

# Promoción de las exportaciones manufactureras de México, 1970-1986

Rafael Jiménez Ramos\*

**E**n este artículo se analizan los principales mecanismos de promoción de las exportaciones existentes en el período 1970-1986 que incidieron en el comportamiento de las ventas de manufacturas al exterior.

En el trabajo se describe la trayectoria de las exportaciones de 49 ramas de la industria manufacturera en el período 1970-1985, destacando los cambios ocurridos en su composición; se evalúan los principales instrumentos cuantificables que han servido de es-

tímulo, así como las políticas que los contrarrestaron en alguna etapa del período comprendido, y finalmente, se proponen criterios selectivos de promoción como complemento a los puestos en marcha.

## Estrategias de apoyo a las exportaciones manufactureras

**E**n el período 1970-1986 se perciben con claridad dos estrategias diferentes de fomento a las exportaciones: la primera, de 1970 a 1982, y la segunda a partir de 1983. El estímulo fiscal denominado Certificado de Devolución de Impuestos Indirectos y el General de Importación "Cedi", y el subsidio financiero implícito concedido por el Fomex son los más representativos del primer período. Éstos, lejos de constituir una práctica desleal frente a los competidores externos, tuvieron el objetivo de compensar o ser-

\* Asesor del Subsecretario de Comercio Exterior de la Secofi. Este trabajo refleja el punto de vista estrictamente personal del autor, quien agradece especialmente los comentarios y sugerencias de Jordy Micheli y las elaboraciones estadísticas de Lourdes González. La responsabilidad de los errores es del autor.

vir de contrapeso al alto sesgo contra las exportaciones, generado fundamentalmente por el exceso de protección otorgado a la industria por el constante margen de sobrevaluación a que se sometió el tipo de cambio.

Baste señalar que en este lapso, la paridad cambiaria se concibió más como objetivo de política que como instrumento flexible y de apoyo a las ventas externas. Ambos estímulos intentaron colocar a la exportación en niveles de rentabilidad tan atractivos como los obtenidos en el mercado interno, sin evaluar la relación costo-beneficio de dicha política.

A partir de 1983 se emprendió la segunda estrategia, impregnada de una relativa racionalidad económica que ha producido cambios importantes en el manejo de los instrumentos de promoción. Este cambio de orientación obedeció en gran medida a los desajustes económicos a que se enfrenta el país desde 1982, cuya manifestación más evidente fue y ha sido la crisis de endeudamiento externo.

Los desajustes económicos de ese año se pueden sintetizar así: el decremento de 0.2% en el PIB; el retorno al proteccionismo tradicional controlando casi 100% del valor de las importaciones; devaluaciones sucesivas que a finales de 1982 situaron el peso frente al dólar en 96.48 al tipo de cambio controlado y 148.50 al tipo de cambio libre; una inflación de 99.8% de acuerdo con el índice de precios al consumidor; un déficit en cuenta corriente de 2 685 millones de dólares; un déficit del sector público equivalente a 17% del PIB, y una deuda pública externa de 58 874 millones de dólares.

Al cortarse abruptamente los préstamos fáciles traídos con anterioridad del exterior debido a los problemas financieros, y habiéndose complicado la situación por la caída del precio internacional del petróleo en 1981 (siendo éste el principal producto de exportación y sostén de las finanzas nacionales), México se vio

forzado a buscar otros expedientes de financiamiento internacional menos onerosos, como las propias exportaciones, y a administrar racionalmente los escasos recursos disponibles.

La intensificación del proteccionismo de los países desarrollados fue otro factor de carácter externo que indujo la racionalización de los incentivos destinados a fomentar las exportaciones, so pena de que se aplicasen al país mayores medidas vindicatorias, como los derechos compensatorios o los acuerdos voluntarios.

Por su parte, la necesidad de promover un nuevo modelo de crecimiento, mejor articulado que el anterior, apoyado en una eficiente sustitución de importaciones y con clara vocación hacia la exportación, obligó a cambiar la orientación de una política comercial tradicionalmente proteccionista hacia otra de mayor apertura, trayendo consigo un manejo diferente de los instrumentos de protección.

Se podría resumir diciendo que los problemas de endeudamiento del país, el neoproteccionismo internacional, así como la urgencia de inducir la creación de un sector productivo más eficiente y competitivo nacional e internacionalmente —como respuesta a la crisis estructural que sufrió el modelo de crecimiento mexicano— fueron los factores determinantes para instrumentar una nueva política de apoyo a las exportaciones a partir de 1983.

### Algunas características de las exportaciones manufactureras

El avance de las exportaciones manufactureras durante la década de los setenta y en los años transcurridos de este decenio es indiscutible. En efecto, el valor de las ventas externas aumentó de 764.4 millones de dólares en 1970 a 6 959.4 millones

CUADRO 1

Participación de las principales ramas manufactureras exportadoras (Porcentajes)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Subtotal	63.6	61.7	61.4	64.8	63.2	68.0	76.2	74.2	71.5	74.1	76.3	78.5	77.8	78.7	79.7	79.1
Frutas y legumbres enlatadas	5.5	4.9	5.2	5.7	5.5	3.1	2.8	3.8	3.7	3.5	3.1	2.7	3.6	2.1	2.2	1.7
Café procesado	11.3	9.7	8.0	11.1	8.4	10.7	16.9	17.5	12.7	16.0	11.5	8.5	10.2	7.7	6.7	7.7
Otros alimentos	10.8	10.5	10.6	9.7	7.2	12.7	16.8	16.2	14.6	14.0	13.3	11.6	13.2	9.6	7.7	6.6
Hilados y tejidos de fibras blandas	12.5	9.8	16.7	17.4	15.8	13.7	14.7	9.7	11.5	10.0	9.3	8.6	6.6	3.7	4.8	2.7
Refinación de petróleo	—	—	—	0.2	1.3	1.5	0.6	1.4	0.8	2.5	10.8	15.0	7.2	13.4	17.6	19.4
Petroquímica básica	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.9	0.3	0.2	2.0	3.0	2.9	3.2	3.2	2.5	2.3	1.5
Química básica	3.1	3.1	2.8	3.5	5.6	6.9	6.3	5.1	5.1	5.9	6.0	7.2	8.0	7.0	6.4	6.5
Productos medicinales	3.3	3.8	2.8	3.3	3.2	3.4	2.9	2.3	1.5	1.2	1.9	2.0	1.6	1.3	1.0	0.7
Industria básica del hierro y el acero	4.4	7.1	5.8	2.1	3.4	2.6	2.1	3.0	3.6	3.1	1.7	1.6	3.0	5.4	5.2	3.5
Maquinaria no eléctrica	4.2	5.8	1.9	2.1	3.4	4.6	4.1	4.6	4.3	3.7	4.3	5.9	5.7	5.2	4.5	4.8
Vehículos automóviles	—	0.1	0.4	2.8	2.3	0.5	0.8	1.1	2.1	3.1	3.2	2.7	2.2	2.2	2.1	2.0
Carrocerías y partes de automóviles	4.9	4.2	5.2	6.4	6.2	5.7	6.8	7.9	8.1	6.6	6.7	7.9	11.7	16.7	17.3	20.1
Otros equipos y aparatos eléctricos	3.4	2.5	1.9	0.4	0.7	1.7	1.1	1.4	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6	1.9	1.9	1.9

Fuente: Elaborado con base en datos de Banxico.

en 1985; la exportación manufacturera creció durante el período a una tasa promedio anual de 15.8%, inferior en cuatro puntos a la registrada en el total exportado, pero superior en nueve puntos a la del sector agropecuario.

La aportación de las manufacturas al crecimiento total de las exportaciones ascendió a 30.01%, mientras que el sector agropecuario lo hizo en sólo 4.0%. Su participación en el total exportado se redujo de 59.3% en 1970 a 31.8% en 1985; esta baja se explica por las fuertes ventas del petróleo crudo desde 1979.

Al examinar la evolución de las exportaciones de las ramas seleccionadas, se aprecia que las intermedias y las modernas han sido las más dinámicas, superando incluso, en la mayoría de los casos, la tasa media anual de crecimiento de las manufacturas en general. Esto permite establecer una relación directa entre dicho comportamiento y su mayor participación adquirida en el período 1970-1985.

En contraste, las ramas tradicionales, que son las que han cedido parte del valor concentrado, reflejan un dinamismo inferior al registrado en el total manufacturero.

## CUADRO 2

### Principales ramas manufactureras exportadoras (Porcentajes)

	Dinámica exportadora <sup>1</sup>	Estructura participativa	
		1970	1985
Total de manufacturas	17.2	—	—
Legumbres y frutas enlatadas	7.0	5.5	1.7
Café procesado	13.0	11.3	7.7
Otros alimentos	12.1	10.8	6.6
Hilados y tejidos de fibras blandas	4.6	12.5	2.7
Refinación de petróleo	75.3	—	19.4
Petroquímica básica	31.7	0.2	1.5
Química básica	21.7	3.1	6.5
Productos medicinales	4.5	3.3	0.7
Industria básica del hierro y el acero	14.1	4.4	3.5
Maquinaria no eléctrica	16.9	4.2	4.8
Vehículos automóbiles	87.9	—	2.0
Carrocerías y partes de automóviles	27.3	4.9	20.1
Otros equipos y aparatos eléctricos	11.2	3.4	1.9

1. Se refiere a la tasa media anual de crecimiento del período 1970-1985.  
Fuente: Elaborado con base en datos del Banxico.

En un perfil más desagregado se observa que son 13 las ramas de actividad (dos dígitos) que dan cuenta de la mayor parte del total de manufacturas vendidas al exterior.

En el cuadro 1 se observa que la estructura de las principales ramas exportadoras de manufacturas se modificó considerablemente a partir de 1977: las de tipo tradicional, que antes constituían la mayor parte, empezaron a ceder terreno al grupo de las intermedias, primero, y de manera paulatina a las modernas, después. Con todo, en términos promedio, las principales manufacturas tradicionales siguen predominando: aportan 36.7%, del valor total, en tanto que las intermedias y las modernas lo hacen en 19.7 y 16.5 por ciento respectivamente.

Cabe destacar que son dos las ramas que han contribuido a elevar la participación de las manufacturas intermedias y modernas: los derivados de petróleo a partir del 1980 y las carrocerías y partes para automóviles desde 1982. En el caso del grupo intermedio, la química y la petroquímica básicas (ésta en menor proporción) han reforzado la tendencia ascendente. Algo similar sucede en el grupo de las manufacturas modernas: la de maqui-

na no eléctrica y los vehículos automóbiles aumentaron ligeramente su participación de 1970 a 1985.

El perfil de los países receptores de las exportaciones de manufacturas que se muestra en el cuadro 3 confirma la concentración histórica del comercio exterior mexicano con su vecino del norte, en desmedro sobre todo del área latinoamericana.

Sobresale la magnitud destinada hacia Estados Unidos de América, pues en promedio capta 75.5% de estos envíos. Adicionalmente, es notable el ascenso en la profundización de la dependencia con dicho país, subrayándose en el año de 1983 cuando alcanza 82.6%.

### Principales instrumentos de promoción de las exportaciones manufactureras

Si bien desde los sesenta se promovieron las exportaciones de manufacturas con medidas fiscales y financieras y con negociaciones multilaterales como la firma del Tratado de Montevi-

deo en 1960, no fue sino hasta los setenta cuando la actividad exportadora se convirtió en parte medular de la estrategia económica.<sup>1</sup>

A partir de entonces se reconoció que México ya contaba con un sector industrial sólido, desarrollado con base en un amplio mercado interno, y que para aprovechar dicho potencial era preciso entrar a los mercados del exterior. Además, el inicio de la segunda fase de la política de sustitución de importaciones (el desarrollo de los bienes intermedios y de algunos de capital) representaba un reto, en términos de importaciones, que se debía resolver, sobre todo, aumentando las exportaciones.

CUADRO 3

Principales países de destino de las exportaciones manufactureras<sup>1</sup>  
(Porcentajes)

	1979	1980	1981	1982	1983
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Estados Unidos	71.0	73.3	74.6	76.2	82.6
Brasil	8.7	5.4	5.0	3.7	1.9
RFA	6.6	7.4	6.5	7.7	6.1
Japón	4.4	4.2	3.6	3.1	1.9

1. Sólo se incluyen los principales países receptores, con los cuales se formó el 100 por ciento.

Fuente: IMCE, microfichas de productos por país de destino.

### Financiamiento otorgado por el Fomex

Se puede decir que a principios de los sesenta, el Fomex ya había puesto en operación tres programas básicos: el de financiamiento a las ventas externas, el de financiamiento a la exportación de servicios mexicanos, y el programa de respaldo a la etapa de la preexportación. Sin embargo, durante los años setenta hubo incorporaciones importantes a sus reglas de operación, de modo que para 1982 la institución financiaba casi en su totalidad las diversas fases ligadas a la venta de productos en el exterior.<sup>2</sup>

En aras de fortalecer el fomento de las exportaciones manu-

1. Como parte contratante de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), México adquirió ventajas arancelarias para sus exportaciones en 1960; en 1962 se creó el estímulo fiscal denominado subsidio triple, y en 1964 se fundó el Fomex.

2. Entre las operaciones que el Fomex incorporó en sus actividades en el período 1970-1982, destacan: la posibilidad de realizar financiamientos no sólo en moneda nacional y en dólares, sino en cualquier otra divisa de curso generalizado (1971); un programa para otorgar créditos relacionados con el mantenimiento de existencias en el país o en el extranjero (1973); el programa de apoyo a los consorcios y compañías de comercio exterior (1977); los financiamientos para campañas publicitarias en el extranjero, y la ampliación de la cobertura de las garantías de crédito de exportación (1979).

factureras, a partir de 1983 el Fomex incluyó en su programa de financiamiento los créditos directos a los importadores de productos mexicanos: abrió líneas de crédito con bancos radicados en el exterior y estableció un mecanismo de financiamiento en divisas a empresas exportadoras (Profide), con recursos del BM, con el propósito de proporcionarles divisas en dólares estadounidenses para comprar materias primas, refacciones, componentes y servicios necesarios en la fabricación de sus productos de exportación.

Asimismo, el 17 de marzo de 1985 se dio a conocer el establecimiento de la Carta de Crédito Doméstica (CCD), destinada a favorecer a los proveedores de insumos nacionales (exportadores indirectos) incorporados en los productos de exportación.<sup>3</sup> A fines de 1986, por medio de este mecanismo, se habían realizado operaciones por un valor cercano a 10 000 millones de pesos.

Del perfil financiero operado por el Fomex, descuellan el dinamismo en los rubros de apoyo a la exportación y preexportación, cuya tasa media anual de crecimiento fue, entre ambos, de 48% de 1970 a 1985 en pesos corrientes. El renglón vinculado con la exportación ha sido el más relevante, con una participación de 65% del total ejercido acumulado por el Fondo en el mismo lapso.

Los apoyos que el Fomex ha dado a la exportación manufacturera se pueden valorar mediante el subsidio financiero implícito, resultando de la diferencia entre las tasas preferenciales con que otorga sus recursos y la evolución de las tasas activas del mercado comercial.<sup>4</sup>

En efecto, de 1970 a 1985 el monto acumulado del subsidio financiero ascendió a cerca de 640 millones de dólares corrientes, que representan 2% del total de las exportaciones manufactureras generadas en ese período. Es pertinente subrayar que a partir de 1978 el subsidio implícito ha crecido de modo acelerado, debido fundamentalmente al incremento de los montos operados (el destinado a la preexportación se elevó a un ritmo promedio anual de 49% en tanto el dirigido a la exportación lo hizo en 52%) y al rezago de las tasas preferenciales del financiamiento frente al alza generalizada de las tasas activas de interés, tanto nacionales como internacionales.

Llama la atención que mientras los subsidios financieros tuvieron un crecimiento anual de 34% de 1970 a 1985, el de las exportaciones manufactureras fue apenas de 18 por ciento.

Entre los principales beneficiados por el financiamiento a las ventas externas y por consiguiente del subsidio implícito, se encuentran los sectores de la industria química y conexas, los metales comunes y sus manufacturas, las manufacturas textiles, las máquinas, los aparatos eléctricos y no eléctricos y la industria de alimentos, bebidas y tabaco. Asimismo, en 1985 la proporción de las exportaciones manufactureras financiada por el Fomex fue de 26%, frente a sólo 1.7% al inicio de sus operaciones.

3. Para mayores detalles sobre este mecanismo, véase el folleto del Bancomext, *Carta de Crédito Doméstica: mecánica operativa*, marzo de 1986.

4. Para obtener el subsidio financiero véase Jordi Micheli y Rafael Jiménez, "Comportamiento de los subsidios a las exportaciones de manufacturas en México (1977-1983)", en *Economía de América Latina*, CIDE, núm. 11, primer semestre de 1984, pp. 185-195.

CUADRO 4

*Subsidio financiero como proporción de las exportaciones manufactureras*

Años	Subsidio	
	Millones de dólares	Porcentaje
1970	1.3	0.2
1971	1.5	0.2
1972	1.6	0.1
1973	3.6	0.2
1974	7.1	0.4
1975	4.7	0.3
1976	5.7	0.2
1977	6.1	0.2
1978	11.8	0.4
1979	23.4	0.6
1980	39.4	1.0
1981	104.8	2.6
1982	77.1	2.1
1983	117.1	2.1
1984	129.8	1.8
1985	105.5	1.6

Fuente: Elaborado con base en datos del Fomex.

#### *Certificado de Devolución de Impuestos Indirectos y el General de Importación (Cedi)*

Creado por el Gobierno federal en 1971, el Cedi consistía en la devolución de impuestos *a posteriori*, tanto de los indirectos que gravaban el producto y los insumos incorporados como del general de importación.<sup>5</sup> En un principio el reembolso se realizaba hasta por 11% del valor de las exportaciones efectuadas y se exigía como requisito un mínimo de 30% de contenido nacional.

El Cedi perseguía fortalecer la competitividad de los productos nacionales, especialmente la que se perdía por el aumento más acelerado de los precios internos frente a los internacionales; de ahí su carácter compensador y su suspensión temporal en 1976 a raíz de la devaluación monetaria. En abril de 1977 se restableció con algunas variantes y a fines de 1982 desapareció como resultado de las devaluaciones de ese año y el nuevo giro de la política de subsidios a las exportaciones.

El monto de recursos otorgado en Cedis a los exportadores de manufacturas de 1971 a 1982 fue de 1 262 millones de dólares, con un crecimiento promedio anual de 29% tasa superior a la de las exportaciones manufactureras, cuya tasa media de crecimiento fue de 17%. Proporcionalmente, el valor otorgado por tales certificados representó, en promedio, 5.5% de las ventas de manufacturas al exterior, mayor en cuatro puntos al subsidio financiero de 1970 a 1985. Cabe añadir que en ningún año del período en cuestión el subsidio financiero representó más de 1.6% de la exportación manufacturera, mientras que los Cedi de 1974, 1975 y 1981 fueron de 5.0, 6.1 y 5.5 por ciento, respectivamente.

En el transcurso de 1977-1982 (véase el cuadro 5) las principales actividades destinatarias del Cedi fueron las relacionadas

5. Véase el D.O. del 11 de marzo de 1971.

CUADRO 5

*Cedi otorgados y su proporción respecto de las exportaciones manufactureras*

Años	Millones de dólares	Porcentaje
1971	6.5	0.7
1972	25.7	2.4
1973	53.7	3.8
1974	93.0	5.0
1975	111.2	6.1
1976	107.2	4.5
1977	50.2	1.8
1978	149.2	4.6
1979	148.5	3.9
1980	184.6	4.7
1981	226.0	5.5
1982	107.2	3.0

Fuente: Elaborado con datos de la Dirección General de Estímulos al Comercio Exterior.

con vehículos, automóviles, carrocerías y partes automovilísticas, química básica y otras industrias manufactureras.

Este mecanismo debe considerarse como el más eficaz para compensar la pérdida de competitividad de los productos exportables como consecuencia de la sobrevaluación monetaria, aunque es palmario que nunca llega a contrarrestar los efectos permanentes de ésta. La máxima representatividad como proporción de lo exportado por las manufacturas fue la de 6.1% alcanzado en 1975, cuando el margen de sobrevaluación del tipo de cambio fue de 25.8 por ciento.

#### *Incidencia de los Cedi y el subsidio financiero otorgado por el Fomex en el comportamiento de las exportaciones manufactureras*

El análisis global se centra en la etapa 1977-1982 por razones de recopilación de datos por rama (dos dígitos). Para el período 1983-1985 sólo se aborda el subsidio financiero como la principal modalidad directa de apoyo, ya que el Cedi desapareció en 1982.

El subsidio fiscal Cedi y el financiamiento concedido por el Fomex tuvieron en 1977-1982 una tasa media anual de crecimiento de 26.7%, porcentaje muy elevado en relación con el dinamismo registrado por las exportaciones manufactureras en el mismo intervalo (5.4%) (véanse los cuadros 4 y 5).

A pesar de que el subsidio fiscal es más significativo por el monto otorgado a los exportadores, la trayectoria del subsidio financiero ha sido mucho más estable y dinámica. La inestabilidad del primero obedece a su carácter compensador de la política del tipo de cambio, pues su mejor desempeño se da cuando la moneda nacional se encuentra sobrevaluada y su contracción cuando ésta se devalúa.

Si se compara el coeficiente de subsidio (la suma del subsidio fiscal y financiero entre las exportaciones manufactureras) con el

margen de sobrevaluación registrada en el lapso 1977-1982, la conclusión es que ambos subsidios no lograron contrarrestarla; de ahí que su papel se haya limitado al de semicompensador en las exportaciones sin convertirse en una práctica desleal (véase el cuadro 6).

CUADRO 6

*Coefficiente de subsidio  
(Porcentajes)*

Años	Coefficiente de subsidio	Margen de sobrevaluación o de subvaluación (-)
1977	2.0	-
1978	5.0	4.7
1979	4.5	6.3
1980	5.6	16.9
1981	7.1	20.8
1982	4.8	-39.2

Fuente: Elaborado con base en datos del Banxico, el Fomex y la Dirección General de Estímulos al Comercio Exterior.

Lo anterior significa que un estímulo a las exportaciones cumplirá su función de manera eficaz si es consecuente con el manejo realista del tipo de cambio; de lo contrario, sólo será, en el mejor de los casos, un elemento compensador. También sugiere la reflexión sobre la gran proclividad de la planta productiva hacia el mercado interno cuando éste se encuentra en la fase de reanimación y alta del ciclo, de lo que se deduce que mientras no se cambie esta orientación por otra con mayor vocación hacia la exportación, será difícil que los estímulos sin filtros de selección para el beneficiario y dirigidos a apoyar únicamente el precio final del bien, permitan modificar el perfil de las exportaciones.

En cuanto a la composición del subsidio global (véase el cuadro 7) sobresale la trayectoria del financiero, que de sólo 10.8% en 1977, elevó su participación a 41.8% en 1982.

CUADRO 7

*Estructura del subsidio  
(Porcentajes)*

	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Fiscales	89.2	92.7	86.4	82.5	68.3	58.2
Financieros	10.8	7.3	13.6	17.5	31.7	41.8

Fuente: Elaborado con base en datos del Fomex y la Dirección General de Estímulos al Comercio Exterior.

Las actividades más beneficiadas por el subsidio global corresponden, en su mayoría, a la categoría de principales exportadoras aunque no todas se caracterizan por ser las más dinámicas; predominan las ramas intermedias y modernas.

Un hecho sobresaliente en el destino del subsidio global del período 1977-1982 reside en que dos ramas del complejo auto-

motor absorbieron más de una quinta parte del total ejercido (vehículos automóbiles y carrocerías y partes automovilísticas). Si a ellas se suman otras actividades importantes en la recepción del subsidio, como la química básica, la maquinaria no eléctrica y el equipo electrónico, se concluye que cerca de 50% del subsidio total favoreció a actividades transnacionalizadas.

En algunas de estas ramas, el subsidio llegó a representar cerca o más de 50% de lo exportado, lo cual significa que de cada dólar traído por exportación, el Estado aportó 50 centavos, esto es, una magra eficiencia del subsidio.

En la etapa 1983-1985 el subsidio financiero se caracterizó por su racionalización. Ésta obedeció fundamentalmente a la firma, en abril de 1985, del convenio bilateral con Estados Unidos en materia de subsidios y derechos compensatorios, mediante el cual México recibe la prueba de daño y se compromete a no subsidiar las exportaciones.

Tal circunstancia originó que en 1985 la tasa preferencial en pesos subiera 21.65 puntos, al pasar de 8 a 29.65 por ciento, lo que implícitamente provocó la disminución del subsidio. En esta misma dirección contribuyó el descenso de la tasa activa comercial en dólares, que bajó de 12.02 a 9.50 por ciento, reduciendo la brecha con la preferencial.

El coeficiente de subsidio es otro indicador que confirma su racionalización: de 1983 a 1985 representó en promedio 1.8% (parecido al logrado en el trienio inmediato anterior), no obstante que las exportaciones manufactureras crecieron 67% en relación con los tres años precedentes. Esta situación se entiende por el hecho de no estar presionados por márgenes de sobrevaluación como en el pasado reciente.

En esta última fase el destino del subsidio financiero fue más equilibrado, pues de las doce principales ramas que lo concentran, cuatro son manufactureras tradicionales, cinco intermedias y tres modernas.

*La protección efectiva y su impacto en las exportaciones manufactureras*

La política de protección aplicada a las transacciones con el exterior influye directamente en el comportamiento de los precios internos frente a los internacionales, pues un arancel alto o el requerimiento del permiso de importación para un bien habrá de traducirse en un incremento del precio interno del producto que compite con el importado; la aplicación de los mismos instrumentos en el caso de las exportaciones tendrá que repercutir en bajos precios de dichos bienes al forzar una mayor disponibilidad interna del producto factible de exportarse.

Respecto a la medición de los efectos proteccionistas en la vocación exportadora de la planta productiva, el enfoque neoclásico señala que hay una relación directa entre el nivel de protección efectiva y el sesgo a favor o en contra de las exportaciones (a mayor protección efectiva corresponde un alto sesgo contra las exportaciones y viceversa).

El concepto de protección efectiva se define como la diferencia porcentual entre el valor agregado por unidad de producto

CUADRO 8

*Protección efectiva y sesgo contra las exportaciones manufactureras (Porcentajes)*

Manufacturas	1979		1980		1981	
	Protección	Sesgo	Protección	Sesgo	Protección	Sesgo
Tradicionales	9	13	9	15	23	48
Intermedias	15	6	43	21	28	17
Modernas	69	92	128	188	186	355

Fuente: IMCE, *La protección efectiva en México 1979-1983*, México, 1984.

considerado a precios internos y el valor agregado que se obtendría en ausencia de la protección. Por su parte, el sesgo contra las exportaciones es la diferencia porcentual entre el valor agregado a precios internos y el valor agregado que se obtendrá al exportar.<sup>6</sup>

En el cuadro 8 se observa el alto sesgo contra las exportaciones manufactureras originado por la alta protección de que fueron objeto de 1979 a 1981. A partir de 1983, con los nuevos planteamientos de política, se presentan otras facetas que se verán más adelante.

Uno puede imaginar la magnitud del sesgo antiexportador en 1982, cuando se advierte que el grueso de las fracciones de la tarifa de importación se sometió a la exigencia de la licencia previa. De aquí se deriva que existe una relación directa entre una elevada protección y el sesgo contra las exportaciones, a pesar de que las actividades más protegidas han sido las más dinámicas en sus exportaciones. El sesgo contra las ventas externas se refleja en el coeficiente de exportación de las ramas más dinámicas, el cual es bajo en relación con el que mantienen las principales ramas exportadoras.

Por lo tanto, la dinámica exportadora no es suficiente para deducir el grado de correlación entre la protección y la orientación de los productos de una rama hacia el exterior. Antes bien, es preciso remitirse además a su coeficiente de exportación, que indica cuál es su propensión hacia la exportación.

El proceso de racionalización de la protección iniciado en 1984 y profundizado a partir de julio de 1985 es una característica primordial de la nueva política de apoyo a las exportaciones. Su capacidad para inducir una reasignación de los recursos de inversión lo sitúa como pieza clave en la nueva fisonomía productiva que se desea crear: eficientes hacia adentro y competitivos hacia afuera.

Con una protección razonable la planta productiva no podrá disponer de un mercado cautivo y, en consecuencia, habrá de introducir los ajustes necesarios en su lógica operativa para enfrentarse a la competencia externa y, a la vez, proporcionar mejores condiciones de precios en el interior y en el exterior. En otras palabras, el sesgo antiexportador, como característica del aparato pro-

ductivo nacional surgido de una protección excesiva, desaparecerá paulatinamente, pues no existiría otro camino que el de mejorar los niveles de eficiencia para ser más competitivos.

Al retirar el permiso previo de importación y reducir las tasas para los insumos que no se producen en el país o lo hacen de manera insuficiente y que desempeñan un papel crucial en las cadenas de producción, sus compradores se benefician al poder traerlos del exterior a precios competitivos. Tal circunstancia necesariamente favorece de modo positivo a los bienes de exportación o a aquéllos con posibilidades de exportarse.

Los avances en esta materia indican que para julio de 1987, 60% de las fracciones de la tarifa de importación ya dispone de un arancel definitivo y 94% estarán liberadas (representando en términos de valor 74%), y que sólo quedan siete de los 12 niveles impositivos que existían en 1982, localizados en un rango que va de exentos a 40 por ciento.

#### *La vinculación entre el tipo de cambio y las exportaciones manufactureras*

Entre los factores que explican la elasticidad de las exportaciones de un país se encuentra la variación de los precios relativos. Éstos los determina el comportamiento de la paridad cambiaria de las respectivas monedas frente al dinero patrón surgido en los acuerdos de Bretton Woods.

En tales condiciones, una devaluación ocasiona el abaratamiento de los bienes exportados y encarece los originados por importaciones; una sobrevaluación provoca los efectos contrarios.

En el caso de México, desde 1954 (cuando se fijó la relación de 12.50 pesos por un dólar) hasta finales de 1982, el tipo de cambio no se consideró como un instrumento de apoyo a la política de comercio exterior, a pesar de que en agosto de 1976 se abandonó el objetivo de mantener un tipo de cambio fijo y se adoptó el sistema de flotación.

Esto se corrobora si se comparan los movimientos de los precios relativos de México y Estados Unidos, siendo éste el principal socio comercial. Efectivamente, con base 1956=100 se observa que durante toda la década de los sesenta hasta agosto de 1976, el peso mexicano estuvo sobrevaluado. Si se construye la misma relación, pero usando como año base 1978, es decir, un año de relativo equilibrio, se aprecia que nuevamente el tipo de cambio deja de ser fuente de preocupación del Gobierno para respaldar las transacciones comerciales con el exterior.

6. Para un mayor detalle formal y de los supuestos que sustentan el concepto de protección efectiva, véanse Bela Balassa, "Conceptos y medidas de la protección", en *Estructura de la protección en países desarrollados*, CEMLA, México, 1972, pp 3-29, y Adriaan Ten Kate, "Formulación algebraica de la protección nominal efectiva", en *La política de protección en el desarrollo económico de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979, pp 297-331.

La evolución del tipo de cambio (véase el cuadro 9) hasta 1981 indica que jamás acompañó integralmente a la política de incentivos a las exportaciones, en general, y a las de tipo manufacturero, en particular, pues su constante pérdida de valor real originaba un desincentivo para las mismas. Es más, se puede afirmar que en aras de mantener la presencia de ciertos productos en el mercado internacional, el Gobierno estuvo obligado a incrementar por otras vías el monto de los subsidios, como lo fue por los lados financiero y fiscal.

Sin embargo, a partir de 1983 apareció un quiebre en el manejo tradicional de la política relacionada con el tipo de cambio. En efecto, la fijación de una paridad cambiaria realista se constituyó en un instrumento fundamental de la nueva política, a la cual se asignó el papel de refuerzo de dos grandes esferas de la estrategia de cambio estructural: la racionalización de la protección y del fomento a las exportaciones no petroleras.<sup>7</sup>

En el caso de la racionalización de la protección, el tipo de cambio cumple la función de apuntalar la sustitución del permiso previo por el arancel: mantenerlo ligeramente subvaluado hace las veces de un impuesto adicional a las importaciones, mientras que a las exportaciones no petroleras les permite mejorar su cotización a nivel internacional, ubicando a gran número de actividades en condiciones propicias para exportar.

No obstante, es pertinente tomar en cuenta que si bien un movimiento en el tipo de cambio tiene repercusiones en todas las actividades, a unas les afecta positiva o negativamente en mayor proporción que a otras. Son los casos de las ramas vinculadas con las exportaciones, cuya respuesta frente a una devaluación monetaria es asimétrica, esto es, sus elasticidades son diferentes ante la variación de sus precios relativos con el exterior.

Por tanto, el margen de subvaluación ideal para México debe derivar de la ponderación entre los beneficios en las exportaciones y la elevación de los costos en materia de importaciones, ya que estos últimos necesariamente repercuten en los precios internos y, desde luego, en las posibilidades reales de exportación al cerrarse el círculo.

### *Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (Profíex)*

Los estímulos aglutinados en el Profíex que entraron en vigor en marzo de 1985 son muestra de un intento real de conjugar todos los instrumentos disponibles para respaldar las exportaciones. Su enfoque integral radica en auxiliar todas las etapas vinculadas con la venta externa de nuestros productos, de tal suerte que los exportadores nacionales concurren en idénticas circunstancias a las de sus competidores de otros países.

7. En el *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988* se cita el texto siguiente: "La política cambiaria y la de comercio exterior serán fundamentales para mantener congruencia entre las políticas de regulación macroeconómicas y de fomento sectorial. La política cambiaria se manejará con realismo, buscando la convergencia gradual de los dos tipos de cambio y manteniendo el incentivo a la exportación y a la sustitución de importaciones. . .", en *El Mercado de Valores*, año XLIII, suplemento al núm. 24, 13 de junio de 1983, p. 83.

CUADRO 9

*Margen de sobrevaluación o de subvaluación (—)*  
(Base: 1978 = 100)

1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
6.3	16.9	20.8	—39.2	—24.6	—9.9	—30.4	—38.2

Fuente: Estimación propia con datos del Banco de México.

Un nuevo beneficiario de la amplia cobertura de estos estímulos es el exportador indirecto, elemento insoslayable en la cadena productiva dirigida a la exportación, y al cual el Profíex, por primera vez, le otorga un tratamiento similar al del exportador final. También llaman la atención el régimen de devolución de impuestos de importación *draw back* y los programas de importación temporal. Desde el punto de vista financiero, resalta el mecanismo de la carta de crédito doméstica dirigida concretamente a unir los eslabones directos e indirectos de la producción exportable. Además, es la primera ocasión en que se instrumenta en México y, junto con los mecanismos ya existentes en el Fomex para impulsar directamente la exportación y la etapa de preexportación, es parte importante de la ingeniería financiera en la promoción externa.

Si bien con el recuento global de los principales avances de la instrumentación de las acciones del Profíex, aún resulta prematuro medir sus alcances reales en la actividad exportadora, no se debe dejar de advertir que se ha emprendido un nuevo camino en el fomento a las exportaciones, donde la constante fundamental ha sido la lucha por una auténtica coordinación de las acciones e instrumentos de todas las dependencias involucradas en el comercio exterior y de éstas con la comunidad exportadora.

Sin embargo, no es suficiente mantener la congruencia en la aplicación de todos los instrumentos disponibles por parte del Gobierno y concertar las acciones en general entre los sectores, sino además, es necesario definir criterios de selectividad para otorgar los estímulos, mismos que obedecerán a la fisonomía exportadora que el país reclama para el futuro.

Aquí es fundamental precisar qué ramas específicas mantienen una clara orientación hacia la exportación y cuáles habrán de incorporarse en el futuro, considerando las tendencias del comercio mundial.

Una vez definido el carácter sectorial de la exportación, se deben incorporar filtros de selección para el otorgamiento racional de los incentivos, con criterios basados en el tamaño de la empresa; el tipo de empresa, es decir, si se trata de una con capital extranjero o mixto; si los productos exportados son tradicionales o modernos; si se exporta a mercados nuevos o tradicionales; qué tipo de servicios nacionales se usan; la generación marginal de empleo, y la incorporación de nueva maquinaria y tecnología, entre los más sobresalientes.

La clasificación de las empresas de acuerdo con los criterios antes enunciados exigiría la instrumentación de un programa de monitoreo por empresa, de fácil acceso y que permita una evaluación periódica y actualizada. La operatividad de este mecanismo redundaría en una mayor eficiencia de los estímulos y coadyuvaría a inducir el nuevo perfil exportador del país. □