El instrumento proteccionista más importante de la década pasada fue sin duda el control cuantitativo (en 1970 cerca del 70% de las fracciones arancelarias ya estaban sujetas a permiso previo). Siguió operando al mismo tiempo, la Ley de Fomento promulgada en 1955 y la Regla XIV de la Tarifa, por medio de la cual se realizaron más del 90% de las importaciones totales de bienes de capital.[6/] La tarifa también experimentó algunos cambios en el período señalado al aumentarse ligeramente los impuestos ad-valórem y hacerse algo más selectiva.

Durante los años sesenta se produjo un hecho importante en el crecimiento del sector industrial mexicano al iniciarse la producción masiva de una serie de artículos para el hogar --como máquinas de coser, aspiradoras, artículos de línea blanca y amplificadores de sonido, entre otros-- que significó un nuevo impulso en el desarrollo del sector y se debió en gran medida al aumento del poder adquisitivo de las clases medias cuando tuvo lugar una redistribución de ingresos en su favor entre 1958 y 1969, según se desprende de las informaciones disponibles al respecto.

También la producción de bienes de consumo no duraderos volvió a adquirir nuevo impulso, por encima incluso del de la década de los años cincuenta, como resultado principalmente del crecimiento de las ramas textil y de calzado y prendas de vestir, y del inicio de la producción de numerosos productos petroquímicos cuyo desarrollo dio lugar a la elaboración

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

/Cuadro 11

Cuadro 11

MEXICO: ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA

(Con base en datos a precios de 1970)

	Producto interno bruto total	Agropecuario	Industrial							Servicios
			Total	Minería	Petróleo	Petroquímica	Manufacturero	Construcción	Electricidad	
1939	100.0	19.8	24.5	5.2	2.1	...	14.3	2.3	0.6	55.7
1940	100.0	18.5	25.4	5.1	2.0	...	15.0	2.7	0.6	56.1
1941	100.0	19.3	24.5	4.5	1.9	...	14.9	2.6	0.6	56.2
1942	100.0	20.1	24.9	4.9	1.6	...	15.2	2.6	0.6	55.0
1943	100.0	18.5	25.2	4.8	1.6	...	15.5	2.7	0.6	56.3
1944	100.0	18.1	24.4	3.9	1.5	...	15.5	3.0	0.5	57.5
1945	100.0	17.2	25.4	3.9	1.7	...	15.5	3.8	0.5	57.4
1946	100.0	16.9	25.5	2.8	1.8	...	16.0	4.3	0.6	57.6
1947	100.0	16.8	26.0	3.6	1.9	...	15.7	4.2	0.6	57.2
1948	100.0	17.7	25.8	3.2	2.0	...	16.1	3.9	0.6	56.5
1949	100.0	18.5	25.9	3.0	2.0	...	16.4	3.8	0.7	55.6
1950	100.0	18.6	26.5	2.9	2.2	...	16.8	4.0	0.6	54.9
1951	100.0	18.2	26.8	2.6	2.3	...	17.3	4.0	0.6	55.0
1952	100.0	16.9	27.4	2.8	2.3	...	17.3	4.4	0.6	55.7
1953	100.0	16.9	26.9	2.7	2.3	...	17.1	4.1	0.7	56.2
1954	100.0	18.0	26.3	2.3	2.3	...	17.0	4.0	0.7	55.7
1955	100.0	18.1	26.8	2.5	2.3	...	17.2	4.1	0.7	55.1
1956	100.0	16.5	27.7	2.3	2.3	...	17.9	4.4	0.8	55.8
1957	100.0	16.6	27.7	2.3	2.2	...	17.8	4.6	0.8	55.7
1958	100.0	16.8	27.3	2.2	2.4	...	17.7	4.2	0.8	55.9
1959	100.0	15.8	28.7	2.2	2.6	...	18.9	4.2	0.8	55.5
1960	100.0	15.4	28.7	2.1	2.5	...	18.8	4.5	0.8	55.9
1961	100.0	14.9	28.8	2.0	2.7	-	19.0	4.3	0.8	56.3
1962	100.0	14.8	29.0	2.0	2.8	0.1	18.9	4.3	0.9	56.2
1963	100.0	14.5	29.5	1.9	2.8	0.1	19.2	4.5	1.0	56.0
1964	100.0	14.0	30.6	1.7	2.8	0.1	20.2	4.8	1.0	55.4
1965	100.0	13.8	30.7	1.6	2.7	0.1	20.8	4.5	1.0	55.5
1966	100.0	13.2	31.5	1.5	2.6	0.2	21.3	4.8	1.1	55.3
1967	100.0	12.7	32.2	1.5	2.8	0.2	21.4	5.1	1.2	55.1
1968	100.0	12.1	32.8	1.4	2.8	0.3	21.9	5.1	1.3	55.1
1969	100.0	11.5	33.3	1.4	2.8	0.3	22.2	5.2	1.4	55.2
1970	100.0	11.3	33.7	1.3	2.9	0.3	22.6	5.1	1.5	55.0
1971	100.0	11.5	33.4	1.3	2.9	0.3	22.6	4.8	1.5	55.1
1972	100.0	10.5	34.1	1.2	2.9	0.3	22.8	5.3	1.6	55.4
1973	100.0	9.9	34.7	1.3	2.7	0.4	23.0	5.7	1.6	55.4
1974	100.0	9.7	35.0	1.3	2.9	0.4	23.0	5.7	1.7	55.3
1975	100.0	9.4	35.1	1.2	3.1	0.4	22.9	5.8	1.7	55.5
1976	100.0	9.0	35.5	1.2	3.3	0.4	23.2	5.6	1.8	55.5
1977	100.0	9.0	35.9	1.2	3.8	0.4	23.3	5.3	1.9	55.1

Fuente: CEPAL, con base en cifras del Banco de México.

/Cuadro 12

Cuadro 12

MEXICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO DEL SECTOR MANUFACTURERO

(Tasas de crecimiento)

	1950-1955	1955-1960	1960-1965	1965-1970	1970-1975	1970-1976	1950-1960	1960-1970	1955-1965	1965-1975
Total	6.7	8.3	8.9	8.5	6.1	5.6	7.4	8.7	8.6	7.3
Bienes de consumo duraderos	6.3	6.7	7.4	7.6	4.9	4.3	6.5	7.6	7.1	6.2
Alimentos	8.8	8.0	6.0	6.3	3.9	3.7	8.4	7.2	7.0	5.1
Bebidas	8.3	7.0	7.4	7.1	5.0	2.9	7.6	6.4	7.2	6.0
Tabaco	2.3	6.5	6.0	6.7	0.6	0.6	4.4	7.0	6.2	3.6
Textiles	2.8	7.4	6.2	7.9	5.1	4.7	5.0	8.7	6.8	6.5
Calzado y vestuario	3.6	4.8	8.4	8.8	6.4	5.1	4.2	7.0	6.6	7.6
Muebles y accesorios	...	...	11.1	3.0	3.3	4.7	...	7.7	...	3.1
Imprenta	4.9	11.4	8.8	6.5	5.0	5.3	8.1	3.2	10.1	5.7
Industria del cuero	17.8	-5.1	5.4	6.4	1.4	1.3	5.7	5.9	0.1	3.8
Productos medicinales y farmacéuticos	11.4	11.1	9.9	9.8	6.9	5.8	11.1	9.9	10.5	8.4
Perfumes y productos de tocador	12.0	13.0	9.1	13.5	6.0	5.4	12.5	7.8	11.0	9.7
Jabones y otros	5.2	9.9	6.7	8.7	7.5	7.4	7.5	1.2	8.3	8.2
Arte de alfarería	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Manufacturas diversas	6.7	-16.4	45.0	12.2	3.1	7.6	-5.6	26.0	8.4	7.8
Bienes intermedios	6.5	10.8	8.7	8.9	7.5	7.4	8.6	8.8	9.7	8.2
Madera y corcho	-2.7	9.7	6.9	3.3	4.4	4.8	3.3	5.1	8.3	3.8
Papel y productos de papel	1.4	2.5	12.9	9.1	2.9	4.9	1.9	11.0	7.6	6.0
Productos de hule	6.3	18.0	6.7	7.5	8.4	9.0	12.0	7.1	12.2	8.0
Sustancias y productos químicos	13.4	14.0	13.1	13.8	9.1	8.8	13.7	13.5	13.6	11.4
Petroquímica	-	38.0	60.0	23.0	11.9	11.4	-	43.0	50.0	17.3
Productos derivados del petróleo y del carbón	7.6	9.3	6.3	6.5	7.0	6.9	8.5	6.4	7.8	6.7
Productos minerales no metálicos	7.8	11.1	7.9	11.4	9.9	9.0	9.4	9.6	9.5	10.7
Industrias del hierro y acero	8.0	13.0	9.3	9.8	6.9	6.2	10.5	9.6	11.2	8.4
Industrias de metales no ferrosos	...	...	18.2	7.6	4.1	5.7	...	12.8	...	5.8
Fundición de fierro, bronce, etc.	...	...	10.5	9.6	5.6	6.2	...	10.0	...	7.6
Industria metalmecánica	10.8	11.7	16.5	10.8	7.4	6.3	11.6	13.6	14.1	9.1
Productos metálicos	12.1	8.8	10.7	9.3	1.9	1.5	10.4	10.0	9.8	5.6
Maquinaria no eléctrica	5.5	13.0	21.0	10.5	6.4	5.3	9.2	15.7	17.0	8.5
Maquinaria eléctrica	9.4	13.3	21.0	8.7	6.0	7.4	11.3	14.9	17.3	7.3
Construcción de materiales de transporte	13.1	13.1	15.6	13.6	11.7	8.4	13.1	14.6	14.4	12.7
Industrias profesionales científicas	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

/Cuadro 13

Cuadro 13

MEXICO: VALOR DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO DEL SECTOR MANUFACTURERO, A PRECIOS DE 1970

(Estructura porcentual)

	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1976	1977
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Bienes de consumo no duraderos	66.4	65.2	60.5	56.6	54.4	51.4	50.6	50.3
Bienes intermedios	26.2	25.9	29.0	28.7	29.3	31.2	32.4	33.5
Industria metalmecánica	7.4	8.9	10.5	14.7	16.3	17.4	17.0	16.2

Fuente: Cuadro 6.

/de fibras

de fibras sintéticas para la industria textil. A la producción de la industria alimenticia se incorporó en ese período una gran variedad de aceites comestibles de origen vegetal y de alimentos balanceados.

Durante la década de los sesenta aparecieron además en el panorama industrial las industrias de ensamble, más conocidas con el nombre de maquiladoras. Para hacer frente a los problemas de desocupación en el área fronteriza debidos a la expulsión de trabajadores migratorios desde los Estados Unidos, y tratar de frenar esas corrientes provenientes del centro del país, el gobierno mexicano creó el Programa de Industrialización de la Frontera Norte del que se derivan las maquiladoras, industrias que participan en el proceso productivo de la industria extranjera, particularmente nortaamericana, en las operaciones más intensivas de mano de obra. Reciben un trato fiscal favorable al permitírseles internar en territorio mexicano maquinaria, materias primas o productos semielaborados sin el pago de derechos de importación, bajo la condición de no enajenar en el país los bienes obtenidos y de exportar toda su producción. Entre las actividades de maquila predominan las de ensamble de aparatos eléctricos y electrónicos y las de confección de calzado y prendas de vestir; las 454 plantas que funcionaban en el país daban empleo en 1975 a más de 67 000 personas.

Cabe destacar, por último, el papel representado por la inversión extranjera directa en la expansión del sector industrial mexicano en las décadas pasadas. La inversión extranjera, que se había destinado en un principio esencialmente a la minería y servicios públicos, comunicaciones y transportes, se desplazó con rapidez hacia la industria manufacturera y el comercio en busca de la redituabilidad más elevada que era de esperar dado el nivel comparativamente bajo de los salarios, la política estatal de fomento a esas actividades a través de diversas disposiciones como la liberalidad en la importación de la maquinaria y equipo, el reducido precio de los bienes y servicios producidos por el sector público y, además, un nivel impositivo relativamente bajo. Así, la proporción destinada a la industria manufacturera pasó del 7.1% al 73.8% del total de la inversión extranjera en México entre 1940 y 1970, para

/situarse

situarse este último año alrededor de los 2 000 millones de dólares, de los cuales el 80% era propiedad de personas o firmas norteamericanas. (Véase el cuadro 14.) Se destinaba especialmente a la producción de maquinaria, equipo de transporte, industria química, productos metálicos y hule.

La aportación que se recibió de dichas inversiones, mediante la incorporación, en la gran mayoría de los casos, de técnicas de producción avanzadas, es evidente; permitió además obtener ciertos productos intermedios y bienes de capital que el país habría tardado sin ella mucho tiempo en lograr, así como incrementar en forma sostenida la producción exportable. En una evaluación real de su verdadera aportación a la economía del país se tendrían que tomar también en cuenta otras repercusiones derivadas de este tipo de financiamiento, como la magnitud que están alcanzando sus remesas de utilidades al exterior --y su incidencia en la balanza de pagos-- y la introducción en el país de modalidades de consumo propias de países más avanzados.

3. La etapa actual. avances y retrocesos; la búsqueda de una nueva dinámica

La década de los sesenta marca una nueva etapa en el desarrollo general de la economía mexicana, y en particular en el del sector manufacturero. Se puede caracterizar por un crecimiento relativamente lento de la economía respecto al período anterior, por una acusada situación inflacionaria y por un agravamiento notable del desequilibrio externo.

Como resultado de fuertes presiones internas y externas, los ritmos tradicionales de crecimiento se vieron afectados desfavorablemente. Así, se estima que el aumento del producto interno bruto apenas pasó del 4% anual en promedio entre 1970 y 1977; dentro de ese período, dos años fueron verdaderamente críticos cuando el crecimiento del ingreso per cápita acusó incluso tasas negativas. (Véase de nuevo el cuadro 11.)

Es evidente que los factores externos coyunturales --como el crecimiento exorbitante de los precios y la depresión mundiales-- no bastan para explicar el comportamiento reciente de la economía mexicana.

/Cuadro 14

Cuadro 14

MEXICO: DESTINO DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA

	Millones de dólares			Estructura porcentual		
	1911	1940	1970	1911	1940	1970
Total	1 452	449	2 822	100.0	100.0	100.0
Minería	409	108	155	28.2	24.1	5.5
Servicios públicos, comunicaciones y transportes	684	283	11	47.1	63.0	0.4
Subtotal	1 093	391	166	75.3	87.1	5.9
Industria manufacturera	66	32	2 083	4.5	7.1	73.8
Comercio	61	16	436	4.2	3.6	15.5
Subtotal	127	48	2 519	8.7	10.7	89.3
Otros	232	10	136	16.0	2.2	4.8

Fuente: B. Sepúlveda y A. Chumacero, La inversión extranjera en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

/Parecen

Parecen haber incidido además otros factores inherentes al propio estilo de desarrollo mexicano. Se atravesó durante dicho período por otra fase crítica de reorientación de una estrategia de crecimiento cuya potencialidad había empezado a dar muestras de agotamiento entre el final de los años sesenta y los comienzos del presente decenio.

El modelo de desarrollo adoptado en la posguerra había proporcionado resultados positivos, al dotar al país de una estructura de producción diversificada a base de un proceso de industrialización acelerado y del crecimiento dinámico de la misma industria manufacturera y de toda la serie de servicios relacionados con ella; había mantenido baja, sin embargo, la capacidad de generación de empleos, y había fortalecido, además, una tendencia a la concentración del ingreso en términos de grupos sociales y regionales. La crisis agudizada del modelo de desarrollo, a la que se sumó la de los países industrializados, dio por resultado durante este período un estancamiento de la inversión privada y de la demanda externa.

Como era de esperarse, el comportamiento del sector manufacturero mantuvo una correspondencia bastante estrecha con el del producto global, al haber reflejado en gran medida la conducta general de la actividad económica como productor de bienes ligados tanto al consumo final como al resto de los sectores productivos; influyó además decisivamente en la situación económica nacional al ser el empleador de más del 17% de la población activa del país. Según se desprende del cuadro 12, las oscilaciones de este sector coincidieron con las del producto global; mientras en 1971 la caída en el ritmo de crecimiento de la actividad económica coincidía con la del sector manufacturero, la recuperación del producto global durante los años siguientes tiene que atribuirse en gran medida a la del sector industrial (que creció incluso por arriba de la tendencia del decenio anterior).

En el caso específico de la industria manufacturera, el decaimiento de los últimos años parece haberse debido a una crisis del proceso de industrialización, situación que tendría su origen en una caída de la demanda interna traducida a su vez en una desaceleración de la inversión por la falta de proyectos rentables suficientes. Todo lo anterior se relaciona

/obviamente

obviamente con la estructura de la demanda y la distribución del ingreso. El auge del decenio anterior, sustentando en la introducción al mercado de nuevos productos de consumo --y en particular de la producción masiva de artículos diversos para el hogar--, no logró mantenerse. El mercado de cúpula al cual estuvo dirigido una parte sustancial del incremento de la producción manufacturera, vió limitado su crecimiento dentro del mismo mecanismo en el que se movía. Por eso disminuyó el ritmo de inversiones en el sector industrial, lo que, a su vez, dado el estrechamiento de las relaciones industriales que se había estado produciendo con la diversificación del parque industrial, tuvo efectos depresivos en otras ramas industriales.

Las presiones inflacionarias experimentadas durante los últimos años acentuaron la falta de dinamismo del consumo de las unidades familiares. El debilitamiento del poder adquisitivo de importantes sectores de la población condujo a la contracción de la demanda efectiva, y por ende de la producción de aquellos artículos cuyo consumo representa una fracción importante del gasto total de dichos sectores.

En ese mismo sentido actuó los últimos tres años la depreciación de la tasa de cambio de la moneda de septiembre de 1976, debido al encarecimiento de los artículos manufacturados, por el doble efecto que dicha devaluación tuvo sobre los precios de las importaciones y el nivel de los costos de producción.

En el presente decenio, especialmente a partir de 1973, el sector manufacturero ha atravesado, pues, por claras dificultades. Su producto ha presentado durante 1976 y 1977, como sucedió en 1971, las tasas más bajas de que se tenga memoria. (Véase de nuevo el cuadro 12.)

En cualquier caso debe distinguirse la recesión de 1971 con la que se produjo a partir de 1973. La primera respondió fundamentalmente a causas internas como el proceso de reajuste que significaba el inicio de una nueva administración pública; la segunda está más directamente relacionada con la crisis por la que atraviesan las economías industrializadas de mercado, que además vino a sumarse en el país a factores de tipo más permanente que dieron origen a una contracción considerable de la formación de capital en el sector industrial.

/La situación

La situación descrita se ha visto claramente reflejada en el comportamiento de la fabricación de la mayoría de las industrias productoras de alimentos, bebidas y tabaco, y en la fabricación de textiles y de prendas de vestir, con unas tasas de crecimiento que se han mantenido, en general, muy por debajo de las alcanzadas en el decenio pasado. Resulta particularmente revelador el hecho de que la tasa de crecimiento de la rama de alimentos haya mostrado ritmos inferiores a la de la población en 1974 y en 1976. (Véase de nuevo el cuadro 12.)

También la producción de bienes de consumo duraderos experimentó tasas modestas de crecimiento, principalmente en 1971 y de 1975 en adelante. En 1977 registró incluso un decrecimiento, hecho sin precedentes en su trayectoria. La fabricación de estos bienes había sido tradicionalmente dinámica, de expansión acelerada durante la década pasada. Además de los factores mencionados, su contracción se explicaría por la disminución en la producción y venta de automóviles, motivada a su vez por el aumento de los costos de producción y de los precios de mercado de los vehículos.

El comportamiento de las ramas de producción de bienes intermedios se ha caracterizado en los últimos años por su irregularidad. En términos generales ha tenido un crecimiento algo superior a la de bienes de consumo, pero dentro de tasas más bien moderadas si se comparan con las de la década pasada. Así, mientras la actividad de las ramas productoras de papel --con la excepción del año 1975-- y de minerales no metálicos, fue satisfactoria, la de otras como industrias metálicas básicas y productos de papel, fue muy baja. (Véase de nuevo el cuadro 12.) La contracción en el ritmo de crecimiento de esta última rama obedecería sobre todo a efectos derivados de una demanda menos dinámica recibida de las ramas productoras de bienes de consumo final y de bienes de capital.

En efecto, la producción de bienes de inversión que se había distinguido por sus altas tasas de expansión hasta 1975, presentó después tasas negativas de crecimiento, debido principalmente a la fuerte reducción de la producción de camiones de pasajeros y de carga, así como a la drástica disminución de la de tractores y maquinaria agrícola.

/A pesar

A pesar de la pérdida de impulso ocurrida en los últimos años, no se puede negar el avance experimentado a largo plazo por el sector manufacturero mexicano tanto por lo que respecta a su magnitud como a su modernización, grado de diversificación e influencia en el conjunto de la economía. La industria absorbe en la actualidad una proporción significativa de los recursos productivos del país, ocupa a no menos del 17% de la población activa, y genera más del 23% del producto interno bruto. El valor bruto de la producción manufacturera se estima que representa en la actualidad una cifra superior a los 300 000 millones de pesos con un valor agregado del orden de los 130 000 millones de pesos anuales.

El sector público ha seguido representando en los últimos años un papel destacado tanto en la orientación general del proceso como en la promoción directa de la producción manufacturera. Así fue como --a pesar de la contracción de la inversión privada y de la economía en general-- el Estado avanzó considerablemente en sus acciones para mantener y consolidar actividades que ya se habían iniciado con anterioridad, en especial por la expansión del sector siderúrgico con la puesta en marcha de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, el fortalecimiento de la producción de fertilizantes a través de la empresa Guanos y Fertilizantes de México, S. A. (GUANOMEX), el incremento de la producción petroquímica básica por parte de Petróleos Mexicanos, S. A. (PEMEX), y el desarrollo de la industria minero-metalúrgica a nivel regional.

La estructura actual de la producción industrial ha experimentado cambios relacionados con el estilo de industrialización adoptado, con las políticas que se han llevado a la práctica para promover su crecimiento, y con el curso que ha referido el proceso de desarrollo y los efectos que ha tenido sobre la composición de la demanda interna.

El grupo de industrias de bienes de consumo no duraderos, cuya producción había sustituido ya un porcentaje elevado de las importaciones a mediados de los años cincuenta, acusó por su parte una tendencia declinante en su ponderación, llegando a representar en la actualidad el 50% de la producción industrial. El crecimiento de esta rama durante las últimas dos décadas ha obedecido más a una mejor utilización de la capacidad instalada --que incluye cierta modernización-- que a la creación de nuevas plantas. Lo anterior no deja de revelar una situación paradójica si se

/toma en

toma en cuenta el enorme potencial de crecimiento de la producción de estos bienes que radica en el vasto mercado representado por una población en aumento cuyos niveles de consumo de productos manufactureros es aún reducido. Paralelamente, han proliferado una serie de industrias orientadas a satisfacer en mayor medida la demanda de los estratos de altos ingresos que, al ubicarse junto a las zonas de mayor concentración urbana, han acentuado los desniveles iniciales en los niveles de desarrollo regionales y, en particular, los que existen entre las áreas rurales y los centros urbanos.

Por su parte, las industrias productoras de bienes intermedios han aumentado su participación dentro del total durante la posguerra, particularmente en el último decenio. Su importancia relativa dentro del sector industrial ascendió al 32% en 1976, tendencia ésta que ha sido apoyada básicamente por las ramas productoras de sustancias y productos químicos, productos minerales no metálicos e industrias básicas de hierro y acero.

A mayores tasas han crecido las industrias de bienes de consumo duraderos y de capital que, en conjunto, aparecen bajo el grupo metalmecánico. Su participación dentro de la estructura industrial revela una tendencia ascendente que fue especialmente pronunciada en la década pasada cuando pasó del 10% a cerca del 17% del total. Especialmente dinámica debe considerarse la evolución de los rubros de bienes duraderos de consumo por el doble efecto de la sustitución de importaciones y la expansión de la demanda interna. Fue durante los años sesenta cuando se logró elevar decididamente la producción interna de material de transporte y cuando se inició la marcha de los programas de integración de la industria automotriz. Se emprendió asimismo la producción masiva de una serie de productos para el hogar.

El relativo debilitamiento del dinamismo industrial, y en particular el de la producción de bienes de consumo, durante la década de los setenta, hizo que se redujera la capacidad absorbedora de mano de obra de la industria en comparación con la tendencia observada en décadas pasadas (hasta 1970 las cifras censales habían arrojado tasas de crecimiento de la ocupación industrial muy por encima de las de la población total). El cambio señalado afectó particularmente a las ramas productoras

/de bienes

de bienes de consumo y a la metalmecánica que mostraron durante los primeros seis años de esta década tasas de crecimiento del empleo sensiblemente menores a las de los años sesenta (4.3% y 6.2% contra 7.3% y 13.6, respectivamente). (Véase el cuadro 15.) Ha influido también en ello la tendencia general de las empresas industriales a reestructurarse a base de reducir la mano de obra, procurando al mismo tiempo aumentar la producción por trabajador ocupado.[7/]

De todas maneras, la tasa de crecimiento del empleo total en la industria acusó un comportamiento más favorable que la del producto entre 1970-1975, lo que parece explicarse por la rápida expansión que tuvieron durante este período las ramas de productos metálicos y las de productos minerales no metálicos que, en conjunto, serían la causa del 80% del aumento en la ocupación manufacturera.[8/]

La productividad del trabajo (expresada como el producto generado por persona ocupada) mejoró ligeramente durante el último decenio y aunque siguió incrementándose en la primera mitad de la década de 1970, lo hizo a un ritmo mucho más bajo (Véase el cuadro 16.)

Las tasas de crecimiento por ramas industriales ofrecen un panorama desigual. La productividad en la rama de artículos minerales no metálicos, por ejemplo, presentó un elevado crecimiento por la mejor utilización de la capacidad instalada derivada de la expansión de la demanda generada por el volumen creciente de las construcciones públicas y privadas; dicha expansión fue aprovechada por las empresas más grandes y más modernas del sector que tenían excedentes de capacidad, por lo cual su impacto en el empleo no fue considerable. Otras ramas que registraron aumentos de importancia en la productividad fueron la textil, la de prendas de vestir, y la de calzado y cueros. La disminución de la demanda interna y de las exportaciones durante 1974 y 1975,[9/] provocó el cierre de varias empresas quizá de eficiencia relativamente menor; por su parte, las industrias del cuero y el calzado vieron disminuida su producción por la gran escasez y el encarecimiento de la materia prima.

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

8/ Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Dirección del Empleo, México: La pequeña industria en una estrategia de empleo productiva, México, 1978, pág. 39.

9/ Cayeron las exportaciones de algodón, hilos e hilazas artificiales y manufacturas de henequén.

/Cuadro 15

Cuadro 15

MEXICO: PERSONAL OCUPADO EN EL SECTOR MANUFACTURERO

	1965	1970	1975	Tasas de crecimiento 1965-1970	1970-1975	1965-1975
Total	1 343.5	1 521.3	1 707.8	2.5	2.4	2.4
Alimentos, bebidas y tabaco	335.5	379.7	418.5	2.6	2.0	2.3
Textiles, prendas de vestir, calzado y cuero	287.1	291.1	273.2	0.3	-1.3	-0.5
Productos de madera, muebles, papel e imprenta	144.0	170.1	177.8	3.4	0.9	2.1
Productos químicos, caucho y material plástico	126.8	165.5	186.2	5.5	2.4	3.9
Productos minerales no metálicos	77.0	91.3	104.6	3.5	2.8	3.1
Metálicas básicas	50.3	70.0	79.2	6.9	2.5	4.6
Fabricación y reparación de productos metálicos	322.8	353.6	468.3	1.8	5.8	3.8

Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Dirección del Empleo, México: la pequeña industria en una estrategia de empleo productivo, Cuadro 9, pág. 38.

/Cuadro 16

Cuadro 16

MEXICO: PRODUCTIVIDAD DEL PERSONAL OCUPADO EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA[a/]

	Miles de pesos de 1970			Tasas de crecimiento		
	1965	1970	1975	1965-1970	1970-1975	1965-1975
Total	46.5	61.8	73.1	5.8	2.2	4.6
Alimentos y bebidas	54.7	66.1	72.7	3.8	1.8	2.8
Textiles, prendas de vestir, calzado y cuero	55.8	82.0	114.9	8.0	7.1	7.4
Productos de madera, muebles, papel e imprenta	36.4	42.1	49.3	3.0	3.2	3.1
Productos químicos, caucho y material plástico	38.8	51.1	66.8	5.7	5.5	5.6
Productos minerales no metálicos	36.5	52.8	74.1	7.7	7.0	7.4
Metálicas básicas	64.8	73.1	88.4	2.3	3.8	3.2
Fabricación y reparación de productos metálicos	36.9	55.2	58.0	8.4	1.0	4.7

a/ Estimado como una relación entre el valor agregado y el personal ocupado.

/Información

Información parcial disponible sobre el particular estaría apuntando hacia una acentuación de la tendencia señalada en 1976 y 1977. La situación relativamente crítica de la economía en esos años parece haber afectado en mayor medida a los establecimientos pequeños que en México constituyen una parte apreciable del empleo industrial. Ante esta situación, el sector público está estudiando la forma de hacer frente al problema ocupacional, bien sea reactivando sus actividades o bien implantando medidas de apoyo de tipo crediticio --tanto para el productor como para los consumidores--, y otras dirigidas a la capacitación de la mano de obra.

Cifras oficiales señalan que el desempleo general ha tendido a agudizarse en el país; la tasa de desempleo se estima que pasó de 6% en el primer trimestre de 1976 a 8% a fines de 1977. La política adoptada recientemente por los Estados Unidos en contra de los trabajadores mexicanos indocumentados (cuya cifra se calcula en 5 millones) podría traducirse a corto plazo, además, en nuevas presiones sobre el mercado interno de trabajo.

Finalmente, la creciente concentración regional parecería responder al estilo de industrialización adoptado. Quedó esbozada durante la etapa formativa del aparato industrial de los años cuarenta y se habría acentuado desde entonces. Así, como señalan las cifras del censo industrial de 1975, más del 70% de la producción se concentró sólo en cinco entidades federativas (Distrito Federal, Jalisco, Estado de México, Nuevo León y Puebla). Tan solo en la zona metropolitana de la ciudad de México se genera cerca del 50% de la producción manufacturera del país. En el capítulo siguiente se presentarán con más detalle las políticas y los instrumentos a que se ha recurrido para encontrar solución a este problema.

En conclusión, el desarrollo industrial de México dio lugar a tasas de crecimiento elevadas durante las tres décadas pasadas y convirtió el sector industrial en el motor principal de la economía. Al finalizar los años sesenta acusó un claro agotamiento que se tradujo en altas tasas de desempleo, en una concentración del ingreso --como parte de la misma mecánica del modelo--, y en una alta dependencia tecnológica y financiera del capital extranjero (inversión extranjera directa y endeudamiento externo). Incluso

/durante

durante la etapa de crecimiento con estabilidad de precios y de acelerado aumento industrial, ocurrida entre 1959 y 1970, el desequilibrio externo se agudizó de tal manera que se hizo indispensable recurrir en forma creciente al endeudamiento externo; durante los años señalados se fomentó el ahorro interno del sector privado, pero siempre a costa de no aumentar las tarifas del sector público ni los impuestos.

El agotamiento de un estilo de desarrollo como el descrito se puso en evidencia estos últimos años. La actividad productiva perdió dinamismo y capacidad para generar niveles crecientes de ocupación. La dependencia externa se ha seguido acentuando. La exportación industrial apenas acaba de empezar a adquirir cierta significación. El déficit externo se ha amplificado transformándose en una seria limitante para el crecimiento que sólo podrán aligerar los próximos años las exportaciones de petróleo crudo en perspectiva.

Durante el tiempo transcurrido en la presente década, se han rectificado algunas de las prácticas que determinaban un elevado costo del proceso de industrialización para el erario público. Entre las medidas adoptadas figuran el aumento de las tasas tributarias (1971, 1973 y 1974), el de las tarifas de los servicios públicos, y muy principalmente la de energéticos (petróleo y electricidad).

En el capítulo siguiente se analizarán más detenidamente algunas políticas dirigidas a rectificar ciertas deficiencias del desarrollo industrial; se pretende así fomentar las exportaciones, equilibrar el desarrollo regional e integrar mejor el aparato industrial.

II. LA POLITICA INDUSTRIAL DURANTE LOS AÑOS SETENTA

A. El sector manufacturero y la estrategia global de desarrollo

1. Antecedentes

La economía mexicana experimentó un crecimiento sostenido durante el período 1955-1970, sustentado en gran medida en un proceso de industrialización dinámico. En general, la política económica tendió a aumentar la producción nacional en un ambiente de estabilidad de precios y manteniendo el saldo de las relaciones externas dentro de límites manejables. Esa estrategia, basada fundamentalmente en el apoyo directo e indirecto al proceso de industrialización centrado en la sustitución de importaciones, no respondía a ningún programa general donde se plantearan concretamente los objetivos sociales que se consideraban atendibles y viables dentro del modelo adoptado. Se estima, en efecto, que durante este lapso, y a pesar de la notable ampliación de la base productiva, se pospuso la atención a los problemas sociales de amplios estratos de la población. De hecho, no se contemplaban en la estrategia objetivos como el de la mayor equidad en la distribución de los frutos del crecimiento. Se esperaba, sin embargo, que los efectos de ese "crecimiento con estabilidad" fueran de magnitud suficiente para traducirse en un aumento de empleo y de los niveles de ingreso.

Los datos disponibles permiten afirmar que se produjo un claro fortalecimiento del tamaño relativo del estrato de ingresos medios durante ese período como consecuencia de la intensificación del crecimiento de la población urbana, la derrama de salarios industriales y la proliferación de la burocracia a todos los niveles.

Así, dividiendo la población en diez grupos (diez deciles), se observa que los correspondientes al VIII y al IX --que en cierta medida podrían considerarse representativos del estrato de ingresos medios-- mejoraron su posición relativa entre 1950 y 1975 con respecto al resto

/de la población

de la población al pasar su participación del 19% al 28% en el total del ingreso nacional. También los estratos V y VI habrían logrado una mejoría notable por ubicarse en ellos el grueso de la población que presumiblemente habría podido incorporarse a los beneficios del salario mínimo urbano,[1/] pero preocuparía seriamente el hecho de que los estratos más pobres (del I al IV decil) hubieran visto deteriorarse más todavía su situación en el reparto del ingreso.

Durante las dos décadas pasadas se alcanzó, pues, el objetivo de crecimiento económico (la tasa media anual de expansión del producto bruto fue de 7.1%) y se consolidó una estructura industrial que elevó del 17% al 23% el grado de industrialización gracias a una política de fomento basada en una práctica comercial externa altamente proteccionista, en el otorgamiento de una amplia gama de incentivos fiscales, y en la dotación de servicios básicos de infraestructura a precios reducidos. Por otra parte, se alcanzó el objetivo de la estabilidad de precios --que siguieron de cerca el movimiento de los mismos en los Estados Unidos, país con el que se efectúa el mayor volumen de las transacciones comerciales-- y se lograron mantener los déficit en cuenta corriente en la balanza de pagos a niveles relativamente moderados en comparación con los que habrían de registrarse con anterioridad.

Ya a fines de los años sesenta empezaron a insinuarse ciertas críticas al estilo de desarrollo reseñado, haciéndose hincapié en algunas de las deficiencias que han tratado de corregirse después. Entre otras, la de los efectos de la elevada protección interna de los subsidios en los niveles de eficiencia productiva y competitividad de la producción mexicana en los mercados exteriores. La importancia que puso

1/ Ifigenia Navarrete, El perfil de México en 1980, Siglo XXI, Vol. I, pág. 37.

/esta política

esta política de hecho en la producción de bienes de consumo, la deficiente integración del aparato industrial que trajo aparejada, y el otorgamiento de facilidades amplísimas para la importación de maquinaria y equipo, prácticamente libres de impuestos arancelarios, se tradujo en un desaliento del desarrollo del sector que los fabricaba en el país.

Sobre el particular, debe agregarse que fue escasa la selectividad con que se hizo la importación de maquinaria y equipo que se derivó del incentivo a la importación de maquinaria usada y de la proliferación de marcas que resultó de la aplicación de la Regla XIV de la Tarifa del Impuesto General de Importación.

También se pudo apreciar en ese período la carencia de una definición de las características tecnológicas del desarrollo industrial con lo cual se produjo una importación indiscriminada de tecnología y se hicieron esfuerzos aislados para desarrollar las tecnologías que se adaptaran mejor a la dotación interna de factores. La compra masiva de tecnología foránea tendió, por otra parte, a acentuar los problemas de la dependencia externa, además de haber repercutido negativamente sobre la balanza de pagos.

A los problemas señalados se fueron agregando en años recientes algunos otros como, en particular, el debilitamiento del sector agrícola desde mediados de los años sesenta al haberse ido agotando las posibilidades de ampliar la superficie cultivada y haberse contraído el ímpetu de la inversión pública dedicada a este sector. A partir de 1965, la producción agrícola empezó a crecer menos que la población dando lugar a importaciones de alimentos cada vez mayores y a la reducción también cada día mayor de los excedentes exportables de ciertos productos. El deterioro de la distribución del ingreso, sumado a la agudización de ciertos problemas políticos y sociales --que dieron lugar a manifestaciones públicas violentas a fines de los años sesenta-- condicionaron en gran medida los cambios que se introdujeron en la estrategia global de desarrollo de los años siguientes.

/La administración

La administración que ocupó el poder en el período 1971-1976 se propuso impulsar una nueva estrategia de política económica (de "desarrollo compartido") dentro de la cual se asignaron responsabilidades específicas al sector manufacturero para tratar de satisfacer objetivos más generales de desarrollo. Se trató entonces de impulsar un crecimiento sostenido persiguiendo una mejor distribución de los beneficios del progreso económico que hiciera posible una disminución del desempleo.

Por otra parte, se intentó aumentar la autonomía frente al exterior para mejorar el aprovechamiento propio de los recursos nacionales. Con este mismo fin, y con objeto de atenuar los problemas de balanza de pagos, se apoyó mád decididamente la investigación científica y tecnológica propia. Para alcanzar todos esos objetivos se fijaron metas relacionadas con la absorción de mano de obra, la disminución de los desequilibrios de la balanza de pagos y la descentralización de las actividades industriales. Se trataba, por ese procedimiento, de dar forma a una nueva fase del proceso de industrialización que no consistiera simplemente en una sustitución de importaciones indiscriminada. Habría de basarse en una ampliación del mercado interno, en la exportación de manufacturas y en una política selectiva de las compras al exterior. También se concedía especial importancia a la elevación de la eficiencia del aparato productivo, sobre todo del sector industrial.

Para lograr estos propósitos, se promulgaron numerosas leyes y decretos y se creó una gran cantidad de organismos y empresas de participación estatal. Así, para atender el desarrollo regional, otorgando estímulos fiscales a la industria, dos decretos vinieron a sustituir a la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias de 1955; para apoyar el desarrollo de las exportaciones se creó el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y por medio de una serie de leyes y decretos se concedieron incentivos a los exportadores de manufacturas nacionales y se autorizó la extensión de la actividad maquiladora a todo el territorio nacional.

/Una serie

Una serie de problemas de origen externo e interno por los que atravesó la economía durante los primeros años de la presente década impidió conseguir cabalmente los propósitos que se perseguían para el sector manufacturero y para la economía en general. Las alzas pronunciadas de los precios de los energéticos y la escasez temporal de alimentos y materias primas dieron lugar a elevaciones sustanciales de los precios de las importaciones y contribuyeron a agravar la situación de la balanza de pagos mientras los proyectos de inversión del sector público sobrepasaban con rapidez los presupuestos originales a consecuencia del aumento del costo del contenido importado de los mismos.

Los problemas arriba señalados, unidos al relativo agotamiento del mercado y a otros factores negativos, fueron causa de la caída de los niveles de la inversión privada. Para salir de la atonía económica, el sector público se vió en la necesidad de incrementar su gasto por encima de los ingresos creciendo así en forma sustancial el déficit presupuestal y teniéndose que recurrir en forma creciente al financiamiento externo. También se hizo uso cada vez mayor del manejo del encaje legal y de la emisión primaria de dinero. Se presentaron en consecuencia presiones inflacionarias de origen interno y otras de origen externo por el encarecimiento de las importaciones, que contribuyeron a crear condiciones bastante críticas para la economía mexicana a partir de 1973.

Contribuyó, asimismo, al aumento del déficit del sector público, dentro de la nueva política gubernamental, el incremento de la contratación de personal para el desempeño de funciones relacionadas con actividades de bienestar social dirigidas a aminorar las carencias de servicios sociales en todo el país.

El fortalecimiento del sector público para hacer frente a los cambios que se propusieron tuvo que encarar, por lo tanto, múltiples dificultades. Por una parte, dentro del área de la política fiscal se observaron tan solo cambios modestos en cuanto a la reforma impositiva. Por otra parte, al mantenerse prácticamente congelados los precios de los productos suministrados por el sector público, se hizo

/necesario

necesario elevar sustancialmente los subsidios al mismo tiempo que se limitaba la capacidad de autofinanciamiento de las empresas paraestatales.

El encarecimiento de las importaciones y el creciente desbalance del sector público elevaron en forma considerable los niveles de endeudamiento externo y algunas de las metas que habían tenido en mente para el sector manufacturero --como el aumento de sus exportaciones a base de mejorar la eficiencia productiva-- sólo se consiguieron parcialmente. Se continuó usando el permiso de importación como el instrumento más importante de la política industrial, con la agravante de que, debido a los problemas de balanza de pagos, el uso del permiso previo se hizo extensivo a casi el 100% de las fracciones arancelarias de la tarifa del Impuesto General de Importación.

Los esfuerzos de descentralización no ofrecieron, por otra parte, resultados a corto plazo, y se traspasó por lo tanto el propósito a la Administración que se inició a principios de 1977, lo mismo que el proyecto de aumentar la autonomía por la vía del control de la inversión extranjera y de la transferencia de tecnología.

/2. Lineamientos

2. Lineamientos de la política reciente

a) Rasgos generales

Para hacer frente a la atonía por la que atravesaba la economía mexicana a mediados de la década de los setenta, la nueva Administración puso en marcha una política de desarrollo que buscaba comprometer a todos los sectores que intervienen en el área productiva. Para instrumentar la colaboración entre el Estado, los empresarios y los trabajadores, y con el objeto de afianzar la armonía dentro de una economía mixta, con una definición más clara del rol del sector privado, se adoptó la fórmula conocida como la "Alianza para la Producción", en la que se le seguía asignando al Estado el papel de coordinador de las acciones del resto de los sectores.

El nuevo gobierno se propuso entonces concentrar sus esfuerzos en un número limitado de sectores estratégicos. A pesar de los graves problemas económicos por los que ha atravesado la economía en los últimos años, se contaba para ello desde 1976 con buenas perspectivas de canalizar recursos cada vez mayores para proyectos de inversión derivados de la explotación de un volumen creciente de yacimientos petroleros derivados de los hallazgos recientes en el sudeste del país. Para el sector industrial existen proyectos de gran alcance como la construcción de un gasoducto que permitirá crear nuevos centros industriales en sus inmediaciones, un mayor apoyo financiero para la fabricación de bienes de capital, el impulso a las agroindustrias, y un programa integral de apoyo a la pequeña y mediana industria. Estos hechos, con los compromisos en perspectiva entre los sectores privado y público --de los cuales ya se han celebrado algunos-- con empresas que operan en sectores claves de la economía, abren un futuro promisorio para las actividades fabriles. Los compromisos se refieren a niveles de producción, inversiones y generación de empleo.

Dentro de la política de desarrollo se ha vuelto a hacer hincapié en la necesidad de orientar el crecimiento económico hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población y el logro de niveles

/mínimos

mínimos de alimentación, salud y bienestar para la mayoría de los habitantes; y se vuelve a insistir en el papel que debe desempeñar el desarrollo industrial para alcanzar el objetivo de abatir tanto los desequilibrios geográficos como los sectoriales existentes en el país. Son objetivos prioritarios del desarrollo industrial, pues, la atención a la producción de alimentos y energéticos, el desenvolvimiento de la petroquímica, la minería, la siderurgia y los bienes de capital, así como el transporte y los bienes de consumo popular.

Se precisa algo más que la vía a través de la que se espera lograr los objetivos distributivos: se propone el reparto de los frutos del desarrollo a través de la creación de empleo y del establecimiento de un sistema impositivo más justo.

La eficiencia se convierte en un elemento prioritario en todas las actividades públicas. En ese orden de ideas existe el propósito de adoptar una política realista de precios, introducir mejoras en los sistemas administrativos de las empresas públicas e incrementar la eficiencia en la prestación de servicios.

Para poder hacer frente a los nuevos compromisos, la política económica contempla, por otra parte, la necesidad de reajustar los instrumentos financieros de tal modo que se haga posible una movilización más eficiente de los recursos; la adecuación de la política fiscal, monetaria y crediticia; la de las políticas cambiarias y de comercio exterior, la de endeudamiento interno y externo, y las de inversión y gasto público; todo ello permitirá al Estado desempeñar el papel que se ha propuesto representar dentro de la concepción de la Alianza para la Producción.

Formando parte de esta nueva estrategia, se pretenden articular mejor los propósitos de desarrollo con los de estabilidad, e instrumentar una política financiera más de acuerdo con las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional.

Para encauzar el desarrollo económico se han hecho nuevos esfuerzos de planeación económica. Así, se ha realizado ya un ejercicio de programación para el período 1978-1982 al que se han incorporado metas

/específicas

específicas para el sector manufacturero y se están revisando las estimaciones cuantitativas que formarán parte de un Plan Nacional de Industrialización a publicarse en breve.

Dentro de este marco general se estima que el sector industrial al reorientar su crecimiento hacia la producción de bienes básicos de consumo, y contribuir, al mismo tiempo, al desarrollo regional y a la utilización de las materias primas originarias del lugar en que se establezcan, habrá de favorecer la absorción de mano de obra puesto que, en general, la producción de esos bienes es susceptible de generar numerosos empleos con una inversión relativamente baja por hombre ocupado.[2/]

En la producción de este tipo de bienes tendrá destacada participación el capital privado, cabiéndole al sector público su promoción de conformidad con los acuerdos establecidos en el marco de la Alianza para la Producción.

El desarrollo de la producción de bienes intermedios, a cuyo respecto se han celebrado convenios para efectuar inversiones en áreas industriales prioritarias, estará determinado, en gran medida, por una cooperación entre el sector privado y el estatal y la participación de este último en la producción de insumos básicos.

Para alcanzar el objetivo de atender a satisfacción las demandas de bienes intermedios que se reciban de las industrias productoras de bienes de consumo básico y las de bienes de capital, se contempla fortalecer el apoyo financiero y de comercialización del sector paraestatal que deberán constituirse en elementos claves de política económica.

En la nueva estrategia, el sector de energéticos condicionará y orientará el desarrollo del sector industrial; se destaca el interés del Estado por las ramas petroquímica, fertilizantes y siderúrgica, en las que se pretende ampliar el número de productos recurriendo a procesos más intensos de industrialización y al uso más amplio de los recursos nacionales.

2/ Secretaría de Programación y Presupuesto, Programa de acción del sector público, 1978-1982.

/Desde la

Desde la pasada Administración pública, el estado mexicano empezó a estudiar la posibilidad de alentar o iniciar la producción de bienes de capital aplicando una política destinada a coordinar mejor el aparato industrial nacional, modificar la estructura y la evolución de las relaciones con el exterior y a contar con un patrón de desarrollo tecnológico más apropiado para las necesidades del país.

Para ello se llevó a cabo un reordenamiento institucional que aún no se ha concluido y en el que la reforma administrativa en curso representa un papel importante.

b) La reforma administrativa y el sector manufacturero

El crecimiento del sector estatal en la economía mexicana, derivado de las transformaciones estructurales del propio sistema productivo, ha dado lugar a la creación de nuevos organismos que en muchas ocasiones implicaban superposiciones o una duplicación de funciones dificultándose una definición clara de las responsabilidades de cada uno en lo que se refería a la realización de determinadas metas productivas. Para efectuar las asignaciones necesarias dentro de las diversas áreas de la política económica se acordó la reorganización de la administración pública dentro del nuevo concepto de "Alianza para la Producción".

A pesar de que las empresas del Estado venían recibiendo más de la mitad del presupuesto de egresos de la Federación durante los últimos años, el control y la coordinación de su labor se dispersaba a través de múltiples y variadas disposiciones legales y mecanismos institucionales. Por eso se consideró necesario poner en marcha una reforma administrativa que hiciera posible precisar responsabilidades específicas para cada organismo definiendo claramente las facultades de cada entidad y las modalidades de su funcionamiento. No sólo se pretendía deslindar en esa forma los campos de acción, se trataba de introducir además los cambios necesarios para eliminar las duplicidades existentes y simplificar lo más posible la administración de los programas de gobierno.

/Dentro

Dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establecen con esa idea los mecanismos a través de los cuales las entidades paraestatales con patrimonio y personalidad jurídica propios habrán de coordinar sus actividades con el resto de las dependencias del Ejecutivo.

Otra medida implementada para mejorar el aparato estatal es la programación de sus actividades dirigida a facilitar la toma de decisiones y a realizar con mayor agilidad y coherencia las políticas propuestas. Para ello se ha dividido en 18 sectores la Administración pública federal a base de la definición de otras tantas áreas administrativas cada una de las cuales cuenta con un coordinador --"cabeza de sector"-- y con un conjunto de entidades paraestatales reunidas para hacer más compatible sus acciones y contribuir a alcanzar mejor metas que les son comunes.[3/]

Uno de los cambios de mayor trascendencia dentro de la reforma administrativa ha sido la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto que, en combinación con la de Hacienda y Crédito Público, han venido a constituirse en el eje de la reforma administrativa del gobierno. En esa secretaría concurren las funciones correspondientes a un sistema integrado de planeación y a sus instancias global, sectorial y regional;[4/] las relacionadas con información y estadística;[5/] el control normativo y global de las entidades paraestatales,[6/] y las funciones asociadas al presupuesto de egresos de la Federación.[7/] Este último cambio en la administración pública mexicana es indudablemente de gran trascendencia porque ha tendido a vincular la formulación y el ejercicio del presupuesto con la programación del desarrollo, y no --como sucedía antes-- con los ingresos gubernamentales.

A través de esta división en sectores se establecieron tres niveles de decisión que van desde los aspectos más generales de la Administración

3/ Véase Diario Oficial, 29 de diciembre de 1976.
4/ Funciones que antes estaban asignadas a la Secretaría de la Presidencia.
5/ Función anteriormente encomendada a la Secretaría de Industria y Comercio.
6/ Antes encomendada a la Secretaría del Patrimonio Nacional.
7/ Ejercida antes por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

/pública

pública hasta los operativos. En el primer nivel se sitúan las secretarías de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público, como organismos de orientación y apoyo global. En un segundo se encuentran las secretarías de estado y los departamentos administrativos que funcionan como coordinadores de sector. Por último, ya en el nivel operativo, figuran las entidades paraestatales.

La Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial coordina las actividades de las empresas y de los organismos del Estado dentro de los su subsectores de energéticos, minería e industria manufacturera; elaboró el Plan Nacional de Industrialización que normará las políticas de este sector los próximos cuatro años proponiendo metas cuantitativas de crecimiento y definiendo y seleccionando los sectores cuyo desarrollo se considere prioritario; deberá realizar además la programación de los mismos y para esos efectos diseñará los correspondientes instrumentos de política y de fomento. (Véase el capítulo V).

Se ha definido la participación de esta secretaría dentro del sector industrial, directamente a través de las entidades paraestatales e indirectamente aplicando los instrumentos de fomento a la industria privada. En el primer caso, corresponde a este organismo formular la estrategia industrial del sector público en el corto y el largo plazo, y con ello la determinación de las prioridades para la ejecución de los proyectos de inversión. Con la intervención indirecta se pretende encauzar el desarrollo de la actividad industrial a base de incentivos y de facilitar las actividades que se consideren más importantes.

A la misma secretaría le corresponde, dentro del nuevo esqueña institucional, el control y la selección de la tecnología procedente del exterior, además de la coordinación y la regulación de la inversión extranjera, tanto por lo que respecta a su participación en la industria nacional como en la economía en conjunto. También es de su incumbencia asesorar en cuanto pueda afectar al desarrollo de la industria nacional ante las autoridades financieras, fiscales, comerciales y laborales.

/B. Principales

B. Principales políticas e instrumentos

1. Introducción

Se examinarán ahora las medidas principales de la política aplicada por el gobierno al sector manufacturero, con especial referencia a la década de los setenta. Cabe recordar que la nueva Administración ha seguido aplicando normas que se iniciaron con anterioridad y que, incluso dentro del ordenamiento de la reforma administrativa, se han visto fortalecidas gracias a la mejor coordinación lograda entre las instituciones responsables de su ejecución.

Aunque son de esperar grandes cambios en los próximos años al ponerse en marcha importantes proyectos como los de energéticos, bienes de capital y de agroindustrias, podría afirmarse que la política industrial no ha variado en esencia.

La política impositiva en general y las exenciones tributarias, se han sumado a los efectos de la protección y han asegurado a los empresarios elevados niveles de utilidad. El tratamiento fiscal consistente en la concesión de exenciones de impuestos sobre las utilidades no distribuidas, favorece la reinversión de utilidades con la que se ha promovido la ampliación y la canalización de ahorros hacia el sector manufacturero.

La creación de empleo ha sido una preocupación constante en este decenio, pero no se ha podido elaborar sin embargo ningún programa que señale explícitamente a cada sector de la economía la forma en que debe contribuir a resolver ese problema. Recientemente se han hecho esfuerzos en ese sentido con la creación de la Comisión Nacional del Empleo, donde están representados todos los secretarios de Estado del área económica y social que tiene encomendada la formulación de políticas específicas sobre la materia. A dicha Comisión pertenecen subcomisiones de trabajo que han recibido el encargo de evaluar el impacto que sobre el empleo han tenido las políticas de cada uno de los sectores de la economía. Se cuenta asimismo con un Plan Nacional del Empleo elaborado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

/En muchos

En muchos de los instrumentos de política industrial de reciente creación se considera dentro de su parte normativa la contribución de los proyectos, objeto de tales instrumentos, a la generación de empleos, meta que en muchos de ellos sirve de criterio fundamental para la concesión de los beneficios respectivos.

A continuación se describen con más detalle las características de cada uno de los principales instrumentos de que dispone la política industrial en la actualidad.

2. Principales objetivos y su instrumentación

La inversión pública destinada a la creación de capital social ha sido, tal vez, el instrumento que más ha favorecido directa e indirectamente la industrialización mexicana, además de haber permitido que se superen fallas estructurales típicas del subdesarrollo. Ha sido la determinante, además, de la acción del sector público como productor en la industria básica, aspecto que será examinado en el capítulo siguiente.

El gobierno ha adoptado también medidas para impulsar y orientar la inversión privada en la actividad manufacturera, dirigidas en parte a proteger el mercado interno a base de aranceles, de permisos previos a la importación y de programas de fabricación dirigidos a sustituir compras externas por producción nacional.

Por otra parte, se han ofrecido estímulos fiscales a la producción y a la exportación de manufacturas entre los que destacan los subsidios para la importación de maquinaria y equipo, el régimen de subsidios para compensar los impuestos a la producción de algunos bienes, el sistema de incentivos fiscales a las exportaciones, y los estímulos especiales para la reinversión de utilidades.

Se ha tendido asimismo a fomentar el desarrollo regional del país y la descentralización industrial ofreciendo, además de los estímulos fiscales, ayuda técnica y financiera a empresas que se establezcan en determinadas zonas de menor desarrollo relativo, y extendiendo el régimen de las industrias maquiladoras (de ensamble) de artículos para exportación

/--iniciado

--iniciado en la franja fronteriza norte del país-- al resto del territorio nacional, así como incentivos para establecer parques y ciudades industriales en todo el país.

El gobierno ha establecido, en fin, instituciones que han desempeñado un importante papel en el financiamiento y la promoción industrial, de fondos especiales de financiamiento que se manejan como fideicomisos del gobierno federal, administrados por el Banco de México y la propia Nacional Financiera.

El instrumento de promoción más destacado durante los últimos treinta años ha sido, sin duda, el control de las importaciones a base de permisos previos a las compras externas, que aseguró el mercado interno a los fabricantes domésticos. Su aplicación ha dejado incluso en segundo término el arancel como instrumento de control de importaciones. Ultimamente se inició la supresión paulatina de los permisos, para inducir a la industria a elevar su productividad.

En el capítulo IV se hace especial referencia al sector externo manufacturero y a otros instrumentos utilizados para promover las exportaciones como los certificados de devolución de impuestos (CEDIS), los de apoyo financiero y las actividades de maquila. Algunos de ellos implican un sacrificio fiscal para el sector público al condonar o reintegrar distintos impuestos. Entre los sectores de actividad, el industrial --y en particular la industria de transformación (principalmente la de bienes de consumo de bienes intermedios)-- ha resultado el más favorecido desde el punto de vista fiscal. Ese sacrificio, por ejemplo, se estima que en 1976 ascendió a más del 75% de los impuestos generados en dicho sector (véanse los cuadros 17 y 18), y estímulos fiscales a la producción y adquisición doméstica de bienes de capital recientes habrán de incrementar más aún el sacrificio fiscal para el fomento de estos bienes.

Antes de analizar más detenidamente los principales incentivos aludidos conviene examinar la importancia relativa de algunos de ellos en función del sacrificio fiscal a que da lugar su concesión comparándolo con

/Cuadro 17

Cuadro 17

MEXICO: SACRIFICIO FISCAL POR SECTORES Y ACTIVIDAD ECONOMICA, 1976

(Millones de pesos)

	Total	Público	Privado
Total	4 844.5	1 173.3	3 671.2
Agropecuario	86.8	53.6	33.2
Agricultura	18.0	-	18.0
Silvicultura	68.0	53.6	14.4
Caza y pesca	-	-	-
Industria	3 982.7	919.1	3 063.6
Extractivas	308.1	45.5	262.6
De transformación	3 654.6	873.2	2 781.4
Bienes de consumo final	1 949.9	455.1	1 494.8
Bienes de consumo intermedio	1 266.4	388.8	877.6
Bienes de capital	377.6	28.7	348.9
Otros bienes	60.7	0.6	60.1
Electricidad	20.0	0.4	19.6
Comercio y servicios	83.1	32.0	51.1
Comercio	21.0	-	21.0
Transportes	30.0	-	30.0
Servicios	32.1	32.0	0.1
No clasificado	691.9	168.6	523.3

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Promoción Fiscal.

/Cuadro 18

Cuadro 18

MEXICO: SACRIFICIO FISCAL POR ACTIVIDAD ECONOMICA Y TIPO DE ESTIMULO, 1976

(Millones de pesos)

	Total	CEDIS	Minería	Decreto de descentralización	Ley de Industrias nuevas y necesarias	Subsidios de vigencia anual
Total	4 844.5	2 272.9	303.2	706.5	349.8	1 212.1
Agropecuario	86.8	4.8				82.0
Agricultura	18.8	4.8				14.0
Silvicultura						
Caza y pesca	68.0					68.0
Industrial	3 982.7	1 576.1	303.2	706.5	349.8	1 047.1
Extractivas	308.1	4.9	303.2			
De transformación	3 654.6	1 571.2		706.5	349.8	1 027.1
Bienes de consumo final	1 949.9	833.6		48.0	182.2	866.1
Bienes de consumo intermedio	1 266.4	536.1		631.5	98.8	
Bienes de capital	377.6	184.8		27.0	68.8	97.0
Otros bienes	60.7	16.7				44.0
Electricidad	20.0					20.0
Comercio y servicios	83.1	0.1				83.0
Comercio	21.0					21.0
Transportes	30.0					30.0
Servicios	32.1	0.1				32.0
No clasificados	691.9	691.9				

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Promoción Fiscal.

/los beneficios

los beneficios del estímulo que puede obtenerse por ese camino. (Véase el cuadro 19.) Por ejemplo, el sacrificio fiscal que se deriva de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias tiende a favorecer en un 50% los fines de empleo e inversión y en igual proporción a la exportación y la sustitución de importaciones.

Por la importancia de su monto, destaca el sacrificio fiscal derivado del otorgamiento de los certificados de devolución de impuestos (45% del total en 1976), siguiendo en orden de importancia los derivados del decreto de Descentralización Industrial, de la promoción a la industria automotriz y de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias. (Véase de nuevo el cuadro 18 y el 20.)

a) Descentralización industrial

El proceso de sustitución de importaciones dio lugar a la concentración de actividades manufactureras en torno a los grandes núcleos de población, desalentando un desarrollo regional equilibrado e impidiendo el uso racional de recursos productivos en todo el territorio. Como la industria ha tendido a concentrarse en lugares bastante alejados de las costas o de las regiones fronterizas, tales han sido las desventajas adicionales para la venta de manufacturas al exterior.

La Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias promulgada en 1955 y derogada en 1975 concedía franquicias fiscales para promover el establecimiento de actividades manufactureras nuevas y estimular el mejoramiento y el desarrollo de las ya existentes, de acuerdo con el criterio principal de la calificación de las industrias en nuevas o necesarias. Aquella ley favoreció apreciablemente el crecimiento industrial pero no alcanzó el objetivo de la descentralización geográfica de las plantas. De hecho, el 90% de las empresas beneficiadas por la misma se establecieron en las zonas de mayor concentración industrial (el Distrito Federal y los estados de Nuevo León y México).

Para lograr el propósito deseado, se promulgó el decreto del 23 de noviembre de 1971 y otros dos --en julio de 1972 y junio de 1973--

/Cuadro 19

Cuadro 19

MEXICO: SACRIFICIO FISCAL POR MEDIDAS DE FOMENTO, 1976

	Millones de pesos	Porcentaje
Total	4 844.5	100.0
Consumo	385.1	8.0
Empleo e inversión	714.0	14.7
Exportaciones y sustitución de importaciones	2 808.3	58.0
Descentralización industrial	706.5	14.6
Desarrollo tecnológico	29.0	0.6
Independencia	151.6	3.1
Otros	50.0	1.0

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Promoción Fiscal.

/Cuadro 20

Cuadro 20

MEXICO: SACRIFICIO FISCAL POR SUBSIDIOS DE VIGENCIA ANUAL, 1976

	Millones de pesos
Total	1 212.1
Consumo	385.1
En favor de organismos del sector público para la importación de papel periódico	270.1
En favor de empresas editoras de periódicos y de las agencias de noticias	60.0
En favor de los industriales para importaciones de materias primas, piezas y efectos semielaborados	8.0
Para la importación de piedras preciosas	26.0
En favor de los importadores de gas combustible licuado	21.0
Empleo e inversión	387.5
En favor de las empresas industriales y comerciales sobre la importación de maquinaria y equipos destinados al cambio de frecuencia en la corriente eléctrica	20.0
En favor de las empresas de la industria automotriz (sólo el 50%)	227.5
En favor de las pequeñas industrias productoras de aguas envasadas y refrescos	63.0
En favor de importadores de embarcaciones pesqueras	68.0
En favor de los fabricantes de motocicletas	3.0
En favor de la industria maquiladora del Estado de Baja California con capital cien por ciento mexicano	3.0
En favor de los industriales de Baja California	3.0

/(Continúa)

Cuadro 20 (Conclusión)

	Millones de pesos
Exportación y sustitución de importaciones	389.5
En favor de las empresas fabricantes de artículos eléctricos, termodinámicos, tubería y válvulas	14.0
En favor de las empresas de la industria automotriz (sólo el 50%)	227.5
En fletes ferrocarrileros en favor de los industriales nacionales	30.0
Industrias públicas y privadas para la importación de maquinaria y equipo destinado a la producción de manufacturas para la exportación o para elaborar bienes de capital	83.0
A la importación de los artículos de consumo que se importan a la zona fronteriza norte del país por las empresas y centros comerciales establecidos en ellas	6.0
Desarrollo tecnológico	29.0
Otros	50.0
En favor de entidades estatales y municipales	2.0
En favor de las dependencias del Ejecutivo Federal y de los organismos públicos descentralizados	1.0
En favor de los importadores de mercancías extranjeras que sean necesarios para no frenar la producción nacional	1.0
A las empresas editoras de obras científicas o culturales sujetas a fideicomisos	32.0
En favor de los productores de algodón en la República Mexicana (despepite)	14.0

/condicionando

condicionando el otorgamiento de los subsidios a la descentralización señalada. Por separado, y con el mismo fin, se expidieron en años más recientes el decreto del Istmo de Tehuantepec y de la frontera norte con los cuales se aspiraba a que las inversiones se dirigieran hacia regiones determinadas o se emplearan en actividades específicas. Las exenciones fiscales, la asistencia técnica y el crédito bancario a las empresas se otorgaban con arreglo a los lugares en que se localizasen, de acuerdo con el mejor aprovechamiento de los productos agrícolas, pecuarios, pesqueros y, en general, las materias primas que existen en ellos.

El decreto de descentralización especifica varios criterios para seleccionar las empresas que pueden recibir los beneficios; por ejemplo, actividades nuevas en el lugar en que se establezcan, o nuevas para el país --en coincidencia con la Ley de 1955--; actividades que aprovechen las materias primas originarias de la región; las que mejorando sus sistemas de producción favorezcan al consumidor o realicen ampliaciones para cubrir faltantes de la oferta interna, siempre que sean superiores a un 20% del consumo nacional y, por último, las que inviertan el importe obtenido de la venta de bienes inmuebles de su activo fijo en empresas situadas en las zonas que señala el propio decreto y corresponden a las menos industrializadas del país. El monto de los beneficios se determina teniendo asimismo presente la contribución de las empresas a la generación de empleo y al fortalecimiento de la economía en las entidades municipales.

Para los efectos de los estímulos, ayudas y facilidades, el decreto de 1972 divide el país en tres zonas; la primera incluye el Distrito Federal, nueve municipios del Estado de México, siete del estado de Nuevo León y el municipio de Guadalajara en Jalisco,[8/] en la segunda y en

8/ Cifras de 1975 señalan que esta zona --que representa el 0.25% del territorio nacional-- ocupa el 54.8% del personal empleado en la industria, concentra el 50.4% del capital total invertido en el país, el 61% del valor de la producción industrial, el 60.8% del valor de las materias primas y auxiliares, y el 58% del valor agregado. Citado por Gabriel Zorrilla, "Estímulos fiscales para la industrialización", en Revista de Difusión Fiscal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1975.

/la tercera

la tercera --que agrupan estados con un nivel actual de industrialización decreciente-- las franquicias y reducciones de impuestos varían del 50% al 100%, incluyendo, según el caso, los impuestos a la importación sobre maquinaria y equipo, refacciones y materias primas, timbres, impuesto sobre la renta y de ingresos mercantiles; se autoriza, además, la progresividad en la depreciación acelerada de la inversión en maquinaria y equipo.

A las empresas que se sitúen en estas últimas, se les brindan asimismo facilidades crediticias y asesoría técnica, estableciéndose para la tercera, con el propósito de apoyar a la pequeña y mediana empresa, el requisito de que el capital social no exceda de cinco millones de pesos.

En los cuadros 21, 22 y 23 se puede apreciar la importancia de este instrumento desde que entró en vigencia. En el período de 1973 a 1977 se aprobaron más de 1 200 solicitudes que generaron una inversión del orden de los 40 000 millones de pesos, y más de 83 000 nuevos empleos. En contraste, los decretos destinados al desarrollo de la frontera norte y al del Istmo de Tehuantepec, apenas han alcanzado importancia todavía tal vez por no haberse delimitado sus alcances con la suficiente claridad con respecto al decreto de 1971.

En un análisis de los decretos de descentralización efectuado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se deduce que de su aplicación no se han obtenido a cabalidad muchos de los objetivos a los que se destinaron.[9/] La citada secretaría estima que el sacrificio fiscal para el período 1973-1976 ascendió a 1 875 millones de pesos, de los cuales 813 correspondieron al apoyo otorgado a la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (SICARTSA). (Véase el cuadro 24.) Sin tomar en consideración la misma, por tratarse de un caso especial, se llega a la conclusión de que el sacrificio fiscal se distribuyó por partes iguales entre el apoyo a industrias

9/ Dirección General de Promoción Fiscal, Dirección de Control de Estímulos Fiscales.

/Cuadro 21

Cuadro 21

MEXICO: INSTRUMENTOS DE PROMOCION INDUSTRIAL EN VIGENCIA

(Número de solicitudes autorizadas)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Total	1 221	318	367	500	533	745	836	830
Programa de fabricación	749	126	194	198	171	231	427	163
Permisos petroquímicos	132	62	42	39	35	31	38	20
Industrias maquiladoras	129	86	87	205	156	90	67	72
Ley de fomento de industrias nuevas y necesarias a/	211	44	44	42	25	25	7	14
Decretos de descentralización industrial	-	-	-	16	127	309	254	574
Decreto del Istmo de Tehuantepec	-	-	-	-	-	16	4	-
Decreto de la Frontera Norte	-	-	-	-	19	43	39	37

Fuente: Secretaría de Industria y Comercio y Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, Agenda de Información Industrial, enero de 1976, enero de 1977 y abril de 1978.

a/ Declaratorias particulares.

/Cuadro 22

Cuadro 22

MEXICO: INVERSION ESTIMADA EN LOS INSTRUMENTOS DE PROMOCION INDUSTRIAL AUTORIZADOS

(Millones de pesos)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Total	2 424.0	2 815.0	6 766.2	16 406.4	11 638.9	21 709.7	14 661.6
Programas de fabricación	...	809.6	1 878.9	2 286.3	3 015.6	8 116.9	4 089.9
Permisos petroquímicos	1 100.2	557.7	1 583.9	1 333.6	594.0	1 754.5	100.3
Industrias maquiladoras	110.8	347.7	692.9	555.2	190.2	117.9	211.1
Ley de fomento de Industrias Nuevas y Necesarias	1 213.0	1 100.0	1 386.0	415.9	291.3	251.8	154.5
Decretos de descentralización industrial	-	-	1 224.5	11 792.7	5 070.1	11 160.4	10 045.5
Decretos del Istmo de Tehuantepec	-	-	-	-	2 433.0	231.9	-
Decreto de la Frontera Norte	-	-	-	22.7	44.7	76.3	60.3

Fuente: Agenda de información Industrial, op. cit.

/Cuadro 23

Cuadro 23

MEXICO: EMPLEO GENERADO POR LOS INSTRUMENTOS DE PROMOCION INDUSTRIAL AUTORIZADOS

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Total	18 702	15 270	45 473	69 118	38 088	53 286	44 681
Programas de fabricación	...	3 100	13 897	15 792	16 542	33 965	12 503
Permisos petroquímicos	750	1 000	2 167	1 315	770	1 359	422
Industrias maquiladoras	9 018	8 084	24 224	16 670	5 264	2 921	4 292
Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias	8 934	3 086	2 265	4 995	1 209	417	458
Decretos de descentralización industrial	-	-	2 920	29 837	11 804	13 326	25 749
Decreto del Istmo de Tehuantepec	-	-	-	-	1 422	208	-
Decreto de la Frontera Norte	-	-	-	509	1 077	1 090	1 257

Fuente: Agenda de información industrial, op. cit.

/Cuadro 24

Cuadro 24

MEXICO: SACRIFICIO FISCAL ESTIMADO DE ACUERDO CON LOS DECRETOS DE DESCENTRALIZACION

	Millones de pesos
Total	1 875.3
SICARTSA	813.4
Subtotal	1 061.9
1973	11.3
1974	167.4
1975	306.1
1976	577.1

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Promoción Fiscal.

/nuevas

nuevas y la ampliación de las existentes. (Véase el cuadro 25.) Los impuestos que se dejaron de pagar correspondieron básicamente a importación y a ingresos mercantiles (tan sólo los otorgados para la importación de maquinaria y equipo absorbieron el 77% de dicho sacrificio).

El estudio citado señala, además, que los estímulos no sirvieron para alentar el desarrollo de ramas industriales cuya expansión tropezaba con problemas, y que la mayor parte del sacrificio fiscal fue aprovechado en cambio por las que ofrecían un comportamiento más dinámico. Así, a la rama de alimentos y bebidas correspondió sólo el 1.2% del sacrificio, mientras las de celulosa y papel, productos químicos y minerales no metálicos se beneficiaron con el 18.1%, el 27.2% y el 19.3% del mismo, respectivamente. (Véase el cuadro 26.)

Los estudios mencionados revelan, en definitiva, que los instrumentos a que se recurrió para alcanzar el objetivo de la descentralización industrial resultaron poco eficientes. Al respecto bastará recordar ante todo que el 52% del sacrificio fiscal se debió a ampliaciones de empresas ya existentes (concentradas, por supuesto, en las zonas más industrializadas), y que por lo que a nuevas industrias se refiere el objetivo de la descentralización tampoco se alcanzó como se esperaba, al parecer por imperfecciones en la reglamentación de los decretos. Las empresas terminaron ubicándose en municipios cercanos a los de mayor concentración industrial. Se estima que sólo un tercio de las empresas nuevas consideran como el elemento decisivo para su ubicación las exenciones fiscales. Así, de los datos sobre sacrificio fiscal se puede deducir que el 58% del mismo se genera en los estados considerados como más industrializados, y sólo el 5% en los más rezagados. (Véase el cuadro 27.)

Los estudios a que se está haciendo referencia señalan asimismo, que se alcanzaron otras metas, como la de aumentar los niveles de eficiencia de las empresas ya establecidas que se tuvo en mente en la mencionada legislación. Así, la relación de ventas a inversión en las empresas acogidas a la misma pasó de 0.62 a 1.0 por peso invertido entre 1973 y 1976, manteniéndose, de todos modos, por debajo todavía del promedio nacional (1.86).

/Cuadro 25

Cuadro 25

MEXICO: DISTRIBUCION DEL SACRIFICIO FISCAL ATRIBUIDO A LOS DECRETOS DE DESCENTRALIZACION, POR TIPO DE EMPRESA

(Porcentaje)

	Número de empresas	Sacrificio fiscal
Total	100.0	100.0
Industria nueva	47.7	48.2
Ampliaciones	52.3	51.8

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Promoción Fiscal.

/Cuadro 26

Cuadro 26

MEXICO: TASA DE CRECIMIENTO DE LAS RAMAS INDUSTRIALES Y DESTINO DEL SACRIFICIO FISCAL ATRIBUIDO A LOS DECRETOS DE DESCENTRALIZACION

	Crecimiento medio anual 1970/1976	Destino del sacrificio fiscal 1973/1976
Total	5.8	100.0
Alimentos y bebidas	3.5	1.2
Textiles, vestidos y calzado	5.6	11.4
Celulosa y papel	5.2	18.1
Productos químicos	7.3	27.2
Metálicos básicos	6.1	18.0
Minerales no metálicos	9.4	19.3
Productos metálicos y otros	6.5	4.8

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Promoción fiscal.

/Cuadro 27

Cuadro 27

MEXICO: DISTRIBUCION DEL SACRIFICIO FISCAL, POR GRUPOS DE ENTIDADES FEDERATIVAS, ATRIBUIDO A LOS DECRETOS DE DESCENTRALIZACION, 1973/1976

	Monto	Participación porcentual
Total	1 061.9	100.0
Estados industrializados[a/]	619.6	58.3
Estados industrialmente deprimidos[b/]	53.1	5.0
Estados medianamente industrializados[c/]	389.2	36.7

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Promoción Fiscal.

a/ Coahuila, Guanajuato, Jalisco, México, Nuevo León, Puebla, Querétaro y Veracruz.

b/ Baja California Norte, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas.

c/ Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán.

/La estimación

La estimación sobre los impactos que estos estímulos han tenido sobre la inversión y el empleo arroja resultados variables. Mientras el apoyo a la inversión ha sido de gran importancia, al calcularse que en el período de estudio los subsidios permitieron que se concretaran inversiones por 17 700 millones de pesos, los estímulos resultaron negativos sobre la generación de empleo al haber abaratado en términos relativos el capital sobre el factor trabajo, como consecuencia de que el estímulo se otorga, principalmente, a través de la exención de los impuestos a la importación de bienes de capital y ello ha favorecido frecuentemente una adquisición indiscriminada de los mismos.

b) Inversión extranjera y transferencia de tecnología

Hasta 1970 la política del Estado mexicano sobre inversión y tecnología extranjeras era eminentemente pasiva; consistía esencialmente en reservar ciertas actividades para que se desarrollaran a base de capital extranjero y en vigilar el costo aparente de la tecnología.

Los objetivos de lograr un aumento del grado de integración y articulación industrial mediante la diversificación y el incremento de la producción de bienes de capital y de productos intermedios de los que todavía no se disponía enternamente, indujeron a las autoridades mexicanas a impulsar, desde principios de los años setenta, una política de transferencia de tecnología y de inversión extranjera que hiciera compatibles los objetivos aludidos con los de afirmar la autonomía económica nacional en el desarrollo de estas ramas.

La adopción de una política sobre inversiones extranjeras revestía además especial importancia en el caso de México por el peso desproporcionado que el capital foráneo venía adquiriendo en las ramas industriales de mayor dinamismo --además de la absorción por el mismo de empresas ya establecidas-- y por la necesidad de mantener el control sobre ciertas ramas estratégicas.

/El costo

El costo de la tecnología no había sido motivo de mucha preocupación en vista de que la existencia de un mercado altamente protegido y la política liberal en materia de importación de bienes de capital, bastante liberales, aseguraban márgenes de utilidad lo suficientemente amplios para cubrir ese costo sin mayores sacrificios. Sólo cuando la situación desfavorable de la balanza de pagos se agravó, y los pagos por concepto de factores externos adquirieron niveles significativos, empezaron a diseñarse políticas tendientes a controlar el costo de la tecnología y a buscar una mayor compatibilidad entre las condiciones en las que se efectuaba su transferencia y el grado de desarrollo del país.

Resultaba imperiosa la necesidad de empezar a controlar los contratos de adquisición de tecnología que establecían restricciones o prohibiciones a la exportación de los productos que se fabricasen con una tecnología específica, la obligación de adquirir en determinados lugares los bienes de capital y las materias primas que demandaban los procesos respectivos, y en los que se reservaba, en fin, al proveedor de la tecnología el derecho a estipular los precios de venta, y al comprador la obligación de cederle cualquier mejora tecnológica que pueda obtener.

En 1973 se promulgó la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera donde se sistematizan en un solo cuerpo los criterios para orientar y controlar el capital extranjero en la mayoría de las actividades económicas. En esta ley se precisan las actividades que se reserva exclusivamente el Estado entre las que figuran la industria del petróleo y de los hidrocarburos, la petroquímica básica, la explotación de minerales radioactivos y la generación de energía nuclear, la minería, la electricidad, los ferrocarriles, y las comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas. Se declaran actividades para ser explotadas exclusivamente por nacionales la radio y la televisión, el transporte automotor urbano, interurbano y en carreteras federales, los transportes aéreos y marítimos nacionales, la explotación forestal y la distribución de gas. Se especifican los casos en los que se exige que el capital foráneo se asocie en minoría con el nacional, como en el caso de la

/explotación

explotación y aprovechamiento de sustancias minerales, productos secundarios de la industria petroquímica y fabricación de componentes de vehículos automotores, y se establece como regla general, para el resto de las actividades, que el capital extranjero sólo participe con un máximo del 49%.

Todas esas normas tienen un carácter flexible pudiéndose ajustar a las circunstancias de distintas regiones del país y a las diferentes ramas de la producción. Por otro lado, en la ley mencionada se facilita la inversión de inmigrantes no dependientes de matrices extranjeras y se persigue evitar la venta de empresas fundadas y formadas por nacionales. No se establece ninguna distinción para el caso de que los capitales extranjeros sean de origen latinoamericano, omisión importante en la medida en que se pretenda estimular la formación de empresas multinacionales a base de capitales regionales.

La creación del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras permite conocer en la actualidad la naturaleza de la inversión extranjera radicada en el país y, por otra parte, a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras --que se creó después de promulgarse la ley mencionada-- se le reserva la formulación de los lineamientos de política y los criterios generales para la aplicación de la Ley, con el propósito de asegurar, a base de resoluciones específicas, que las nuevas inversiones y la expansión de las existentes contribuyan de verdad a la sustitución de importaciones, a la expansión de las exportaciones, a la generación de empleo y a la descentralización industrial.

Asimismo, se expidió en 1972 la Ley delRegistro Nacional de Transferencia de Tecnología, cuyos principales objetivos son reducir los pagos por el acceso a la tecnología externa; eliminar las cláusulas restrictivas a la exportación en los contratos de compra de técnicas y prestación de servicios; facilitar la adquisición de técnicas que mejor convengan a las condiciones y necesidades del país; evitar la compra de tecnologías obsoletas que retarden el mejoramiento de la productividad y de la capacidad de competencia, y fortalecer la capacidad de negociación de los

/compradores

compradores nacionales de técnicas. Con la aplicación de estas medidas no sólo se pretende obtener el control de las corrientes tecnológicas y la difusión de sus beneficios, sino estimular la capacidad creativa nacional sobre la materia.

c) Elevación de la eficiencia productiva

La preocupación por alcanzar la eficiencia industrial se ha hecho más patente en años recientes a causa de la necesidad de estructurar un aparato industrial capaz de exportar en vista de la importancia que se le concede a este factor en los nuevos proyectos para la elaboración de bienes intermedios y de capital. La producción ineficiente de bienes de uso difundido provocaría un fenómeno acumulativo.

Las acciones del gobierno durante el lapso transcurrido de este decenio se han orientado a atacar indirectamente este problema racionalizando la protección a la industria. A partir de 1976, se inició la tendencia a eliminar los permisos de importación; a fines de 1978 había quedado liberada más de la mitad de las fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importación.

Asimismo, en el Decreto de Descentralización mencionado se otorgan estímulos especiales "a la industria ya establecida para que racionalice su producción y aumente su eficiencia y productividad en beneficio del consumidor nacional o de sus exportaciones".[10/] Sin embargo, la dificultad de medir en la práctica los avances que pudieran haberse alcanzado en esta materia impide conocer objetivamente la eficacia de estas políticas.

10/ Decreto del 23 de noviembre de 1971 que señala los estímulos, ayudas y facilidades que se otorgarán a las empresas industriales.

/d) Integración

d) Integración industrial

Desde 1965, la entonces Secretaría de Industria y Comercio inició la aplicación de los llamados Programas de Fabricación con el propósito de contribuir a mejorar la estructura de la producción industrial. Estos programas tienen como antecedente los que se dirigieron a integrar la industria automotriz y a fomentar las industrias petroquímica básica y ligera que se establecieron a principios de la década pasada.

La adopción de los programas de fabricación se considera un paso importante por constituir un elemento selectivo y discriminatorio que permitirá orientar el desarrollo futuro de la industria en campos que se estimen prioritarios.

En estos programas se combinan los controles de importaciones y el sistema de incentivos fiscales para beneficiar a las empresas que proyecten fabricar artículos que se importan y podrían ser sustituidos por producción nacional en condiciones de cantidad y plazo de entrega, calidad y precio, y satisficieran necesidades del mercado interno. También se benefician las empresas que se propongan aumentar el grado de integración vertical en sus procesos de fabricación a base de la producción de materiales intermedios o de piezas que intervienen en la fabricación como insumos importados.

Por medio de los programas aludidos, se establece un convenio entre las empresas interesadas y el gobierno, en el que se acuerdan calendarios de fabricación donde se incluyen las etapas de nacionalización o integración creciente para la provisión de los componentes o la incorporación de materias primas que se produzcan en el país, hasta agotar las máximas posibilidades de integración nacional.

Una de las exigencias fundamentales para que las empresas se vean amparadas por estos programas es que cuenten con capital mayoritario de nacionales.

Puesto que la petroquímica básica es una actividad reservada en forma exclusiva al Estado para la expansión de la petroquímica secundaria, la

/Comisión

Comisión Petroquímica Mexicana, presidida por el Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial, otorga permisos especiales dentro de la política de favorecer la integración industrial. Estas autorizaciones, que se expiden con base en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo de petróleo, han llegado a representar montos de inversión considerables. En este decenio se han aprobado 399 permisos, con una inversión estimada en 8 000 millones de pesos. (Véanse de nuevo los cuadros 21 a 23.)

Durante el tiempo transcurrido de este decenio se han aprobado 2 259 de estos programas, con una inversión estimada en 20 000 millones de pesos, que han generado 96 000 empleos nuevos. Las principales ramas beneficiadas han sido la automotriz, la de motores de combustión interna, partes y refacciones automotrices, tractores, motocicletas, equipo para la construcción, herramientas, compresores y bombas, tubería, equipos para radio y comunicación, implementos agrícolas, cadenas de uso industrial, industrias química y petroquímica, equipo y accesorios eléctricos, y maquinaria y equipo de oficinas.

La aplicación del instrumento ha tropezado con algunos problemas, el más importante de los cuales se ha debido tal vez a la falta de procedimientos adecuados de vigilancia y control para saber si los empresarios cumplen con los compromisos contraídos. El inconveniente se ha procurado subsanar fijando una fianza para garantizar las exportaciones convenidas y controlando las importaciones de partes autorizadas a la empresa. El mantenimiento de los precios permitidos tampoco ha podido vigilarse por la falta de personal capaz de supervisar la documentación de las empresas.[11/]

La disminución del número de permisos durante 1977 y en 1978, se debió seguramente a la tendencia a sustituir el sistema de permiso previo por el de aranceles, con lo cual quedaba liberada la importación de los artículos incluidos en los programas mismos. Asimismo, podría tener

11/ Véase SEPAFIN, Sector industrial, diagnóstico, metas y lineamientos políticos.

/relación

relación con la separación de funciones de la nueva organización ministerial, dentro de la cual la administración de los permisos se encomendó a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial mientras la expedición de los permisos de importación se asignaba a la Secretaría de Comercio. Se necesitará un tiempo prudencial para volver a agilizar los trámites administrativos.

El gobierno se ha propuesto establecer criterios de selección más estrictos en lo sucesivo que respondan a las necesidades urgentes de una mayor articulación interindustrial en vista de considerarse que la actual aplicación de estos programas ha ocasionado en ciertos casos un encarecimiento apreciable de los costos de fabricación tal vez debido a haberse autorizado demasiadas instalaciones de un mismo producto, o simplemente al hecho de que el tamaño del mercado interno no haya justificado el tamaño mínimo de la planta establecida.

Para difundir y estimular la elaboración de productos nuevos o ampliar la oferta de otros, el gobierno recurre desde 1962 a un instrumento adicional a los ya examinados; el denominado Listas de Productos y Perfiles Industriales que se utiliza en estrecha correspondencia con el otorgamiento de permisos de importación y con los estímulos, ayudas y facilidades a las nuevas empresas y a la ampliación y racionalización de las ya existentes. Comprenden dichas listas artículos cuyo valor anual de importación sobrepasa cierto límite, respondiendo su configuración a criterios exclusivos de sustitución de importaciones. Se refieren principalmente a bienes intermedios y de capital.

En relación con los programas de fabricación, y con el mismo objetivo de aumentar el grado de integración industrial, el gobierno federal ha echado mano de instrumentos de diversa índole para desarrollar la industria de bienes de capital. Se citan en este capítulo entre los de mayor trascendencia para la política industrial en esta década, menos por el número de objetivos alcanzados en el breve lapso que tienen de vigencia que por la importancia estratégica de los mismos.

/e) <u>Producción</u>

e) Producción de bienes de capital

Desde mediados de la presente década, en efecto, el gobierno mexicano se ha mostrado especialmente interesado en que se fabriquen en el país bienes de capital, rama que considera estratégica para la integración y la diversificación del aparato industrial y cuyo desarrollo considera que permitiría recuperar los ritmos de crecimiento del sector industrial, además de contribuir a solucionar o atenuar problemas como la situación deficitaria de la cuenta corriente de la balanza de pagos y el problema del desempleo, sin contar con el efecto positivo que su expansión pudiera significar para la elevación de los niveles de capacitación tecnológica y sobre el aprovechamiento de la capacidad instalada en otras ramas industriales.[12/]

Investigaciones oficiales señalan que la industria de bienes de capital de México está atrasada si se compara con la de otros países de tamaño similar de América Latina, como el Brasil o la Argentina, situación que influye en el equilibrio del balance comercial puesto que las importaciones del sector metalmecánico --del que los bienes de capital representan las tres cuartas partes-- equivalen al 60% del déficit en cuenta corriente, tendencia que podría agravarse en el futuro hasta alcanzar niveles críticos. Aparte de ello, se considera que esta rama posee una elevada capacidad de generación de empleo, incluso mayor proporcionalmente que la de bienes de consumo. (El capital invertido para dar empleo a un obrero en la industria de bienes de consumo en 1970 ascendió a 126 000 pesos, mientras que en la rama de bienes de capital era de 90 000.)[13/]

12/ Nacional Financiera puso en marcha, con la colaboración de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Internacional (ONUDI), un programa de estudios sobre las características del mercado nacional de maquinaria y equipo donde se exponen estas mismas ideas. Véase NAFINSA-ONUDI, Una estrategia para desarrollar la industria de bienes de capital, México, 1977.

13/ En 1970 la industria metalmecánica generó alrededor de 300 000 empleos, el 76% de los cuales corresponde a la fabricación de bienes de capital e intermedios. Citado en el estudio NAFINSA-ONUDI.

/Otras

Otras razones confirman la viabilidad de la producción interna de estos bienes: el tamaño del mercado interno para determinados rubros --mayor que el de otros países importantes productores de este tipo de bienes-- y la existencia de una infraestructura metalmecánica que a pesar de sus insuficiencias constituye una base para la expansión de este sector.

Los esfuerzos de programación del sector, realizados por NAFINSA, permiten disponer de estimaciones sobre la oferta y demanda de los principales rubros de bienes de capital, así como de estudios de prefactibilidad para producir internamente diversos tipos de maquinaria y equipo. Existe el propósito de desarrollar este sector en forma integral y coherente con otros objetivos de política económica y así está previsto en el Plan Nacional de Industrialización, de próxima divulgación.[14/]

Las medidas adoptadas abarcan desde estímulos fiscales para la fabricación doméstica de bienes de capital y para los adquirentes de los mismos hasta la promulgación de reglas para orientar hacia la producción nacional las compras de bienes de capital que realiza el sector público y la creación de un Comité Coordinador y de Evaluación Financiera del Programa de Desarrollo de la Industria de Bienes de Capital; también se han modificado las reglas de operación del Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX) para apoyar su fabricación y venta, y se han dictado nuevos lineamientos y políticas en materia de sustitución de importaciones de bienes de capital del sector eléctrico que se realizan a través de la Comisión Mixta de Abastecimientos de la Comisión Federal de Electricidad. Estas medidas se describen con más detalle a continuación.

En diciembre de 1977, y en marzo de 1978 después, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público acordó otorgar subsidios para los importadores de maquinaria y equipo destinados a la producción de bienes de capital,[15/]

14/ Así se especificó en el II Informe de Gobierno del Presidente de la República, del 1 de diciembre de 1978.

15/ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Acuerdo número 101-165, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de marzo de 1978.

/así como

así como a las empresas que adquirieran bienes de capital de fabricación nacional. Por esas disposiciones se otorgan a los fabricantes exenciones de impuestos a la importación de maquinaria y equipo de hasta del 75%, y hasta del 100% para las importaciones de materias primas básicas, partes y componentes para su fabricación; también se otorga una exención de hasta del 75% de la percepción neta federal del impuesto sobre ingresos mercantiles para la venta de estos bienes, y del 15% al 20% del Impuesto sobre la Renta al Ingreso Global de las Empresas. Para que un fabricante pueda reclamar estos beneficios se le exige, entre otras cosas, que el capital social y su administración sean mayoritariamente mexicanos y tengan como mínimo un porcentaje de integración nacional del 60% en relación al costo directo de producción o, en su defecto, cuente con un programa de fabricación controlado por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; sólo se exceptúan de esta regla las empresas que compensen con exportaciones las importaciones que requieran para llevar a cabo los programas de fabricación. El acuerdo establece que los incentivos que se refieren a los impuestos de importación de maquinaria y equipo, al impuesto sobre la renta y a la depreciación acelerada, sólo se otorgarán a las inversiones que se realicen en las zonas segunda y tercera a que se refiere el Decreto de Descentralización Industrial de 1972, antes aludido.

Por su parte, a los adquirentes de bienes de capital de fabricación nacional se les otorga el derecho a depreciar estos bienes en forma acelerada de acuerdo con tasas preferenciales.

El Comité Coordinador y de Evaluación Financiera del Programa de Desarrollo de la Industria de Bienes de Capital debe ser enterado de los planes y programas aprobados por el Ejecutivo Federal para desarrollar la industria de bienes de capital; debe examinar las solicitudes de crédito que reciban los distintos fondos en fideicomiso y la banca pública que se relacionen con la fabricación de los bienes de capital, y a juicio de las administraciones de dichos fondos requieran de un apoyo coordinado; podrá canalizar las solicitudes hacia los instrumentos que resulten más adecuados y proponer el establecimiento de paquetes financieros para atender,

/de manera

de manera más coordinada, las necesidades financieras de los usuarios de crédito. Aunque la presidencia del Comité corresponde al representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el de la Nacional Financiera ocupa la secretaría técnica.

Dada la importancia que tiene el sector público como adquirente de bienes de capital, su política sobre el particular es fundamental para el desarrollo futuro de este sector. Con ese objeto, se expidió un documento intersecretarial en abril de 1978, "Reglas para las Compras de Bienes de Capital del Sector Público". Se dispone en el mismo que se pueden someter a concursos nacionales "exclusivamente las compras de bienes de capital que se fabriquen en el país con un sobreprecio máximo del 15% (más el flete correspondiente) sobre el precio que prevalezca en las transacciones de compra venta domésticas del principal proveedor". (Regla número 1.) En el caso de no obtenerse esos precios, la comparación se hará con el precio doméstico de los Estados Unidos. Le corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto la fijación de las bases y normas conforme a las cuales se ajustarán las formalidades para celebrar los concursos en coordinación con las entidades compradoras.

Las empresas sólo podrán concursar si cuentan con un programa de fabricación nacional aprobado por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. Una vez que el comprador haya fijado el precio del bien de que se trate, anunciará el precio máximo de compra para productos mexicanos y en el caso de que no exista fabricación nacional bajo programa de fabricación que llene el requisito del precio --además de los de calidad y oportunidad de entrega--, se procederá a una licitación internacional.

De gran importancia para apoyar el desarrollo de la fabricación de este tipo de bienes han sido también las modificaciones a las Reglas de Operación de FOMEX,[16/] fondo fiduciario creado específicamente para el apoyo a la venta de productos manufacturados mediante el redescuento de documentos, que fue habilitado para incentivar a las instituciones de

16/ Circular del Banco de México de marzo de 1978 dirigida a las instituciones de crédito del país.

/crédito

crédito a otorgar préstamos a los industriales grandes, medianos y pequeños con objeto de activar la integración de la industria mexicana fabricante de bienes de capital. Entre las modificaciones aludidas destaca la posibilidad de que el FOMEX apoye la fabricación o venta de maquinaria y equipo útiles para la producción de bienes y la generación de servicios, incluyendo sus partes y componentes, así como la de herramientas especiales, aditamentos, matrices y moldes. Las operaciones de redescuento para apoyar la producción y la compraventa se efectuarán con base en contratos de líneas de crédito que, al efecto, el Fondo abrirá a las instituciones de crédito interesadas. Desaparece la necesidad de recurrir a licitación internacional para que se otorgue apoyo a la producción de bienes de capital, siempre que se trate de una sustitución de importaciones eficiente. También se establece la posibilidad de otorgar garantías para proteger al primer adquirente de un bien de capital diseñado y fabricado en México contra riesgo de pérdida del precio del equipo a que esté expuesto durante su período inicial de funcionamiento. Por último, destaca la creación de una garantía a favor de las instituciones de crédito contra la falta de pago a que se ven expuestas al conceder créditos a productores nacionales para la fabricación de bienes de capital que sustituyan importaciones.

Por otra parte, instrumento adicional con el que cuenta el gobierno mexicano para acelerar la producción interna de bienes de capital son los lineamientos y políticas en materia de sustitución de importaciones de bienes de capital del sector eléctrico; elevada proporción de las adquisiciones totales de esta clase del sector público corresponde a la Comisión Federal de Electricidad. Desde 1972, a iniciativa de la misma, se creó una Comisión Mixta de Abastecimientos del Sector Eléctrico para que sirviera como instrumento operativo de la Ley de Inspección de Adquisiciones institucionalizando las compras del sector eléctrico y haciendo saber a los industriales mexicanos la posibilidad de cubrir el mercado

/interno

interno en condiciones de competencia internacional.[17] Esta comisión ha permitido conocer oportunamente los requerimientos del sector eléctrico, evitar importaciones innecesarias y ampliar el abastecimiento por parte de la industria local. La Comisión Mixta, además de haber propuesto una estrategia para emprender la producción de bienes de capital, elaboró una lista de 23 productos que actualmente se importan y cuya producción en el país puede iniciarse de inmediato.[18]

Finalmente, la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior tiene a su cargo el programa de revisión de la política proteccionista emprendida por el gobierno federal desde el inicio de la presente Administración. La Comisión se ha dedicado a revisar las fracciones del Impuesto General de Importación cuyos permisos de importación han ido venciendo para suprimirlos o prorrogarlos, según el caso. La Comisión se ha constituido en grupos de trabajo para llevar a cabo los estudios a nivel de rama, industria o grupo de productos.[19]

Los criterios que se han estado aplicando para la supresión de los permisos han sido los siguientes: que sean "productos que no se fabrican en México, productos sujetos a régimen de permiso automático, productos cuya importación o distribución interna observa una estructura monopólica u oligopólica, productos que se fabrican en México en condiciones competitivas de calidad, precio y otros indicadores de eficiencia, y productos cuya importación se adapta a los lineamientos de política trazados en programas de desarrollo industrial que los engloban".[20]

Para fijar los niveles arancelarios a la industria de bienes de capital se ha estado aplicando el siguiente criterio: los bienes de capital se han dividido en tres tipos básicos: los que se producen en el país,

17/ La Comisión Mixta la constituyen representantes del gobierno federal y de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN).

18/ Véase, Comisión Mixta de Abastecimientos del Sector Eléctrico, Lineamientos y políticas en materia de sustitución de importaciones de bienes de capital del sector eléctrico, noviembre de 1976.

19/ Los grupos han sido: agropecuario, químico, textil, bienes de capital, industria automotriz y bienes de consumo.

20/ Documento informativo sobre los trabajos realizados por la Comisión, 4 de julio de 1978.

/(a los que

(a los que se les han fijado aranceles que van de un 40% a un 60% ad-valorem); los que se pueden producir a corto plazo (con niveles de 20% a 30%), y los que no tienen posibilidades o no conviene producir en México, ni siquiera a largo plazo (con aranceles del 5% al 10%).

Además de las medidas señaladas, otras, de carácter indirecto, contribuyen a crear un clima propicio para el desarrollo de esta actividad. Se citan, entre otras, la derogación por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la Regla XIV del Impuesto General de Importación que facilitaba enormemente la importación de maquinaria y equipo y desalentaba en consecuencia su producción interna, y aunque se sigue sosteniendo el subsidio arancelario a la importación de maquinaria, el mismo se aplica con criterio selectivo, y los programas de fabricación ya referidos, administrados en la actualidad por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, que aseguran el mercado interno al productor nacional que se acoge a ellos por medio de la implantación del permiso previo a la importación.

/III. LOS AGENTES

III. LOS AGENTES DE LA INDUSTRIALIZACION

La economía mexicana es mixta y abierta. Sus agentes, esto es, las empresas paraestatales, las mexicanas privadas y las transnacionales, se distinguen particularmente por el tamaño de sus plantas industriales y por el control que ejercen sobre cada una de las ramas. En efecto, a pesar de que cada grupo está integrado por empresas de distintos tamaños y características, dentro del sector paraestatal predominan las empresas grandes y en menor proporción las medianas; dentro del privado existen empresas de todas dimensiones, desde las de mayor tamaño hasta las artesanales, y las empresas transnacionales son en su mayoría de grandes dimensiones. Estas últimas han tenido gran dinamismo los últimos años.

La participación del Estado en la actividad económica está claramente establecida y las áreas que se reserva exclusivamente, bien estipuladas. Los particulares mexicanos pueden operar en todas las actividades menos en las que el Estado se reserva; los inversionistas extranjeros tienen algunas limitaciones entre las que figura su participación en el capital de las sociedades, que de acuerdo con la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera no debe ser mayoritaria, salvo en casos de excepción, como cuando se demuestre que contribuyen específicamente a la creación de empleos y a la exportación de su producción (disposición reciente, esta última).

1. Las empresas paraestatales

El gobierno mexicano participa decisivamente en el quehacer económico. Además de establecer los lineamientos de la política económica del país en general, y de la industrial en particular, por mandato constitucional tiene a su cargo la producción de hidrocarburos y la generación de energía, y puede intervenir en todos los campos, tanto en la producción de bienes como de servicios. En el caso específico de la industria manufacturera, la petroquímica básica es de su exclusiva competencia; no así la secundaria.

/El mantenimiento

El mantenimiento de empresas y organismos poco rentables, o deficitarios, ha sido el blanco de serios ataques del sector privado que con frecuencia olvida que se trata de empresas cuyo fin no es el lucro; persiguen otros propósitos como pueden ser el transporte terrestre de personas y mercancías a bajo costo, la obtención de insumos baratos para la agricultura, la generación de energía eléctrica subsidiada, etc. La generación de empleos, sin embargo, ha sido uno de los motivos principales: el Estado ha adquirido de los particulares empresas en quiebra que ha mantenido funcionando con pérdidas constantes. Esta actitud predominó hasta fines de la década de los sesenta.

En este sentido, al analizar la pasada política de industrialización, debe tenerse presente que es a "las empresas estatales a las que se les asigna el papel de cubrir los huecos en aquellas ramas en que la iniciativa privada mostró poca inclinación a invertir, o bien en aquellas que eran básicas para la economía del país. Junto a esta labor de promoción industrial, la inversión pública se lanza a cubrir aquellos aspectos de la infraestructura económica, tales como las mejoras en comunicaciones, sanidad, obras de irrigación, de apertura de nuevas áreas, educación, y que absorben una proporción creciente del gasto público y del empleo".[1/] No es sorprendente, pues, que en el ámbito manufacturero el Estado tenga la mayor participación en los derivados del petróleo y en la industria siderúrgica.

Durante la década de los setenta, y en particular desde que la Administración actual entró en funciones, se ha producido un cambio de actitud en lo que respecta al funcionamiento de las empresas públicas. El aumento de la productividad es la meta a la que se concede la más alta prioridad en la política del Estado en cuanto a sus empresas y organismos.

El Estado ha sido el rector del proceso de industrializzción de México. Aparte de los lineamientos de política que se han traducido en los precios subsidiados de muchos de los bienes y servicios que produce,

1/ Véase Fernando Fajnzylber y Trinidad Martínez Tarragó, Las empresas transnacionales: Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, pp. 144-145.

/el Estado

el Estado ha sido un impulsor decisivo de la industria privada: a la transferencia de recursos del sector público al privado debe atribuirse precisamente la descapitalización de muchos organismos y empresas, y las consecuencias de esa política se resienten hoy día. El propósito de sanear las finanzas de las empresas públicas tendrá que implicar por lo tanto, un aumento en los precios de los bienes y servicios que proporciona el Estado.

2. Las empresas privadas

El sector privado ha sido el actor principal de la industrialización de México, a pesar de la diversidad de su composición. Está constituido por todo un mosaico de empresas de diversos tamaños y tipos que trabajan a distintos niveles de eficiencia y en diferentes condiciones.

La sociedad anónima es la forma legal más común de las empresas. Para que se constituya una sociedad anónima en México se requieren por lo menos cinco socios y un capital social ligeramente superior a 25 000 pesos (aproximadamente 1 000 dólares); la gran mayoría de las empresas pequeñas son por esa razón de carácter familiar. Llama la atención, sin embargo, el hecho de que la propiedad, el control y la administración de algunas empresas grandes e incluso de grupos industriales importantes correspondan a una sola familia. Tal es el caso, por ejemplo, del Grupo Monterrey, uno de los más prominentes del país.[2/]

A esa circunstancia se debe que el mercado de acciones está relativamente poco desarrollado en México. Muchas de las grandes empresas cotizaron sus acciones en la bolsa en el pasado, pero sólo desde 1977 ha adquirido el mercado de acciones un impulso relativo.

La estructura, la estratificación y la eficiencia de las empresas privadas depende mucho de la rama industrial en la que operan. Los grandes grupos industriales financieros se han ido fortaleciendo desde la década

2/ De hecho, la propiedad familiar no es una característica que pueda diferenciar las empresas grandes de las pequeñas, como señala Flavia Derossi, en The Mexican Entrepreneur, OECD, París, 1970.

/de los

de los sesenta, y compiten entre ellos por el control de las distintas ramas. La concentración de capital es cada vez mayor y su fuerza ha crecido a tal grado que su poder de negociación con el gobierno es considerable.

Con respecto al papel desempeñado por el empresario nacional en el proceso de industrialización, su preocupación exclusiva por el mercado interno ha conducido al surgimiento de mercados cautivos que tienden a convertirse en permanentes. En estas condiciones, se han fortalecido las tendencias oligopólicas y se ha acelerado la consolidación de tasas elevadas de ganancia a base de métodos de producción donde la existencia de capacidad excedente se neutraliza por los precios (de oligopolio o de monopolio) que esas empresas pueden fijar.

Como la industrialización se ha derivado más de las necesidades del consumo que en el abastecimiento de insumos, se ha concentrado en las ciudades más importantes del país; de ello se ha derivado una localización industrial que monopoliza la infraestructura existente en beneficio de los centros de consumo y, como consecuencia, una proporción muy elevada de los recursos de que dispone el país para el desarrollo de su infraestructura se encuentra en las zonas reducidas donde se concentra el empleo y el ingreso.[3/]

3. Las empresas transnacionales

Por último, las transnacionales han ido ganando terreno en la producción manufacturera y controlan en la actualidad varias ramas industriales. A pesar de que la inversión extranjera en México está regulada, las grandes industrias internacionales se han asociado con capitales mexicanos o han procurado penetrar en el mercado de diversas maneras, manteniendo de preferencia el control absoluto de las firmas e influyendo decisivamente, a veces, en la rama en la que operan.[4/] Desde los años cincuenta la

3/ Véase Las empresas transnacionales: Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana, op. cit., pág. 144.

4/ Por regla general, las empresas transnacionales han preferido disponer de la propiedad total de sus filiales. En 1970, el 54% de ellas eran totalmente de propiedad extranjera. Véase Bernardo Sepúlveda y Antonio Chumacero, La inversión extranjera en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, pág. 61.

/inversión

inversión extranjera se dirigió a la industria en vez de a la minería o a la electricidad y los transportes como lo había hecho en el pasado, pero no adquirió verdadera importancia en ella hasta la década de los setentas: en 1940 la inversión extranjera directa en la industria manufacturera sólo era el 7% del total; en 1970 llegaba al 74%.[5/]

Aprovechando las ventajas relativas --consistentes (según el caso) en la apertura de nuevos mercados, disponibilidad de recursos naturales, mano de obra barata, regímenes fiscales favorables, etc.--, las empresas transnacionales han sido las de mayor dinamismo en los años recientes, desplazando a las empresas estatales y a las nacionales privadas. Su superioridad es notable en cuanto a avance técnico, recursos financieros, movilidad, sistemas de gestión, etc., así como en cuanto a la forma de operar que las caracteriza, buscando altos rendimientos para su matriz aunque no forzosamente para la filial, independientemente del posible mejoramiento de las condiciones económicas de la población de los países en los que se establecen ni las consecuencias ecológicas de su funcionamiento (se da frecuentemente el caso de que en sus países de origen les está prohibido operar por razones de contaminación ambiental). Aunque las grandes economías de escala con las que operan estas empresas las llevan a ser las más productivas --por la tecnología que incorporan y las formas de organización que emplean--, para el conjunto de la economía de un país pueden repercutir negativamente, por ejemplo en la balanza de pagos, en la deformación de patrones de consumo, en la alta concentración de la producción, la dependencia tecnológica, etc.

Es muy frecuente que en las empresas transnacionales, privadas y estatales participen intereses de distinta procedencia. En efecto, con excepción de los organismos descentralizados en los que la participación estatal es exclusiva, puede haber empresas estatales con participación mayoritaria (más del 51%) o minoritaria (no menos del 25%), es decir, en la que participan particulares; tal ha sido el tipo de asociación tradicional, y lo mismo sucede en muchas empresas transnacionales. En el pasado

5/ Véase La inversión extranjera en México, op. cit., cuadro 1 del apéndice estadístico.

/se recurrió

se recurrió con frecuencia a la asociación entre el Estado y la iniciativa privada para dar confianza al inversionista y hacerle participar en el desarrollo de campos básicos con el respaldo del Estado. Más recientemente, algunas de las empresas transnacionales han considerado ventajoso contar con el apoyo estatal, y al Estado, por su parte, le ha convenido el suministro constante de tecnología por parte de aquéllas y la garantía de contar con mercados externos. En estas asociaciones ha participado también la iniciativa privada mexicana, y la relación entre los tres tipos de inversiones mencionadas ha sido la modalidad más común de los años recientes para la puesta en marcha de ciertos proyectos de importancia.

4. Participación de los tres tipos de agentes en la industria manufacturera

La información disponible sobre la participación de capital de las tres procedencias señaladas en la producción manufacturera se refiere al año de 1970. Aunque se han producido cambios en la estructura con el correr del tiempo, el esquema de aquel año resulta elocuente.

Las empresas estatales y las transnacionales son en su mayoría de gran tamaño, mientras entre las nacionales privadas figuran desde las más grandes y modernas hasta las más pequeñas y rudimentarias. No se pueden comparar estrictamente, por lo tanto; sin embargo, a pesar de ello, de la siguiente información se pueden deducir algunas conclusiones de interés.

Las diferencias de tamaño se ponen de manifiesto en los datos disponibles sobre la producción media por establecimiento, que para el conjunto de la industria ascendía a 1.8 millones de pesos en 1970. La producción media por establecimiento de las empresas privadas nacionales ascendió a un millón de pesos, mientras la de las transnacionales y las estatales arrojaban promedios de 71 y 124 millones, respectivamente.[6/] No es de

6/ Según datos de la Nacional Financiera, con base en el Censo Industrial de 1970. Los datos de la Nacional Financiera, a diferencia de los del Censo, incluyen en la rama 32 (derivados del petróleo y carbón) a la actividad total de Petróleos Mexicanos, que también forma parte de la rama 13 (extracción de petróleo y gas), dada la imposibilidad de separarlas. La simple presencia de PEMEX, que es la empresa más grande de México, abulta más las cifras de las empresas paraestatales. En este caso, si se hiciera caso omiso de PEMEX, dicho promedio sería de 79 millones de pesos. De la misma forma, incluyendo PEMEX, la participación de las empresas estatales dentro de la producción manufacturera es del orden del 12%, mientras que si se le excluye es del 8%.

/extrañar

extrañar que el 99% del total de los establecimientos industriales fuesen empresas particulares nacionales y sólo aportaran el 54.8% de la producción total, en contraste con las transnacionales que produjeron el 33.2% de las manufacturas, y con las estatales, que aportaron el 12%. (Véase el cuadro 28.) El papel del Estado dentro de la producción manufacturera resultó relativamente reducido, en especial comparado con el de las empresas transnacionales. Sobresalieron estas últimas en la producción de bienes metalmecánicos con pocos establecimientos (2.5%) mientras la participación de las empresas privadas en la misma industria, casi tan elevada como la de las transnacionales (45%), se lograba a través del 97.5% de los establecimientos. (Véase de nuevo el cuadro 28.)[7/]

Las empresas nacionales privadas predominaron en la producción de bienes de consumo no duraderos (70.7%) aunque se advierte también el alto porcentaje producido por las empresas transnacionales (25.7%). En los bienes intermedios tuvo el Estado la participación más considerable (25.5%), sin superar a las nacionales ni a las transnacionales.

El tamaño de las empresas se revela también por el personal ocupado a cuyo respecto los indicadores vuelven a coincidir. Cada establecimiento paraestatal operaba en 1970 con un promedio de 499 obreros y empleados, cada transnacional con 277, y cada establecimiento privado con sólo 10. La enorme preponderancia de estos últimos en el total arroja un promedio nacional de cerca de 13. Salta nuevamente a la vista la enorme disparidad entre las empresas privadas y las de los otros dos grupos. Con pequeñas diferencias, el comportamiento seguido por el personal ocupado equivale al de la producción si se atiende a la estructura de la misma, según se trate de bienes de consumo no duraderos, de bienes intermedios o de industria metalmecánica. Si acaso, se acentúa en esta última la tendencia de las empresas privadas a emplear más personal que las transnacionales para una producción parecida. Con respecto a lo anterior, la relación entre la producción y el personal ocupado es otro indicador que apunta en el mismo sentido. Correspondía al trabajador de las empresas privadas en 1970 un cociente de 103 000 pesos, mientras el de las empresas estatales era de 249 000 y el de las transnacionales, de 258 000. Se advierte que las empresas

7/ Desagregado a nivel de rama, véase el cuadro 29.

/estatales

estatales operaban con un personal algo más numeroso que las transnacionales. Resultaría interesante establecer una comparación semejante con las grandes empresas privadas, pero los datos disponibles no lo permiten.

Las empresas transnacionales fueron en el año mencionado, de hecho, las que mayor productividad por unidad de trabajo obtuvieron. Cada persona empleada en ellas produjo 100 000 pesos en 1970, frente a 90 000 las paraestatales y 39 000 las privadas. Este cociente entre valor agregado y personal ocupado conduce a las mismas conclusiones que el obtenido entre producción bruta y personal ocupado. Resulta muy significativo sin embargo que el valor agregado generado por cada unidad de capital invertido[8/] ofrezca un comportamiento distinto. En efecto, por cada peso de capital, las empresas privadas aportaron un valor agregado de 55 centavos; el de las transnacionales fue de 53, y el de las estatales, de 43. (Véase el cuadro 30.) Si se considera sólo la inversión bruta fija o el superávit de operación, las proporciones no se alteran.

Llama la atención que en este caso las empresas transnacionales y las privadas nacionales obtuvieran prácticamente la misma productividad del capital, cuando las empresas privadas, como se ha visto, eran de todo tipo y tamaño. La explicación de este fenómeno podría ser el hecho de que muchas de las empresas privadas, las pequeñas, recurrían a técnicas intensivas de mano de obra y obtenían un valor agregado determinado con una dosis mínima de capital, razón por la cual el cociente resultaría mayor. Las empresas estatales, siendo mayores en promedio, estaban proporcionalmente más capitalizadas pero resultarían menos productivas por las razones mencionadas anteriormente. Por último, las empresas transnacionales, con una productividad del capital alta, unida a una productividad del trabajo elevada, y por lo general una gran disponibilidad de capital, resultan las más eficientes de todas.

El crecimiento de las empresas transnacionales ha sido superior al de las demás, ya de por sí satisfactorio. Así se ha llegado a una participación creciente de las empresas transnacionales dentro de la producción de cada rama manufacturera. Resulta asimismo elocuente la alta tasa de participación en la producción total que obtuvieron en 1970 (34.7%) y su

8/ Según la definición del Censo Industrial, el capital invertido neto equivale a la suma de los activos circulante, fijo y diferido, menos las reservas.

/Cuadro 28

Cuadro 28

MEXICO: SECTOR MANUFACTURERO, SEGUN TIPO DE EMPRESAS, 1970

	Número de empresas	Producción (millones de pesos)	Personal ocupado (personas)	Remuneración al personal (millones de pesos)	Capital invertido (millones de pesos)	Valor agregado (millones de pesos)	Estructura (%)					
							Empresas	Producción	Personal	Remuneraciones	Capital invertido	Valor agregado
Total	118 998	218 594a/	1 547 212a/	33 071a/	160 004	83 712	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Transnacionales	1 016	72 618	281 029	9 595	57 730	27 931	0.8	33.2	18.2	29.0	33.0	33.4
Estatales	212	26 292	105 696	3 574	21 955	9 539	0.2	12.0	6.8	10.8	13.7	11.4
Nacionales privadas	117 770	119 684	1 160 487	19 902	85 319	46 244	99.0	54.8	75.0	60.2	53.3	55.2
Bienes de consumo no duraderos	88 760	99 057	840 312	14 858	66 933	37 364	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Transnacionales	389	25 472	104 252	3 347	17 212	10 409	0.4	25.7	12.4	22.5	25.7	27.9
Estatales	137	3 608	33 345	745	4 998	1 197	0.2	3.6	4.0	5.0	7.5	3.2
Nacionales privadas	88 234	69 977	702 715	10 766	44 722	25 758	99.4	70.7	83.6	72.5	66.8	68.9
Bienes intermedios	17 007	75 949	378 454	10 261	60 194	28 175	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Transnacionales	311	26 497	81 514	3 111	20 716	9 517	1.8	34.9	21.5	30.3	34.4	33.8
Estatales	57	19 357	57 711	2 329	14 329	7 159	0.4	25.5	15.3	22.7	23.8	25.4
Nacionales privadas	16 639	30 095a/	239 229a/	4 821a/	25 149	11 499	97.8	39.6	63.2	47.0	41.8	40.8
Industrias metalmecánicas	13 231	43 588	328 446	7 952	32 877	18 173	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Transnacionales	316	20 649	95 263	3 137	14 802	8 005	2.4	47.4	29.0	39.4	45.0	44.0
Estatales	18	3 327	14 640	500	2 628	1 183	0.1	7.6	4.5	6.3	8.0	6.5
Nacionales privadas	12 897	19 612	218 543	4 315	15 448	8 985	97.5	45.0	66.5	54.3	47.0	49.5

Fuente: NAFINSA, Subgerencia de Programación Industrial, con base en los datos del Censo Industrial de 1970.
a/ Estas cifras no son comparables con la fuente (a dos dígitos) porque en la información a dos y cuatro dígitos se encuentran diferencias.

/Cuadro 29

Cuadro 29

MEXICO: SECTOR MANUFACTURERO, POR CLASE DE EMPRESA, 1970

(Porcentaje)

	Total	Transnacionales	Estatal	Nacional privado
A. Empresas				
Total	100.0	0.8	0.2	99.0
Bienes de consumo no duraderos	100.0	0.4	0.2	99.4
Alimentos	100.0	0.2	0.1	99.7
Azúcar	(100.0)	(4.7)	(31.2)	(64.1)
Bebidas	100.0	1.1	0.1	98.8
Tabaco	100.0	49.2	...	50.8
Textiles	100.0	1.8	1.4	96.8
Calzado y vestuario	100.0	0.1	-	99.9
Muebles y accesorios	100.0	0.1	...	99.9
Imprenta	100.0	0.4	1.1	99.5
Industria y productos de cuero	100.0	0.3	0.1	99.6
Productos medicinales y farmacéuticos	100.0	14.7	...	85.3
Perfumes y productos de tocador	100.0	2.6	...	97.4
Jabones y otros	100.0	14.3	...	85.7
Artículos de alfarería	100.0	...	...	100.0
Manufacturas diversas	100.0	0.9	...	99.1
Bienes intermedios	100.0	1.8	0.4	97.8
Madera y corcho	100.0	0.2	0.3	99.5
Papel y productos de papel	100.0	4.4	0.6	95.0
Productos de hule	100.0	0.3	...	99.7
Sustancias y productos químicos	100.0	7.8	1.0	91.2
Productos derivados del petróleo	100.0	7.8	1.9	90.3
Minerales no metálicos	100.0	0.6	0.1	99.3
Industrias del hierro y del acero	100.0	7.3	5.4	87.3
Industrias metales no ferrosos	100.0	19.8	3.5	96.7
Industria metalmecánica	100.0	2.4	0.1	97.5
Productos metálicos	100.0	0.8	-	99.2
Maquinaria no eléctrica	100.0	3.5	0.1	96.4
Maquinaria eléctrica	100.0	9.1	...	90.9
Construcción y materiales de transporte	100.0	7.0	1.4	91.6
Instrumentos científicos y profesionales	100.0	9.2	...	90.8

/(Continúa)

Cuadro 29 (continuación)

	Total	Transnacionales	Estatal	Nacional privado
	B. Producción			
Total	100.0	33.2	12.0	54.8
Bienes de consumo no duraderos	100.0	25.7	3.6	70.7
Alimentos	100.0	23.0	6.3	70.7
Azúcar	(100.0)	(15.7)	(34.8)	(49.5)
Bebidas	100.0	30.0	0.2	69.8
Tabaco	100.0	96.8	...	3.2
Textiles	100.0	15.3	5.7	79.0
Calzado y vestuario	100.0	3.7	1.7	94.6
Muebles y accesorios	100.0	3.8	...	96.2
Imprenta	100.0	7.8	2.1	90.1
Industrias y productos de cuero	100.0	3.7	1.0	95.3
Productos medicinales y farmacéuticos	100.0	54.2	...	45.8
Perfumería y productos de tocador	100.0	50.6	...	49.4
Jabones y otros	100.0	70.4	...	29.6
Artículos de alfarería	100.0	...	...	100.0
Manufacturas diversas	100.0	33.5	...	66.5
Bienes intermedios	100.0	34.9	25.5	39.6
Madera y corcho	100.0	7.9	7.3	84.8
Papel y productos de papel	100.0	32.9	6.0	61.1
Productos de hule	100.0	63.9	...	36.1
Sustancias y productos químicos	100.0	47.2	9.8	43.0
Productos derivados del petróleo	100.0	5.7	88.3	6.0
Minerales no metálicos	100.0	21.0	4.7	74.3
Industrias del hierro y del acero	100.0	25.1	30.3	44.6
Industrias metales no ferrosos	100.0	67.4	22.0	10.6
Industria metalmecánica	100.0	47.4	7.6	45.0
Productos metálicos	100.0	20.6	4.2	75.2
Maquinaria no eléctrica	100.0	52.1	1.3	46.6
Maquinaria eléctrica	100.0	50.1	...	49.9
Construcción y materiales de transporte	100.0	64.5	18.2	17.3
Instrumentos científicos y profesionales	100.0	43.9	...	56.1

/(Continúa)

Cuadro 29 (continuación)

	Total	Transnacionales	Estatal	Nacional privado
	C. Personal ocupado			
Total	100.0	18.2	6.8	75.0
Bienes de consumo no duraderos	100.0	12.4	4.0	83.6
Alimentos	100.0	10.1	7.4	82.5
Azúcar	(100.0)	(9.8)	(45.2)	(45.0)
Bebidas	100.0	13.8	0.6	80.6
Tabaco	100.0	83.2	...	16.8
Textiles	100.0	10.7	5.3	84.0
Calzado y vestuario	100.0	2.8	0.8	96.4
Muebles y accesorios	100.0	1.9	...	98.1
Imprenta	100.0	4.6	2.4	93.0
Industrias y productos de cuero	100.0	2.8	0.4	96.8
Productos medicinales y farmacéuticos	100.0	47.5	...	52.5
Perfumes y productos de tocador	100.0	26.6	...	73.4
Jabones y otros	100.0	58.8	...	41.2
Artículos de alfarería	100.0	...	...	100.0
Manufacturas diversas	100.0	21.0	...	79.0
Bienes intermedios	100.0	21.5	15.3	63.2
Madera y corcho	100.0	3.4	6.4	90.2
Papel y productos de papel	100.0	21.7	5.0	73.3
Productos de hule	100.0	29.0	...	71.0
Sustancias y productos químicos	100.0	32.5	6.6	60.9
Productos derivados del petróleo	100.0	3.7	84.2	12.1
Minerales no metálicos	100.0	10.2	6.5	83.3
Industrias del hierro y del acero	100.0	27.2	28.1	44.7
Industrias metales no ferrosos	100.0	57.0	16.2	26.8
Industria metalmecánica	100.0	29.0	4.5	66.5
Productos metálicos	100.0	15.1	1.5	83.4
Maquinaria no eléctrica	100.0	32.4	0.6	67.0
Maquinaria eléctrica	100.0	34.4	...	65.6
Construcción y materiales de transporte	100.0	43.8	17.8	38.4
Instrumentos científicos y profesionales	100.0	34.1	...	65.9

/(Continúa)

Cuadro 29 (continuación)

	Total	Transna-cionales	Estatal	Nacional privado
D. Remuneración al personal				
Total	100.0	29.0	10.8	60.2
Bienes de consumo no duraderos	100.0	22.5	5.0	72.5
Alimentos	100.0	18.8	12.7	68.5
Azúcar	(100.0)	(13.0)	(41.9)	(45.1)
Bebidas	100.0	28.9	0.4	70.7
Tabaco	100.0	94.7	...	5.3
Textiles	100.0	14.1	5.6	80.3
Calzado y vestuario	100.0	5.4	1.8	92.8
Muebles y accesorios	100.0	4.4	...	95.6
Imprenta	100.0	7.8	3.6	88.6
Industria y productos de cuero	100.0	4.7	1.1	94.2
Productos medicinales y farmacéuticos	100.0	57.0	...	43.0
Perfumes y productos de tocador	100.0	43.6	...	56.4
Jabones y otros	100.0	66.0	...	34.0
Artículos de alfarería	100.0	...	...	100.0
Manufacturas diversas	100.0	36.6	...	63.4
Bienes intermedios	100.0	30.3	22.7	49.0
Madera y corcho	100.0	6.3	11.1	82.6
Papel y productos de papel	100.0	25.8	7.0	67.2
Productos de hule	100.0	57.6	...	42.4
Sustancias y productos químicos	100.0	44.2	9.5	46.3
Productos derivados del petróleo	100.0	3.8	90.2	6.0
Minerales no metálicos	100.0	17.3	8.4	74.3
Industrias del hierro y del acero	100.0	30.7	29.2	40.1
Industrias metales no ferrosos	100.0	62.7	18.2	19.1
Industria metalmecánica	100.0	39.4	6.3	54.3
Productos metálicos	100.0	21.0	2.4	76.6
Maquinaria no eléctrica	100.0	42.4	0.6	57.0
Maquinaria eléctrica	100.0	44.0	...	56.0
Construcción y materiales de transporte	100.0	54.0	20.0	26.0
Instrumentos científicos y profesionales	100.0	42.8	...	57.2

/(Continúa)

Cuadro 29 (continuación)

	Total	Transnacionales	Estatal	Nacional privado
E. Capital invertido				
Total	100.0	33.0	13.7	53.3
Bienes de consumo no duraderos	100.0	25.7	7.5	66.8
Alimentos	100.0	18.7	15.7	65.6
Azúcar	(100.0)	(14.9)	(61.8)	(23.3)
Bebidas	100.0	33.1	0.3	66.6
Tabaco	100.0	97.3	...	2.7
Textiles	100.0	18.6	9.6	71.8
Calzado y vestuario	100.0	6.9	1.3	91.8
Muebles y accesorios	100.0	3.5	...	96.5
Imprenta	100.0	10.6	3.5	85.9
Industria y productos de cuero	100.0	4.5	0.4	95.1
Productos medicinales y farmacéuticos	100.0	57.5	...	42.5
Perfumes y productos de tocador	100.0	64.5	...	35.5
Jabones y otros	100.0	40.4	...	59.6
Artículos de alfarería	100.0	...	...	100.0
Manufacturas diversas	100.0	50.2	...	49.8
Bienes intermedios	100.0	34.4	23.8	41.8
Madera y corcho	100.0	15.8	8.0	76.2
Papel y productos de papel	100.0	34.9	14.6	50.5
Productos de hule	100.0	53.6	...	46.4
Sustancias y productos químicos	100.0	55.1	9.8	35.1
Productos derivados del petróleo	100.0	3.3	86.8	9.9
Minerales no metálicos	100.0	20.2	3.8	76.0
Industrias del hierro y del acero	100.0	33.4	20.2	46.4
Industrias metales no ferroso	100.0	53.6	26.3	20.1
Industria metalmecánica	100.0	45.0	8.0	47.0
Productos metálicos	100.0	24.3	3.4	72.3
Maquinaria no eléctrica	100.0	53.8	2.1	44.1
Maquinaria eléctrica	100.0	48.6	...	51.4
Construcción y materiales de transporte	100.0	56.1	21.4	22.5
Instrumentos científicos y profesionales	100.0	51.0	...	49.0

/(Continúa)

Cuadro 29 (Conclusión)

	Total	Transnacionales	Estatal	Nacional privado
	F. Valor agregado			
Total	100.0	33.4	11.4	55.2
Bienes de consumo no duraderos	100.0	27.8	3.2	69.0
Alimentos	100.0	24.5	6.9	68.6
Azúcar	(100.0)	(17.1)	(31.8)	(51.1)
Bebidas	100.0	27.2	0.2	72.6
Tabaco	100.0	97.3	...	2.7
Textiles	100.0	14.5	4.8	80.7
Calzado y vestuario	100.0	6.6	1.5	91.9
Muebles y accesorios	100.0	3.1	...	96.9
Imprenta	100.0	9.1	2.4	88.5
Industria y productos de cuero	100.0	4.1	0.5	95.4
Productos medicinales farmacéuticos	100.0	56.2	...	43.8
Perfumes y productos de tocador	100.0	71.3	...	28.7
Jabones y otros	100.0	56.0	...	44.0
Artículos de alfarería	100.0	...	...	100.0
Manufacturas diversas	100.0	34.6	...	65.4
Bienes intermedios	100.0	33.8	25.4	40.8
Madera y corcho	100.0	8.1	9.1	82.8
Papel y productos de papel	100.0	28.9	7.5	63.6
Productos de hule	100.0	63.6	...	36.4
Sustancias y productos químicos	100.0	51.1	7.8	41.1
Productos derivados del petróleo	100.0	5.9	89.0	5.1
Minerales no metálicos	100.0	19.5	5.6	74.9
Industria del hierro y del acero	100.0	26.3	32.1	41.6
Industria metales no ferrosos	100.0	66.7	20.0	13.3
Industria metalmecánica	100.0	44.0	6.5	49.5
Productos metálicos	100.0	22.4	3.7	73.9
Maquinaria no eléctrica	100.0	47.9	0.9	51.2
Maquinaria eléctrica	100.0	51.2	...	48.8
Construcción y materiales de transporte	100.0	57.5	18.4	24.1
Instrumentos profesionales y científicos	100.0	42.8	...	57.2

Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de la Nacional Financiera, S. A. (NAFINSA), Subgerencia de Programación Industrial, obtenidas del Censo Industrial de 1970.

/Cuadro 30

Cuadro 30

MEXICO: INDICADORES ECONOMICOS DEL SECTOR MANUFACTURERO, 1970

	Total	Trans-nacional	Estatal	Nacional privado
a) Productividad del trabajo[a/] (pesos)				
Total	53 860	99 733	90 274	39 453
Bienes de consumo no duraderos	44 464	99 845	35 897	36 658
Alimentos	37 388	91 129	34 487	31 093
Azúcar	(34 088)	(59 370)	(23 947)	(33 776)
Bebidas	71 715	103 736	29 195	64 568
Tabaco	172 941	202 326	...	28 775
Textiles	40 648	55 016	36 737	39 064
Calzado y vestuario	27 622	66 321	49 649	26 320
Muebles y accesorios	27 948	46 435	...	27 597
Imprenta	46 306	92 552	45 880	44 050
Industrias y productos de cuero	36 282	54 799	39 440	35 734
Productos médicos y farmacéuticos	90 626	107 219	...	75 616
Perfumería y productos de tocador	82 270	99 706	...	57 348
Jabones y otros	121 263	254 820	...	72 809
Artículos de alfarería	10 278	...	...	10 278
Manufacturas diversas	39 492	63 504	...	32 570
Bienes intermedios	74 448	116 753	124 049	48 067
Madera y corcho	24 881	60 024	35 283	22 821
Papel y productos de papel	70 107	93 289	105 703	60 489
Productos de hule	80 723	176 755	...	41 410
Sustancias y productos químicos	80 657	116 569	86 996	56 944
Productos derivados del petróleo	159 710	253 721	168 785	67 532
Minerales no metálicos	45 774	90 473	41 359	40 912
Industrias del hierro y del acero	94 619	91 476	108 102	88 070
Industrias metales no ferrosos	122 410	143 219	151 006	60 893
Industria metalmecánica	55 330	84 030	80 806	41 113
Productos metálicos	43 724	64 665	106 188	38 775
Maquinaria no eléctrica	53 795	79 375	83 416	41 155
Maquinaria eléctrica	56 588	84 159	...	42 114
Construcción y materiales de transporte	74 669	97 988	76 974	46 993
Instrumentos científicos y profesionales	59 922	75 448	...	51 880

/(Continúa)

Cuadro 30 (Continuación)

	Total	Trans-nacional	Estatal	Nacional privado
b) Productividad de capital[b/] (%)				
Total	0.52	0.53	0.43	0.55
Bienes de consumo no duraderos	0.56	0.60	0.24	0.58
Alimentos	0.51	0.67	0.22	0.54
Azúcar	(0.22)	(0.26)	(0.11)	(0.49)
Bebidas	0.53	0.44	0.47	0.58
Tabaco	1.14	1.14	...	1.13
Textiles	0.46	0.36	0.23	0.52
Calzado y vestuario	0.70	0.68	0.79	0.70
Muebles y accesorios	0.73	0.65	...	0.73
Imprenta	0.63	0.54	0.43	0.65
Industrias y productos de cuero	0.54	0.51	0.59	0.54
Productos médicos y farmacéuticos	0.56	0.54	...	0.57
Perfumería y productos de tocador	0.84	0.93	...	0.68
Jabones y otros	0.72	0.99	...	0.53
Artículos de alfarería	0.95	...	...	0.95
Manufacturas diversas	0.52	0.37	...	0.67
Bienes intermedios	0.47	0.46	0.50	0.46
Madera y corcho	0.57	0.29	0.65	0.61
Papel y productos de papel	0.41	0.34	0.21	0.51
Productos de hule	1.01	1.21	...	1.26
Sustancias y productos químicos	0.48	0.48	0.33	0.52
Productos derivados del petróleo	0.51	0.89	0.52	0.26
Minerales no metálicos	0.43	0.41	0.53	0.42
Industrias del hierro y del acero	0.45	0.35	0.71	0.40
Industrias metales no ferrosos	0.52	0.65	0.40	0.35
Industria metalmecánica	0.55	0.54	0.45	0.58
Productos metálicos	0.58	0.54	0.63	0.60
Maquinaria no eléctrica	0.48	0.43	0.20	0.56
Maquinaria eléctrica	0.61	0.65	...	0.59
Construcción y materiales de transporte	0.51	0.52	0.44	0.55
Instrumentos científicos y profesionales	0.54	0.45	...	0.63

/(Continúa)

Cuadro 30 (Conclusión)

	Total	Trans-nacional	Estatal	Nacional privado
c) Pagos factor de trabajo c/ (pesos)				
Total	21 318	34 259	33 810	17 051
Bienes de consumo no duraderos	17 682	32 105	22 342	15 320
Alimentos	12 775	23 812	21 845	10 614
Azúcar	(22 934)	(30 516)	(21 247)	(22 979)
Bebidas	24 232	37 305	15 500	21 436
Tabaco	24 569	28 267	...	7 951
Textiles	20 043	26 522	20 938	19 223
Calzado y vestuario	13 387	26 095	29 276	12 884
Muebles y accesorios	13 477	31 621	...	13 132
Imprenta	23 290	39 734	35 164	22 174
Industrias y productos de cuero	15 829	26 162	29 380	15 473
Productos médicos y farmacéuticos	40 182	48 172	...	32 954
Perfumería y productos de tocador	30 949	34 639	...	25 675
Jabones y otros	35 591	58 324	...	29 343
Artículos de alfarería	5 040	...	...	5 040
Manufacturas diversas	19 368	32 558	...	15 566
Bienes intermedios	27 113	38 165	40 356	20 152
Madera y corcho	11 613	21 797	19 976	10 635
Papel y productos de papel	29 233	34 735	41 224	26 796
Productos de hule	27 589	54 245	...	16 394
Sustancias y productos químicos	30 564	40 356	38 481	23 653
Productos derivados del petróleo	44 944	46 347	48 109	22 422
Minerales no metálicos	20 576	36 439	28 031	18 187
Industrias del hierro y del acero	35 933	40 590	37 395	32 187
Industrias metales no ferrosos	33 294	36 655	37 361	23 689
Industria metalmecánica	24 211	32 930	34 153	19 744
Productos metálicos	20 106	27 985	30 398	18 488
Maquinaria no eléctrica	23 551	30 818	21 864	20 046
Maquinaria eléctrica	24 629	31 474	...	21 037
Construcción y materiales de transporte	31 053	38 265	34 931	21 024
Instrumentos científicos y profesionales	28 018	35 466	...	24 160

Fuente: NAFINSA, Subgerencia de Programación Industrial; con base en los datos del Censo Industrial de 1970.

a/ Valor agregado sobre el personal ocupado.

b/ Valor agregado sobre capital invertido.

c/ Remuneración al personal ocupado sobre personal ocupado.

/control

control sobre la producción de varias ramas como el tabaco (87%), los jabones y detergentes (70%), los metales no ferrosos (67%), el hule (64%) y el equipo de transporte (64%), entre otras. (Véase el cuadro 31.)

En este mismo orden de ideas y por los resultados obtenidos en un estudio realizado sobre las empresas transnacionales con datos de 1973,[9/] puede llegarse a las conclusiones siguientes:

a) Las empresas transnacionales han logrado una participación importante y difundida en el conjunto de la actividad industrial de México;

b) Se ubican preferentemente en los sectores donde un número de empresas reducidísimo genera una proporción mayoritaria de esa producción;

c) Las empresas transnacionales se expanden más rápidamente que las nacionales, recurren cada vez más al expediente de adquirir empresas locales, y financian su expansión en proporción creciente con recursos financieros captados en el país;

d) La relación capital-trabajo, la productividad, las remuneraciones y la rentabilidad son más elevadas en las empresas transnacionales que en las nacionales; la participación de las remuneraciones en el valor agregado es inferior en las empresas transnacionales, y

e) Las empresas transnacionales, y los sectores en los que predominan, aunque generan menos empleo por unidad de producción (y de inversión) contribuyen en mayor medida que las nacionales al crecimiento del empleo; esto se debe a su mayor ritmo de expansión y modernización.

9/ Las empresas transnacionales: Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana, op. cit., pp. 353-371

/Cuadro 31

Cuadro 31

MEXICO: PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LA PRODUCCION MANUFACTURERA

(Porcentaje)

	1962	1965	1970
Total	23.3	26.3	33.2
Bienes de consumo no duraderos	16.8	19.1	25.7
Alimentos	13.1	16.8	23.0
Azúcar	(8.9)	(11.5)	(15.7)
Bebidas	16.4	19.6	30.0
Tabaco	79.0	80.0	96.8
Textiles	10.6	10.3	15.3
Calzado y vestuario	3.1	3.3	3.7
Muebles y accesorios	0.7	0.3	3.8
Imprenta	4.1	5.5	7.8
Industrias y productos de cuero	0.4	2.2	3.7
Productos medicinales y farmacéuticos	47.1	50.9	54.2
Perfumería y productos de tocador	44.0	47.6	50.6
Jabones y otros	61.2	66.2	70.4
Artículos de alfarería	...	...	...
Manufacturas diversas	19.9	17.1	33.5
Bienes intermedios	29.4	31.0	34.9
Madera y corcho	1.4	0.7	7.9
Papel y productos de papel	26.9	25.5	32.9
Productos de hule	58.2	55.0	63.9
Sustancias y productos químicos	41.0	44.4	47.2
Productos derivados del petróleo	...	...	5.7
Minerales no metálicos	19.2	21.3	21.0
Industrias del hierro y del acero	17.6	20.2	25.1
Industrias de metales no ferrosos	47.3	54.3	67.4

/(continúa)

Cuadro 31 (Conclusión)

	1962	1965	1970
Industria metalmecánica	35.9	37.7	47.4
Productos metálicos	11.5	16.0	20.6
Maquinaria no eléctrica	37.7	40.2	52.1
Maquinaria eléctrica	36.8	27.4	50.1
Construcción y materiales de transporte	56.0	62.2	64.5
Instrumentos científicos y profesionales	26.1	22.4	43.9

Fuente: Nacional Financiera, S. A. (NAFINSA), para los datos de 1970. En lo que respecta a los datos de 1962 y 1965, se tomó la estructura de la participación de las "empresas transnacionales en la producción manufacturera" que aparece en el estudio de Bernardo Sepúlveda y Antonio Chumacero, La inversión extranjera en México, Fondo de Cultura Económica, 1977, tomada a su vez del Banco de México, S. A.

Nota: La participación de las empresas transnacionales en la producción manufacturera es considerablemente menor si se toman en cuenta los datos del Banco de México, S. A. Como las cifras de Nacional Financiera, S. A. se consideran representativas, los datos correspondientes a 1962 y 1965 son el resultado de una extrapolación y una serie de ajustes a partir de los datos del Banco de México, S. A. por lo que deben tomarse con reservas.

IV. EL COMERCIO EXTERIOR DE MANUFACTURAS

1. Introducción

Se refiere este capítulo al ambiente en el que se desenvuelven en México las exportaciones de manufacturas, interpretándose los rasgos más significativos de su evolución durante los últimos años. La época de amyor interés ha sido la más reciente, a partir de la crisis de los países industrializados de 1974-1975 que implicó una serie de acontecimientos que afectaron a México y vinieron a agravar los problemas planteados en el país mismo.

Por una parte, se empezaron a sentir los efectos de un proteccionismo creciente en los países industrializados coincidiendo con una clara tendencia hacia la liberalización surgida en varios países en desarrollo. Por otra, la "redistribución"[1/] industrial adquiría importancia en los momentos en que el capital se internacionalizaba sobre todo por la influencia de las empresas transnacionales.

A nivel nacional, el año de 1976 pone de manifiesto el agotamiento de la pauta de desarrollo seguida por México. En la nueva estrategia a seguir, entre las nuevas políticas formuladas destaca en el ámbito comercial la sustitución del permiso previo por el arancel, hecho que implica el abandono de un instrumento tradicional de protección y el inicio en una fase de liberalización para las importaciones. Paralelamente, al iniciarse la década actual se intensificaba el fomento de las exportaciones de manufacturas iniciado en los años sesenta. Todos estos temas se tratan en el punto 2.

La situación en la que se encuentran las relaciones comerciales con el exterior se aborda en el punto 3, donde se analiza más detenidamente el Sistema General de Preferencias establecido por los Estados Unidos, país primero en importancia para el comercio de manufacturas mexicanas, y se describen las relaciones que vinculan a México con otros países. Se hace una mención especial sobre los países miembros de la ALALC, por las posibilidades hasta ahora poco explotadas que ofrecen los acuerdos de complementación industrial y, en general, la integración económica regional.

1/ Véase el significado de esta expresión más adelante.

/En el punto

En el punto 4 se examinarán los aspectos que ofreció en cuanto a cantidad el comercio exterior de manufacturas de 1963 a 1965, según el caso, hasta la fecha más reciente. Se analizan las tendencias generales seguidas por este comercio, la estructura del mismo por tipos de bienes, la participación de las empresas transnacionales, y la distribución geográfica del mismo. En el punto 5 se presentan las principales conclusiones del capítulo.

2. La "redistribución" industrial y los cambios institucionales y de política comercial externa en México

La división internacional del trabajo que ha existido hasta la fecha revela una injusticia palpable. Las plantas industriales en todo el mundo se distribuyen de una forma muy desequilibrada, y a eso se debe la tendencia a lograr una "redistribución" de las mismas (redeployment)[2/], que implicaría la transferencia, por los países industrializados, de sistemas y maquinarias industriales hacia los países en desarrollo, para beneficio de unos y otros. Esta transferencia de actividades y sistemas productivos de los países del centro a los de la periferia se basaría en "una política gubernamental que emana de un esfuerzo deliberado y de un sincero deseo de ir eliminando paulatinamente ciertas actividades industriales o de limitar la expansión de determinados sectores industriales en favor de los países en desarrollo".[3/]

Este tipo de transferencias que han empezado a manifestarse en la industria mundial implica las consiguientes adaptaciones internas, tanto en los países industriales como en los otros. Para los primeros, la reconversión industrial ha requerido diversas clases de protección para los

2/ Aún no se ha precisado la definición de la "redistribución" de las industrias, concepto que entraña, entre otras cosas, la evolución de la reestructuración industrial de los países desarrollados, una política a nivel gubernamental de cesión de ciertas actividades constribuyendo a alcanzar una división internacional del trabajo más equitativa, y una política a nivel de empresas que implicaría también beneficios para ellas, la transferencia de equipo usado, de plantas industriales, de tecnología, "know-how", y otros factores de la producción. La "redistribución" es considerada en la actualidad como uno de los factores del proceso de industrialización. Véase Secretaría de la ONUDI, Redespliegue de industrias desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo (ID/B/190), 27 de abril de 1977.

3/ Ibid, pág. 4.

/fabricantes

fabricantes nacionales afectados; para los segundos, la "redistribución" ha pasado a tomarse en consideración dentro del proceso de industrialización nacional; así ha sucedido en Taiwan, Corea del Sur, Singapur, etc., e incluso en la frontera norte de México, en el caso de ciertas industrias maquiladoras.

Coincidiendo con este proceso, cuya evolución y estudio son relativamente recientes se han producido en México en el transcurso de los dos últimos años una serie de cambios institucionales relacionados tanto con el comercio exterior de manufacturas como con la política general de comercio exterior. Los cambios en el primer aspecto están directamente vinculados a la reforma administrativa emprendida por el actual gobierno y han exigido una adaptación a las modificaciones en proceso; una de las más importantes ha sido la adopción como instrumento principal de política de la sustitución del permiso previo a la importación por el arancel externo. A continuación se alude a lo que estos cambios pueden relacionarse con la nueva división internacional del trabajo que parece estarse configurando.

a) La "redistribución" industrial y la acumulación de capital a nivel internacional

En México no se ha percibido prácticamente el proceso de "redistribución" a que se ha hecho referencia salvo en la faja fronteriza norte, donde se han instalado múltiples empresas maquiladoras de características específicas. Al precio relativamente bajo de la mano de obra en México (comparado con el de la de los Estados Unidos) se ha debido la instalación de estas industrias que se caracterizan precisamente por el uso intensivo de ese elemento más barato. También han contribuido algunos aspectos legales relativos a la contaminación, menos estrictos de este lado de la frontera.

Esta "redistribución" no se ha producido sin embargo en el interior del país, a pesar de la internacionalización de la industria debida a las actividades de las empresas transnacionales. Nada ha tenido que ver en

/ello la

ello la "redistribución" industrial en el sentido expresado por la ONUDI; la internalización ha surgido de la dinámica propia de la internacionalización del capital.[4/]

A las empresas transnacionales no siempre les interesa sólo la mano de obra barata, persiguen otros objetivos como el control de ciertos mercados o de ciertos sectores de particular interés, pero de lo que no cabe duda es de que son los principales agentes del capital internacional.

En México han ido adquiriendo una importancia creciente en los últimos años.

Se plantean, asimismo, dudas sobre lo que significan las empresas transnacionales para la exportación. Como se verá mas adelante (punto 3), estas empresas internan al país una cantidad de bienes superior al de los que exportan en su conjunto, de lo cual se deduce que, salvo excepción, el objetivo de la mayoría de ellas es el mercado interno. Sólo las empresas maquiladoras, cuyo campo de acción acaba de ser extendido recientemente de la franja fronteriza a todo el territorio nacional, escapa a este patrón de comportamiento.

La "redistribución" (redeployment) industrial, tal como ha sido considerada por la ONUDI, no ha tenido pues efecto sobre México hasta la fecha, con la excepción de las empresas maquiladoras. No significa ello que México haya quedado al margen del proceso de acumulación de capital a nivel internacional, ni de la internacionalización del capital logrado en buena medida a través de las empresas transnacionales. Este

4/ La característica fundamental del nuevo esquema consiste en el acelerado proceso de internacionalización y acumulación del capital, del que se hacen cargo las grandes empresas transnacionales, y en una gigantesca "redistribución" industrial, que da forma a nuevos esquemas de división internacional del trabajo para el aprovechamiento mayor de la mano de obra "barata" de las áreas dependientes y subdesarrolladas donde "se acentúa la dominación directa a través de la penetración creciente de las transnacionales, y la indirecta mediante la imposición de nuevos esquemas de política económica que favorezcan su mayor articulación subordinada a los requerimientos de los grandes centros capitalistas." Véase Pedro Vuskovic, "La reestructuración del capitalismo mundial y el nuevo orden económico internacional", en Comercio Exterior, México, marzo de 1978, pág. 262.

/proceso,

proceso, que es distinto y más amplio que la "redistribución" propiamente dicha, ha incidido sobre la industria mexicana y ha sido una de las causas por las que se han necesitado efectuar una serie de adaptaciones de orden interno.

b) El marco institucional externo manufacturero

Se describe someramente a continuación el marco institucional en el que se desenvuelven la exportación y la importación de bienes manufacturados, para señalar las entidades directamente relacionadas con el comercio de manufacturas con el exterior, incluidos los cambios que afectaron a la administración pública en México como resultado de la reforma administrativa puesta en práctica a partir de diciembre de 1976.

Tradicionalmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de la Presidencia (actualmente Secretaría de Programación y Presupuesto) han tenido a su cargo la formulación de la política económica general del país. En coordinación con ellas, la antigua Secretaría de Industria y Comercio --Secretaría de Comercio en la actualidad--, ha sido la encargada de actuar directamente en el campo del comercio exterior y en la actual Secretaría de Patrimonio Nacional y Fomento Industrial, ahora con mayores atribuciones, se ha concentrado la política industrial específicamente, aparte de tener intervención, asimismo, en cuestiones relativas al sector externo. Estas cuatro secretarías constituyen el llamado "gabinete económico", donde se manejan todos los asuntos de importancia en materia de política económica. Las Secretarías de Comercio y de Hacienda y Crédito Público son, en cualquier caso, las que tienen una relación directa mayor con el comercio exterior en general, esta última por lo que respecta a la fijación de los impuestos a la importación y a la exportación.

Dentro de sus importantes funciones de fomento de la industrialización, la Nacional Financiera, S. A. también interviene en este ámbito --sobre todo en materia de proyecciones a largo plazo de la industria manufacturera-- y como aval del Estado en la contratación de créditos a través de las empresas en que participa, los fideicomisos que maneja y los créditos que otorga para contribuir a la sustitución de importaciones y a fomentar

/exportaciones.

exportaciones. El Banco Nacional de Comercio Exterior es la institución bancaria especializada más importante para el comercio exterior aunque sus créditos se circunscriban básicamente a las importaciones y a las exportaciones en perspectiva.

La Secretaría de Comercio controla tradicionalmente las importaciones otorgando o negando los permisos previos que se requieren para efectuarlas; asimismo, en consulta con la Secretaría de Hacienda, tiene encomendada la fijación de aranceles a la importación y la recaudación de los mismos.

La aprobación o negación de los permisos de importación dependía antes de los Comités de Importación (por lo general especializados por ramas) que presidía un delegado de la Secretaría de Industria y Comercio e integraban representantes de los importadores, productores y consumidores. Al suprimirse, su función fue asumida, aunque con otras atribuciones, por la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior.[5/] Este parece haber sido el cambio más significativo ocurrido en materia de política de comercio externa.

Por lo que respecta a las adquisiciones foráneas del gobierno, su control se efectúa a través del llamado Comité de Importaciones del Sector Público en el que están representadas varias secretarías.

El Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), creado en diciembre de 1970, se ocupa asimismo del fomento de las exportaciones. Es un organismo descentralizado que tiene a su cargo funciones específicas de asedoría y de apoyo para los exportadores mexicanos.

En el ámbito fiscal, al que después se hace referencia, la Secretaría de Hacienda, por medio de la Dirección General de Promoción Fiscal, otorgaba los incentivos. Desde fechas recientes, sin embargo, del manejo de los CEDIS se ha hecho cargo la Secretaría de Comercio a través de la Dirección General de Estímulos al Comercio Exterior.

Por último, destaca en el campo financiero el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX), fideicomiso constituido

5/ Creada el 25 de mayo de 1977, e integrada como órgano de consulta del Ejecutivo Federal por cuatro secretarías: Comercio, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio y Fomento Industrial, y Agricultura y Recursos Hidráulicos.

/en el

en el Banco de México y por el que participa en las negociaciones comerciales internacionales y en el establecimiento de convenios de pagos.

La Secretaría de Industria y Comercio centralizaba en el pasado una buena parte de las funciones referentes al comercio exterior que actualmente están distribuidas entre numerosas dependencias e instituciones. Ha aumentado la dispersión institucional, por lo tanto, en estas actividades.

Un rasgo característico del marco institucional dentro del cual se desenvuelve el comercio exterior de México sería, pues, la multiplicidad de instituciones que intervienen en él, en perjuicio tal vez del establecimiento de una política comercial más unitaria y congruente y de disponer de una base más sólida para contar con un mayor poder de negociación en la distintas transacciones y convenios con el exterior.

c) La política comercial externa de manufacturas: del permiso previo al arancel

Si los inicios del régimen de permiso previo a la importación pueden ubicarse en 1944, en pleno conflicto bélico mundial, hasta 1947 no alcanzó el mismo su forma real. Coexistiendo con el arancel, el permiso previo a la importación ha sido el arma de tipo discrecional más importante de que ha dispuesto el gobierno para levantar una barrera a la producción externa, brindar protección a la interna y defender el equilibrio de la balanza de pagos. A pesar de haber sido atacado por prestarse a vicios de índole administrativa y, particularmente, por su carácter netamente proteccionista, el permiso previo ha desempeñado indiscutiblemente un papel determinante en el proceso de industrialización y de sustitución de importaciones de México desde la posguerra.

Un país como México, con libertad cambiaria irrestricta y una frontera compartida en más de 3 000 kilómetros con la principal potencia industrial y comercial del mundo, tuvo que definir una política de comercio exterior acorde con estas circunstancias. Las principales medidas adoptadas al respecto han sido el mantenimiento del régimen de permisos y la negativa a ingresar en el GATT desde sus inicios, precisamente para poder mantener

/controles

controles cuantitativos al comercio exterior. Así transcurrieron prácticamente tres décadas. Apenas se ha iniciado el proceso de desmantelamiento de este régimen para considerar el arancel como instrumento preponderante de política, cuando en el pasado había tenido carácter secundario.

Cabe recordar que el permiso previo no se extendió siempre a la totalidad de las fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importación. Antes del 14 de julio de 1975 estaba liberado el 24.4% de ellas, que se refería a artículos no producidos en México por regla general.

Obedeciendo a una serie de cambios internos y coincidiendo también con tendencias de orden internacional, la economía mexicana ha emprendido un proceso de liberalización después de la seria crisis de 1976 que llevó al abandono de la paridad cambiaria sostenida durante 22 años. De hecho, la devaluación representó en sí misma una defensa de la balanza de pagos. Los controles cuantitativos se hicieron innecesarios y el relativo grado de madurez alcanzado por el proceso de industrialización en México indujo a plantearse la necesidad de introducir cambios en la política comercial externa tendientes a una liberalización.

Este período de reformulación de políticas comerciales coincidió con la adopción de un programa de estabilización acordado con el Fondo Monetario Internacional pero, a diferencia de lo ocurrido con otros países en las mismas circunstancias donde la liberalización se produjo de manera abrupta, en México el proceso fue concebido en dos etapas: una primera de desmantelamiento del régimen de permisos previos y de implantación de altos aranceles que incorporasen la tasa nominal implícita, y una segunda, que podría calificarse de desprotección, que entrañaría una reducción gradual y armónica de los aranceles. Esta segunda etapa se inició desde diciembre de 1978 para los artículos ya liberados.

Así, hasta el tercer trimestre de 1978 se habían levantado los permisos del 56% de las fracciones (aproximadamente el 25% de las importaciones) sin que se hubieran percibido todavía consecuencias de importancia por tratarse de productos que no se suelen producir en el país, como por ejemplo material clínico. Sin embargo, a fines de 1978 quedaron liberadas cerca de 2 000 fracciones y para 1979 se liberará la mayor parte de las

/restantes

restantes. Según la información proporcionada por las autoridades mexicanas al Fondo Monetario Internacional, de las 3 700 fracciones aproximadamente que requerían aún permiso a principios de 1978, 2 376 quedarían liberadas en el transcurso de 1978 y 1979.[6/]

Es probable que a pesar del desmantelamiento del sistema de permisos previos se mantengan algunos para artículos cuya cantidad se desee controlar. Sin embargo, las importaciones quedarán sujetas en su mayoría al régimen arancelario, hecho que implica un cambio radical --por lo menos desde el punto de vista administrativo-- con respecto a la política tradicional seguida en el pasado.

Si existe el propósito de efectuar este cambio en forma paulatina y programada, parece extraña la escasa coordinación de esta nueva política con otras relativas a la industria. En el Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982 ya aprobado, por ejemplo, se tiende a la eliminación gradual de los permisos previos a la importación, pero no se explica con claridad la manera en que funcionaría un régimen basado en los aranceles. Tan sólo se señala que "se pretende evitar la revisión, caso por caso, de la estructura arancelaria". No se puede medir en esa forma el impacto neto de los aranceles tanto en el precio del producto como sobre el costo de los insumos. Se busca adoptar un enfoque "que contemple cadenas integradas de producción para no introducir distorsiones, a través de los costos, que vayan en contra de los propósitos de protección efectiva que originalmente se persiguen".

Aun así, la vía escogida presenta la ventaja de un proceso de liberalización, primero, y de desprotección, después, que entraña un período relativamente largo para que los industriales puedan adaptarse a la nueva realidad. De no mediar este lapso, y dadas las condiciones actuales de la redistribución industrial a nivel mundial, no sería de extrañar que las empresas transnacionales, que tienen ventajas inherentes de movilidad, inundaran con sus productos el mercado mexicano desplazando a cualquier competidor nacional.

Una de las declaraciones que arrojan luz sobre la nueva política fue expresada por el Presidente de México en su Segundo Informe a la Nacion:

6/ Véase FMI, 29th Annual Report on Exchange Restrictions, Washington, D.C., 1978, pág. 282.

/"Avanzamos

"Avanzamos en forma progresiva y concertada en el proceso de sustituir el mecanismo tradicional de permisos previos por aranceles. Tal medida promueve el desarrollo de la industria para sustituir importaciones; el uso pleno de la planta productiva instalada; una mayor competitividad de nuestra producción en el exterior, y nuestro poder de negociación internacional propicia el abaratamiento de artículos básicos de consumo generalizado y la racionalización de las importaciones del sector público."

d) La promoción de exportaciones

Los instrumentos para promover las exportaciones experimentaron también importantes cambios en los inicios de la década de los setenta. El apoyo a la exportación de manufacturas se había iniciado decididamente en la década anterior pero hasta 1971 no se le dio un impulso decisivo al ampliarse varios de los mecanismos existentes y crearse otros. En general, a juzgar por los resultados, la política seguida a ese respecto resultó satisfactoria aunque no deba olvidarse que fue entonces cuando se produjo una franca expansión de la economía y el comercio mundiales durante el cual las exportaciones de manufacturas mostraron aumentos considerables en la mayor parte de los países latinoamericanos. Sin embargo, la crisis generalizada de los países del centro primero, y la de los de la periferia después, invirtió las tendencias y neutralizó los efectos de los apoyos a la exportación de manufacturas. En 1976, al devaluarse el peso mexicano, se consideró que muchos de los instrumentos en vigor habían perdido importancia puesto que la devaluación ofrecía de por sí campo propicio para aumentar las exportaciones. Por eso se suspendió la mayor parte de aquellos incentivos. No pasó mucho tiempo sin que se reinstauraran varios de ellos, sin embargo, aunque con nuevas modalidades.

A continuación se mencionan los principales divididos según su índole fiscal o financiera.

i) Incentivos fiscales. Los más importantes y efectivos para la promoción de las exportaciones son los Certificados de Devolución de Impuestos Indirectos (CEDIS), creados por acuerdo del 15 de marzo de 1971

/en el que

en el que se determina que será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a quien corresponda "la devolución de la participación neta federal de los impuestos indirectos que graven el producto y sus insumos, cuando los mismos estén destinados al consumo interno, siempre y cuando esos productos se exporten". En virtud de esta disposición se devolvería 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. El producto debería tener un grado de integración nacional del 50% como mínimo (incluidas las materias primas y los bienes intermedios) y se estableció que a un grado de manufactura de entre el 50% y el 59% correspondería una devolución de impuestos del 50%, y que del 60% en adelante correspondería el 100% de los impuestos indirectos. Para calcular el porcentaje de impuestos por ingresos mercantiles se agruparon los productos por ramas industriales. La devolución efectiva de los impuesto indirectos (excluyendo el general de importación) llegaría a ser del 11%, el 7% y el 5% sobre el precio de venta, en función del grado de manufactura nacional alcanzado.[7/]

Como se ha señalado, el régimen de los CEDIS quedó suspendido el 1 de septiembre de 1976. Se estimaba que la devaluación misma significaba alicientes para la exportación que hacían innecesario cualquier otro expediente; sin embargo, al ir reduciendo la inflación interna la diferencia de precios, se volvió a pensar en la necesidad de restaurarlo aprovechando la ocasión para evitar limitaciones pasadas y dotar al régimen de los CEDIS de nuevas características. El 1 de abril de 1977 quedó restablecido. En esta ocasión el contenido nacional mínimo requerido se redujo al 30%, entendiéndose por el mismo la diferencia entre el valor de las exportaciones y las importaciones que contuviera el producto y, además, como elemento novedoso, fomentándose por este instrumento el grado mayor de transformación y el incremento anual de las exportaciones de manufacturas. Asimismo, proporciona un aliciente para utilizar los transportes y seguros de empresas mexicanas al incluir sus costos como parte de las exportaciones. La devolución de los impuestos indirectos varía por consiguiente, según el contenido nacional y el grado de transformación, del 25% al 80%, y del

7/ Véase La exportación de manufacturas en México y la política de promoción (CEPAL/MEX/76/10/Rev.1), diciembre de 1976, págs. 146-149.

/10% al

10% al 20% por el incremento anual de exportaciones. (Véanse los cuadros 32 y 33.) En la actualidad la Secretaría de Comercio se encarga de la administración de los CEDIS.

Además de los CEDIS --estrictamente relacionados con la exportación de manufacturas, las ventas fronterizas, la sustitución de importaciones y el uso de tecnología nacional y de navíos mexicanos--, otro motivo ha propiciado el otorgamiento de este incentivo; o más bien, como se les denomina familiarmente, el de "extracedis": el subsidio del 4% de las exportaciones que realicen los consorcios de comercio exterior y que se destina a sus gastos de operación.

En el cuadro 34 puede advertirse el creciente monto que han alcanzado estos CEDIS (y "extracedis") desde su establecimiento en 1971, a pesar de la crisis de los mercados externos de 1974-1975 y de que en 1976 fueran suspendidos durante cuatro meses; la prolongación de la crisis durante los cuatro primeros meses de 1977 hizo descender, en cambio, el monto correspondiente a ese año.

También apoya la exportación de manufacturas el otorgamiento de subsidios a la importación de bienes de capital cuando éstos contribuyen a la exportación de productos manufacturados, según el acuerdo del 26 de agosto de 1975. Como en el caso anterior, este instrumento quedó suspendido en septiembre de 1976, a raíz de la devaluación, y fue reimplantado el 1 de enero de 1978. Este subsidio puede llegar hasta el 100% de la cuota ad valórem del impuesto establecido en la tarifa del Impuesto General de Importación.

En cuanto a las operaciones temporales de importación, el régimen se basa en un acuerdo promulgado en 1975 que sólo exige el 20% de integración nacional (cifra que en 1971 se elevaba al 40% y antes de ese año al 60%). Las importaciones temporales abarcan desde materias primas hasta productos terminados, e incluso envases y equipo para reparación o reacondicionamiento, y el plazo de permanencia en el país es de un año prorrogable a dos.

Además, para fomentar la exportación de manufacturas o para su venta en la franja fronteriza, la Secretaría de Hacienda otorga un subsidio a los

/Cuadro 32

Cuadro 32

MEXICO: PORCENTAJE DE DEVOLUCION DE IMPUESTOS INDIRECTOS ATENDIENDO AL CONTENIDO NACIONAL Y AL GRADO DE TRANSFORMACION DEL PRODUCTO EXPORTADO

Contenido nacional	Categorías según grado de transformación			
	A	B	C	D
30 a menos de 40	25	35	45	55
40 a menos de 50	30	40	50	60
50 a menos de 60	35	45	55	65
60 a menos de 70	40	50	60	70
70 a menos de 80	45	55	65	75
80 en adelante	50	60	70	80

Fuente: Secretaría de Comercio.

/Cuadro 33

Cuadro 33

MEXICO: PORCENTAJE DE DEVOLUCION DE IMPUESTOS INDIRECTOS ATENDIENDO AL INCREMENTO ANUAL DE EXPORTACIONES

Incremento anual de exportaciones	Porcentaje de devolución
5 a menos de 10	10
10 a menos de 15	15
15 en adelante	20

Fuente: Secretaría de Comercio.

/Cuadro 34

Cuadro 34

MEXICO: DEVOLUCION DE IMPUESTOS CEDIS POR CAUSA

(Millones de pesos)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Total	112.7	443.9	1 086.4	1 731.6	1 829.9	2 272.9	1 488.7
Exportación de manufacturas	94.0	353.3	803.7	1 308.0	1 373.6	1 652.2	1 155.6
Ventas fronterizas	9.6	69.0	175.0	203.9	235.7	292.6	3.4
Sustitución de importaciones	9.1	21.6	84.9	56.8	37.2	19.6	33.2
Navieras	-	-	-	-	-	-	47.2
Tecnología	-	-	-	54.8	99.7	94.0	145.2
Consorcios	-	-	22.8	108.1	83.7	214.2	104.1

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Planeación Hacendaria.

/industriales

industriales mexicanos sobre el 25%, y excepcionalmente el 50% de los fletes ferrocarrileros cuando las mercancías se dirigen a las fronteras o bien a puerto y salen del país en un barco de bandera mexicana o rentado por una compañía naviera mexicana. Este subsidio fue eliminado en septiembre de 1976. A partir del 1 de abril de 1977, al cambiarse el concepto de contenido nacional para efecto de los CEDIS, se considera como exportación el costo de fletes por transportes mexicanos. Así, tanto en el caso de las ventas fronterizas como en el de las compañías navieras mexicanas, el subsidio se otorga mediante los CEDIS.

Por último, por lo que se refiere a la industria maquiladora, sus antecedentes se remontan al año de 1958 cuando se especificaron las bases a que deberían sujetarse las importaciones temporales, régimen que dio origen de hecho a la actividad maquiladora. Con la devaluación de 1976 no se vio alterado, con la salvedad de que en el caso de las industrias maquiladoras, al quedar restablecido el impuesto a la exportación, se gravó el retorno al exterior del valor del contenido nacional para las exportaciones de esta clase. El reglamento del 28 de octubre de 1977, que deroga el de octubre de 1972, fomenta la actividad maquiladora no sólo en las franjas fronterizas y perímetros libres sino en todo el territorio nacional, dando facilidades especiales para su establecimiento en los parques industriales, y trasladando su control de la antigua Secretaría de Industria y Comercio à la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial como en el pasado.

ii) Estímulos financieros. La principal fuente de crédito para la exportación de manufacturas es el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX), fideicomiso constituido en el Banco de México. El resto de las instituciones bancarias, como el Banco Nacional de Comercio Exterior, o los fideicomisos, como el Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI) o el Fondo de Garantía y Fomento de la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIM), sólo intervienen indirectamente en el financiamiento de la exportación de manufacturas.

FOMEX realiza tres tipos de operaciones: créditos a la exportación en perspectiva (que incluye la producción y el almacenamiento previos a la exportación); créditos a la exportación (cuando el exportador vende a plazos) y, finalmente,

y finalmente, garantía contra riesgos, intransferibilidad de fondos, etc. La institución aludida ha ido adaptándose a las necesidades cambiantes relacionadas con la exportación de manufacturas y ha ampliado su campo de actividades. Así, en 1977 destaca el apoyo brindado a la industria editorial, a los consorcios y compañías de comercio exterior (refinanciando los "extracedis") y, en general, a la venta de bienes de consumo manufacturados mexicanos en la faja fronteriza y en los perímetros libres; FOMEX otorga también financiamiento a los fabricantes de bienes de capital.

Como puede advertirse en el cuadro 35, el monto del financiamiento total otorgado por FOMEX ha aumentado sostenidamente desde 1964, año en el que fue creado el fideicomiso, hasta 1977, en el que dicho financiamiento ascendió a 17 770 millones de pesos que beneficiaron a 890 empresas. De ellos, 12 287 millones (el 69%) se destinaron directamente a la exportación. Estos créditos fueron creciendo asimismo sin cesar en el transcurso del tiempo por lo que la participación en la exportación de manufacturas financiadas por FOMEX aumentó del 1.7%, en sus inicios, al 39% en 1977. (Véase el cuadro 36.) Este último año destacaron los créditos a las ventas de productos químicos inorgánicos, piezas fundidas de hierro y acero, calderas, máquinas y aparatos, etc. Desde un punto de vista geográfico, las ventas aludidas se dirigieron en un 35% a los Estados Unidos, en un 12% al Brasil, en un 9% al Perú y en un 6% a Venezuela.

En cuanto a las garantías, FOMEX tramitó operaciones por un equivalente a 2 431 millones de pesos durante 1977, destinadas en una alta proporción a Latinoamérica: el Perú absorbió el 35.9% del total, el Brasil el 20.2%, y Venezuela el 7.1%.[a/]

Cabe destacar, finalmente, que los intereses percibidos por el fondo son considerablemente más bajos que los bancarios, ya que para los financiamientos a la exportación en perspectiva y a las ventas oscila entre el 7.2% y el 8.0%, dependiendo del plazo.

a/ Véase, FOMEX, Informe de 1977.

/Cuadro 35

Cuadro 35

MEXICO: CREDITOS OTORGADOS POR FOMEX

(Millones de pesos)

	Total		Exportación				Sustitución de importaciones			
			Preexportación		Ventas a plazos		Bienes de capital		Bienes de consumo	
	Anual	Acumulado	Anual	Acumulado	Anual	Acumulado	Anual	Acumulado	Anual	Acumulado
1964	57	57	-	-	57	57	-	-	-	-
1965	127	184	-	-	127	184	-	-	-	-
1966	404	588	50	50	346	530	8	8	-	-
1967	640	1 228	165	215	470	1 000	5	13	-	-
1968	870	2 098	183	398	679	1 679	8	21	-	-
1969	1 504	3 602	234	632	1 166	2 845	104	125	-	-
1970	2 083	5 685	399	1 031	1 523	4 368	161	286	-	-
1971	2 421	8 106	500	1 531	1 900	6 268	21	307	-	-
1972	3 309	11 415	758	2 289	2 440	8 708	111	418	-	-
1973	4 526	15 941	1 245	3 534	3 152	11 860	129	547	-	-
1974	6 412	22 353	1 292	4 826	5 055	16 915	65	612	-	-
1975	6 645	28 998	1 302	6 128	5 193	22 108	114	726	36	36
1976	10 268	39 266	2 654	8 782	7 418 a/	29 526 a/	104	830	92	128
1977	17 770	57 036	5 174	13 956	12 287 a/	41 813 a/	184	1 014	125	253

Fuente: Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX).
a/ No se incluye el efecto causado por el cambio en la paridad monetaria.

/Cuadro 36

Cuadro 36

MEXICO: EXPORTACIONES MEXICANAS Y EL APOYO FINANCIERO DE FOMEX

(Millones de dólares)

	Total de la exportación mexicana	Total de exportación de la industria de manufacturas	Porcentaje de exportaciones de la industria de manufacturas dentro del total exportado	Exportación apoyada por FOMEX en el financiamiento de ventas	Porcentaje financiado dentro del total de la exportación de la industria de manufacturas
1964	1 022	288	26.2	4.6	1.7
1965	1 114	261	23.4	10.2	3.9
1966	1 163	307	26.4	27.7	9.0
1967	1 104	308	27.9	37.6	12.2
1968	1 181	361	30.6	54.3	15.1
1969	1 385	478	34.5	93.3	19.5
1970	1 281	434	33.9	121.8	28.1
1971	1 363	545	40.0	152.0	27.9
1972	1 665	677	40.7	195.2	28.8
1973	2 063	953	46.2	252.2	26.5
1974	2 850	1 500	52.6	404.4	27.0
1975	2 859	1 202	42.0	415.4	34.6
1976a/	3 316	1 191	35.9	463.3	38.9
1977a/	4 093	1 391	34.0	542.0	39.9

Fuente: Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX).
a/ Cifras preliminares.

iii) Asesoría. El principal organismo encargado de brindar asesoría y orientación al exportador es el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), creado el 31 de diciembre de 1970. En su consejo de administración participan representantes gubernamentales y de la iniciativa privada. Además de organizar ferias y de enviar misiones comerciales al exterior, el IMCE ayuda a los interesados en los trámites relacionados con el comercio exterior ante las distintas entidades oficiales; colabora con ellos en la fijación de normas de calidad; recomienda la mejor utilización de los estímulos fiscales, financieros y administrativos para la exportación y, en ocasiones, otorga ayudas económicas de diverso tipo.

Por último, mediante sus consejerías comerciales en el extranjero y sus representantes estatales, el IMCE pone en relación la producción nacional con la demanda externa puesto que, de acuerdo con las investigaciones realizadas sobre los mercados internacionales, recomienda las políticas de producción nacional más adecuadas.[9/]

Sin embargo, los resultados prácticos del IMCE --de ninguna manera despreciables-- podrían mejorarse considerablemente (les faltó información, por ejemplo, a los exportadores mexicanos al establecerse el Sistema General de Preferencias en los Estados Unidos.)[10/] Debe agregarse incluso que, desde su concepción, el IMCE fue una entre varias opciones de tipo institucional que terminó recibiendo sólo atribuciones a medias. De hecho, algunas de sus funciones son una repetición de las que desempeñan otras dependencias y sus operaciones tampoco parecen haberse elaborado en todos los casos con una visión planificada a largo plazo. El hecho de encontrarse diseminadas las atribuciones para las actividades de que se trata entre varias dependencias provocaría, incluso, cierto desperdicio de la posibilidad de que el país logre un poder de negociación más amplio sobre la materia.

iv) Consideraciones finales. En México se han llevado a la práctica múltiples instrumentos de fomento para las exportaciones que parecen

9/ Véase IMCE, Anuario del exportador, 1977.
10/ Véase el punto 3 sobre el Sistema General de Preferencias en este mismo capítulo.

/bastante

bastante completos en la medida que abarcan los campos fiscal, financiero y de asesoría. Se ha demostrado asimismo la mayor adaptabilidad en el manejo de los mismos ante los vaivenes de la economía y las autoridades están procurando simplificar los trámites y facilitar al máximo las ventajas que ofrecen a los exportadores de artículos manufacturados. Este esfuerzo es el resultado de la política gubernamental tendiente a exportar bienes con mayor valor agregado en vez de materias primas.

A causa de la mayor madurez del proceso de industrialización alcanzado, la exportación de manufacturas fue conquistando bastante terreno dentro del total de ventas externas aunque en los años más recientes el petróleo crudo haya disminuido la participación de los bienes aludidos dentro de las exportaciones totales. A partir de 1970 se redoblaron los estímulos para promover las exportaciones y, como se verá más adelante, las ventas de las manufacturas crecieron a tasas inusitadas hasta 1973. Después acusaron decrementos constantes. Significa ello que, a pesar de las medidas llevadas a la práctica, no se pudieron contrarrestar las repercusiones de lo ocurrido en la economía mundial, y que la crisis de los países del centro de 1974-1975 nulificó por completo los efectos perseguidos.

Aun así, aparte de los movimientos cíclicos que caracterizan a la economía mundial, los subsidios fiscales han contribuido a hacer más competitivos algunos artículos mexicanos en el exterior --los que son sensibles a los precios-- aunque no hayan sido tan eficaces como la alteración del tipo de cambio.

Una limitación que podría advertirse en la política de promoción de las exportaciones pudiera ser el hecho de que cada uno de sus instrumentos pertenezca prácticamente a un compartimento distinto, se encuentre administrado frecuentemente por una entidad también diferente, y no exista entre ellas gran conexión. Desde los años sesenta el gobierno ha señalado primera prioridad a la política de exportación de manufacturas y ha ideado varios mecanismos para fortalecerla, además de los que estaban en funcionamiento, pero nunca se ha llegado a perfeccionar una política unitaria y de la potencia que sería de desear.

/3. Relaciones

3. Relaciones comerciales con el exterior

México comercia con países industrializados y en desarrollo, de economía de mercado y centralmente planificada. Sus relaciones comerciales con cada bloque o grupo de países varían, sin embargo, de un caso a otro. México no ha formado parte del GATT --aunque recientemente se está considerando su incorporación-- pero ha participado activamente en la ALALC a nivel regional. En su calidad de país en desarrollo ha sido objeto de preferencias por parte de los sistemas generales adoptados por los Estados Unidos, la CEE, el Japón y otros países industrializados.

A continuación se examinan con más detalle las relaciones de México con los países industrializados --dentro del llamado Sistema General de Preferencias--,con los países socialistas y con los países miembros de la ALALC.

a) Sistema General de Preferencias

Aunque dentro del Sistema General de Preferencias se incluyen productos primarios y manufacturados, en el mismo se tuvo en mente la exportación de productos manufacturados y semimanufacturados por los países en desarrollo que deben competir con los industrializados en condiciones de desventaja.

La Comunidad Económica Europea (CEE) fue la primera en adoptar el sistema, en julio de 1971, siguiéndole el Japón (agosto del mismo año) y meses después Noruega, Dinamarca, Finlandia, Nueva Zelanda, Suecia, el Reino Unido y Australia. Los últimos en poner en práctica su sistema respectivo fueron el Canadá (julio de 1974) y los Estados Unidos (enero de 1976). Sin embargo, en todos los asociados comerciales el sistema ha adquirido características particulares cuyos principales rasgos se comentan a continuación.[11/]

11/ Para un análisis más completo del tema, véase Tomás Peñaloza, "Efectos del sistema general de preferencias de los Estados Unidos en América Latina y México: una evaluación preliminar", en Comercio Exterior, México, julio de 1978, pp. 867-876.

i) El Sistema

i) El Sistema General de Preferencias de los Estados Unidos. La proporción de exportaciones mexicanas que se dirigen a los Estados Unidos es tan elevada que el tratamiento que reciben esas importaciones resulta crucial para México. Los Estados Unidos conceden preferencias arancelarias (exención del impuesto a la importación) a 2 770 productos agrícolas e industriales (47% de sus fracciones arancelarias). Entre los productos industriales de los que se trata, se excluyen del sistema los textiles, las prendas de vestir, los relojes, los artículos electrónicos, los de acero y de vidrio, el calzado, los productos del petróleo, algunos artículos de madera y de cuero, y algunos químicos.

Otra de las limitantes, incorporada ya a la Ley de Comercio de los Estados Unidos de 1974, es la exclusión de las preferencias de "país o grupo de países (que) se rehusen a proveer a los Estados Unidos de artículos básicos (de oferta restringida y difícil sustitución) a precios justos y razonables", excluyéndose en virtud de ello los países miembros de la OPEP que en Latinoamerica son el Ecuador y Venezuela. Asimismo, se excluyen del Sistema General de Preferencias los países que prohiben la libre emigración de sus ciudadanos que, sin ser el caso de México, marca el carácter discrecional tanto de la Ley de Comercio como del Sistema de los Estados Unidos.

Por otra parte, un país beneficiario deja de gozar de las preferencias del sistema cuando el valor de determinado tipo de productos sobrepase el límite ajustable de 25 millones de dólares (que en 1978 se fijó en 32 millones), o las exportaciones de alguno representen más del 50% de las importaciones totales que del mismo realicen los Estados Unidos, salvo cuando en dicho país no se produzcan artículos competitivos. En cuando a los criterios de origen, en el caso de los productos manufacturados se exige un valor agregado interno mínimo del 35% (o del 50% en el caso de que el artículo se haya fabricado en dos o más países integrantes de una unión aduanera (como la ALALC, por ejemplo). Se exige, como en los demás casos, que el producto sea exportado directamente desde el país de origen, sin intermediarios.

/ii) El Sistema

ii) El Sistema General de Preferencias de la Comunidad Económica Europea y del Japón. El Sistema de la Comunidad Económica Europea sólo incluye 296 productos, de los cuales 73 disfrutan de franquicia. El resto recibe reducciones arancelarias que oscilan entre el 20% y el 50%. Se trata de artículos agropecuarios principalmente. Existen límites cuantitativos que se revisan anualmente. Los productos industriales son divididos en "sensibles", "semisensibles" y "no sensibles", para la aplicación de límites, y se toma en cuenta un porcentaje mínimo de valor agregado internamente.

En el caso japonés en vez de lista de productos se trata de excepciones cuya importación se beneficia son franquicia,o, de productos determinados a los que se les dispensa del pago del 50% del arancel. Se requiere que el producto importado contenga un mínimo de 50% del valor agregado interno.

iii) Algunos efectos de los sistemas generales de preferencias sobre México. En general, los sistemas generales de preferencias establecidos por los países industrializados son de índole restrictiva puesto que incluyen limitaciones de valor y de volumen, excluyen productos de importancia, frecuentemente industriales, y condicionan el acceso de los países beneficiarios.

El único Sistema General de Preferencias cuyo impacto se ha intentado evaluar aquí es el de los Estados Unidos. La evaluación se hizo con respecto a Latinoamérica, en general, y a México en particular.[12/]

En 1976 los Estados Unidos importaron 25 882 millones de dólares de productos sujetos al Sistema General de Preferencias, de los cuales sólo 1 348 millones provinieron de los países miembro de la OEA, que representaron el 5.2% del total beneficiado y el 0.5% del total importado por los norteamericanos.[13/] Esa porción tan reducida de

12/ Comercio Exterior, op. cit.
13/ Estimaciones de la CEPAL, con base en datos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Anuario de Comercio, y de la OEA.

/importaciones

importaciones beneficiadas resulta igualmente manifiesta para México: "En 1976 México exportó mercancías por un total de 3 321 millones de dólares; de éstas, 1 870 millones se enviaron a los Estados Unidos, es decir, 56.3% del total. De ellas, aproximadamente 1 038 millones de dólares (55.5% del total exportado a los Estados Unidos) estaban incluidas en fracciones que gozaban del trato preferencial del sistema. Sin embargo, debido a la cláusula de la competencia quedaron excluidos 424 millones de dólares, quedando así un saldo de 614 millones sujetos potencialmente a los beneficios del Sistema General de Preferencias. De esta última cantidad, 59% no aprovechó la franquicia final a la que tenía derecho por desconocimiento o falta de interés del importador o el exportador; es decir, 360 millones de dólares de mercancías exportadas pagaron el arancel de importación cuando tenían derecho a su franquicia.[14/] El resultado fue que, en 1976, tan sólo 253 millones de dólares de exportaciones de mercancías mexicanas (que representaron el 7.6% del total de las exportaciones mexicanas y el 13.5% de las enviadas a los Estados Unidos), gozaron del Sistema General de Preferencias estadounidense."[15/]

En el momento de establecer el sistema, las autoridades norteamericanas declararon que permitirían vender a dicho país productos por 500 millones de dólares que antes no se exportaban.[16/] Aun así, México ocupa el primer luagar de Latinoamérica como beneficiario del Sistema General de Preferencias y el cuarto en el mundo. De los beneficio totales que el sistema concede a Latinoamérica, aproximadamente el 50% ha correspondido a México.[17/]

De esta evaluación (sólo para 1976) se desprende que el Sistema de los Estados Unidos se quedó muy lejos de promover decididamente aquel año la exportación de manufacturas mexicanas, como se había dicho,

14/ Ello es debido en parte a lagunas no cubiertas por el IMCE.
15/ Comercio Exterior, op. cit.
16/ Declaraciones del entonces Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Latinoamericanos, William D. Rogers, aparecidas en Excélsior, México, 8 de diciembre de 1975.
17/ Declaraciones hechas por el actual embajador mexicano en Wáshington, Hugo B. Margain, Véase, "Relaciones con el exterior", en Comercio Exterior, op. cit., abril de 1977, págs. 418-419.

/constituyendo

constituyendo más bien un instrumento discrecional que se puso en manos del Poder Ejecutivo de dicho país para defensa propia y, ocasionalmente, como medio de coerción. Además, las mismas limitaciones estipuladas implican que de un año a otro los productos beneficiados puedan salir de las listas, con lo cual se imposibilita cualquier programa de exportación, sobre todo cuando se trata de empresas medianas y pequeñas que no tienen coordinación alguna entre ellas. Por último, en cuanto al Sistema de la Comisión Económica Europea (CEE), ha sido manifiesta la orientación de sus preferencias hacia productos agropecuarios. El sistema establecido por el Japón parece ser el más amplio de los tres, aunque no por ello deje de ser restrictivo por sus múltiples exclusiones.

En definitiva, los sistemas generales de preferencias son una concesión que hacen los países industrializados a los países en desarrollo como resultado de largas negociaciones. Por el mismo hecho de tratarse de negociaciones, sus beneficios han sido sólo parciales, y, en última instancia, dado su carácter discrecional, han resultado más bien un conjunto de medidas proteccionistas que un cambio del orden económico internacional. El creciente proteccionismo que vienen aplicando los países industrializados demuestra que esas concesiones son sólo relativas. Constituye más bien un marco de referencia dentro del que se desenvuelven las transacciones comerciales entre los países industrializados y los países en desarrollo, en vista de que a pesar de las concesiones que se otorgan, en nada se modifican las reglas del juego del comercio internacional.

Es cierto que, incluso dentro de esas reglas del juego, los países que deseen exportar tendrán que hacer esfuerzos especiales. En el caso de México, la falta de una política congruente y decidida de fomento a las exportaciones puede considerarse una limitante. Una política de ese carácter requeriría una serie de modificaciones en las condiciones internas de producción y de distribución que hasta la actualidad no se han efectuado.

/Por último,

Por último, en lo que respecta al comercio entre México y su mercado natural --los Estados Unidos--, aparte del Sistema General de Preferencias norteamericano cabría la posibilidad de llegar a un acuerdo de tipo bilateral que incluyera concesiones especiales para México, tomando en cuenta el nuevo poder de negociación fincado en su petróleo.

b) Acuerdos de cooperación con los países socialistas

Formando parte de la política de diversificación del origen y destino del comercio exterior, México ha firmado convenios bilaterales con cada uno de estos países europeos en particular y uno multilateral con el CAME en conjunto, que rebasan del simple ámbito mercantil al incluir otros aspectos tales como pagos diferidos, líneas de crédito, cooperación industrial y científica, y asistencia técnica. Estos tratados se empezaron a firmar a partir de 1973, aunque con un alcance limitado se habían suscrito ya en 1949 y en 1963 los primeros con Checoslovaquia y Polonia.

En todos estos convenios, los países miembros del CAME consideran a México como país en vías de desarrollo, otorgándole el tratamiento mutuo e incondicional de la nación más favorecida en comercio y transporte marítimo. Asimismo, se especifica en ellos que se propiciará un intercambio equilibrado entre las partes, poniéndose énfasis en la exportación de productos manufacturados y semimanufacturados por México. En el caso de Cuba, el Convenio de Colaboración Económica e Industrial entró en vigor en agosto de 1976, y entraña la elaboración conjunta de proyectos de desarrollo industrial y la creación de empresas mixtas y multinacionales para la producción y comercialización conjunta de bienes manufacturados, entre otros aspectos tendientes a reducir el déficit que Cuba ha mantenido con México. Adicionalmente, México abrió en favor de Cuba una serie de líneas de crédito así que, desde este punto de vista, no obtiene mayores ventajas, sólo diversifica sus mercados.

Si bien se cuenta ya con una base jurídica e institucional muy completa, la reciente penetración de los países miembros del CAME en el mercado mexicano es todavía débil y el incremento comercial se encuentra

/aún limitado

aún limitado por diversos factores provenientes de ambas partes.[18/] Sin embargo, cabe señalar que México es el único país latinoamericano que viene sosteniendo un balance comercial negativo con estos países europeos. Por otra parte, como sucede con los demás países industrializados de economía de mercado, la estructura del intercambio con los países europeos del CAME se encuentra también desbalanceada pues mientras las ventas de los países socialistas se componen en gran mayoría de insumos industriales y bienes de capital, sus compras se reducen casi exclusivamente a materias primas mexicanas. En el caso de Cuba, la diferencia de nivel de desarrollo industrial alcanzado en comparación con México, produce una relación inversa a la anterior.

c) Relaciones de México con los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)

México es miembro fundador de la ALALC y participó activamente en las negociaciones que se efectuaron para ampliar el número de productos que se incluyen en las distintas listas y para aumentar el número de los acuerdos de complementación. A pesar del estancamiento de los últimos años en lo que respecta a la inclusión en las listas de productos susceptibles de desgravación total o parcial, el comercio de México con los países miembros de la ALALC ha aumentado sustancialmente.

En lo que se refiere al ámbito estricto de las manufacturas, la participación de las importaciones efectuadas por México provenientes del área más que se triplicó en un lapso de once años, crecimiento que debe atribuirse en cierto modo al hecho de haberse partido de niveles bajos (del 1% de las importaciones totales de manufacturas en 1963 al 3.4% en 1974). Las exportaciones, en cambio, han alcanzado niveles significativos. En el mismo lapso casi se duplicó su participación hasta llegar a representar el 13.2% de las exportaciones manufactureras de México (1974). En todo caso, el país ha mantenido un superávit

18/ Véase Notas sobre las relaciones económicas entre México y los países miembros del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) (CEPAL/MEX/78/9/Rev.1), septiembre de 1978.

/comercial

comercial en el campo manufacturero con el resto de los países miembros de la ALALC, cuya proporción con respecto al saldo comercial de productos manufacturados llegó al 2.6% en 1974, es decir, a cerca de 79 millones de dólares.

A pesar de este dinamismo, se estima que no se ha explotado suficientemente el potencial de exportación que la ALALC puede brindar. Según datos del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), de las 2 395 concesiones solicitadas por México a los otros países, y que fueron aprobadas, no había aprovechado 1 456.[19] Es de suponer que en el sentido contrario haya ocurrido algo parecido.

Las concesiones otorgadas en las listas nacionales, que implican la desgravación total o parcial de los artículos considerados, se han mantenido prácticamente constantes desde 1970. En total sumaban 11 175 en 1977 y de ellas México había otorgado 1 217. (Estas concesiones se refieren tanto a productos manufacturados como a materias primas.) (Véase el cuadro 37.)

Las listas de ventajas no extensivas, esto es, las concesiones otorgadas sólo a los países de menor desarrollo relativo dentro del área,[20] ascendían ese mismo año a 7 549, cifra ligeramente superior a las de los años precedentes. (Estas concesiones también se refieren a todo tipo de productos.) (Véase el cuadro 38.)

A pesar de la pérdida de dinamismo del proceso de integración, los acuerdos de complementación han mostrado en los dos últimos años un aumento al pasar los vigentes de 19 a 24. México participaba en 14 en 1975, y en 1977 lo hacía en 19. (Véase el cuadro 39.)

4. Evolución del comercio exterior de manufacturas

Se analizan en estas líneas los rasgos sobresalientes de la evolución del comercio exterior de manufacturas en los últimos años. Se examinan por separado las importaciones y las exportaciones para referirse después

19/ Véase Instituto Mexicano de Comercio Exterior, Concesiones arancelarias de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio para productos mexicanos, México, febrero de 1976.

20/ Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay.

/Cuadro 37

Cuadro 37

EVOLUCION DE LAS CONCESIONES OTORGADAS EN LISTAS NACIONALES

	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Total	4 274	7 593	8 248	8 474	9 054	9 393	10 382	10 869	11 017	11 042	11 079	11 110	11 157	11 165	11 164	11 175
Argentina	693	1 072	1 280	1 363	1 537	1 621	1 717	1 839	1 867	1 869	1 871	1 879	1 879	1 883	1 881	1 882
Bolivia	-	-	-	-	-	-	178	194	192	192	196	192	196	196	196	196
Brasil	912	1 250	1 312	1 352	1 511	1 603	1 710	1 802	1 842	1 851	1 859	1 865	1 877	1 878	1 874	1 876
Colombia	490	619	704	714	745	751	766	777	777	777	777	777	778	778	778	780
Chile	529	833	864	872	894	917	959	970	972	972	975	977	979	979	988	986
Ecuador	-	1 714	1 677	1 680	1 685	1 689	1 697	1 720	1 718	1 718	1 723	1 723	1 728	1 728	1 725	1 729
México	321	607	727	802	937	1 030	1 090	1 173	1 194	1 202	1 203	1 207	1 212	1 214	1 214	1 217
Paraguay	522	589	665	663	677	691	691	696	695	695	696	696	702	703	702	702
Perú	237	299	355	364	392	402	424	470	494	494	499	501	504	504	502	501
Uruguay	570	610	664	664	676	689	716	784	788	788	788	802	810	810	812	814
Venezuela	-	-	-	-	-	-	434	444	478	484	491	491	492	492	492	492

Fuente: Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

Nota: Los totales correspondientes a cada país incluyen los ajustes que se realizan anualmente como consecuencia de las modificaciones introducidas en la NABALALC y de las que resultan, en muchas oportunidades, altas y bajas que duplican o disminuyen, independientemente de las negociaciones operadas, las concesiones que aparecen otorgadas por las Partes Contratantes en los años respectivos.

/Cuadro 38

Cuadro 38

EVOLUCION DEL TOTAL DE CONCESIONES REGISTRADAS EN LAS LISTAS DE VENTAJAS NO EXTENSIVAS, CLASIFICADAS DE ACUERDO AL PAIS OTORGANTE

	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Total	4 239	5 622	5 937	5 998	6 046	6 181	6 951	7 161	7 196	7 196	7 217	7 299	7 361	7 394	7 396	7 549
Argentina	932	1 048	1 139	1 147	1 155	1 162	1 306	1 353	1 359	1 359	1 368	1 396	1 392	1 428	1 423	1 476
Bolivia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	62
Brasil	1 289	1 510	1 579	1 596	1 597	1 658	1 818	1 899	1 932	1 932	1 936	1 979	2 024	2 023	2 024	2 007
Colombia	222	328	353	353	354	397	430	432	431	431	435	437	438	436	438	438
Chile	241	382	392	393	405	419	544	566	565	565	566	566	567	567	571	571
Ecuador	-	280	301	301	302	302	303	312	312	312	312	312	312	312	313	313
México	914	1 161	1 209	1 247	1 265	1 271	1 333	1 349	1 350	1 350	1 352	1 359	1 373	1 373	1 372	1 378
Paraguay	-	112	150	150	150	150	150	150	149	149	150	150	151	151	151	151
Perú	153	226	237	239	247	247	260	288	287	287	287	287	287	287	287	287
Uruguay	488	575	577	572	571	575	604	608	607	607	607	609	612	612	612	661
Venezuela	-	-	-	-	-	-	203	204	204	204	204	204	205	205	205	205

Fuente: Instituto Mexicano de Comercio Exterior.
Nota: Los totales correspondientes a cada país incluyen los ajustes que se realizan anualmente como consecuencia de las modificaciones introducidas en la NABALALC y de las que resultan, en muchas oportunidades, altas y bajas que duplican o disminuyen, independientemente de las negociaciones operadas, las concesiones que aparecen otorgadas por las Partes Contratantes en los años respectivos.

/Cuadro 39

Cuadro 39

ALALC: ACUERDOS DE COMPLEMENTACION

Número del acuerdo	Nombre	Países que lo suscriben
1	Máquinas de estadística y análogas, sistemas electrónicos de procesamiento de datos, etc.	Argentina, Brasil, Chile y Uruguay
2	Válvulas electrónicas	Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay
3	Aparatos eléctricos, mecánicos y térmicos, de uso doméstico	Brasil y Uruguay
4[a/]	Industria electrónica y de comunicaciones eléctricas	Brasil y Uruguay
5	Industria química	Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú, Uruguay y Venezuela
6	Industria petroquímica	Bolivia, Colombia, Chile y Perú
7	Bienes del hogar	Argentina y Uruguay
8	Industria del vidrio	Argentina y México
9	Equipos de generación, transmisión y distribución de electricidad	Brasil y México
10	Máquinas de oficina	Argentina, Brasil y México
11	Máquinas de oficina	Argentina, Brasil y México
12	Industria electrónica y de comunicaciones eléctricas	Brasil y México
13	Industria fonográfica	Argentina, Brasil, México, Uruguay y Venezuela
14	Industria de refrigeración y aire acondicionado y aparatos eléctricos, mecánicos y térmicos de uso doméstico	Brasil y México

/(continúa)

Cuadro 39 (Conclusión)

Número del acuerdo	Nombre	Países que lo suscriben
15	Industria químico-farmacéutica	Argentina, Brasil y México
16	Industrias químicas derivadas del petróleo	Argentina, Brasil, México y Venezuela
17	Industrias de refrigeración, aire acondicionado y aparatos eléctricos, mecánicos y térmicos de uso doméstico	Argentina y Brasil
18	Industria fotográfica	Argentina, Brasil, México y Uruguay
19	Industria electrónica y de comunicaciones eléctricas	Argentina, Brasil, México y Uruguay
20	Industria de materias colorantes y pigmentos	Argentina, Brasil, Chile y México
21	Industria química (excedentes y faltantes)	Argentina, Chile, México, Uruguay y Brasil
22	Industria de aceites esenciales químico-aromáticos, aromas y sabores	Argentina y México
23	Industria de equipos de generación, transmisión y distribución de electricidad	Argentina y México
24	Industria electrónica y de comunicaciones eléctricas	Argentina y México
25	Productos de la industria de lámparas y unidades de iluminación	Argentina y México

a/ El Acuerdo de Complementación No. 4 caducó al no formalizarse su reanudación el 30 de julio de 1970.

/a las

a las tendencias del saldo comercial. En los tres casos se intenta cuantificar la participación de las empresas transnacionales dentro de este comercio. Después se muestran los cambios en el destino geográfico del comercio exterior de manufacturas mexicanas.

a) El comercio exterior de manufacturas

Llama la atención la relación estrecha que guarda el comercio exterior mexicano con el comportamiento de la economía internacional.[21/]

El satisfactorio crecimiento de la producción manufacturera de fines de los años sesenta, que se vio interrumpido por la crisis interna de 1971, volvió a recuperar ímpetu entre 1972 y 1974, coincidiendo con el dinamismo que acusaba la producción industrial de los países industriales que tenían relaciones comerciales intensas con México,[22/] para caer después a niveles inferiores al 4% en los tres años siguientes, cuando los efectos de la crisis internacional, y sobre todo el agotamiento de la potencialidad de la estrategia de crecimiento seguida en el pasado, determinaron esta retracción. Incluso así, debe tenerse presente que, a diferencia de los países industrializados, México no llegó a registrar tasas negativas en el crecimiento en su producción industrial; en el peor de los casos el crecimiento sólo llegó al 2.9% en 1976, en términos reales. (Véase el cuadro 40.)

La exportación de manufacturas mexicanas reflejaron de una manera amplificada estos vaivenes de la economía internacional. En los años de auge su tasa de crecimiento triplicó la registrada por la producción industrial de aquellos países, mientras en 1974, y sobre todo al año siguiente, se llegó también a triplicar la tasa de decremento que experimentaron. Como se observa en el cuadro 41, el hecho significó alcanzar una tasa real de crecimiento de exportaciones del 30% en 1973, y una reducción del 27.7% en 1975, y medidas a precios constantes, las exportaciones de manufacturas se mantenían en 1976 todavía por debajo de las de 1972.

21/ Se refiere al total de manufacturas (incluidas las semimanufacturas) a menos que se especifique otra cosa.

22/ En concreto, la producción industrial de los Estados Unidos creció en 9.2% y 8.5% los primeros años, y se redujo los siguientes en 0.4% y 8.8%. Japón presentó oscilaciones aún más acentuadas, y Alemania y Francia, más moderadas. Véase Banco de México, S. A., Boletín de indicadores económicos internacionales, septiembre de 1978.

/Cuadro 40

Cuadro 40

MEXICO: PRODUCCION DE MANUFACTURAS[a/]

	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977b/
	Millones de dólares de 1970								
Total	12 390	18 527	19 117	20 750	22 590	24 117	25 046	25 785	26 762
Bienes de consumo no duraderos	7 462	10 534	10 852	11 638	12 441	12 812	13 287	13 600	14 134
Bienes intermedios	3 036	4 766	5 006	5 556	6 053	6 655	6 874	7 371	7 886
Industria metalmecánica	1 892	3 227	3 259	3 556	4 096	4 650	4 885	4 814	4 742
	Tasas de crecimiento anual (porcentaje)								
Total	...	8.4	3.2	8.5	8.9	6.8	3.8	2.9	3.8
Bienes de consumo no duraderos	...	7.1	3.2	7.2	6.9	3.0	3.7	2.4	3.9
Bienes intermedios	...	9.4	5.0	11.0	8.9	9.9	3.3	7.2	7.0
Industria metalmecánica	...	11.3	1.0	9.1	15.2	13.5	5.1	-1.5	-1.5
	Estructura (porcentaje)								
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Bienes de consumo no duraderos	60.2	56.9	56.8	56.1	55.1	53.1	53.0	52.7	52.8
Bienes intermedios	24.5	25.7	26.2	26.8	26.8	27.6	27.5	28.6	29.5
Industria metalmecánica	15.3	17.4	17.0	17.1	18.1	19.3	19.5	18.7	17.7

Fuente: Banco de México, S.A., excepto los datos de derivados del petróleo (que forman parte de los bienes intermedios) que provienen de PEMEX.

a/ Incluye todas las ramas, de la 20 a la 39, de la CIIU, Rev.1.

b/ Cifras preliminares.

/Cuadro 41

Cuadro 41

MEXICO: EXPORTACION DE MANUFACTURAS[a/]

	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
	Millones de dólares de 1970							
Total	414	681	769	958	1 246	1 178	852	898
Bienes de consumo no duraderos	197	320	348	417	536	488	346	339
Bienes intermedios	189	233	285	339	320	410	276	328
Industria metalmecánica	28	128	136	202	390	280	230	231
	Tasas de crecimiento anual (porcentaje)							
Total	...	10.4	12.9	24.5	30.1	-5.5	-27.7	5.4
Bienes de consumo no duraderos	...	10.1	8.8	19.9	25.6	-9.0	-29.0	-2.0
Bienes intermedios	...	4.2	22.4	19.0	-5.5	28.2	-32.9	18.8
Industria metalmecánica	...	35.7	6.0	47.6	93.3	-28.2	-18.0	0.4
	Estructura (porcentaje)							
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Bienes de consumo no duraderos	47.6	46.9	45.2	43.5	43.0	41.4	40.7	37.7
Bienes intermedios	45.6	34.2	37.0	35.4	25.7	34.8	32.3	36.5
Industria metalmecánica	6.8	18.9	17.8	21.1	31.3	23.8	27.0	25.8

Fuente: Hasta 1973, ALALC, Servicio de Estadística y Procesamiento de Datos. En adelante, Secretaría de Programación y Presupuesto, Anuario de Comercio Exterior.

a/ Incluye todas las ramas, de la 20 a la 39, de la CIIU, Rev.1.

/Las importaciones

Las importaciones mostraron un comportamiento distinto, no tan apegado al de la economía mundial como al de la producción interna de manufacturas y ello implicó que mantuvieran altas tasas de crecimiento durante tres años consecutivos (1972-1974), como se observa en el cuadro 42, lo cual determinó que se incurriera en crecientes déficit comerciales. Se duplicaron con creces al pasar de 1 340 millones de dólares en 1971 a 2 886 millones en 1975 (a precios de 1970). La devaluación del año siguiente hizo que este déficit se redujera, aunque modestamente. (Véase el cuadro 43.) Aún así, estos grandes déficit pudieron verse compensados con financiamiento externo de tal suerte que la producción manufacturera no registró reducciones absolutas en 1976 ni en 1977.

Dentro de la expansión de los primeros años de la década de los setenta, los artículos manufacturados tuvieron una demanda más que proporcional ya que si en 1965 la exportación de manufacturas[23/] representaba el 13.8% de las exportaciones totales, ese coeficiente se elevó al 51.8% en 1973 para descender luego, como consecuencia de la crisis, a niveles inferiores a los de 1970. (Véase el cuadro 44.) Este fenómeno puede medirse de otra manera si se compara la exportación con la producción manufacturera propiamente dicha, relación que en 1965 era del 2.5% y en 1973 del 6.6%, para luego volver a descender en 1976. (Véase de nuevo el cuadro 44.)

Tendencias menos marcadas se observan en el campo de las importaciones. En efecto, la proporción de bienes manufacturados dentro de las importaciones totales varió del 82% en 1965 a niveles aproximados al 70% entre 1974 y 1977. En cuanto a la relación entre importaciones y producción manufacturera, no existe tendencia definida oscilando alrededor del 18%. (Véase de nuevo el cuadro 44.)

En resumen, el análisis burdo de las tendencias generales del comercio exterior de manufacturas confirma la fuerte influencia de las oscilaciones de la economía internacional: la ligera recesión de 1970 dejó sentir sus efectos en México en 1971;[24/] la reanimación de 1972-1973

23/ El término "manufacturas" excluye, en este contexto, las semimanufacturas, es decir, alimentos, bebidas, tabaco, petróleo y derivados y metales básicos.

24/ Aunque esta "atonía" debe atribuirse principalmente a factores internos.

/Cuadro 42

Cuadro 42

MEXICO: IMPORTACION DE MANUFACTURAS[a/]

	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977[b/]
	Millones de dólares de 1970								
Total	1 589	2 188	2 109	2 460	3 123	3 739	3 737	3 373	2 807
Bienes de consumo no duraderos	229	349	389	471	520	457	365	303	307
Bienes intermedios	447	573	563	617	879	1 365	1 155	998	886
Industria metalmecánica	913	1 226	1 157	1 372	1 724	1 916	2 217	2 072	1 614
	Tasas de crecimiento anual (porcentaje)								
Total	...	6.6	-3.6	16.7	27.0	19.7	-	-9.7	-16.8
Bienes de consumo no duraderos	...	8.8	11.2	21.3	10.3	-12.6	-20.1	-17.1	1.4
Bienes intermedios	...	5.1	-1.8	9.7	42.4	55.3	-15.4	-13.6	-11.3
Industria metalmecánica	...	6.7	-8.5	18.5	25.7	11.1	5.6	-6.5	-22.1
	Estructura (porcentaje)								
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Bienes de consumo no duraderos	14.4	16.0	18.4	19.2	16.6	12.2	9.8	9.0	10.9
Bienes intermedios	28.1	26.2	26.7	25.1	28.2	36.5	30.9	29.6	31.6
Industria metalmecánica	57.5	57.8	54.9	55.7	55.2	51.3	59.3	61.4	57.5

Fuente: Hasta 1973, ALALC, Servicio de Estadística y Procesamiento de Datos. En adelante, Secretaría de Programación y Presupuesto, Anuario de Comercio Exterior.

a/ Incluye todas las ramas, de la 20 a la 39, de la CIIU, Rev.1.

b/ Cifras preliminares.

Cuadro 43

MEXICO: SALDO COMERCIAL DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS

	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
	Millones de dólares de 1970							
Total	-1 175	-1 507	-1 340	-1 503	-1 877	-2 560	-2 886	-2 475
Bienes de consumo no duraderos	-32	-30	-41	-54	16	31	-19	36
Bienes intermedios	-258	-341	-278	-279	-559	-955	-880	-670
Industria metalmecánica	-885	-1 136	-1 021	-1 170	-1 334	-1 636	-1 987	-1 841
	Tasas de crecimiento anual							
Total	...	5.1	-11.0	12.2	24.9	36.0	13.0	-14.2
Bienes de consumo no duraderos	...	-1.1	37.0	33.0	...	87.0	...	...
Bienes intermedios	...	5.7	-18.0	0.2	101.0	71.0	-7.8	-23.9
Industria metalmecánica	...	5.1	-10.0	15.0	14.0	23.0	21.0	7.3
	Estructura porcentual							
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Bienes de consumo no duraderos	2.7	2.0	3.0	3.6	-0.9	-1.2	0.7	-1.4
Bienes intermedios	22.0	22.6	20.8	18.5	29.8	37.3	30.5	27.0
Industria metalmecánica	75.3	75.4	76.2	77.9	71.1	63.9	68.8	74.4

Fuente: Hasta 1973, ALALC, Servicio de Estadística y Procesamiento de Datos. En adelante, Secretaría de Programación y Presupuesto, Anuario de Comercio Exterior.

Cuadro 44

MEXICO: EXPORTACION, IMPORTACION Y PRODUCCION DE MANUFACTURAS PROPIAMENTE a/

(Millones de dólares)

	1963	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Exportación									
1. Total de mercancías	936	1 114	1 281	1 363	1 665	2 071	2 845	2 859	3 316
2. Manufacturas propiamente a/	129	150	360	439	586	1 072	1 058	881	961
3. Participación (%) (2÷1)	13.8	13.5	28.1	32.2	35.2	51.8	37.2	30.8	29.0
Importación									
4. Total de mercancías	1 240	1 560	2 327	2 254	2 718	3 813	6 057	6 580	6 030
5. Manufacturas propiamente a/	1 017	1 266	1 950	1 935	2 329	3 037	3 997	4 598	4 519
6. Participación (%) (5÷4)	82.0	81.2	83.8	85.8	85.7	79.6	66.0	69.9	74.9
Saldo comercial									
7. Total de mercancías	-304	-446	-1 046	-891	-1 053	-1 742	-3 212	-3 721	-2 714
8. Manufacturas propiamente a/	-888	-1 116	-1 590	-1 496	-1 743	-1 965	-2 939	-3 717	-3 558
9. participación (%) (8÷7)	292.1	250.2	152.0	167.9	165.5	112.8	91.5	99.9	131.1
Participación en la producción de manufacturas									
10. Producción de manufacturas propiamente a/	...	5 939	10 833	11 554	13 241	16 311	21 232	25 153	25 431
11. Exportación/producción de manufacturas propiamente (%) (2÷10)	...	2.5	3.3	3.8	4.4	6.6	5.0	3.5	3.8
12. Importación/producción de manufacturas propiamente (%) (5÷10)	...	21.3	18.0	16.7	17.6	18.6	18.8	18.3	17.8

Fuente: Exportación e importación: Hasta 1973, ALALC, Servicio de Estadística y Procesamiento de Datos; en adelante, Sría. de Programación y Presupuesto, Anuario de Comercio Exterior. Producción: Banco de México, S.A., excepto los datos derivados del petróleo (que forman parte de los medios intermedios) que provienen de PEMEX.

a/ Las "manufacturas propiamente" equivalen a las partidas 5, 6, 7 y 8 de la CUCI, menos la 67 y 68; en términos de la CIIU, Rev.1, aquí considerada, equivalen al total de manufacturas, excluyendo las ramas 20, alimentos; 21, bebidas; 22, tabaco; 32, derivados del petróleo y carbón, y 34, metales básicos.

repercutió en una expansión considerable del aparato productivo y exportador de manufacturas del país, y la crisis mundial de 1974-1975 dejó sentir sus efectos adversos en 1975, 1976 y particularmente en 1977, conjugándose este último año con problemas internos.

i) Las importaciones de manufacturas. La tasa de crecimiento de las manufacturas importadas, en términos reales, mostró un dinamismo considerable en el trienio 1972-1974 para volverse negativa en 1976 y sobre todo en 1977. De hecho, el dinamismo de la economía depende en buena medida del comportamiento de las importaciones, especialmente de manufacturas, y la reducción deliberada de éstas por motivos de defensa de balanza de pagos ha incidido adversamente en la evolución del producto interno bruto. Las importaciones de la industria metalmecánica oscilan alrededor del 55% de las importaciones totales de manufacturas y semimanufacturas, mientras las de bienes intermedios, que representan alrededor del 30% de este total, acusaban una tendencia ligeramente creciente en su participación y la importación de bienes de consumo no duraderos (15% restante) presentaba una tendencia decreciente en el transcurso del tiempo.

Las importaciones de manufacturas y semimanufacturas ha representado, en promedio, en el lapso considerado (1965-1976), alrededor del 12% de la producción de bienes manufacturados, con pocas variaciones a lo largo del tiempo, coeficiente que resulta mucho más reducido en el caso de los bienes de consumo no duraderos (del orden del 3%). El coeficiente correspondiente a los bienes intermedios ha sido ligeramente superior al promedio general --alrededor del 15%-- y en el caso de la industria metalmecánica se eleva por encima del de 30%. (Véanse de nuevo los cuadros 40 y 42.)

En otro orden de ideas, las empresas transnacionales importan en conjunto el 27.2% de las compras de manufacturas al exterior, proporción que se mantiene tanto en los bienes de consumo no duraderos como en los bienes intermedios y en la industria metalmecánica.[25/] A nivel de rama

25/ Para los datos del total de manufacturas se tomaron los datos de la ALALC, y para los referentes a las empresas transnacionales en México, los de Fernando Fajnzylber y Trinidad Martínez Tarragó, Las empresas transnacionales: expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana, Fondo de Cultura Económica, 1976.

/industrial

industrial aparecen diferencias notables porque en algunas no intervienen las empresas transnacionales mientras en otras efectúan casi la totalidad de las importaciones como en las industrias tabacalera, de productos químicos para usos farmacéuticos y de cosméticos, y del caucho. Destacan también por su alta proporción los productos metálicos, el equipo de transporte, la rama de minerales no metálicos, y bebidas. Sin embargo, descuellan por sus valores absolutos las ramas de equipo de transporte, industria química para fines industriales y maquinaria. (Véase el cuadro 45.)

ii) Las exportaciones de manufacturas. En promedio, el valor de las exportaciones de manufacturas se aproxima a la tercera parte de las importaciones de estos productos, lo cual ha entrañado la persistencia de un déficit considerable. En segundo término, dentro de las exportaciones predominan las de bienes de consumo no duraderos, seguidas por los bienes intermedios y por los productos metalmecánicos, es decir, precisamente el camino opuesto al seguido por las importaciones. Ahora bien, en un lapso de 11 años, de 1965 a 1976, las exportaciones de productos metalmecánicos lograron un aumento significativo de su participación en el total, al pasar del 6.8% al 25.8%, restando la suya, en partes proporcionales, a los otros dos renglones. En tercer lugar, coincidiendo con el primer rasgo, las exportaciones de manufacturas han significado una porción menor dentro de las exportaciones totales que la resultante en el caso de las importaciones, puesto que este coeficiente se ha situado recientemente, en promedio, alrededor del 30% (cuando el de las importaciones era, también en promedio, el 70%). Resulta significativa, sin embargo, la tendencia ascendente de la participación de las manufacturas en el total de exportaciones; en 1965 sólo era del 13.5% mientras que en 1973 llegó al 52%. A partir de ese año de auge anormal el coeficiente acusó sin embargo nuevamente una tendencia a la baja, situándose alrededor del 30% mencionado. (Véase de nuevo el cuadro 44.)

En síntesis, las tasas de crecimiento de las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas, en términos reales, fueron de hecho

/Cuadro 45

Cuadro 45

MEXICO: PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LA EXPORTACION E IMPORTACION DE MANUFACTURAS, 1973

(Valor en millones de dólares)

	Exportaciones		Importaciones		Saldo	
	Empresas transnacionales	Porcentaje del total de manufacturas	Empresas transnacionales	Porcentaje del total de manufacturas	Empresas transnacionales	Porcentaje del total de manufacturas
Total manufacturas	346.9	23.3	942.1	27.2	-595.2	30.1
Bienes de consumo no duraderos	95.7	14.4	164.0	27.1	-68.3	94.6
Alimentos	24.3	9.1	22.6	16.5	1.7	1.3
Bebidas	5.9	45.4	8.5	44.6	-2.6	42.9
Tabaco	14.6	100.0a/	0.9	100.0a/	13.7	100.0a/
Textiles	9.7	8.0	12.2	38.6	-2.5	-2.8
Prendas de vestir y calzado	0.7	0.9	0.9	1.2	-0.2	-5.8
Muebles no metálicos	-	-	-	-	-	-
Imprentas	0.4	1.9	-	-	0.4	-1.0
Industria del cuero	-	-	-	-	-	-
Farmacia y cosmética	29.8	65.2	83.8	100.0a/	-54.0	100.0a/
Manufacturas diversas	10.3	9.8	35.1	17.9	-24.8	15.8
Bienes intermedios	89.9	24.6	256.2	26.0	-166.3	26.8
Madera y corcho	-	-	-	-	-	-
Papel y productos de papel	2.1	14.4	22.6	18.3	-20.5	18.8
Caucho	3.8	81.1	29.2	100.0a/	25.4	100.0a/
Química industrial	69.4	49.2	157.3	30.5	-87.9	23.5
Derivados petróleo y carbón	1.4	6.0	2.8	4.5	-1.4	3.6
Minerales no metálicos	3.5	8.0	16.0	44.6	-12.5	100.0a/
Metálicos básicos	9.7	8.3	28.3	13.4	-18.6	19.6
Industria metalmecánica	161.3	35.9	521.9	27.8	-360.6	25.3
Productos metálicos	14.2	44.8	63.1	55.3	-48.9	59.4
Maquinaria no eléctrica	12.8	7.4	92.3	12.2	-79.5	13.6
Maquinaria eléctrica	21.9	16.0	115.9	23.8	-94.0	30.2
Transporte	112.4	100.0a/	250.6	51.5	-138.2	36.2

Fuente: Los datos referentes a las empresas transnacionales se obtuvieron a partir de la información contenida en Las empresas transnacionales: expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana, op. cit. Estos datos fueron comparados con los de importaciones y exportaciones totales proporcionados por la ALALC.

Nota: Por tratarse de dos fuentes distintas se obtuvieron algunos resultados irreales lo cual hace suponer que las importaciones y exportaciones totales están subvaluadas frente a las realizadas por las empresas transnacionales. Esto da cabida a que los porcentajes de participación aparezcan superiores a los reales. Aún con estas reservas, y a falta de otra información, este cuadro permite tener una idea de las ramas en que las empresas transnacionales intervienen mayormente.

a/ Estos datos deben ser tomados con reservas, lo cual no deja de implicar que la participación de las empresas transnacionales sea casi total.

/bastante

bastante satisfactorias en el quinquenio 1965-1970 y siguieron creciendo sostenidamente hasta llegar al 30.1% en 1973. Sin embargo, a partir de ese entonces, y como consecuencia del cierre de algunos mercados exteriores, se inició un retroceso que no se pudo compensar con las medidas de fomento a la exportación intensificadas en la década de los setenta.

A pesar de lo anterior, y dado el dinamismo que también ha tenido la producción manufacturera, la parte de ella exportada ha permanecido relativamente estancada y es todavía poco significativa en términos agregados, y salvo la cifra récord de 6.6% alcanzada en 1973, durante la mayor parte del período analizado fluctuó en torno a sólo un 2.5%.

A pesar de las limitaciones de tipo metodológico del cuadro 45 puede advertirse en el mismo que la participación de las empresas transnacionales en la exportación de manufacturas fue de 23.3% en 1973, inferior a las importaciones (27.2%). Dentro de ellas destacan las de la industria metalmecánica (empresas que exportaron aquel año el 35.9% del total de los bienes de este tipo vendidos al exterior) y, entre ellas, las de equipo de transporte representaron cerca de una tercera parte, lo que se explica en cierto modo por la obligación legal que tiene la industria automotriz de exportar para poder realizar importaciones. Además de su presencia en la industria del tabaco, las empresas transnacionales mostraron una participación muy importante en la exportación de productos químicos, tanto para fines industriales como para usos medicinales y de cosméticos, en la industria del caucho y en la rama de productos metálicos.

iii) <u>El saldo comercial manufacturero</u>. Durante el período considerado el saldo comercial fue persistente y crecientemente deficitario, salvo en 1971 y 1976, años en los que se pusieron en práctica medidas de contención de importaciones que permitieron reducirlo. Dentro del déficit, el que obedeció exclusivamente al comercio de productos manufacturados (incluidas las semimanufacturas) siguió las mismas tendencias. Salta a la vista que el monto del déficit manufacturero fue superior al de todas las mercaderías en conjunto, lo cual significa que el intercambio de productos no manufacturados resultó superavitario aunque no lograra (salvo en 1974) compensar el déficit de las manufacturas, cuantioso de por sí, ya que,

/como se

como se señaló, las exportaciones no han representado en promedio más que una tercera parte de las importaciones de estos productos. Aun así, el déficit manufacturero tendió a decrecer proporcionalmente. (Véase de nuevo el cuadro 44.)

Del déficit externo manufacturero alrededor del 70% debe atribuirse a los bienes de capital. El 30% correspondió a los bienes intermedios. De hecho, los bienes de consumo no duraderos tuvieron una participación insignificante en este déficit; sólo ocasionalmente fueron superavitarios.

Dentro del déficit externo manufacturero, las empresas transnacionales tuvieron una importancia relativamente alta; en 1973 fueron responsables del 30% del total, y su injerencia a nivel de ciertas ramas fue determinante como ocurrió con la industria del tabaco, los productos químicos para usos farmacéuticos o de cosmética y la industria hulera; fue relativamente alta su participación en el déficit que se registró en el comercio de productos metálicos, en el de bebidas y en el de construcción de equipo de transporte.

Así, en el marco del persistente déficit externo de la industria manufacturera habrá que ubicar una de las conclusiones a las que se llegó en el estudio citado sobre las empresas transnacionales (ET) en México en 1973.[26/] "...Se ha verificado que el coeficiente de importaciones de las empresas transnacionales es mayor y el coeficiente de exportaciones es similar al de las empresas nacionales y, además, que el coeficiente de exportaciones de las empresas transnacionales es inferior a su coeficiente de importaciones. De lo anterior se desprende, primero, que las operaciones de comercio exterior de las empresas transnacionales son deficitarias y, segundo, que su incidencia en el déficit generado por el conjunto de la industria es mayor que su participación en la producción industrial."

26/ Las empresas transnacionales: expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana, op. cit. pág. 306.

/b) Estructura

b) Estructura geográfica del comercio exterior manufacturero[27/]

El origen y destino geográfico del comercio exterior de México ha venido experimentando cambios a largo plazo de acuerdo con ciertas tendencias más o menos definidas. La información disponible sólo se refiere a dos puntos en el tiempo: 1963 y 1974. Durante este lapso, por una parte fue notoria la pérdida de participación relativa de los Estados Unidos dentro del comercio exterior de México, a pesar del constante incremento en términos absolutos y, por otra, el desplazamiento de este país, mercado natural de México, por otras áreas como la Comunidad Económica Europea y la ALALC, dentro de la política de diversificación de mercados del gobierno. Conviene considerar las exportaciones y las importaciones por separado, en vista de que su comportamiento no fue paralelo.

i) Destino geográfico de las exportaciones. Los Estados Unidos han ido perdiendo importancia relativa como cliente de productos mexicanos, tanto agrícolas como manufacturados.[28/] Esa pérdida de participación ha sido más pronunciada para los productos manufacturados (se redujo del 78.3% de las ventas al exterior de manufacturas mexicanas en 1963 al 55.2% en 1974), a pesar de haber experimentado sus ventas un crecimiento medio anual del 12.4% en términos corrientes. Esta reducción se ha producido en los bienes de consumo no duraderos y sobre todo en los bienes intermedios; en cambio, la participación de los Estados Unidos dentro del mercado de exportación de productos metalmecánicos mexicanos aumentó sustancialmente. (Véase el cuadro 46.)

Las exportaciones hacia el Mercado Común Europeo tuvieron, por el contrario, un crecimiento más que proporcional en el transcurso del período estudiado, debido más que nada a la exportación de

27/ En el momento de redactar estas notas no se contaba más que con la información correspondiente a 1963 y 1974, según los tabulados de la ALALC, proporcionada por la CEPAL, Santiago.

28/ La tendencia parece haberse modificado en el trienio más reciente (1975-1978) con la incorporación creciente de las ventas de petróleo y derivados a aquel país.

/Cuadro 46

Cuadro 46

MEXICO: ESTRUCTURA DEL DESTINO DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS

(Porcentajes)

	Exportación de manufacturas		Bienes de consumo no duraderos		Bienes intermedios		Industria metalmecánica	
	1963	1974	1963	1974	1963	1974	1963	1974
Total	100.0	100.0	55.6	46.6	39.7	38.0	4.7	15.4
ALALC	7.4	13.2	1.8	2.8	4.1	6.5	1.5	3.9
MCCA	2.8	4.2	1.2	1.2	0.8	1.6	0.8	1.4
Cuba, Haití, Perú, R.Dominicana	1.8	1.8	1.5	0.9	0.1	0.4	0.2	0.5
CARIFTA	0.1	0.1	0.1	-	-	0.1	-	-
Canadá	0.7	3.1	0.6	2.2	0.1	0.5	-	0.4
Estados Unidos	78.3	55.2	45.2	30.7	31.4	16.6	1.7	7.9
Resto de América	0.2	1.6	0.2	0.3	-	1.2	-	0.1
Europa Oriental	-	0.5	-	0.1	-	0.4	-	-
CEE	5.0	14.4	3.0	5.4	1.9	8.5	0.1	0.5
AELC	1.3	1.5	0.3	1.0	0.9	0.4	0.1	0.1
Resto de Europa Occidental	0.4	1.1	0.3	0.8	-	0.2	0.1	0.1
China Continental	-	0.1	-	-	-	0.1	-	-
Asia a/	1.6	1.2	1.4	0.1	0.2	0.9	-	0.2
Japón	0.2	0.9	0.1	0.5	0.1	0.3	-	0.1
Medio Oriente b/	-	0.3	-	-	-	0.2	-	0.1
Egipto	-	-	-	-	-	-	-	-
Africa c/	0.1	0.1	-	-	0.1	0.1	-	-
Africa del Sur	-	0.2	-	0.1	-	-	-	0.1
Oceanía	-	0.6	-	0.3	-	0.1	-	0.2
Otros países	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Con base en cifras de la ALALC.
a/ Excluye el Japón.
b/ Excluye Egipto.
c/ Excluye Africa del Sur.

bienes intermedios. En este contexto destaca el incremento de la exportación de productos de la industria básica de metales no ferrosos, de derivados del petróleo, y, notablemente, la exportación de productos químicos a los nueve países de la Comunidad.

En cuanto a la ALALC como mercado de exportación para las manufacturas mexicanas, su dinamismo se ha manifestado en los bienes de consumo no duraderos, los bienes intermedios y los de la industria metalmecánica. Si el monto de las ventas de bienes intermedios es el mayor, cabe destacar que la ALALC ocupa el segundo lugar en las ventas externas de la industria metalmecánica después de los Estados Unidos, aunque su importancia haya venido declinando en el transcurso del tiempo. Es interesante señalar, además, que las exportaciones de manufacturas mexicanas al Mercado Común Centroamericano han aumentado más que proporcionalmente, aunque en las de la industria metalmecánica en particular hayan disminuido en forma considerable, al contrario de lo que hubiera podido esperarse (en 1963 el 17.2% de estos bienes se dirigió al Mercado Común Centroamericano, proporción que se redujo al 9% en 1974).

En estos once años considerados se produjeron de hecho cambios imporantes en la estructura de las exportaciones de manufacturas, más acentuados que en la de las importaciones. Por una parte, dentro del total exportado, la participación de los bienes de consumo no duraderos experimentó una reducción considerable; la de bienes intermedios se mantuvo prácticamente constante y, en cambio, la exportación de productos metalmecánicos aumentó acentuadamente: del 4.7% al 15.4%. De este porcentaje, algo más de la mitad se dirige a los Estados Unidos y no, como podría pensarse, a países de menor desarrollo relativo predominantemente. La exportación de equipo de transporte y de sus partes ha desempeñado un papel de primer orden en este campo debiendo recordarse la política de "dólar por dólar" de la industria automotriz, encaminada a fomentar las exportaciones de este renglón.

En síntesis, un poco más de las cuatro quintas partes de las exportaciones de manufacturas mexicanas se han dirigido a los Estados Unidos, a la Comunidad Económica Europea y a la ALALC.

/ii) <u>Origen</u>

ii) Origen geográfico de las importaciones. Los cambios ocurridos en el período considerado no fueron tan acusados en materia de importaciones, a pesar de haber sido las mismas más dinámicas que las exportaciones. En efecto, la participación de las importaciones procedentes de los Estados Unidos disminuyó mucho menos acusadamente que las exportaciones a ese país: del 66.7% se redujeron tan sólo a 60.2%. La reducción fue compensada por la Comunidad Económica Europea. A su vez, el descenso relativo de otras áreas (la Asociación Europea de Libre Comercio, en particular), o de otros países, se vio compensado por el Japón y por la ALALC, principalmente. (Véase el cuadro 47.)

Tanto en el caso de los bienes de consumo no duraderos como en el de los intermedios y de la industria metalmecánica, la preponderancia de los Estados Unidos es manifiesta. Si en 1963 representó la misma alrededor de las dos terceras partes de las importaciones de cada uno de los tres renglones, en 1974 variaba del 64.6% en los bienes intermedios al 51.3% en los de consumo no duraderos. Asimismo, ya en un segundo plano, llama la atención la creciente participación de las importaciones provenientes de la Comunidad Económica Europea, en particular las de productos metalmecánicos (26.6% de ese renglón).

A pesar de su volumen relativamente bajo, debe destacarse el aumento en la participación de las importaciones de manufacturas provenientes de los países miembros de la ALALC (del 1% en 1963 al 3.4% en 1974). Las importaciones procedentes del Mercado Común Centroamericano se mantuvieron estancadas en términos relativos.

iii) Distribución geográfica del saldo comercial manufacturero. El saldo comercial de manufacturas, como resultante de las tendencias seguidas por las exportaciones y las importaciones, mostró un comportamiento intermedio entre ambas al acusar pocos cambios en su estructura en el período considerado.

Del déficit total correspondió a los Estados Unidos (61.2% en 1963 y 63.2% en 1974). La Comunidad Económica Europea mostró en cambio un marcado aumento en la participación del déficit habido con ella, que subió del 19.5% al 25.4%. El déficit con el Japón duplicó su

/Cuadro 47

Cuadro 47

MEXICO: ESTRUCTURA DEL ORIGEN DE LAS IMPORTACIONES DE MANUFACTURAS

(Porcentajes)

	Importación de manufacturas		Bienes de consumo no duraderos		Bienes intermedios		Industria metalmecánica	
	1963	1974	1963	1974	1963	1974	1963	1974
Total	100.0	100.0	18.5	15.2	27.2	37.0	54.2	47.8
ALALC	1.0	3.4	0.6	0.8	0.3	1.4	0.1	1.2
MCCA	0.1	0.1	0.1	-	-	0.1	-	-
Cuba, Haití, Perú, R. Dominicana	0.6	0.3	0.3	0.2	0.3	0.1	-	-
CARIFTA	-	0.0	-	-	-	-	-	-
Canadá	3.4	2.3	0.1	0.7	2.0	1.0	1.3	0.6
Estados Unidos	66.7	60.2	12.0	7.8	18.0	23.9	36.7	28.5
Resto de América	0.4	0.4	0.3	0.1	0.1	0.3	-	-
Europa Oriental	0.2	0.2	-	-	0.1	0.1	0.1	0.1
CEE	14.8	21.2	2.1	2.9	3.2	5.6	9.5	12.7
AELC	8.4	3.8	1.3	0.3	2.0	1.4	5.1	2.1
Resto de Europa Occidental	0.8	1.8	0.3	0.8	0.3	0.6	0.2	0.4
China Continental	-	0.7	-	0.6	-	0.1	-	-
Asia a/	0.1	0.2	0.1	0.1	-	0.1	-	-
Japón	2.3	4.5	0.3	0.5	0.8	2.1	1.2	1.9
Medio Oriente b/	-	0.3	-	-	-	0.3	-	-
Egipto	-	-	-	-	-	-	-	-
Africa c/	0.1	-	0.1	-	-	-	-	-
Africa del Sur	-	-	-	-	-	-	-	-
Oceanía	1.0	0.5	1.0	0.4	-	0.1	-	-
Otros países	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Con base en cifras de la ALALC.
a/ Excluye el Japón.
b/ Excluye Egipto.
c/ Excluye Africa del Sur.

participación al 6.8%, y de esta forma, con estos tres bloques se explica el 95.4% del déficit comercial de manufacturas en 1974. La participación dentro de este déficit de otras áreas o países disminuyó, encabezando este grupo la Asociación Europea de Libre Comercio y el Canadá. Entre los países con los que México tuvo un superávit en el intercambio de manufacturas figuraron los miembros de la ALALC (2.6% del saldo comercial en 1974) y los del Mercado Común Centroamericano (2.4%), llamando la atención por lo que respecta a estos últimos el aumento de su déficit con México tanto en términos absolutos como relativos. (Véase el cuadro 48.)

Si se tienen presentes los tres tipos de bienes manufacturados considerados, destaca el hecho de que los de consumo no duraderos pasaran de deficitarios o superavitarios en el período 1963-1974. El déficit en los bienes intermedios se intensificó y el más alto de todos, correspondiente a la industria metalmecánica, perdió participación dentro del total.

En el caso de los bienes de consumo no duraderos fue decisivo el aumento del superávit con los Estados Unidos, y en el de los bienes intermedios, el considerable déficit en que se incurrió con ese país. También fue determinante en la disminución relativa del déficit de los productos metalmecánicos la reducción relativa del déficit con los Estados Unidos, motivada a su vez por la disminución proporcional de las importaciones de productos metalmecánicos estadounidenses dentro del total, mientras las exportaciones a ese país aumentaban sustancialmente. Independientemente de la maquila, excluida de estas cifras, parece estarse creando una complementación en ciertas ramas productivas entre ambos países, como la automotriz. El hecho se puede explicar en parte por convenir a empresas transnacionales de los Estados Unidos producir en México ciertos artículos, aprovechando la mano de obra barata, el grado de calificación de la misma y la situación geográfica del país, entre muchas otras ventajas.

La situación es distinta con los países de la Comunidad Económica Europea, con los cuales el déficit de productos metalmecánicos ha aumentado debido en parte a la devaluación del dólar frente a la mayoría de las monedas de la Comunidad, que encareció los productos que de ella se

/Cuadro 48

Cuadro 43

MEXICO: SALDO COMERCIAL DE MANUFACTURAS POR PAISES Y GRUPOS DE PAISES

(Millones de dólares)

	Total manufacturas		Bienes de consumo no duraderos		Bienes intermedios		Industria metalmecánica	
	1963	1974	1963	1974	1963	1974	1963	1974
Total	-741	-2 969	-6	117	-157	- 1 078	-577	-2 007
ALALC	15	78	-1	14	11	51	5	13
MCCA	9	72	4	21	3	27	2	24
Cuba, Haití, Perú, R. Dominicana	-1	16	2	7	-3	4	-	5
CARIFTA	-	2	-	1	-	1	-	-
Canadá	-35	-55	1	8	-22	-37	-14	-26
Estados Unidos	-453	-1 876	29	183	-86	-841	-396	-1 218
Resto de América	-3	8	-2	2	-1	6	-	-
Europa Oriental	-2	-4	-	1	-1	2	-1	-7
CEE	-144	-753	-13	-42	-28	-112	-103	-599
AELC	-88	-153	-13	3	-19	-60	-55	-96
Resto de Europa Occidental	-7	-68	-2	-23	-3	-24	-2	-21
China Continental	-	-32	-	-29	-	-3	-	-
Asia a/	4	10	4	-4	-	13	-	1
Japón	-25	-201	-3	-16	-8	-96	-13	-89
Medio Oriente b/	-	-7	-	-	-	-9	-	2
Egipto	-	-	-	-	-	-	-	-
Africa c/	-1	2	-1	1	-	1	-	-
Africa del Sur	-	2	-	1	-	-1	-	1
Oceanía	-11	-12	-11	-13	-	-	-	1
Otros países	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Sobre la base de cifras de la ALALC.

a/ Excluye al Japón

b/ Excluye a Egipto.

c/ Excluye a Africa del Sur.

/importaron

importaron, y en parte a una mayor penetración de sus exportaciones. Sin embargo, las exportaciones mexicanas de estos productos a la Comunidad Económica Europea son aún insignificantes. Así, las relaciones de México con la CEE en este campo son prácticamente unilaterales. El déficit correspondiente a 1974 representó el 20.2% del saldo comercial manufacturero.

Otro rasgo significativo es el alto y creciente déficit de bienes intermedios con los Estados Unidos. Aquí nuevamente se trata de un proceso bilateral, sesgado hacia los Estados Unidos. A pesar de haberse reducido la participación de estas exportaciones hacia dicho país siguen siendo aún considerables, pero las importaciones son mucho mayores. Al respecto destacan las importaciones de sustancias y productos químicos para fines industriales, productos básicos de hierro y acero y papel y derivados.

Es notable que, en su conjunto, no se registrara ya un déficit sino un superávit, por pequeño que fuera, en los bienes manufacturados de consumo no duraderos, y que en particular este superávit tuviera su origen básicamente en el intercambio con los Estados Unidos.

A pesar de la diversificación de mercados de exportación, casi dos terceras partes del déficit comercial manufacturero se han generado con los Estados Unidos, sin que se vislumbre ninguna posibilidad de que cambie la situación (en el período 1963-1974 aumentó incluso). Por lo demás, salvo el superávit que se obtuvo con los países miembros de la ALALC y del MCCA, el intercambio con los demás países ha tenido un interés secundario.

5. Conclusiones

Transcurrrida la crisis de 1974-1975, la economía internacional ha experimentado notables cambios. En el ámbito comercial se destaca el fuerte proteccionismo adoptado por los países industrializados que contrasta con una liberalización creciente en algunos países en desarrollo. En un período de internacionalización cada vez mayor del capital, en el que se intenta fomentar la "redistribución" industrial, la economía mexicana

/se ha visto

se ha visto influida en buena medida por los acontecimientos externos, además por los problemas internos a que ha dado lugar cierto agotamiento del potencial de la pauta de desarrollo seguida en el pasado.. La "redistribución" como tal no ha alterado el funcionamiento industrial del país, que cuenta ya con una madurez relativa, salvo en lo que respecta a ciertas industrias maquiladoras establecidas en la frontera con los Estados Unidos. Lo que sí ha tenido efectos perceptibles en la estructura industrial ha sido la presencia creciente de empresas transnacionales cuyas actividades, entre otras cosas, entrañan aproximadamente el 30% del comercio exterior de manufacturas.

Dentro de esta reorientación de la estrategia de desarrollo, y como pieza clave de la política industrial y comercial, se está desmantelando el tradicional sistema de permisos previos a la importación para hacer del arancel externo el instrumento preponderante de política. Se ha previsto que este cambio ocurra en una forma gradual y concertada y para ello se han contemplado dos fases: una de liberalización, en la que se han venido eliminando paulatinamente los permisos, y otra de desprotección, en que los altos aranceles establecidos inicialmente habrán de irse reduciendo en una forma regulada. Si el fabricante nacional puede adaptarse a la nueva realidad poco a poco, el hecho de haberse concebido el nuevo procedimiento en relación directa, al menos en sus primeras etapas, con el Plan Nacional de Desarrollo Industrial significa que ese fabricante no ha podido conocer por anticipado las prioridades nacionales sobre la materia, ni el juego de instrumentos que le permitirán efectuar los cambios imprescindibles para adaptar su industria a las nuevas condiciones.

Esta liberalización --aparente todavía-- contrasta con el proteccionismo recrudecido de los países industrializados. Los Sistemas Generales de Preferencias siguen haciendo patente su propia arbitrariedad y como los Estado Unidos es el mercado natural y el principal socio comercial de México, las consecuencias de esta política resultan adversas. A pesar de la política de diversificación de mercado sostenida por México, los logros en este aspecto sólo han sido reducidos. Al menos en el caso concreto del comercio exterior de manufacturas es notoria la dependencia de la /actividad

actividad económica de dos bloques: los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea. Lo mismo sus momentos de auge que sus recesiones repercuten agudamente en México, lo cual introduce un alto grado de incertidumbre al cumplimiento de cualquier plan de exportación y neutraliza en parte las medidas de fomento de las ventas al exterior que se han instrumentado.

El avance en el proceso de industrialización ha permitido lograr un equilibrio con el exterior en el rubro de bienes de consumo no duraderos, pero en el de los bienes intermedios y sobre todo en el de la industria metalmecánica se incurre en pronunciados déficit. Por lo que respecta a esta última, se advierte una posible complementación con los Estados Unidos en vista de que la mitad de las exportaciones de este tipo se dirigen a ese país. No sucede lo mismo con las que se dirigen a la Comunidad Económica Europea. Incluso así, con estos dos grupos y con el Japón tiene México el 95% de su déficit comercial manufacturero. En cambio, a pesar del comercio relativamente precario con los países miembros de la ALALC y del Mercado Común Centroamericano, México resulta superavitario en el intercambio de manufacturas.

En suma, dentro de esta fase de reorientación de la política industrial de México, la sustitución del permiso previo por el arancel podría perder buena parte de su trascendencia si no se logra armonizar con otras políticas industriales, por otra parte, la dispersión institucional que caracteriza la aplicación de la política industrial podría restar poder de negociación al país en las ya difíciles y desventajosas relaciones comerciales exteriores que le vinculan con los países industrializados.

/V. PERSPECTIVAS

V. PERSPECTIVAS DE LA INDUSTRIALIZACION FUTURA EN MEXICO

Entre los países en desarrollo, la situación de México es particular puesto que se trata de una economía de un tamaño apreciable, con un grado de industrialización intermedio, a la que ha venido a sumarse recientemente la disponibilidad de excedentes importantes de hidrocarburos, aspecto este último que ha aumentado la importancia del país a nivel internacional --y, por ende, su poder de negociación-- pero que, unido a las dos primeras características, le sitúa, dentro de la economía mundial, en una posición más compleja de la que ocupaba anteriormente.

La existencia de reservas de petróleo considerables --40 000 millones de barriles comprobadas, y más de 200 000 millones en potencia-- aseguran al país el suministro de energéticos para su desarrollo industrial y para su consumo interno, además de un remanente importante para la exportación. No se ha definido todavía el ritmo al que convendrá extraer y exportar el petróleo, y son diversas las alternativas en cuanto al uso de los excedentes que habrán de obtenerse, pero se abre en cualquier caso una nueva etapa para la economía de México por los recursos financieros que estas exportaciones habrán de proporcionarle.

Estas perspectivas se han presentado cuando el patrón de industrialización seguido desde la segunda guerra mundial venía mostrando paulatinamente síntomas cada vez más evidentes de agotamiento --que contrajeron sustantivamente el ritmo de crecimiento de la producción industrial-- y cuando la economía internacional superaba una de sus más agudas crisis (cuyas consecuencias habían afectado también a México). Ese agotamiento gradual, y el reordenamiento posterior a la crisis por la que atravesó el país, implicaron el estancamiento que caracterizó a la economía mexicana durante dos años consecutivos y el agravamiento de problemas sociales entre los que destacan la marginación y el desempleo.

Antes de disponerse de un plan industrial se diseñaron tres programas específicos de desarrollo a ese respecto, que tenían presente la exigencia

/de la

de la situación coyuntural, el grado de avance del país en materia de industrialización --caracterizado por un rezago relativo de la rama metalmecánica-- y los lineamientos de política económica de la actual administración. Los tres proyectos se refieren a la fabricación de bienes de capital, al desarrollo de las agroindustrias y al apoyo integral a la pequeña y la mediana industria. De hecho, el paso lógico de una industria como la mexicana sería la elaboración decidida de bienes de producción, aunque la falta de alimentos y el prolongado letargo de la producción agropecuaria pudieran aconsejar señalar mayor énfasis al crecimiento acelerado de las agroindustrias. Incluso en este caso, la necesidad de una mayor absorción de mano de obra apoyaría el crecimiento de las industrias medianas y pequeñas.

La carencia de un plan rector en el que se coordinasen estos proyectos y se situase el desarrollo industrial dentro de un marco macroeconómico global --donde se concretaran los recursos disponibles y las metas correspondientes-- retrasó cualquier definición y acción decidida sobre la materia. De todos modos se llegó a un consenso en las esferas oficiales en lo que respecta a utilizar el petróleo como fuente generadora de divisas para proseguir con un proceso de desarrollo económico acelerado. La aparición del Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982 proporcionó un primer marco general dentro del que se pueden avizorar los principales lineamientos del desarrollo industrial previsible para los próximos años, y en el que tienen cabida los tres proyectos específicos de desarrollo mencionados. A continuación se presentan los rasgos principales del plan y los de los tres programas que se elaboraron con anterioridad.

1. El Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982

En marzo de 1979 la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN) dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, marco flexible dentro del cual se puede circunscribir el desarrollo industrial del país en los años que restan de la actual

/administración

administración y, a grandes rasgos, el que podría seguir hasta 1990. En pocas palabras, el Plan se finca en un pivote; el del desarrollo petrolero, y se abre a dos vertientes, la producción de bienes de consumo popular y la de bienes exportables, Presenta una condicionante: la de reducir sustancialmente el desempleo en México.

Aparte de estas características de tipo general, se contempla en el Plan un crecimiento acelerado no sólo de la industria, sino de la economía en su conjunto. Para ello considera una "Trayectoria Base" (TB), en virtud de la cual no se producirán modificaciones en la política económica actual, y una "Trayectoria Plan" (TP) que resultaría de introducir una serie de modificaciones que conducirían en última instancia, a un desarrollo más acelerado -- de la industria y de la economía en su conjunto-- y a un abatimiento más rápido del desempleo.

Se especifica claramente en el Plan que la extracción de petróleo habrá de limitarse a 2.25 millones de barriles diarios, pero a diferencia de lo que ocurriría en la TB --según la cual en 1980 se equilibraría la cuenta corriente y a partir de 1982 sería superavitaria--, con base en la TP se seguiría incurriendo en un déficit en cuenta corriente aunque nunca superior al 2% del producto interno bruto. De esta forma, al recurrirse al endeudamiento externo en proporciones manejables y con la solvencia que proporcionará el petróleo, se podrá disponer de recursos para combatir la pobreza extrema, crear infraestructura económica y social e invertir en ramas de actividad seleccionadas. De esta manera pueden obtenerse tasas ascendentes de crecimiento del producto interno bruto --que se estabilizarían en niveles de entre 9% y 10% hasta el horizonte previsible de 1990--, en vez de las tasas de 6% o 7% que proporcionaría la TB. A su vez, el dinamismo de la economía permitiría acabar con el desempleoo en 1990-- considerando que la fuerza de trabajo crece en un 3.4% anual-- puesto que la TP implicaría la creación de 600 000 empleos anuales, en promedio para el período 1979-1982; 100 000 más que en el caso de la TB, y para 1982 se crearían otros 810 000 empleos, es decir, 220 000 más que con la TB.

/Además

Además de combatir el desempleo, entre los principales objetivos del Plan figuran los siguientes:

"1) Reorientar la producción hacia bienes de consumo básico, que son el sustento real de una remuneración adecuada del trabajo;

"2) Desarrollar ramas de alta productividad, capaces de exportar y de sustituir importaciones de manera eficiente;

"3) Integrar mejor la estructura industrial para aprovechar en mayor medida los recursos naturales del país y para desarrollar ramas como las productoras de maquinaria y equipo;

"4) Desconcentrar territorialmente la actividad económica, orientando las inversiones hacia las costas, las fronteras y otras localidades que puedan convertirse en alternativas viables a los grandes centros industriales del país; y

"5) Equilibrar las estructuras de mercado, atacando las tendencias a la concentración oligopólica en las industrias más dinámicas y articulando a la gran empresa con la mediana y la pequeña."[1/]

Como ya se ha señalado, "sectorialmente, el Plan otorga la prioridad máxima a la agroindustria y a la fabricación de bienes de capital. La primera tiene una importancia central en la producción de alimentos y promueve la economía rural. El fomento selectivo de la segunda está orientado a integrar más equilibradamente la estructura industrial. Es la base de la formación de capital. A través de ella se incorporan las técnicas de producción que se aplican en toda la economía. Por lo tanto, la fabricación de maquinaria y equipo es también la base de la autodeterminación tecnológica."[2/]

En cuanto a las prioridades regionales, en el Plan se establecen tres tipos de zonas: la Zona I, de <u>estímulos preferenciales</u>, que comprende los puertos de Tampico, Coatzacoalcos, Salina Cruz y Lázaro Cárdenas-Las Truchas y sus municipios aledaños (prioridad I A) y otras ciudades con potencial de desarrollo urbano industrial (prioridad I B); los estímulos se dirigen en conjunto a once áreas. La Zona II, de

1/ SEPAFIN, <u>Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982</u>, pág. 21.
2/ <u>Ibid</u>, pág. 25.

/<u>prioridades</u>

prioridades estatales, se refiere a áreas dentro de cada entidad federativa que se consideren de interés industrial. La Zona III, de ordenamiento y regulación, se subdivide en un "área de crecimiento controlado" (el Distrito Federal y sus municipios conurbados) y un "área de consolidación" dentro del radio de acción de la primera. Se comprende que la Zona III no recibe estímulos y que los mayores corresponden a la Zona I (implican la reducción del 30% del precio de la electricidad, el gas, el combustóleo y de los productos insumidos).

Para llevar el Plan a la práctica, el Estado recurre a instrumentos de acción directa (gasto público, expansión y diversos mecanismos de la industria paraestatal, los mencionados precios diferenciales de energéticos, etc.) e instrumentos de acción directa (incentivos fiscales, apoyos financieros, protección industrial, etc.). En cada caso se ofrecerán paquetes de incentivos, según la rama industrial y la región geográfica en la que opere, y se precisarán con claridad las obligaciones que aceptarían los industriales. Asimismo, se indicará, cuando sea el caso, el procedimiento por el que las empresas extranjeras deban mexicanizarse gradualmente.

Entre los estímulos de protección, se mantiene la sustitución del permiso previo por el arancel, en lugar de la revisión caso por caso, al adoptar "un enfoque que contemple cadenas integradas de producción para no introducir distorsiones, a través de los costos, que vayan en contra de los propósitos de protección efectiva que originalmente se persiguen".[3/] La nueva estructura arancelaria prevista en el Plan habrá de ser simple y permanente, previéndose un mecanismo de arancel diferenciado para las importaciones que requieran las actividades prioritarias sobre las que se hayan establecido compromisos previos con el gobierno en lo que respecta a empleo, producción, integración nacional, exportaciones y precios, mediante la suscripción de los programas de fomento.

En síntesis, son éstas las características principales del Plan Nacional de Desarrollo Industrial. La flexibilidad que las distingue permite ir adoptando en el transcurso del tiempo nuevas legislaciones, listas de fabricación y

3/ Plan Nacional de Desarrollo, 1979-1982, op. cit., pág. 184.

/cuantas

cuantas aclaraciones señalen al industrial la serie de incentivos que corresponda a cada caso específico. El Plan es ante todo un marco general en el que se contemplan las principales líneas de acción perseguidas en materia industrial que deberán coordinarse con los lineamientos generales de la política económica. Resta precisar si la política económica del país habrá de pronunciarse en definitiva por un crecimiento tan acelerado como el que se contempla en la "trayectoria plan", mantenerse en la "trayectoria base", o en un punto equidistante.

En todo caso, a pesar del carácter general del Plan, se persigue con el mismo un desarrollo dinámico de la industria y se observa una tendencia clara a la desconcentración regional. Todo parece indicar además que los tres proyectos que se detallan a continuación serán llevados a la práctica aunque no se pueda determinar todavía la importancia que vaya a concederse a cada uno.

2. Programa de agroindustrias

El impulso que se pretende dar al desarrollo de las agroindustrias en México es la forma de hacer frente a la situación deficitaria del país en materia de alimentos, y de prever las necesidades futuras de la población.

Las agroindustrias representan una actividad que articula las distintas fases relacionadas con la elaboración de alimentos procesados, desde la producción de materias primas agropecuarias hasta el tratamiento industrial, la comercialización y la distribución de los productos. Es decir, se pretendería que estas empresas industriales se constituyeran de tal manera que permitieran una integración vertical permanente entre el sector agrícola, el industrial e incluso el comercial. Es evidente que la formación de los complejos obedecería en cada región al tipo de cultivos de que se dispusiera sin que ello implicara una reconversión de actividades básicas, aunque sí cambios en las actividades derivadas de las mismas, con las consiguientes repercusiones sobre el desarrollo regional.

/Dentro de

Dentro de este tipo de organización, estos complejos de que se habla serían los encargados de gestionar los recursos financieros que se precisaran para obtener los insumos y el equipo necesarios para la producción, y también de decidir el destino que a ésta se le daría (venta directa o industrialización), de acuerdo con las condiciones del mercado. Se pretende asimismo que las actividades de la empresa se articulen de tal forma que la misma se mantenga en actividad durante todo el año y no sólo durante los períodos de cosecha.

Entre los obstáculos que hacen más difícil la puesta en marcha del programa de agroindustrias destacan los considerables requerimientos de financiamiento para la adquisición de maquinaria y equipo, la adopción de técnicas avanzadas, y apropiadas al mismo tiempo para la realidad mexicana, y las dificultades con que tropiezan los productores agrícolas para acomodarse a los sistemas de producción que entrañan las agroindustrias. Sin embargo, por lo que a la primera dificultad se refiere, como lo más importante de todo es garantizar la alimentación que la población necesita, buena parte del producto de los excedentes petroleros en expectativa deberá dedicarse a este fin. En cuanto a las técnicas adelantadas y apropiadas para el país, se han realizado estudios para utilizar las empleadas en países con un desarrollo similar al de México en los que las agroindustrias hayan tenido éxito comprobado. Las aplicadas en Bulgaria y Yugoslavia se han considerado las más adecuadas y de más fácil implantación, y al mismo tiempo son avanzadas. En cuanto al último problema, la reconversión de formas de explotación agraria tendrá que llevar aparejados por fuerza cambios en la vida de los productores y campesinos, aunque se contemple además la creación de empleos nuevos en magnitudes importantes.

Para aumentar la producción de cada uno de los artículos deficitarios se han elaborado estimaciones referentes al esfuerzo que habrá de requerirse, tanto por lo que respecta a inversiones en equipo como a recursos humanos.

/En el caso

En el caso de la producción de azúcar, se estima que los déficit que se pudieran presentar en el período 1980-1990 requerirán la construcción de unos 16 complejos agroindustriales, con una inversión fija de 644 millones, aproximadamente.

Para cubrir el déficit de aceite, se precisarán unos 20 complejos, una inversión fija de unos 360 millones de dólares, y 300 millones más en equipos. Para el mismo período, los déficit previstos de carne de res, cerdo y ganado menor, requerirán la instalación de sobre poco más o menos 18 rastros frigoríficos, con una inversión en activos fijos por 285.6 millones de dólares, además de 134 en equipos, aproximadamente también.

Se estima en forma global que, de llevarse a cabo el programa de complejos agroindustriales, podrían necesitarse bienes de capital a un costo ligeramente superior a 2 600 millones de dólares hasta el año 1990. La fabricación interna de algunos de estos bienes implicaría la instalación de 45 nuevas empresas en el país.

Por lo que se refiere a la generación de empleo, se ha estimado que el programa agroindustrial podría proporcionar ocupación directa a unas 160 000 personas durante el período de 1978-1990, y que el número total de trabajadores relacionados con las actividades agroindustriales llegaría al millón de trabajadores, por las actividades conexas agrícolas e industriales.

El programa de desarrollo agroindustrial se vinculará directamente con el de la pequeña y mediana industria en los rubros de molinos, panaderías, crianza de ganado, alimentos balanceados y otras actividades relacionadas con las anteriores. Las grandes empresas se relacionarían en cambio con rastrofrigoríficos, combinados lecheros, plantas avícolas, empresas aceiteras y complejos azucareros.

3. Programa de apoyo integral a la industria pequeña y mediana

El gobierno mexicano ha emprendido un programa para apoyar decididamente a la pequeña y a la mediana industria, que incluye la coordinación

/y el

y el fortalecimiento de los instrumentos financieros y de asistencia técnica con que se cuenta en la actualidad. Este propósito no puede considerarse una novedad en México, pero tiene una connotación especial en la actualidad porque se pretende hacer frente a la difícil situación por la que atraviesan las empresas de menor tamaño, especialmente en los últimos años, a causa de las presiones recesivas e inflacionarias.

Desde 1953 México cuenta con un fideicomiso, el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN), que entre otras funciones realiza la de descontar documentos que emanen de los créditos que otorga la banca privada, la nacional y las uniones de crédito. Antecedente más reciente de las preocupaciones actuales del gobierno mexicano en este sentido, son además los estudios elaborados en 1976 para proporcionar el máximo apoyo a la pequeña indistria.[4/]

La industria mediana y pequeña cuentan en la actualidad con estímulos de carácter fiscal entre los que sobresalen los especificados en los decretos que declaran de utilidad nacional el establecimiento y ampliación de empresas (uno de ellos referido en particular a la pequeña y mediana industria); las disposiciones de exención de impuestos a la importación de maquinaria y equipo, tanto para la industria fronteriza y maquiladora como para empresas productoras de bienes social y nacionalmente necesarios, así como las líneas de crédito mencionadas, principalmente la del FOGAIN.

Aunque no se dispone de datos estadísticos, el decaimiento de algunas actividades del país parecen haber tenido efectos especialmente adversos en las empresas que producen bienes de consumo para amplias capas de la población o relacionadas con los procesos productivos de empresas de mayor tamaño. Además, desde 1976, una proporción importante de pequeñas y medianas empresas se vio en una situación financiera precaria a causa de la devaluación del peso, que hizo crecer desproporcionadamente pasivos que se habían contraído en dólares por las restricciones crediticias internas de 1975 y 1976.

4/ NAFINSA, "Bases para un programa integral de apoyo a la pequeña industria", en El mercado de valores, año XXXVI, suplemento al No. 23 de 1976.

/La importancia

La importancia de la pequeña y mediana empresa sigue considerándose fundamental para la economía del país; de ahí la ampliación del apoyo que se les otorga en el plan en perspectiva. Existen en la actualidad entre 70 000 y 80 000 establecimientos industriales que corresponden a la categoría de empresas pequeñas o medianas; absorben alrededor del 50% del valor de la producción manufacturera y que dan empleo al 60% del personal que labora en todo el sector manufacturero.[5/]

Considera además el gobierno que el apoyo a la pequeña y mediana industria puede ser una alternativa en la resolución de varios problemas. Se estima que podría contribuir decisivamente a la generación de nuevas fuentes de empleo adoptando procesos productivos con un uso intensivo de mano de obra. Podría contribuir a promover un desarrollo regional más equilibrado --propósito del Plan Industrial-- aprovechando las ventajas que el hecho representa en lo que respecta a la generación de empleos fuera de las zonas de mayor concentración industrial y a la mejor utilización de los recursos naturales.[6/]

Entre las medidas para reactivar las actividades de este tipo de empresas se ha elaborado un Programa de Apoyo Integral a la Industria Pequeña y Mediana, que administrará la Nacional Financiera y tiende a coordinar en beneficio de esas industrias tanto el apoyo técnico como el financiero. El Gobierno Federal puso en efecto a disposición de NAFINSA 2 100 millones de pesos para los próximos tres años, que serán recibidos por ellos a través de los organismos que se han diseñado y operan hace algunos años.[7/] A través del programa se espera lograr resultados más rápidos que en el pasado por ser mayor la coordinación de las acciones dirigidas al propósito señalado.

5/ NAFINSA, Programa de apoyo integral a la industria pequeña y mediana. Características generales y avances realizados. Mimeografiado, octubre 1978.

6/ Véase Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN), Sector industrial, diagnóstico, metas y lineamientos de política, pág. 264.

7/ Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN); Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (FONEP); Fondo Nacional de Fomento Industrial (FOMIN); Centro Nacional de Productividad (CENAPRO).

/La falta

La falta de garantías que puede ofrecer la pequeña empresa para recibir préstamos, y el tiempo que se requiere para la aceptación de una solicitud, hace necesario que se revisen los criterios bajo los que se rigen al respecto los fideicomisos y que se aumente su flexibilidad. Se estima que será necesario cambiar los enfoques tradicionales en ese sentido y encontrar nuevas modalidades y mecanismos que hagan factible y expedito el otorgamiento de los apoyos financieros que se soliciten.

El Programa, ya aprobado, se ha dividido en los subprogramas crediticio, de aportación accionaria, de instalaciónes físicas y de asistencia técnica. El primero, para reforzar la capacidad de apoyo del FOGAIN y de la Comisión de Fomento Minero; el de aportación accionaria pone a disposición del FOMIN recursos del Programa para realizar inversiones en el capital de empresas industriales que cumplan con los lineamientos del mismo; el tercer subprograma tiene por objeto acordar con el Fideicomiso de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales la asignación de recursos para la construcción de naves industriales y la adquisición o arrendamiento de maquinaria y equipo; el último se dirige a la realización de acuerdos con las entidades que dispongan de la asistencia técnica que pueda requerirse para algunas operaciones en proyecto.

Aun cuando en el Programa mismo se mencionen los criterios de elegibilidad, se prevé cierta flexibilidad en la aplicación de los mismos. Los criterios que se han adoptado establecen el siguiente orden de prioridad para los diversos grupos industriales; la primera se asigna a las industrias cuya actividad principal tienda a satisfacer las necesidades básicas de la población, en especial la fabricación de alimentos, vestido, calzado, muebles y medicamentos. Siguen a continuación, dentro de un segundo grupo, la producción de bienes de capital, la petroquímica secundaria y la manufactura de insumos intermedios.

/Resulta

Resulta novedoso, dentro de los mecanismos crediticios, el hecho de descentralizar las actividades administrativas del Programa con el propósito de lograr un contacto directo mayor con los industriales de la provincia.[8]

4. Bienes de capital

La Nacional Financiera, la Secretaría de Patrimonio Nacional y Fomento Industrial y la de Programación y Presupuesto han establecido los criterios básicos para diseñar la estrategia de desarrollo de los bienes de capital.

En el estudio NAFINSA/ONUDI,[9] citado en el capítulo II, se identifican específicamente los sectores que deben considerarse prioritarios y se examinan las metas para la expansión de la producción al nivel de cada sector en especial.

La justificación básica para diseñar la estrategia en la profundización del proceso de industrialización se relaciona con la exploración de las alternativas de desarrollo para la economía mexicana que ayuden a aliviar las presiones sobre el sector externo y contribuyan, aunque sea en parte, a resolver el problema del desempleo. Tal sería el caso de la producción de bienes de capital puesto que con ella, además de disminuir importaciones, podrían incrementarse las exportaciones y el empleo productivo. De ello se deriva la importancia que se le otorga en la actualidad a este programa.

Aunque los nuevos ingresos que se esperan de la exportación de hidrocarburos permitirán hacer frente a los problemas de pagos con el exterior, se ha planteado asimismo la conveniencia de dedicar esos recursos excedentes para mejorar la estructura productiva del país como parte de una estrategia de desarrollo de más largo plazo.[10]

8/ El programa empezará a operar de inmediato en Guadalajara, Monterrey, Torreón, León y Puebla.

9/ NAFINSA/ONUDI, Una estrategia para desarrollar la industria de bienes de capital, México, 1977.

10/ Segundo Informe del Presidente al Congreso de la Unión, septiembre de 1978

/Se demuestra

Se demuestra en el documento de NAFINSA que la situación del sector productor de bienes de capital responde a los requerimientos y condiciones de la coyuntura económica actual, toda vez que el poder de compra de las empresas públicas usuarias puede desempeñar a ese respecto un papel predominante --en particular PEMEX y la CFE-- además del amplio margen que se ha detectado en la capacidad existente no utilizada en las industrias productoras de este tipo de bienes, y por las posibilidades evidentes de expandir las exportaciones de bienes de capital.

Se ha elaborado una estrategia para evitar la repetición de los errores del pasado en el proceso de industrialización; no se pretenden producir bienes de capital en forma indiscriminada ni producir internamente todos los que se adquieren en la actualidad. Tampoco se fomenta su protección con base en la satisfacción de un mercado altamente protegido. Se aspira a que se produzcan con eficiencia para que no graviten negativamente en el conjunto del aparato productivo del país. Se deberán tener muy presentes, por lo tanto, las necesidades específicas de la economía mexicana, el desarrollo de la tecnología de apoyo, de los recursos financieros, la especialización en ciertos rubros para penetrar mercados externos, el fortalecimiento de la capacidad de ingeniería y la capacitación de la mano de obra.[11/]

En el pasado, el desarrollo de las ramas metalmecánicas se orientó principalmente hacia la expansión de la producción de bienes de consumo duraderos, principalmente automóviles y aparatos electrodomésticos, y a cubrir los requerimientos de la construcción. En esa forma se creó un aparato productor con ciertas capacidades, y también con graves deficiencias, hechos que deberán tenerse muy presentes en el momento de seleccionar los sectores a los que convenga dirigir el apoyo principal. Podrá tratarse algunas veces de desarrollar sectores que puedan aprovechar las economías externas que ya existan dentro de la propia metalmecánica, como es el caso de la industria automotriz; otras, de superar deficiencias tecnológicas de importancia que puedan existir. Se trata, en consecuencia, de "lograr una mejor articulación interna y un reforzamiento mutuo

11/ Una estrategia para desarrollar la industria de bienes de capital, op. cit.

/entre los

entre los sectores productores de bienes de capital y en su relación con el resto de la metalmecánica".[12]

La expansión y la racionalización de las empresas existentes se consideran imprescindibles para que se utilicen a plena capacidad las instalaciones disponibles y se aumente la productividad para sacar el mayor partido posible de la cotización internacional del peso mexicano.

Otro criterio básico que debe guiar la producción de bienes de capital es el de la selectividad porque hasta las economías más desarrolladas mantienen un elevado grado de especialización en este tipo de bienes. Países que cuentan incluso con un mercado inferior al mexicano han logrado mantenerse a nivel mundial como proveedores de bienes de capital al apoyar su producción en un número reducido de ellos.

Para llevar a cabo un proyecto de esta naturaleza se necesita además crear o reforzar la capacidad tecnológica nacional, toda vez que el sector de bienes de capital es el medio a través del cual toma forma concreta el proceso de innovación tecnológica. Se requiere por esa razón un uso intensivo de ingeniería para su fabricación y diseño, así como del concurso de mano de obra calificada, circunstancia esta última que obliga a emprender programas de capacitación al escasear en el país la mano de obra calificada y especializada, y en cuanto a la ingeniería de producto y de proceso, se tiene que elegir entre dos alternativas, según los artículos de que se trate, la de que las plantas se limiten a efectuar las operaciones que les ordene el proveedor del diseño, y la de que las plantas productoras participen de hecho en el diseño de los equipos que producen. En el primer caso, se limitan seriamente las posibilidades de expansión del sector puesto que las técnicas de fabricación requeridas, las instalaciones, e incluso los materiales, se determinan en la fase de diseño de los bienes de capital como sucede cuando los diseñadores son ajenos a nuestra economía y desconocen las circunstancias locales. Si además se repiten diseños

12/ Una estrategia para desarrollar la industria de bienes de capital, op. cit., pág. 99.

/obsoletos,

obsoletos, la fabricación local no tendrá la menor posibilidad de competir interna ni externamente. Se comprende claramente por ese motivo la necesidad de no desligar las orientaciónes del plan en cuanto al grado de integración nacional, de los objetivos tecnológicos que se persiguen con el desarrollo del sector.

Las posibilidades de éxito en la fabricación de estos bienes habrán de derivarse de los avances que se logren en cuanto a la calificación de la mano de obra y al desarrollo y fortalecimiento de la capacidad local de ingeniería de diseño, bien se localice en los fabricantes de equipos, bien en empresas especializadas o bien en los usuarios de los equipos.

Por otra parte, la magnitud y el dinamismo que ha venido mostrando la demanda interna de bienes de capital constituye otro elemento que se debe tener presente en la elaboración de la estrategia para el desarrollo del sector. En el caso de evitarse la excesiva parcelación del mercado --que se observa en algunos sectores en la actualidad-- parecería que el tamaño del mercado interno de México, por el elevado ritmo de crecimiento de la población no constituye una restricción de primera importancia, aparte de contarse con la elevada participación que representan las empresas del sector público en la demanda de bienes de capital. Se trata por lo tanto de sectores para los cuales se puede disponer de programas de inversión de mediano y largo plazo, puesto que es factible aspirar a que la política de adquisición de bienes por las empresas públicas sea congruente con los objetivos de la política económica global. Se trata además, en este caso, de un número reducido de grandes usuarios, por lo que las circunstancias son particularmente favorables para promover la producción local de los bienes de capital que se destinan al sector público.

En general, en la estrategia se debe tomar en cuenta el papel que representan los distintos sectores usuarios dentro de la política global de desarrollo del país; en algunos sectores usuarios podría necesitarse

/independizar

independizar, el proceso de inversión en alguna medida, de la disponibilidad de los recursos en moneda extranjera imprescindibles para importar los bienes de capital que no se producen en el país. En las condiciones actuales de México puede afirmarse que los sectores agrícola, energético (electricidad y petróleo) y minero podrían incluirse entre los de primera prioridad, y su desarrollo repercutiría en la demanda de los bienes de capital requeridos en esas áreas.

Por último, --según el estudio citado de NAFINSA/ONUDI-- se deberá tener presente para la fijación de prioridades, la capacidad que se conceda a los distintos sectores y productos de penetrar en los mercados más favorables, que son los de América Latina y el de los Estados Unidos. Después de analizar este último la NAFINSA considera que existen posibilidades de alcanzar algo más que lo logrado a través de la maquila. Existen ciertas reglamentaciones en ese país que han sido intensamente explotadas por otros países industrializados y México no ha sabido aprovechar, a pesar de la ventaja de su situación geográfica.

Existen posibilidades de negociar con los Estados Unidos una posible exportación de bienes de capital a ese país; la participación de empresas norteamericanas en la producción de bienes de capital en México y el déficit comercial de este país con los Estados Unidos, permiten sin duda pensar en negociaciones que favorezcan la expansión de la producción de bienes de capital en México, y por lo que se refiere a América Latina, las posibilidades reales de penetración dan a ese mercado una importancia equivalente a la de los Estados Unidos. Se deben distinguir, sin embargo, tres situaciones distintas: la de Centroamérica y el Caribe, donde la oferta interna es muy débil y las importaciones de bienes de capital son comparables a las de México: el Grupo Andino, que ofrece un desarrollo mayor al de la región anterior en la producción de estos bienes y dispone además de una estrategia precisa para producirlos, y el Brasil y la Argentina, por último, en los que la oferta interna está más desarrollada que en México y cuya magnitud de importaciones representa aproximadamente la mitad del total del mercado de América Latina.