

BIBLIOTEC

COMISION ECONOMICA PARA A

No está en
el R.I.

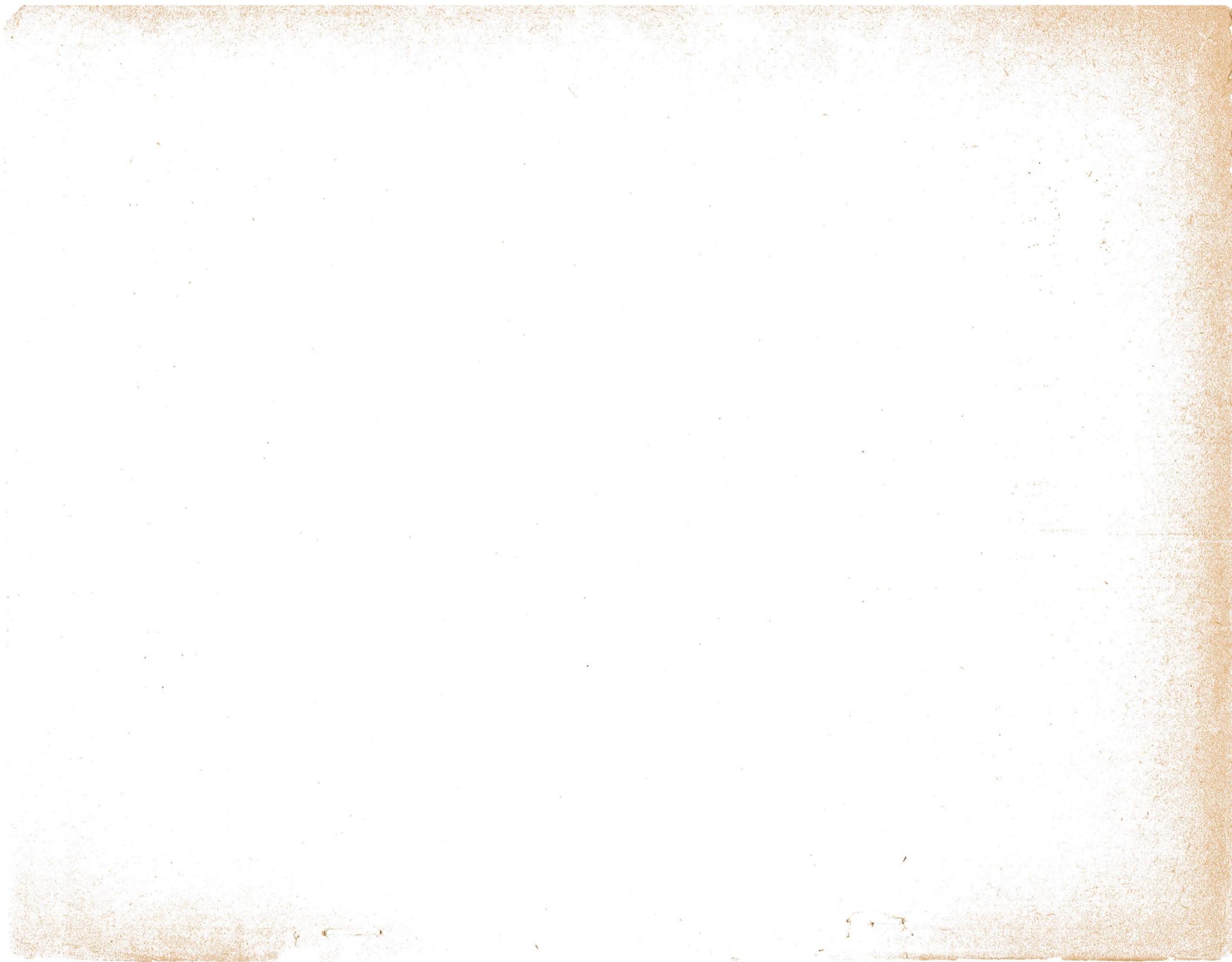
MEXICO

CEPAL/MEX/73/27

7 de diciembre de 1973

MEXICO: ESTRATEGIA DEL DESARROLLO INDUSTRIAL

Este documento ha sido elaborado por los señores David Ibarra y Natán Warman, a base de cifras y documentos proporcionados por la Secretaría de la Presidencia, el Grupo Asesor del Gobierno de México CEPAL/ILPES y el Proyecto de Desarrollo Regional y Urbano de México (Secretaría de la Presidencia/PNUD/CEPAL).



INDICE

	<u>Página</u>
1. Introducción	1
2. La vinculación de la política industrial con la nueva estrategia de desarrollo	9
a) Crecimiento industrial y empleo	10
b) Sector externo e industrialización	13
c) Descentralización industrial	18
d) Aspectos complementarios de la estrategia de industrialización	21
3. Los instrumentos de la política industrial	35
a) Promoción industrial indirecta	35
b) Promoción industrial directa	38



1. Introducción

La experiencia de las últimas décadas pone de manifiesto un desarrollo considerable del sector industrial que, al amparo de una política proteccionista y de creación de infraestructura y servicios básicos, permitió la expansión sostenida de la producción manufacturera, su diversificación y el robustecimiento de los cuadros técnicos y empresariales. Visto en esa perspectiva, la industria ha venido a constituirse en el centro de impulsos dinámicos de la economía y en factor primordial de modernización del país. En el período 1950-72, dichas actividades se expandieron a una tasa anual del 7.4 por ciento y acrecentaron su participación en el producto del 18.5 al 23.5 por ciento. (Véanse los cuadros 1 y 2.)

Sin negar esos avances, debe reconocerse la presencia de problemas generales y específicos que, a la vez que entorpecen el progreso fluido del sector manufacturero, inciden desfavorablemente en los procesos de transformación económica y social del conjunto de la economía.

En lo sustantivo continúan vigentes los enfoques de política económica en que se apoyó hace tres o cuatro décadas el primer impulso deliberado a la industrialización. La protección, que inicialmente fue de tipo arancelario para luego utilizar como instrumento central los controles cuantitativos, reservó el mercado interno a los productores nacionales --sobre todo los especializados en la elaboración de bienes de consumo-- y por ese medio hizo viable la inversión en incontables instalaciones productivas. En igual sentido influyeron las economías externas creadas por el gasto en capital social básico y en la promoción directa o indirecta en beneficio de las actividades manufactureras.

Pero esos lineamientos de políticas que tuvieron plena validez hasta finales de la década de los cincuenta, comienzan a resultar anacrónicos al alcanzarse un estadio más avanzado de desarrollo. En efecto, el proceso de sustitución de importaciones, después de desempeñar un papel muy positivo, viene propiciando una diversificación horizontal de la producción en que la garantía de mercado --y, por consiguiente, de márgenes de utilidad elevados--, desalientan la eficiencia productiva y la especialización en artículos donde existen ventajas comparativas, de localización y de recursos.

Cuadro 1

MEXICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR RAMAS DE ACTIVIDAD,
 AÑOS SELECCIONADOS

Ramas de actividad económica	1950	1955	1960	1965	1970	1972
<u>Millones de pesos de 1960</u>						
<u>Total</u>	<u>86 973</u>	<u>114 049</u>	<u>150 511</u>	<u>212 320</u>	<u>296 600</u>	<u>329 800</u>
Agropecuario	15 442	20 163	23 970	30 222	34 535	35 443
Extractivo	3 943	4 607	7 395	9 954	14 154	15 210
Manufacturas	16 064	21 431	28 931	45 251	69 060	77 634
Construcción	2 998	3 951	6 105	8 534	13 583	15 348
Comercio	25 799	35 756	46 880	67 368	94 491	105 112
Otros	22 727	28 141	37 230	50 991	70 777	81 053
<u>Estructura en porcentos</u>						
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Agropecuario	17.8	17.7	15.9	14.2	11.6	10.7
Extractivo	4.5	4.0	4.9	4.7	4.8	4.6
Manufacturas	18.5	18.8	19.2	21.3	23.3	23.5
Construcción	3.4	3.5	4.2	4.1	4.6	4.7
Comercio	29.7	31.4	31.1	31.7	31.9	31.9
Otros	26.1	24.6	24.7	24.0	23.8	24.6

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

Cuadro 2

MEXICO: EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y DEL
PRODUCTO MANUFACTURERO, AÑOS SELECCIONADOS

(Tasas anuales de crecimiento en porcentos)

	Producto interno bruto	Producto manufacturero
1950-55	5.6	5.9
1955-60	5.7	6.2
1960-65	7.2	9.4
1965-70	6.9	8.8
1950-60	5.6	6.1
1960-70	7.0	9.1
1950-70	6.3	7.5
1950-72	6.2	7.4

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

Surgen de aquí una serie de consecuencias que al sumarse a circunstancias históricas específicas, debilitan la contribución del sector industrial para atender los grandes problemas nacionales.

El sostenimiento de incentivos indiscriminados a la sustitución de bienes del exterior puede traer consigo la formación de una estructura desarticulada de la oferta que tienda a retrasar la consolidación de ramas productoras de bienes de capital e intermedios de uso difundido, restando propiedades dinámicas al conjunto del sector industrial. En parte, ello explica las mayores deficiencias en el eslabonamiento interindustrial y el rezago relativo en la elaboración de artículos de producción que se observa en México con respecto a otros países latinoamericanos como Argentina y Brasil.

De otra parte, el cierre permanente de los mercados, junto al carácter oligopólico de muchas actividades manufactureras, inducen a los empresarios a relegar a segundo término consideraciones sobre costos, procesos tecnológicos y calidades, con el doble efecto de restar competitividad con el exterior y prolongar el sacrificio de los consumidores. Se inhiben así las posibilidades de aprovechar los mercados mundiales y otro tanto ocurre en términos de la expansión del mercado interno. En ese contexto, destaca la limitada contribución histórica de la industria a las exportaciones que en alguna medida está asociada a las presiones relativamente menos intensas --en relación a las experimentadas por otros países de la región-- ocasionadas por los desequilibrios externos y a la prelación que se ha otorgado a la protección y estímulo a ese sector. Adviértase al respecto que entre 1940 y 1960, el comportamiento de las exportaciones tradicionales ha sido bastante dinámico y más intenso aún el incremento de los ingresos de divisas del turismo. Eso mismo tornó menos apremiante la necesidad de impulsar ventas de manufacturas al exterior y adaptar consiguientemente la política de fomento. Cuando dicha situación se deteriora, los desequilibrios de pagos se ajustan a través de la atracción de ahorros y capitales extranjeros, sin afectar mayormente las orientaciones de la política industrial.

En las circunstancias expuestas, no es de extrañar que se hubiese prestado poca atención al proceso de cambio tecnológico, ni al examen de sus costos y beneficios en términos de empleo, balanza externa y uso de los

/recursos

recursos naturales y de capital. Del mismo modo, se dió una gran ventaja a los inversionistas extranjeros que, a pesar de poseer una tecnología avanzada y amplias disponibilidades de recurso, usufructuán los beneficios de un sistema altamente proteccionista diseñado para promover industrias incipientes. El resultado de ello ha sido una participación rápidamente creciente del capital foráneo en el sector manufacturero y en el control de la mayoría de las ramas industriales más dinámicas.

El sostenimiento demasiado prolongado de incentivos indiscriminados a la capitalización del sector manufacturero ha traído aparejadas varias consecuencias que conviene examinar con algún detenimiento. Una de ellas se refiere a la duplicación innecesaria de inversiones y al mantenimiento de fuertes márgenes de capacidad ociosa que no sólo implican el uso dispendioso de recursos escasos, sino también reducen la capacidad de absorción de mano de obra. Lo anterior, combinado con leyes de fomento poco selectivas^{1/} y, en general, con la ausencia de directrices firmes para encauzar el desarrollo de las manufacturas, ha ido gestando una estructura industrial deficientemente articulada que tiende a deprimir los multiplicadores del ingreso y del empleo.

El resultado neto de esas tendencias ya se refleja en una menor capacidad de generación de empleos del sector industrial, aunque son consecuencia de otros fenómenos. Entre 1950 y 1960 (cuando la tasa de crecimiento de ese sector apenas sobrepasó la media de la economía), la ocupación manufacturera se expandió a un ritmo 80 por ciento superior al del empleo total, mientras en el decenio siguiente (que corresponde al período de mayor auge industrial) las diferencias en esos ritmos de aumento se reducen casi a la mitad. (Véanse los cuadros 2 y 3.)

^{1/} Los criterios de elegibilidad de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, aunque apropiados en la fecha de su expedición (1955), en la actualidad resultan demasiado laxos para orientar la canalización de inversiones hacia ramas verdaderamente prioritarias, y en cambio dan cabida al fomento de producciones de importancia secundaria.

Cuadro 3

MEXICO: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR RAMAS DE
PRODUCCION, AÑOS SELECCIONADOS

	Miles de habitantes				Tasas anuales de creci- miento en porcentos		
	1940	1950	1960	1970	1940-50	1950-60	1960-70
<u>Total</u>	<u>5 860</u>	<u>7 750</u>	<u>9 970</u>	<u>13 760</u>	2.8	2.6	3.4
Agricultura	3 380	4 520	5 200	5 990	1.7	1.4	1.5
Manufacturas	520	920	1 440	2 300	5.1	4.6	5.1
Otros	1 500	2 320	3 340	5 480	4.4	3.7	5.2

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales.

/De otra

De otra parte, el sistema proteccionista acentuó las tendencias naturales hacia la concentración de actividades industriales en torno a los principales centros urbanos y de consumo. Es obvio que en una primera etapa dicho proceso contribuyó decisivamente a crear economías de escala y aglomeración que sirvieron para dar mayor impulso al desarrollo hacia adentro de las manufactureras. En la actualidad, sin embargo, la concentración parece haber llegado al punto de provocar costos sociales crecientes y forzar la elección de localizaciones inapropiadas, así como de una distribución del gasto público que limite el aprovechamiento de mejores oportunidades de desarrollo en el interior del país.

En resumen, las tendencias implícitas en el modelo vigente de desarrollo industrial parecen indicar la acentuación de varios desequilibrios que incluso podrían frenar los ritmos históricos de crecimiento. En términos dinámicos, la tasa de expansión originada en la sustitución probablemente tienda a disminuir al agotarse las posibilidades más simples, fenómeno que se agudizaría de no modificarse la estructura de la demanda interna y las condiciones de competitividad frente al exterior. Asimismo, intensificar la producción de bienes de capital e intermedios sin medidas colaterales, probablemente reduzca la capacidad de absorción de mano de obra y además, si ello se realiza en ausencia de criterios selectivos, se correría el riesgo de dar margen a alzas generalizadas en los niveles de costos y precios.

Examinado el problema desde el punto de vista más amplio del conjunto de la economía, se observan desajustes significativos que el sector industrial debe contribuir a resolver. El aumento de los déficit en la balanza de pagos está a punto de causar estrangulamientos severos que limitarían el ritmo viable de crecimiento y que obligan a acrecentar el endeudamiento con el exterior, acaso por encima de las necesidades reales de ahorro supletorio. Atender esa situación exige primordialmente acrecentar y diversificar las exportaciones preferentemente de artículos de demanda elástica en los mercados mundiales.

En segundo término, viene registrándose un claro deterioro en la situación de empleo de la fuerza de trabajo y en el grado de marginación de amplios estratos sociales. La desocupación abierta y la subocupación

/expresadas en

expresadas en empleo equivalente, representan entre el 25 y 30 por ciento de la población económicamente activa. Es claro que el sector industrial no podría solucionar un desajuste de tal magnitud, ni convendría tampoco adoptar en todos los casos técnicas de alta densidad de mano de obra, pero sí estaría en condiciones de elevar la demanda de empleo por diversas vías sin causar deterioro a la eficiencia productiva.

La distribución del ingreso también acusa tendencias desfavorables tanto desde el punto de vista de la justicia social como del relacionado a la ampliación del mercado. La participación en el ingreso del 40 por ciento de las familias menos favorecidas ha descendido del 13 a menos del 10 por ciento entre 1950 y 1970, y, mientras la agricultura absorbe el 43.5 de la población activa, apenas genera el 11.6 por ciento del producto global. Tales hechos, unidos al agotamiento del proceso primario de sustitución de importaciones, establecen una relación directa de interdependencia entre la expansión de la demanda efectiva del grueso de la población y los alicientes de mercado a la oferta industrial.

Otro desequilibrio importante, como se dijo, está relacionado con desigualdades ostensibles en la distribución geográfica de las actividades económicas. El Distrito Federal aporta alrededor del 36 por ciento del producto interno bruto y junto con los estados de México y Nuevo León casi dos tercios de la producción manufacturera. La concentración económica y demográfica, por lo menos en la zona metropolitana de la ciudad de México, ha rebasado límites razonables y aparte de provocar serios problemas de contaminación ambiental, el gasto que supone su crecimiento ulterior restará fondos para atender zonas que disponen de recursos inexplorados y de amplias posibilidades de desarrollo. Por lo demás, el logro de patrones mejor balanceados de localización parece condición indispensable para aumentar las exportaciones, regular los movimientos migratorios y reducir la brecha creada entre los costos sociales y los monetarios de la producción en los centros urbanos más congestionados.

2. La vinculación de la política industrial con la nueva estrategia de desarrollo

Puede inferirse fácilmente de los párrafos anteriores la necesidad impostergable de rediseñar la política industrial a las realidades de un país cuyos problemas se han alterado significativamente con el transcurso del tiempo y, sobre todo, con los avances realizados en la consolidación de la base productiva. Pero además, la actual Administración se ha propuesto impulsar una nueva estrategia de política económica que asigna responsabilidades específicas al sector manufacturero, como medio de satisfacer los objetivos más generales del desarrollo nacional. Cobra así importancia especial no sólo la transformación de los enfoques de la acción estatal en lo que atañe al sector manufacturero, sino también el cuidado que se dé a esos cambios para que resulten congruentes con las medidas aplicables a otros sectores de la actividad económica y con las metas de más alta jerarquía nacional.

En esencia, la Estrategia de Desarrollo Compartido se propone impulsar un crecimiento acelerado con una mejor distribución de los beneficios del progreso económico, una política de empleo que garantice la disminución gradual de la subocupación abierta o disfrazada, y el perfeccionamiento de la autonomía nacional frente al exterior. En correspondencia a esos objetivos generales, se han asignado al sector industrial metas más concretas relacionadas con la absorción de mano de obra, la disminución de los desequilibrios de la balanza de pagos y la descentralización de actividades.

Se desea configurar así una fase nueva de industrialización que lejos de apoyarse en un modelo indiscriminado de sustitución de importaciones, se asiente en la ampliación del mercado interno, la exportación de manufacturas y el desplazamiento selectivo de adquisiciones del exterior. Ello supone poner el énfasis en ramas o actividades rezagadas, como son las manufacturas básicas, en especial las de bienes de capital, y en algunas industrias medianas y pequeñas especialmente aptas para favorecer el empleo y la descentralización. Del mismo modo, se ha previsto satisfacer una serie de requisitos primordiales relacionados con el mejoramiento de la

/eficiencia

eficiencia productiva, la integración de los procesos industriales entre sí y con el resto de la economía, y la instrumentación de una política tecnológica de carácter activo.

Todo lo anterior implica un mayor grado de afinamiento y coordinación de los instrumentos de la política gubernamental y, en particular, la intensificación de las tareas de promoción industrial. Se trata, en esencia, de estimular y encauzar las actividades de los empresarios nacionales o extranjeros en torno a formas de crecimiento mejor adaptadas a las circunstancias del presente.

En esa perspectiva deben analizarse los cambios que se han comenzado a introducir en los instrumentos de las políticas de fomento e incentivos, tarifas arancelarias, permisos de importación, transferencia y absorción de tecnología y las políticas de desarrollo regional, para sólo mencionar los casos más sobresalientes. A estas últimas cuestiones se hará referencia en el siguiente apartado, después de examinarse con algún detenimiento las principales responsabilidades que recaerían sobre el sector industrial dentro de la nueva estrategia del desarrollo.

a) Crecimiento industrial y empleo

Debe insistirse en que el sector industrial ha sido el más dinámico en la economía mexicana (7.4 por ciento de crecimiento anual entre 1950 y 1972, véase de nuevo el cuadro 2), aun cuando los ritmos de expansión han quedado por debajo de lo que cabría esperar conforme a patrones internacionales de comparación.^{2/} Puesto en otros términos, el crecimiento de la producción manufacturera no ha sido especialmente intenso en relación a las experiencias de otros países, a pesar de haber constituido el principal foco de crecimiento en las últimas décadas.

La ocupación generada por la industria manufacturera ha pasado del 12 al 17 por ciento de la población económicamente activa, entre 1950 y 1970, es decir, en la actualidad da empleo aproximadamente a dos y medio

^{2/} Véase Nacional Financiera y CEPAL, La política industrial en el desarrollo económico de México, México, 1971, pp. 35 y siguientes.

de la integración latinoamericana y las del uso de capacidades excedentes en industrias consolidadas o de ventajas comparativas que surgen de la dotación interna de recursos. Con todo, la consideración fundamental estriba en el imperativo de superar los inconvenientes del estrangulamiento externo que ya se perfila como obstáculo central al desarrollo sostenido de la economía mexicana.

Unido a una política mucho más activa de exportaciones, el Plan de Desarrollo asigna al sector industrial la tarea de continuar reduciendo los requerimientos de divisas a través de un esfuerzo selectivo de sustitución de importaciones, de naturaleza diferente al que ha venido teniendo lugar hasta ahora.

Las ventas de manufacturas al exterior han registrado un rápido crecimiento en los últimos años, a partir de niveles sumamente reducidos (véase el cuadro 5), como resultado del perfeccionamiento de incentivos, la concertación de acuerdos de complementación con países de la ALALC, la proliferación de plantas maquiladoras, los efectos del régimen especial, aplicado a las plantas automotrices y la colocación de excedentes fuera del país de algunas empresas industriales entre otros factores.

Pese a los importantes avances realizados, todavía se está lejos de haber consolidado un sector exportador de manufacturas. En efecto, las ventas de productos industriales representan una fracción baja del total de exportaciones de mercaderías (menos de un tercio) y de la producción manufacturera (menos del 10 por ciento), sin contar con que buena parte de las mismas tienen un bajo grado de elaboración o están poco integradas a otros procesos productivos.

De aquí la importancia que se atribuye a la promoción de esta clase de colocaciones en los mercados mundiales en la nueva estrategia del desarrollo y de que se postule una meta mínima de expansión de las mismas no inferior al 19 por ciento anual, tasa similar a la alcanzada a partir de 1970, pero cuyo sostenimiento entraña esfuerzos de magnitud apreciable.

Como ha comenzado a llevarse a la práctica, se contempla la combinación de varios instrumentos de política económica para hacer viable el cumplimiento de la meta señalada. De un lado, se estudia la posibilidad de

/aumentar

rezagos inevitables en la maduración de los cambios estructurales y de otro tipo que posibiliten aumentar los coeficientes de absorción de mano de obra por unidad de producción. En esos términos, la industria habría de absorber como promedio mínimo 197 000 empleos al año en el mismo período 1974-80, cifra que se ha estimado conservadoramente manteniendo sin modificación los coeficientes producción-empleo de la década anterior, (Véase el cuadro 4.)

El logro de las metas indicadas y, en general, la revitalización del ritmo de crecimiento de las manufacturas y el cambio de dirección de su desarrollo, descansa no solamente en la adopción de incentivos y medidas de promoción aplicables al sector industrial propiamente dicho. Junto a ello, en el Plan se incorporan un conjunto de acciones que al alentar la expansión del mercado interno --por la vía de la distribución del ingreso y la aceleración de la producción agrícola, por ejemplo-- establecerán condiciones favorables de demanda. Y al propio tiempo se impulsarán decididamente programas encaminados a resolver puntos de estrangulamiento en el suministro de insumos difundidos --en particular energéticos, materiales de construcción y productos siderúrgicos-- que pudieran frenar la producción e inversión de la industria (y de otras ramas de la economía) o intensificar las presiones inflacionarias.

b) Sector externo e industrialización

Debe reconocerse, sin embargo, que las dimensiones del mercado interno --considerando inclusive su expansión probable en los próximos años--, sobre todo en muchas industrias que elaboran bienes intermedios y de capital, resultarían insuficientes para justificar la instalación de plantas indispensables al propósito de transformar y completar la estructura de la oferta. En estos casos, los tamaños económicos (mínimos) de la producción rebasan la demanda nacional; por consiguiente, fomentar su establecimiento a base de medidas de protección, significaría elegir procesos obsoletos o mantener márgenes elevados de capacidad ociosa que reduciría la productividad de las empresas y la eficiencia del conjunto de la economía. No es esa la única razón que ha conducido a buscar la complementación de los mercados internacionales en apoyo al proceso de industrialización. También destaca el aprovechamiento de las oportunidades

/de la

Cuadro 4

MEXICO: PROYECCIONES DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y DEL PRODUCTO Y
EL EMPLEO EN LAS MANUFACTURAS, 1974 y 1980

Tasas anuales de crecimiento en el período 1974-80	Porcientos	Empleo en las manufacturas	Miles
Producto interno bruto	8.2	1974	2 900
Producto manufacturero	10.7	1980	4.080
Empleo en las manufacturas	5.9	Incremento abso- luto del período 1974-80	1 180
		Incremento anual promedio	197

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales.

millones de personas. Dichas cifras resultan bajas de comparárseles con las correspondientes a la agricultura y al sector de servicios. (Véase de nuevo el cuadro 3.) De aquí que en la "estrategia de desarrollo compartido" se ponga el énfasis de la política de empleo en esas últimas actividades. Sin embargo, se considera que las manufacturas pueden incrementar su aporte ocupacional, tomando en consideración que la experiencia de países más avanzados demuestra la posibilidad de llegar a cifras superiores al 30 por ciento, y que en el pasado no se hicieron esfuerzos deliberados para incorporar criterios de empleo en la política de industrialización. En ese sentido, se plantea compensar las tendencias que vienen disminuyendo la capacidad de absorción de mano de obra por unidad de producción y de capital, que están asociadas a procesos, incontrolados hasta ahora, de mecanización y asimilación de tecnologías (diseñados en países de escasez relativa de mano de obra) y al desplazamiento de los segmentos de artesanía y pequeña industria por establecimientos de mayor tamaño. También influye el avance de la sustitución de importaciones hacia industrias de mayor densidad de capital, fenómeno inherente al proceso de desarrollo manufacturero.

Las consideraciones previas, así como los requisitos de congruencia con el resto de los postulados de la estrategia y del programa nacional de desarrollo, sirven para explicar los objetivos concretos que se vienen fijando al sector de la industria. Acrecentar la producción destinada al mercado interno y a la exportación en condiciones en que se pretende mantener un ritmo global promedio de crecimiento del orden del 8 por ciento, implica sostener una tasa de desarrollo del sector manufacturero superior al 10 por ciento anual como promedio entre 1974 y 1980 (véase el cuadro 4). De esa manera, aunque en las directrices del plan general se pone gran énfasis en el impulso a sectores que se venían retrasando, la expansión prevista de las actividades industriales es más elevada que las correspondientes a la agricultura, el comercio y los servicios. El objetivo anterior es además compatible con las responsabilidades asignadas al propio sector industrial en materia de empleo, aun suponiendo la presencia de

augmentar sustancialmente los beneficios otorgados a través de los CEDIS, así como de otros instrumentos promocionales y, de otro, equipar gradualmente esos incentivos con los que otorgan otros países, y con los que viene recibiendo la producción destinada al mercado interno a través de la revisión de los diversos mecanismos de protección. Aparte de ello, se utilizarán varias medidas complementarias a que se hará referencia más adelante.

En cuanto a la selección de manufacturas para la exportación, pueden avanzarse algunas ideas que estarán sujetas a revisión cuando se terminen algunos estudios básicos, y se elaboren los programas por ramas. En principio se pretende impulsar exportaciones de distintas categorías de productos a partir de la apertura de mercados que ya se ha logrado realizar, así como buscar a más largo plazo una especialización selectiva sustentada sobre todo en la instalación de industrias básicas eficientes que abastezcan el mercado interno de bienes intermedios y de capital.

Las industrias maquiladoras cuya expansión ha sido considerable (véanse los cuadros 5 y 6), habrían de jugar un papel importante no sólo al crear condiciones propicias a su desenvolvimiento, sino también a través de la ejecución de programas que propicien el aumento del valor agregado y la utilización de proporciones crecientes de insumos nacionales. Otra línea de acción la ofrece el apoyo a exportaciones de industrias consolidadas donde no se presentan problemas tecnológicos complicados y que inclusive podrían aprovechar la ventaja de tener frecuentemente márgenes de capacidad ociosa. Dentro de este grupo se clasifican una amplia gama de artículos de consumo de las industrias textil y del vestuario, alimenticia y farmacéutica, así como de bienes intermedios entre los que destacan la elaboración de un buen número de productos químicos, petroquímicos, siderúrgicos y minerales no metálicos (vidrio). Por último, las medidas de promoción contempladas en la estrategia del desarrollo tratarían de comenzar a impulsar exportaciones de manufacturas más complejas como ingrediente de transformación de mediano y largo plazo de las estructuras industriales y

Cuadro 5

MEXICO: EXPORTACION DE MANUFACTURAS, 1967 A 1972

(Millones de dólares)

	1967	1968	1969	1970	1971	1972
A. Exportación de manufacturas	214	255	359	418	530	712
B. Maquila	19	73	145	212	260	350
C. Exportación de manufacturas excluida la maquila (A-B)	195	182	214	206	270	362
D. Maquila neta ^{a/}	7	23	49	78	94	126
E. Exportación de manufacturas incluyendo maquila neta (C+D)	202	205	263	284	364	488

Fuente: CEPAL, a base de cifras de la Secretaría de la Presidencia.

a/ Incluye valor agregado e insumos de origen nacional.

Cuadro 6

MEXICO: EMPRESAS MAQUILADORAS POR ACTIVIDADES ECONOMICAS,
AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 1973

Actividad	Total	Frontera norte	Interior del país
<u>Total</u>	<u>445</u>	<u>406</u>	<u>39</u>
Eléctricas y electrónicas	177	158	19
Productos textiles	87	77	10
Productos alimenticios	12	11	1
Artículos deportivos y juguetes	9	9	-
Manufacturas de madera	19	19	-
Manufacturas diversas	141	132	9

Fuente: Secretaría de Industria y Comercio, Posibilidades industriales.
Programa de maquiladoras, noviembre de 1973.

del comercio exterior. La experiencia que se ha ganado en la elaboración y venta de equipos y componentes de las industrias automotriz, eléctrica y electrónica y de otros bienes de capital, podría servir de punto de partida en este terreno.

c) Descentralización industrial

La orientación hacia el comercio exterior que se imprimirá al proceso de industrialización tiene profundas implicaciones en el patrón geográfico de localización de las manufacturas. Debe insistirse que una de las causas más poderosas que han propiciado niveles excesivos de concentración en los grandes núcleos urbanos, ha sido la política de sustitución de importaciones. Al establecerse y ensancharse las medidas de protección, se generó un mecanismo que alentó la instalación de plantas en los centros de aglomeración de la demanda, lo cual llevó a su vez a elevar los niveles de empleo e ingreso de los mismos y consecuentemente a hacer más atractiva, en una segunda fase, la inversión en nuevas empresas que se beneficiaban de las economías externas creadas por ese círculo de expansión. Además, el crecimiento urbano dió origen a exigencias colaterales en materia de construcción habitacional, infraestructura y servicios que acentuaron la velocidad del módulo de concentración. Desde el punto de vista del empresario privado, las ventajas de la aglomeración resultaron fortalecidas por las políticas de subsidio y de inversión en infraestructura que el estado puso en práctica para ampliar los servicios urbanos, estimular la inversión y satisfacer necesidades populares. Por esa razón, una serie de costos dejaron de formar parte del cálculo económico del empresario que se siguió viendo alentado a dar prelación a las localizaciones próximas a los núcleos urbanos más importantes, aún después de que se habían hecho evidentes las deseconomías sociales del proceso.

Ahora bien, los centros de mayor densidad de población por factores históricos se localizaron en lugares por lo común bastante alejados de las costas o de las regiones fronterizas, acentuando así las características del patrón de crecimiento hacia adentro de la política de protección

/industrial

industrial y creando correlativamente desventajas adicionales a la exportación. Al respecto cabe observar que la zona metropolitana de la ciudad de México, a pesar de generar alrededor del 50 por ciento del producto industrial, sólo aporta el 27 por ciento de las exportaciones de manufacturas, mientras que los estados fronterizos a los Estados Unidos --en parte por influencia de las maquiladoras-- contribuyen con el 45 por ciento de las mismas.

La baja concentración industrial en las zonas próximas a los principales puertos del país, y a las costas en general, es otro rasgo de la localización económica que se planea corregir. A diferencia de muchos países latinoamericanos, México sólo cuenta con una ciudad costera de más de 200 000 habitantes, y según las tendencias actuales ninguna de esas ciudades habrá de rebasar el medio millón de habitantes hacia 1980. Resulta entonces evidente la necesidad de impulsar el fortalecimiento de núcleos manufactureros donde puedan combinarse objetivos de exportación, desarrollo regional, explotación de recursos marítimos y aprovecharse con mayor intensidad las inversiones previas de infraestructura.

No sólo razones de comercio exterior justifican buscar un desarrollo geográfico más equilibrado. Hay también claras necesidades económicas, sociales y políticas de orden interno.

La urbanización del país acusa un crecimiento extraordinariamente rápido que probablemente elevará los coeficientes de la población en centros de más de 15 000 personas, del 36 a más del 50 por ciento entre 1960 y 1980. La zona metropolitana de la capital de la República casi triplicó su tamaño en el período 1955-1970, previéndose --de continuar las tendencias actuales-- que al concluir la década llegará a ser la ciudad más poblada de América Latina, con no menos de 13 millones de habitantes. En varios centros urbanos, las migraciones incontroladas han venido creando una oferta de mano de obra que rebasa las posibilidades de ofrecer un número suficiente de empleos, en tanto aumentan más que proporcionalmente los costos de proveer los servicios públicos indispensables.

Lo dicho sucintamente hasta aquí hace indispensable encauzar el desarrollo urbano en torno a criterios más estrictos de planificación. En el

/caso de

caso de las ciudades de cierto tamaño se comenzarán a aplicar técnicas de programación que eviten los inconvenientes de su expansión desordenada y la contaminación ambiental, y permitan la previsión de problemas y la calendarización sistemática de las obras públicas. Se encauzará, por otra parte, la formación de redes urbanas que mejoren la distribución espacial de las ciudades grandes, medianas y pequeñas, con el doble propósito de fortalecer o dar impulso a la formación de centros regionales dinámicos y de disminuir las presiones sobre la capital del país y de otros núcleos urbanos donde la aglomeración ha alcanzado o está por alcanzar niveles de saturación.

Lo anterior estaría ligado al aprovechamiento deliberado de oportunidades significativas de descentralización manufacturera, basadas en recursos naturales inexplorados, en la formación de complejos agroindustriales o minero-metalúrgicos y en el procesamiento de productos agropecuarios, así como en perfeccionar los encadenamientos interindustriales a nivel de zonas específicas.

De esa manera, se espera no sólo difundir mejor los beneficios del progreso económico, sino también lograr aumentar la capacidad de retención de mano de obra y de generación de empleos de muchas regiones del interior del país que, además, comenzarían a disfrutar de economías externas rápidamente crecientes al combinarse la influencia de las inversiones privadas con una mejor distribución geográfica del gasto público. Por lo demás, al menos con referencia a la zona metropolitana de la ciudad de México, el costo de capital que supone la creación de un empleo, tomando en cuenta los gastos indirectos en servicios urbanos, con toda seguridad resulta sensiblemente superior al de muchos otros lugares con potencial de desarrollo. En atención a ello, se están investigando a fondo pautas óptimas de especialización, sin pretender, claro está, que en todas haya de alcanzarse el mismo grado de avance industrial.

En la política de desarrollo regional, corresponde al sector manufacturero desempeñar un papel en extremo destacado. Si se mantienen los ritmos de crecimiento previstos --o al menos los históricos-- en el término de una década habrá de duplicarse con creces el producto y

/la inversión

la inversión industriales, hecho que permitiría cambiar considerablemente la distribución geográfica de las instalaciones prevaletentes en la actualidad. Así, la descentralización de la producción manufacturera se plantea como un programa dinámico que ha de promover la selección de localizaciones adecuadas para las nuevas inversiones, más que el traslado de plantas existentes, buscando crear o reforzar polos de crecimiento de tamaño medio o desarrollo incipiente, mejorar la integración vertical y horizontal de la producción a nivel regional y nacional, elevar el empleo, y alentar la exportación de manufacturas.

d) Aspectos complementarios de la estrategia de industrialización

En rasgos generales, las funciones que se asignan en la Estrategia de Desarrollo Compartido al sector manufacturero, configuran el modelo o estilo de industrialización que se pretende instaurar a partir de los avances efectuados en la ampliación de la base productiva, la organización institucional y la formación de cuadros técnicos y empresariales. No se trata, sin embargo, de una tarea sencilla por cuanto entraña satisfacer simultáneamente objetivos múltiples y romper con factores de inercia que tiendan a preservar, con todos sus inconvenientes, el patrón simple de sustitución de importaciones. Dicho en otras palabras, modificar el funcionamiento del sector industrial en la dirección apuntada, supone lograr un alto grado de coherencia en las acciones de los sectores público y privado así como modificar y enriquecer los instrumentos de la política gubernamental. A examinar brevemente estas cuestiones, se dedican las páginas subsiguientes.

i) Eficiencia y empleo. Poner en práctica una estrategia de desarrollo industrial que se comprometa a exportar y mejorar la estructura de la producción, lleva consigo la exigencia de reducir los costos, elevar la eficiencia, integrar las relaciones interindustriales y buscar las ventajas de la especialización. Algunos de esos requerimientos coinciden plenamente con las metas de empleo y descentralización de

/actividades

actividades; otros, en cambio, plantean discrepancias que sólo pueden resolverse aplicando criterios diferenciales a los distintos casos y situaciones.

Del mismo modo, habrá que encontrar respuestas pragmáticas al problema del énfasis relativo con que sea indispensable promover el crecimiento de las exportaciones en relación al de la producción de consumo interno o el de la inversión extranjera frente al control nacional de los recursos y la producción. Por último, cabe señalar la cuestión de la coherencia de las políticas generales y específicas entre sí y con respecto al cumplimiento de las metas de producción industrial y de otra índole.

Un primer dilema suele referirse a la aparente incompatibilidad entre mejorar la eficiencia y elevar los coeficientes de absorción de mano de obra. El primer criterio constituye condición indispensable para mejorar la posición competitiva en el exterior, ensanchar el mercado interno y encauzar la sustitución de importaciones hacia la elaboración de insumos difundidos y bienes de capital en que los costos tienen repercusiones importantísimas sobre la productividad de otras muchas ramas y actividades económicas. Por su parte, el segundo criterio está íntimamente asociado a las posibilidades de crecimiento del mercado interno, al uso racional de la dotación relativa de recursos y al cumplimiento de propósitos impostergables de justicia social.

El dilema resultaría insoluble de admitirse que la eficiencia sólo puede lograrse a través de la mecanización, y del uso de técnicas de alta densidad de capital, considerándose, además, las variables tecnológicas como elementos dados, no susceptibles de manipulación deliberada. Si bien en todo lo anterior hay un ingrediente de verdad, el problema no puede reducirse a términos tan simples y, en la práctica, los márgenes de maniobra son suficientemente amplios para permitir avances simultáneos en ambas direcciones.

En las circunstancias concretas de México, el aporte del sector manufacturero al empleo cabe situarlo en varios planos claramente diferentes, muchos de los cuales no presentan oposición alguna con el mejoramiento de la eficiencia. Adiviértase, en primer término, la presencia de bajos

/coeficientes

coeficientes de utilización de las instalaciones industriales y la escasa difusión del uso de sistemas de turnos múltiples. La protección excesiva ha permitido con frecuencia la duplicación de inversiones y la supervivencia de empresas de tamaño inadecuado al mercado o que registran diversos desequilibrios en las líneas de producción. En igual sentido influyen algunas disposiciones laborales y la escasez de servicios públicos complementarios y de personal directivo. Con todo, en este terreno existen amplias posibilidades de acción que se manifestarían en aumento de la demanda de trabajo y de la productividad de las instalaciones, a la par que restringirían el uso socialmente dispendioso de los recursos escasos de capital.

En segundo lugar, dentro de la nueva política de fomento a las manufacturas, se dará impulso a las industrias medianas y pequeñas, donde la elevación de la productividad no está reñida con la generación de empleos. Como lo demuestra la experiencia de muchos países de distinto grado de desarrollo, existe una amplia gama de plantas en esa categoría que pueden resistir la competencia de empresas grandes y usar técnicas por lo general menos mecanizadas.

La pequeña y mediana industria evidentemente se adapta mejor a servir a mercados de dimensiones reducidas y facilita a menudo las exportaciones de rubros en que, el costo y la abundancia de la mano de obra, significan ventaja competitiva apreciable. Esas características las hacen especialmente apropiadas para los programas de descentralización regional, procesamiento de artículos de origen agropecuario y diversificación de ventas a los mercados foráneos. En todo caso, las acciones sugeridas no anteponen objetivos de empleo a otras consideraciones relevantes. La promoción de este segmento industrial será selectiva, es decir, tomará en cuenta las posibilidades de crecimiento y la viabilidad de las plantas para subsistir en un clima de competencia. En contraste, se limitará el apoyo a la inversión en instalaciones que no puedan coexistir con empresas de mayor tamaño, ni tengan perspectivas para mejorar adecuadamente sus niveles de eficiencia. Al respecto, distintas entidades del sector público vienen

/estudiando

estudiando el diseño y coordinación de programas activos de promoción que, lejos de limitarse a otorgar financiamiento preferencial a las iniciativas que surjan espontáneamente, estarán centrados en la combinación de una serie de medidas convergentes y complementarias que tiendan a subsanar las desventajas del pequeño empresario.

Problemas más serios plantea el impulso a industrias complejas, productoras principalmente de bienes intermedios de uso difundido y de capital. Aquí, debe admitirse, las consideraciones de eficiencia productiva tienen prelación sobre cualquier otro objetivo. Mientras en la sustitución de bienes de consumo, los costos elevados y la diversificación horizontal causan entorpecimientos significativos, en las ramas que nos ocupan pueden dar origen, además, a un fenómeno de ineficiencia encadenada con efectos altamente inconvenientes para el desarrollo del conjunto de la economía y desde luego para la capacidad de exportación.

En estos casos, se justifica usar la tecnología más apta, incluso de alta densidad de capital, siempre que la selección de las nuevas industrias contribuya significativamente a la complementación de la estructura de las manufacturas, al eslabonamiento de procesos o a la venta de productos en el exterior, en condiciones apropiadas de costos y precios.

En el último decenio, la sustitución de importaciones se ha venido concentrando en varios rubros de bienes intermedios (papel, productos químicos, derivados del petróleo, minerales no metálicos y hule) y con similar intensidad en la de artículos metal-mecánicos. (Véase el cuadro 7.) Dicho proceso explica en gran parte el dinamismo del sector manufacturero, como lo demuestra el hecho de que la participación de las ramas intermedias y las metal-mecánicas hubiese aumentado del 28 al 36 por ciento y del 9 al 15 por ciento del valor agregado industrial entre 1960 y 1972, respectivamente. (Véase el cuadro 8.) En contraste, el resto de las manufacturas apenas se expandió a un ritmo semejante al del ingreso global de la economía.

Los fenómenos descritos apuntan sin duda hacia el logro de una estructura industrial más equilibrada. Sin embargo, conviene notar que los avances en la elaboración de esos bienes estratégicos para el desarrollo se viene efectuando bajo condiciones análogas a las que sirvieron de base a la sustitución de los artículos de consumo. Salvo excepciones, se

Cuadro 7

MEXICO: PARTICIPACION DE LAS IMPORTACIONES EN EL CONSUMO
APARENTE DE MANUFACTURAS, AÑOS SELECCIONADOS

(Porcientos)

	1950-52	1967-69
<u>Total</u>	18.3	11.5
Bienes de consumo no duraderos	3.1	2.2
Bienes intermedios	27.8	11.9
Bienes de consumo duraderos y de capital	60.1	35.2

Fuente: CEPAL y Nacional Financiera, a base de cifras oficiales del Banco de México.

Cuadro 8

MEXICO: VALOR AGREGADO EN LAS MANUFACTURAS, POR DESTINO
ECONOMICO DE LOS BIENES PRODUCIDOS, AÑOS SELECCIONADOS a/

	1950	1960	1972
<u>Miles de millones de pesos de 1960</u>			
<u>Total</u>	<u>14.7</u>	<u>28.2</u>	<u>75.9</u>
Bienes de consumo no duraderos	11.1	17.6	37.1
Bienes intermedios	2.6	8.0	27.0
Bienes de consumo duraderos y de capital	1.0	2.6	11.8
<u>Porcientos</u>			
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Bienes de consumo no duraderos	70.2	62.4	48.9
Bienes intermedios	23.1	28.3	35.6
Bienes de consumo duraderos y de capital	6.6	9.3	15.5

Fuente: CEPAL, a base de cifras oficiales.

a/ Estimaciones.

/observan

observan costos elevados, duplicación de inversiones, selecciones inadecuadas de tamaños de planta y tecnologías, así como diversificación excesiva en la gama de productos elaborados, con descuido del aprovechamiento de las economías de integración y especialización de procesos. Corregir esas deficiencias, constituye uno de los aspectos centrales de la nueva política económica que se ha fijado criterios mucho más estrictos de selectividad, acordes con la etapa de desarrollo que se ha alcanzado.

Como ya se ha señalado, con frecuencia se da una clara desproporción entre el tamaño del mercado interno y los tamaños óptimos de planta determinados por la tecnología moderna en un número muy alto de bienes de capital e intermedios. Forzar su producción mediante barreras proteccionistas elevadas, si bien puede justificarse en algunos casos --y como medida transitoria--, resulta demasiado costoso y acaso contraproducente como expediente de carácter indiscriminado.

Ahora bien, promover exclusivamente la elaboración de aquellos bienes de producción cuya escala económica resulte congruente con las dimensiones de la demanda nacional bajo el estímulo de una protección moderada, a la larga implicaría perpetuar el rezago de esas ramas manufactureras. Es por esto que se ha establecido una estrecha liga entre las políticas de desarrollo industrial y las de exportaciones, en cuanto a través de estas últimas puede encontrarse el complemento necesario al mercado interno.

La estrategia esbozada tendría además el efecto de largo plazo de sentar las bases para romper varios círculos viciosos que obstaculizan la transformación de las relaciones económicas internacionales. Por un lado, producir, por ejemplo, bienes de capital exclusiva o casi exclusivamente para el mercado interno, con técnicas desarrolladas para demandas mayores y para una dotación diferente de recursos, en la práctica cancelaría los beneficios de posibles ventajas comparativas y, por consiguiente, poco contribuiría a mejorar la posición competitiva en la economía internacional. De otra parte, la venta de manufacturas tradicionales (textiles, vestuario,

alimentos, artesanías, etc.), aun cuando constituyen renglones que no conviene descuidar, implican la especialización en productos de industrias declinantes, de baja elasticidad ingreso de la demanda y donde resulta más acentuada la competencia tanto de países avanzados como de los que se encuentran en proceso de desarrollo.

Así pues, el desarrollo de las llamadas industrias básicas o estratégicas tendrá que ser suficientemente selectivo para no abarcar un frente demasiado amplio en función de los recursos y mercados disponibles; pero a la vez, debiera ser suficientemente profundo para transformar gradualmente las estructuras internas y las del comercio exterior del país. En cuanto a su contribución al empleo, pese al posible uso de técnicas de alta densidad de capital, conviene no perder de vista una serie de efectos indirectos de la mayor importancia. El eslabonamiento de los procesos industriales entre sí y con otras ramas de la actividad económica pueden aumentar varias veces el multiplicador de la ocupación. En aparatos productivos bien integrados, industrias como la petroquímica, química, siderúrgica, del papel y la metal-mecánica, suelen tener coeficientes ocupacionales indirectos que fluctúan entre cifras de 4 y 14 y que son desde luego muy superiores a las observadas en México.^{3/} De igual manera, la experiencia de los países avanzados y de algunos en desarrollo ha puesto de relieve que, a largo plazo, la expansión de la demanda de empleo se explica más por el crecimiento de industrias de alta elasticidad-ingreso de la demanda y donde se concentra el cambio tecnológico --a pesar de que frecuentemente suponen altas densidades de capital-- que por ramas industriales declinantes o de evolución más lenta. Por lo demás, aun cuando es frecuente encontrar inflexibilidad tecnológica en los procesos básicos de muchas industrias de bienes de capital e insumos difundidos, los procesos complementarios --transporte, almacenaje, empaque, terminados, maquila de partes, etc.-- son susceptibles de resolverse a través de métodos de alto contenido de mano de obra.

^{3/} Véase ILPES, Consideraciones sobre ocupación industrial, Santiago de Chile, 1969.

Las reflexiones previas ponen en evidencia que el concepto de eficiencia en el contexto de una economía en desarrollo es más amplio y no guarda correspondencia unívoca con el de productividad --medido a través del valor agregado por trabajador--, sobre todo cuando los aumentos en la misma se obtienen a través de la adopción de métodos mecanizados de producción. En sentido lato, puede también acrecentarse la eficiencia del sistema económico al absorber mano de obra previamente desocupada y subempleada o mejorar su capacitación; intensificar el uso de las instalaciones y bienes de capital; aumentar el multiplicador de ingresos por la vía de la integración de los procesos productivos; y atenuar estrangulamientos fundamentales o mejorar el grado de competencia en los mercados internos. Así pues, centrar la atención exclusivamente en expandir el producto por obrero ocupado bien puede resultar en menor empleo y tasas inferiores de crecimiento del conjunto de la economía, al hacerse a un lado la consideración de aspectos dinámicos y estructurales de mucha mayor significación.

ii) Tecnología e inversión extranjera. En general, los lineamientos del desarrollo nacional y, en particular, la nueva estrategia de industrialización, deben llenar entre otros requisitos el de impulsar políticas tecnológicas y de inversión extranjera que sean compatibles con los objetivos que postulan.

Difícilmente podría encauzarse la promoción de las manufacturas hacia el logro de propósitos de eficiencia y empleo, en ausencia de normas que garanticen la absorción o el desarrollo de tecnologías apropiadas. Asimismo, sería ilusorio esperar que el capital extranjero realice contribuciones sustanciales a la reorientación del proceso de desarrollo industrial, de no contarse con mecanismos que lo encaucen en las direcciones precisas que se requieren y en términos de asegurar una participación razonable al empresario nacional.

A nadie escapa que México necesita del concurso de la tecnología y las inversiones foráneas para modernizar la economía y complementar los esfuerzos internos. Como tampoco que todavía se está lejos de poder

/satisfacer

satisfacer las necesidades en esos campos sobre la base de los recursos y capacidades disponibles en el país. Pero no es menos evidente la necesidad de diseñar y poner en práctica políticas que, en sentido positivo, eleven los aportes de dichos mecanismos internacionales de transferencia y, en otro aspecto, restrinjan los efectos inconvenientes de su incorporación indiscriminada al proceso de desarrollo del país. Estas repercusiones desfavorables son bien conocidas como para ameritar examinarlas nuevamente en detalle. Baste señalar que el capital extranjero viene adquiriendo un peso desproporcionado en el control de las industrias básicas de mayor dinamismo^{4/} y al propio tiempo tiende a adquirir una proporción creciente de las plantas establecidas --elevando así el grado de oligopolización del mercado--, así como a recurrir cada vez más a fuentes financieras internas para cubrir las necesidades de sus programas de inversión. De otra parte, pese a beneficiarse con los estímulos a la protección --que como ya fue anotado se diseñaron para alentar a industrias nacionales incipientes--, realizan pocos esfuerzos para adaptar las tecnologías de las casas matrices a la proporción interna de factores, al tamaño del mercado y a la disponibilidad de insumos físicos nacionales. De aquí resultan formas de dependencia que aparte de crear inflexibilidades innecesarias en la estructura de las importaciones de bienes de capital e insumos, resultan excesivamente onerosas en términos de costos privados y sociales. Debe recordarse que los contratos de adquisición de tecnología y asistencia técnica suelen contener cláusulas restrictivas que no sólo

^{4/} Ya en 1965, según datos de la Secretaría de Industria y Comercio, las empresas con participación extranjera en las ramas de productos intermedios y de capital representaban alrededor del 46 y el 50 por ciento de los valores brutos de la producción, reduciéndose esas cifras al 24 y 29 por ciento de tomarse exclusivamente las empresas con capital foráneo superior al 50 por ciento.

significan menores ingresos para el usuario, sino también crean nuevas ataduras y limitaciones al cumplimiento de los objetivos del desarrollo.^{5/} Por último, la empresa extranjera, junto con los medios de comunicación de masas, se ha convertido en factor de propagación de hábitos de consumo propios de las sociedades más desarrolladas, pero que, en el contexto de los países atrasados, significan disminución del ahorro y uso dispendioso de recursos escasos.

Hasta fines de la década anterior, la política de inversión extranjera y de tecnología tuvo un carácter predominantemente pasivo, limitándose en la práctica a reservar algunas actividades al control exclusivo o semi-exclusivo del estado o de nacionales, a vigilar el costo en divisas de las transferencias tecnológicas y a otorgar algún respaldo financiero a centros educativos y de investigación. Salvo intentos aislados, no se implantaron criterios para regular las corrientes externas de capital y tecnología en función de sus repercusiones sobre el desarrollo industrial de largo plazo, y tampoco pudo corregirse --con excepción de avances parciales-- la debilidad crónica de las instituciones dedicadas a la investigación, desarrollo y adaptación de tecnologías.

Hasta cierto punto esos hechos resultaban corolario obligado de las reglas de juego determinadas por el modelo proteccionista de la política económica y por la conjugación, en dicho contexto, de los puntos de vista y posibilidades reales de diversos grupos empresariales. Sobre el particular debe insistirse en que la combinación de los sistemas arancelarios y de controles cuantitativos de un lado y, de otro, los liberales incentivos a la inversión e importación de bienes de capital, aseguraron márgenes elevados de utilidad a los empresarios, casi enteramente independientes de la calidad y de los costos de la tecnología importada. A ello se añade la limitada capacidad de la gran mayoría de las empresas nacionales para investigar sus propios problemas tecnológicos, la falta de acceso a la información y las frecuentes ataduras en el otorgamiento de créditos

^{5/} Las restricciones más frecuentes se refieren a: 1) obligación de comprar en fuentes determinadas los bienes de capital, materias primas y otras tecnologías; 2) prohibición o control de la exportación de los productos elaborados con la nueva tecnología; 3) prohibición al uso de técnicas competitivas; 4) reservar al proveedor de la tecnología el derecho de estipular los precios de venta, y 5) obligación al comprador de ceder cualquier mejora tecnológica que pueda introducir.

internacionales y de proveedores. Se han conformado así actitudes poco propicias a generar un proceso sano de absorción y adaptación tecnológica que apenas comienzan a modificarse en fechas recientes. En una encuesta de la OECD, apenas el 7 por ciento de los altos funcionarios privados entrevistados consideraron a la investigación tecnológica como factor importante en el desarrollo nacional y de las empresas.^{6/} Esa misma encuesta reveló que un buen número de empresas nacionales (incluso de tamaño grande) no llevan a cabo investigación aplicada por el largo período de maduración de los resultados, la lenta o dudosa recuperación de los gastos y la falta de alicientes gubernamentales.

Aun cuando por otras causas las empresas extranjeras tampoco se han distinguido por realizar esfuerzos de desarrollo y adaptación de tecnologías a las condiciones locales, en general procuran aplicar los métodos de producción desarrollados por las casas matrices, por estar ya probadas y realizadas las erogaciones correspondientes y por definir sus estrategias tecnológicas y de producción, no en función de los requerimientos específicos de un país, sino del conjunto del sistema más amplio al que pertenecen. Por supuesto, la falta de regulaciones y el hecho de gozar de los privilegios de la protección les ha hecho imperativo seguir políticas distintas.

En definitiva, hay fundamentos más que suficientes para considerar necesario regular las corrientes de inversión y transferencia de tecnología y buscar deliberadamente su adaptación a las metas generales y específicas del desarrollo, particularmente del relativo al sector industrial. Los cambios que en este terreno vienen incorporándose a las legislaciones de un gran número de países en proceso de desarrollo, son claramente ilustrativos de la exigencia de usar nuevos instrumentos y enfoques para compensar tendencias y transformaciones generadas en los núcleos rectores de la economía internacional.

^{6/} Véanse, Derossi, Flavia, The Mexican Entrepreneur, OECD, Development Center, Paris, 1970, y NAFINSA-CEPAL, La política industrial en el desarrollo económico de México, México, 1971.

/Sin embargo,

Sin embargo, no bastaría con poner en práctica medidas pasivas de regulación, cuyas repercusiones podrían resultar en meras trabas a la transmisión de recursos y conocimientos tecnológicos. Simultáneamente es indispensable --como se prevé en la Estrategia de Desarrollo Compartido-- implantar una política activa de fomento en incentivos que lo mismo sirva para dar a las empresas privadas los estímulos pecuniarios y los servicios de información y asesoría en qué basar sus decisiones tecnológicas, que para hacer de las consideraciones de eficiencia y empleo parámetros obligados en el cálculo económico empresarial. No es menos importante impulsar en escala ampliada programas específicos de tecnología e investigación y fortalecer, así como coordinar, los trabajos de las instituciones científicas y tecnológicas, inclusive a través del apoyo estatal directo.

Por su parte, el tratamiento a la inversión extranjera se sujetará a un régimen de incentivos y controles que tienda a incrementar su contribución al cumplimiento de metas sectoriales y regionales de producción, exportaciones y empleo. Al propio tiempo se procurará asociarla al capital nacional con el doble propósito de asegurar una participación equitativa al empresario doméstico y de facilitar la formación de cuadros técnicos, administrativos y directivos del país. También habrá campos de actividad que por razones económicas o sociales se reservan al dominio exclusivo del estado, a nacionales o a sociedades mexicanas.^{7/} Se trata, en resumen, de configurar un sistema flexible de colaboración y provecho mutuo en que la mayor capacidad financiera, técnica y administrativa de las empresas extranjeras, en particular de las transnacionales, en vez de estar orientada en forma predominante o unilateral a beneficiarse del mercado interno, sea puesta en medida razonable al servicio de los intereses del país.

^{7/} Véase, la Ley para promover la inversión mexicana y regular la extranjera, publicada en el Diario Oficial del 9 de marzo de 1973.

En la medida en que se avance en la formación de los sistemas de planificación industrial y se vigore la organización institucional, habrá mejores condiciones para implantar una política de inversión extranjera y tecnología que descansa cada vez menos en mecanismos de control y lo haga en grado mayor en el diagnóstico preciso de necesidades y en la previsión de problemas. Por ejemplo, si junto a la identificación de una lista de industrias estratégicas --que fuese prioritario impulsar-- y de los estudios económicos básicos y de ingeniería, se contase con el compromiso firme de los sectores público y privado de promoverlas, la inserción de la inversión y de la tecnología foráneas desempeñarían un papel verdaderamente complementario, sin dar lugar a la aparición de fricciones o dificultades. Caso muy distinto se presenta cuando las iniciativas surgen de las propias empresas extranjeras por cuanto la conciliación con los intereses nacionales tiene que hacerse a posteriori y cuando ya se han realizado gastos y adoptado decisiones fundamentales.

3. Los instrumentos de la política industrial

Examinados los objetivos de la estrategia de desarrollo industrial, debe hacerse referencia a los cambios que supone su cumplimiento en términos del manejo de la política gubernamental. Es claro que abordar un tema tan complejo y detallado rebasa los alcances de este trabajo y, en rigor, requeriría haber terminado la elaboración de los programas por rama de actividad, así como haberlos compatibilizado entre sí y con respecto al resto de los aspectos del Plan de Desarrollo. En atención a ello, el análisis que sigue se limita a caracterizar el nuevo estilo de la política instrumental y la índole de las medidas que habría necesidad de implantar --o que se están adoptando-- y las modificaciones más relevantes a los mecanismos de fomento en vigor.

a) Promoción industrial indirecta

Los instrumentos de acción indirecta tienen el papel de crear sistemas de estímulos y desestímulos que, utilizando principalmente el sistema de precios como mecanismo de asignación de recursos, orienten las decisiones del empresario privado y le hagan redituable sumarse al esfuerzo nacional que se viene impulsando en torno a las metas de exportación, empleo, desarrollo regional equilibrado y eficiencia productiva.

Entre los instrumentos que habría necesidad de coordinar y ajustar destacan los aranceles, restricciones cuantitativas a la importación, los incentivos fiscales, los precios y subsidios a la venta de bienes y servicios de origen público, la política de salarios y los sistemas de asignación del crédito.

La tarifa arancelaria y las licencias a la importación se sujetarán a modificaciones que tiendan a eliminar los inconvenientes de la protección excesiva sobre la eficiencia y competitividad industriales, favorecer la sustitución selectiva de bienes de producción, desalentar la adquisición innecesaria de bienes de consumo suntuario y de capital, y hacer más ágiles y expeditos los trámites administrativos.

/En ese

En ese sentido se estudia la posibilidad de rectificar los niveles exagerados de la tarifa con que se ampara una amplia gama de productos para evitar que la protección se convierta de aliciente transitorio a la inversión en factor permanente de rezago de la productividad. La aplicación de reducciones escalonadas en los aranceles de industrias consolidadas, en combinación con la fijación de diferenciales de precios menores entre los productos nacionales y los del exterior al otorgar los permisos de importación, constituirían un poderoso estímulo al mejoramiento de los sistemas de trabajo y eficiencia de las empresas. En cambio, parece aconsejable elevar ligeramente la tarifa que grava las compras de bienes de capital --o garantizar el otorgamiento de ese beneficio-- hasta un nivel del orden del 25 o 30 por ciento por encima de las cotizaciones internacionales, con el propósito de estimular la instalación de industrias básicas previamente seleccionadas.

Con el mismo propósito se precisaría revisar las normas de operación de las Reglas 8 y 14 de la Tarifa del Impuesto General de la Importación que, además de no incorporar criterios económicos de elegibilidad, inhiben la producción de equipos de capital y estimulan el uso innecesario de técnicas de baja densidad de trabajo.

Los elementos de selectividad que pudieran estar ausentes en los instrumentos generales descritos, se incorporarían a los sistemas de incentivos y promoción. La reformulación de la Ley de Fomento Industrial --actualmente en estudio-- al modernizar la legislación y refundir con mayor grado de coordinación y congruencia múltiples disposiciones aisladas, se convertiría en un instrumento de primera importancia para encauzar la inversión empresarial en torno a los lineamientos de la estrategia del desarrollo. En particular se contempla dar prelación a los estímulos a la exportación de manufacturas, la pequeña y mediana industria, la especialización en algunas industrias básicas y la instalación de plantas en el interior de la República. Como capítulo especial, conjuntamente a modificaciones en la legislación laboral, conviene otorgar privilegios y estímulos a las empresas que decidan participar en programas dirigidos a elevar el número de turnos de trabajo y, en general, a utilizar más plenamente la capacidad instalada.

/Mucho se

Mucho se ha venido avanzando en cuanto a suplir las disposiciones anacrónicas de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias y en crear mecanismos paralelos de apoyo. En materia de exportaciones, el sistema de devolución de impuestos indirectos y de "draw-back", junto a la ampliación del régimen especial a las maquiladoras y los incentivos a la formación de consorcios de comercio exterior, explican en gran medida el notable aumento de las colocaciones de manufacturas en los mercados internacionales de los últimos años. No obstante, todavía pueden perfeccionarse los mecanismos establecidos en el sentido de fijar normas más liberales que hagan automático el otorgamiento de los incentivos, amplíen su cobertura y eleven las exoneraciones a niveles equivalentes a los de otros países competidores.

También se han establecido regímenes preferenciales al desarrollo regional y a la pequeña y mediana industria, principalmente a través de los estímulos contenidos en el decreto sobre descentralización industrial del 20 de julio de 1972, donde se establecen exoneraciones fiscales importantes de impuestos indirectos, a la importación y sobre la renta. Posteriormente podrán introducirse afinamientos en cuanto a mejorar los criterios de elegibilidad (sobre todo para dar prelación a la formulación de complejos industriales, agro-industriales y minero-metalúrgicos, y alentar a industrias de tamaño medio o pequeño) y los relacionados con la regionalización del país.

En torno a las cuestiones planteadas en el párrafo precedente, está en consideración la modificación de los mecanismos de subsidio y tarifas de los servicios e insumos elaborados por el sector público, con el propósito de equiparar gradualmente los factores de atracción de los grandes centros urbanos con localizaciones alternas en otras zonas de desarrollo y mejorar la posición financiera del sector gubernamental.

La política financiera para la industrialización ha experimentado cambios sustanciales que habrán de mejorarse progresivamente para articularlos mejor al resto de los instrumentos de fomento. En especial, se buscará aplicar los sistemas de encaje y asignación del crédito siguiendo los criterios preferenciales y selectivos que marquen los programas de desarrollo. Entre los progresos recientes se cuenta la creación o

/modificación

modificación de las reglas de operación de esquemas crediticios especializados, como el Fondo Nacional de Estudios de Preinversión, el Fondo Nacional de Fomento Industrial, el Fondo de Equipamiento Industrial, el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña y el Fondo para el Fomento de Exportaciones de Productos Manufacturados, entre otros. Se dispone, por tanto, de una base organizativa que si bien no cubre todos los aspectos del financiamiento y plantea problemas de coordinación, ya contribuye positivamente a los programas antes esbozados.

El nivel y la evolución de los salarios incuestionablemente tiene influencia importante en las decisiones empresariales de inversión y selección de tecnologías. Haciendo a un lado reajustes relacionados con fenómenos inflacionarios o con la solución de disparidades distributivas inconvenientes, la política de salarios perseguirá, en principio, elevar las remuneraciones dentro de los márgenes que establezca el incremento del valor agregado por hombre, medido en términos reales. Con ello se persigue suprimir posibles presiones inflacionarias, frenar el desplazamiento de la mano de obra por métodos mecanizados y sostener alicientes razonables a la inversión privada. De manera similar, se procurará evitar recargos o gravámenes sobre la nómina, e incluso sustituir algunos de los existentes por esquemas diferentes de financiamiento del sector público.

b) Promoción industrial directa

En los países en desarrollo, la instrumentación de una vigorosa política de fomento industrial no puede descansar exclusivamente en el uso de medidas generales y de carácter indirecto. Más aún, en el caso de México, hay necesidad de superar rezagos estructurales e imperfecciones del mercado, alterar la dirección del crecimiento de las manufacturas e impulsar segmentos de las mismas que se encuentran en situación de desventaja o que no tienen capacidad propia suficiente para consolidarse y expandirse normalmente. Corregir o compensar dicha constelación de circunstancias, hace insoslayable la intervención estatal directa en términos de impulsar una gran variedad de programas y medidas. Entre ellos figura el perfeccionamiento de los mecanismos de planificación, la preparación de proyectos y de estudios

/para precisar

para precisar iniciativas específicas e interesar la participación activa del sector privado, la inversión en infraestructura y servicios básicos, el aporte de fondos para la constitución de empresas mixtas y gubernamentales, la prestación de servicios complementarios de asistencia técnica, la formación y capacitación de personal, la regulación de las corrientes de capital extranjero y la promoción de programas de absorción, adaptación y desarrollo tecnológico.

Por supuesto, se trata de actividades que estarían guiadas por los mismos propósitos que orientan el manejo de los instrumentos de acción indirecta. Pero tendrían además la tarea de suplir aspectos que no cubren estos últimos y la de propiciar transformaciones en la producción y en otras variables que difícilmente tendrían lugar de manera espontánea o exigirían períodos demasiado prolongados para gestarse.

Ante la dificultad de tratar aquí temas tan variados y complejos que, por lo demás, están siendo objeto de estudios especializados y de análisis en los grupos de planificación, sólo se hará referencia a algunos campos particularmente relevantes al proceso de industrialización.

i) Promoción del desarrollo regional y de la pequeña y mediana industria. No es fácil superar las desventajas de capital, capacidad técnica, acceso a los mercados de productos y del crédito, y dotación de infraestructura en que suele encontrarse el empresario de las industrias medianas y pequeñas --sobre todo de las ubicadas o susceptibles de instalarse fuera de los centros de aglomeración-- para competir y expandir sus actividades. Tampoco lo es, modificar deliberadamente el proceso dinámico de localización de las manufacturas porque a ello se oponen poderosos factores de inercia. Las distorsiones en el sistema de precios han creado economías externas artificiales que favorecen a la inversión en los centros de consumo, a lo cual se suman efectos colaterales del propio proceso de concentración que determinan una distribución desigual de las facilidades de transportes, infraestructura y de las disponibilidades de mano de obra calificada. Igualmente influye la presencia de intereses contrapuestos y de estructuras administrativas exageradamente centralizadas.

/No obstante

No obstante lo anterior, en los hechos la industria mediana y pequeña ha venido avanzando y consolidándose en diversas producciones y localizaciones, pese a que en muchos casos se ha visto forzada a ceder el paso a organizaciones de mayor tamaño. Y otro tanto se observa con respecto al desarrollo regional. Es cierto que la concentración de las actividades manufactureras siguen acentuándose, pero no lo es menos que se han formado ejes de desaglomeración importantes^{8/} a la vez que han surgido nuevos polos de crecimiento sustentados en ventajas comparativas y en el aumento de las deseconomías de aglomeración o insuficiencia de abastecimientos estratégicos (agua, por ejemplo) de centros como la zona metropolitana de la ciudad de México y Monterrey.

Hay, pues, posibilidades de actuar sobre los procesos en marcha para mecanizarlos y orientarlos en forma de elevar al máximo su potencial dinámico, superar obstáculos y acrecentar su contribución a los objetivos de la Estrategia de Desarrollo Compartido.

En lo que toca a la pequeña y mediana industria, la política de promoción directa se enfoca a suplir las deficiencias anotadas y a establecer prioridades en función de la selección de producciones y localizaciones. No bastaría, por tanto, dar facilidades a las iniciativas que surjan del sector empresarial, habrá también necesidad de complementarlas a través de programas estatales.

^{8/} Cabe señalar, a título ilustrativo, la formación ya bastante avanzada de un eje central formado por núcleos de distinta importancia que abarca Guadalajara, el Bajío, la capital de la República y se extiende hasta Veracruz y Coahuila. El sistema regiomontano ha venido extendiendo sus vinculaciones hacia Tampico-Ciudad Madero-Poza Rica y se perfilan también posibilidades de extenderlo hacia Torreón, Gómez Palacio y Durango. Entre ambos ejes, se han establecido puntos de contacto como son San Luis Potosí, Saltillo y Tampico. En la costa del Golfo han surgido centros industriales con algún grado de eslabonamiento que se asocian principalmente a la industrialización de los recursos petrolíferos; y en la zona fronteriza el espectacular crecimiento de las maquiladoras ofrece perspectivas bastante significativas.

El primer paso consiste en identificar industrias cuya producción se adapte bien a instalaciones relativamente pequeñas y que tengan posibilidad de consolidarse y competir o vincularse con establecimientos mayores. En tal sentido, se emprenderán investigaciones en escala ampliada para llegar a la formulación de perfiles industriales en los que, junto a la selección de actividades, se efectuará un escrutinio preliminar de alternativas de localización. En una segunda etapa, se planean campañas de difusión dirigidas a atraer el interés de empresarios potenciales, a la vez que se avanzaría en el enriquecimiento del inventario de estudios de preinversión, factibilidad y financiamiento, incluyendo, de ser necesario, el establecimiento de plantas piloto.

Una vez decididos los proyectos de inversión, se prevé establecer servicios más completos de asistencia técnica y administrativa, de información e investigación que, complementados con otras medidas, coadyuven a la generación de economías externas y de escala que el pequeño empresario no puede obtener por sí mismo. La asistencia técnica cubriría desde la selección de maquinaria, materias primas y diseño de la planta, hasta problemas relacionados con la instalación, operación y mantenimiento de equipos. Por su parte, la asesoría administrativa abarcará áreas como las de la organización interna, ventas y financiamiento. También habrá que prestarles el concurso de investigaciones tecnológicas sobre adaptación y mejoramiento de procesos, equipos, productos y diseños.

Otro componente de la política que se esboza (al cual ya se ha aludido) consiste en facilitar el acceso al financiamiento con líneas de crédito más amplias y en condiciones preferenciales de plazos y tasas de interés, incluyendo la participación estatal en la formación del capital social de las empresas. Ya están en funcionamiento varios esquemas de promoción financiera que comienzan a ligarse con programas de asistencia técnica directa. Al respecto deben señalarse nuevamente los trabajos que vienen realizando el Fondo Nacional de Fomento Industrial, el de Garantía y Fomento de la Pequeña y Mediana Industria y los relacionados con estudios de preinversión.

/En íntima

En íntima relación a las medidas propuestas, estaría el apoyo gubernamental dirigido a solucionar los problemas de abastecimiento de insumos y comercialización de los productos de las industrias pequeñas o medianas. Aquí convendría estimular la creación de consorcios de compra-venta y establecer algunas preferencias dentro de los mecanismos de distribución y adquisiciones del sector público.

La creación de parques industriales constituye un elemento adicional de la política de fomento en cuanto sirve de nexo a los programas de descentralización y desarrollo del segmento industrial menos favorecido. Por este medio, las pequeñas y medianas manufacturas tendrían la garantía de disponer de facilidades de infraestructura y servicios comunes de reparación y mantenimiento de maquinaria, entrenamiento de mano de obra, transporte, almacenamiento y ventas. La organización del Fideicomiso para Estudios y Fomento de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales --que ya ha preparado los trabajos para crear más de cincuenta centros manufactureros en el interior del país-- en coordinación con las instituciones financieras especializadas y las actividades de organismos como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Centro Nacional de Productividad y el Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial, estarán en capacidad de dar impulso decisivo a los programas que se vienen aludiendo.

La selección cuidadosa y selectiva de la localización de parques industriales y la inversión programada o ya efectuada en conjuntos industriales de significación, constituirían el sustento a nuevos polos de desarrollo en torno a los cuales se impulsará el establecimiento de empresas interrelacionadas de distinto tamaño e integradas en lo posible al aprovechamiento de recursos naturales y materias primas de origen agrícola. Tales efectos podrán irradiar de núcleos ya creados o en formación, entre los que pueden destacarse los complejos petroquímicos y metal-mecánicos de Veracruz, y del Istmo de Tehuantepec, y los que están por completarse en el estado de Tamaulipas; los proyectos forestales de Durango, Chihuahua y Guerrero; los minero-metalúrgicos de las Truchas, Peña Colorada y la Caridad; los centros metal-mecánicos de Ciudad Sahagún y Querétaro, y la aglomeración de plantas maquiladoras en la frontera norte. En casi todos los casos examinados,

/el factor

el factor primario de aglomeración ha estado constituido por la inversión masiva en una actividad central, acompañada por gastos complementarios en infraestructura, alrededor de los cuales surgen con distinta intensidad actividades colaterales que se benefician de economías externas y de una demanda asegurada en buena proporción. En ambos aspectos (inversión inicial e infraestructura) o por lo menos en uno de ellos, ha desempeñado un papel estratégico la canalización de fondos públicos, aun cuando no siempre se han acompañado de una labor paralela de promoción de empresas conexas y colaterales. De cualquier manera, se trata de enfoques de política que conservan plena validez para elevar al máximo el impacto de los gastos estatales de capital en el desarrollo industrial y regional.

Una línea distinta de acción, la ofrece la promoción de manufacturas de dimensión regional e incluso nacional que sirvan para completar eslabonamientos en las economías de cada región, como también el fortalecimiento y difusión de las agro-industrias. Hay aquí un vasto campo de acción que comenzará a atacarse sistemáticamente desde la elaboración de las investigaciones básicas hasta el diseño de proyectos y la asistencia técnica y financiera. Hasta cierto punto, las posibilidades anotadas han comenzado a explorarse a través de los planes estatales y regionales, la labor de las comisiones hidráulicas e intersecretariales, y la organización de reuniones de programación entre empresarios privados y funcionarios del Gobierno Federal y de los Estados.

Importancia análoga se atribuye a crear condiciones favorables para intensificar el desarrollo de centros productivos en las costas y en las fajas fronterizas, en que se conjugaría la promoción de manufacturas exportables con el de las industrias naval y pesquera, en el primer caso, y con estímulos a las plantas maquiladoras, en el segundo. Siguiendo esos criterios se han organizado los programas de desarrollo fronterizo, la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos y diversos esquemas de fomento de exportaciones a cargo del Instituto Mexicano de Comercio Exterior y del Banco Nacional de Comercio Exterior, sin contar los ya anotados con anterioridad. Resta, sin embargo, investigar más a fondo posibilidades

/nuevas de

nuevas de colocación de productos manufacturados, seleccionar las localizaciones más idóneas y promover la realización de las inversiones correspondientes en el sector privado.

Por último, las obras de infraestructura se diseñarán con el criterio de apoyar a la inversión industrial y con el de facilitar la formación o vigorización de los nuevos polos de desarrollo. La construcción de caminos, sistemas eléctricos, ductos, dotación de agua potable y facilidades habitacionales, se sujetarán a normas de asignación que estén en armonía con la política de localización industrial. Para facilitar el financiamiento de los gastos presupuestarios correspondientes y eliminar las ventajas artificiales que genera --como se dijo-- los elevados subsidios otorgados a través de las tarifas de los servicios públicos a los principales centros de aglomeración, se pretende ajustar gradualmente ese sistema de precios hasta que refleje con propiedad los costos reales involucrados.

ii) Promoción de industrias básicas. El análisis de la estructura industrial de México revela (conviene insistir) rezagos importantes de ramas estratégicas al desarrollo y serias diferencias en la integración vertical de los procesos manufacturados. Uno de los desequilibrios más notables se da en la industria metal-mecánica, es decir, en la elaboración de la mayoría de los equipos de capital, como lo demuestra la circunstancia de que apenas aporta el 15 por ciento del valor agregado por las manufacturas, participación inferior a la de varios países latinoamericanos y menor a la mitad de la ponderación normal en economías desarrolladas. (Véase de nuevo el cuadro 8).

Igual fenómeno se presenta en algunas ramas básicas elaboradoras de bienes intermedios. Por ejemplo, en la industria química, la fabricación de productos petroquímicos, químicos básicos, fertilizantes y fibras sintéticas sólo contribuyen con el 50 por ciento del producto, correspondiendo el resto a bienes de consumo de importancia más bien secundaria (jabones, detergentes, productos farmacéuticos, artículos de tocador, etc). La debilidad de los eslabonamientos se pone de manifiesto en los bajos coeficientes de insumo-producto, como también en los altos porcentajes de importación de insumos y de bienes de capital de la mayoría de las ramas especializadas en bienes de producción.

/Difícilmente

maduración y la falta de información técnica y de mercados que están asociados a la inversión en industrias básicas. Por un lado, el sector público ha experimentado restricciones derivadas de los estrangulamientos financieros, el aumento de sus responsabilidades en otros campos de la política económica y social; y la falta de mecanismos de planificación que logren la fijación de prioridades más estrictas en la asignación de los gastos.

Tales circunstancias han empezado a corregirse mediante el respaldo decidido que se viene dando a la formulación de planes de desarrollo vinculados estrechamente al ejercicio presupuestal y los esfuerzos colaterales para reducir los costos de las empresas estatales y suprimir erogaciones superfluas o de significación secundaria. En todo caso, se considera imprescindible instrumentar programas estatales de promoción e inversión en que se busque la participación activa de los grupos empresariales privados. Como primer paso, se prevé acelerar la ejecución de proyectos ya estudiados o en proceso de llevarse a la práctica que ha venido impulsando el sector público y dar apoyo a los que han surgido como iniciativa de inversionistas nacionales.

En segundo lugar, se procederá a seleccionar cuidadosamente nuevos proyectos que se ajusten a los criterios de la estrategia del desarrollo, complementando los estudios con investigaciones preliminares sobre inversión, costos, procesos tecnológicos, localización, mercados y abastecimientos. Se dispone de trabajos realizados por Nacional Financiera, la Secretaría de Industria y Comercio y muchas otras dependencias públicas y privadas,^{10/} incluyendo los Programas de Fabricación que han permitido recoger experiencias e información valiosas sobre el particular. A partir de esas tareas, se asignarían responsabilidades específicas a las dependencias involucradas para continuar desarrollando los proyectos o se iniciaría la búsqueda de inversionistas potenciales ofreciendo esquemas flexibles de financiamiento --que podrían incluir el compromiso de realizar aportes estatales a la constitución del capital social y líneas preferenciales de crédito--, y asistencia técnica directa o compensaciones si se contratase con terceros,

^{10/} Hay estudios con diferentes grados de profundidad que cubren total o parcialmente a la industria metal-mecánica, química y petroquímica, fertilizantes, pulpa y papel, materiales de construcción, siderurgia y productos metálicos básicos, y equipo de transportes.

Diffícilmente podría exagerarse la importancia de solucionar esas fallas estructurales de las que depende en gran medida el ritmo de desarrollo del propio sector industrial y de la economía, la posibilidad de atenuar los desequilibrios de pagos y de incrementar la capacidad de absorción indirecta de empleos. De aquí la exigencia de emprender el máximo esfuerzo dentro de las actividades de promoción estatal con el fin de completar los encadenamientos intersectoriales e intrasectoriales --siempre que se reúnan condiciones apropiadas de eficiencia-- e impulsar actividades industriales complejas en que el país pueda especializarse para el abastecimiento de los mercados internos e internacionales, sin perjuicio de que puedan servir para crear nuevos polos regionales de desarrollo. Mención especial merece la solución de los estrangulamientos de la oferta que está ocasionando el retraso de algunos programas, complicados con dificultades internacionales, como son los casos de ciertos productos metálicos y siderúrgicos, cemento y sobre todo combustibles y energéticos.^{9/}

Hay, en consecuencia, una gran latitud para que las dependencias y organismos gubernamentales lleven a efecto una amplia labor de programación directa. En efecto, haciendo a un lado las imperfecciones de mercado y los efectos del sistema proteccionista --que en buena medida tenderán a corregir las medidas aludidas en el apartado anterior--, los empresarios nacionales suelen tropezar con los obstáculos que imponen la complejidad técnica, los altos requerimientos de capital y períodos prolongados de

^{9/} La Comisión Nacional de Energéticos, conjuntamente con PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad, han puesto en práctica medidas de emergencia y programas acelerados para superar rezagos en la realización de inversiones. La holgura financiera que traerá consigo el reajuste de tarifas, facilitará avanzar en los siguientes aspectos: a) equilibrar las inversiones en exploración, explotación y procesamiento de los hidrocarburos; b) atender a corto y mediano plazo una gran proporción de los requerimientos adicionales de combustibles derivados de la instalación de 2 830 MW en plantas térmicas y de exigencias de otros sectores de la actividad económica; c) reducir a más largo término la excesiva dependencia de la generación de energía eléctrica de plantas termoeléctricas, mediante proyectos en instalaciones hidroeléctricas, geotérmicas y nucleares, y d) realizar inversiones y mejoras para evitar pérdidas de transmisión de la energía eléctrica y aprovechar más de 4 000 millones de metros cúbicos de gas que actualmente se queman.

en las distintas fases de estudio, ejecución y operación de los propios proyectos. También cabría ofrecer servicios complementarios de información, investigación tecnológica, comercialización y sufragar erogaciones relacionadas con la construcción de obras de infraestructura.

Descontando los proyectos que corresponde realizar al Estado, en la situación de que los esquemas de promoción no tuvieran la acogida esperada de los grupos privados, habría que utilizar fondos gubernamentales para poner en práctica un conjunto mínimo de industrias estratégicas o resolver puntos de obstrucción de la oferta que comienzan a afectar desfavorablemente a muchas actividades productivas. En definitiva, lo importante no es la propiedad privada o estatal de muchas de las nuevas empresas, sino asegurar que los proyectos vitales se ejecuten y se acomoden a las prioridades de su estrategia de industrialización.

iii) Los programas tecnológicos. No puede afirmarse que México disponga ya de los cuadros de personal científico y técnico ni de una organización institucional completa para emprender la aplicación de una política autónoma de ciencia y tecnología que abarque un número considerable de campos de investigación aplicada. La creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología sienta las bases para ampliar y vincular orgánicamente los esfuerzos aislados que se venían realizando con anterioridad para la solución de algunos problemas del desarrollo y la industrialización.

Por otro lado, la expedición de la Ley sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas, junto con otras disposiciones fiscales, establece requisitos mínimos de control que tenderán a reducir los costos de la tecnología importada, eliminar cláusulas restrictivas en los contratos y mejorar los sistemas de recopilación de datos sobre la materia. De la misma manera, se viene procurando mejorar los métodos de fijación y control de normas de calidad industrial y se ha avanzado considerablemente en la integración de servicios de información sobre los aspectos económicos, financieros y contractuales de las modalidades de las transferencias de tecnología que realizan los países industrializados y sobre procesos tecnológicos alternativos. El

/siguiente

siguiente paso habrá de consistir en la organización de sistemas permanentes de asistencia técnica a los empresarios nacionales, antes y durante la celebración de convenios para adquirir tecnología importada, que podrían extenderse hasta la preparación de licitaciones internacionales cuando se tratase de proyectos de suficiente envergadura.

En un plano distinto, se está estudiando la posibilidad de elevar aún más la tasa de crecimiento de las asignaciones públicas a los diversos organismos tecnológicos y centros de investigación, así como subsidiar y otorgar incentivos pecuniarios a los trabajos que realice directa o indirectamente la empresa privada.

De particular significación para la industria, será el diseño de programas encaminados a investigar problemas tecnológicos específicos de ramas o proyectos prioritarios, sea para mejorar procesos de plantas establecidas o para buscar soluciones óptimas a los nuevos establecimientos. Análoga importancia puede atribuirse a la adaptación de las tecnologías dirigidas a elevar la absorción del empleo y reducir el grado de mecanización, sin perjuicio de la eficiencia productiva.