

Una política de desarrollo para México: industria y petróleo

SECRETARÍA DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

NOTICIA

Del 9 al 14 de enero del presente se realizó en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., de la ciudad de México, un seminario sobre "Empresas públicas y privadas en una economía mixta". En la reunión se presentaron trabajos teóricos acerca de la empresa pública y se examinaron las experiencias concretas de algunos países respecto al funcionamiento y manejo de esas empresas y a sus efectos en las economías nacionales respectivas. En seguida se transcribe el texto de la intervención de Ernesto Marcos Giacomán, director general de Fomento Industrial, a nombre de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

TEXTO

1. El patrón de desarrollo seguido por México en los tres últimos decenios llevó aparejada una tasa elevada de crecimiento industrial. Con base en un esquema de sustitución de importaciones, los bienes finales de consumo y un grupo importante de materias primas y productos intermedios expandieron su producción a un ritmo que, en promedio, fue superior a 7% anual.

2. Dicha estrategia de crecimiento comenzó a mostrar, desde mediados de la década de los sesenta, síntomas de agotamiento. Estos se manifestaron, en términos generales,

en una tendencia decreciente de la tasa de crecimiento a largo plazo y en la agudización de ciertos desequilibrios en la balanza de pagos y en el desenvolvimiento sectorial.

3. En especial, el rezago creciente del desarrollo agrícola, aunado al mantenimiento de una alta tasa de crecimiento demográfico, se tradujo en una pérdida gradual de la capacidad de autoabastecimiento de alimentos y en un mayor desempleo en las zonas rurales. Este excedente de mano de obra fue absorbido en forma decreciente por el sector manufacturero y el de servicios, elevándose el monto de desocupación urbana y, consecuentemente, polarizándose más aún la desigual distribución del ingreso.

4. La interrelación de estos factores generó un círculo vicioso en el que la menor tasa de expansión de la demanda industrial interna redujo la inversión en el sector manufacturero, agudizándose más aún el desempleo. La industria y los servicios concentraron su expansión en aquellos sectores de demanda de grupos de alto ingreso introduciendo un factor adicional de desequilibrio en la estructura industrial del país.

5. Lo anterior se manifestó en la agudización del desequilibrio comercial con el exterior. En adición a la dependencia de importaciones que el proceso de sustitución indiscriminada había propiciado, se mantuvo una tendencia a importar granos para satisfacer las carencias de la producción interna; simultáneamente, la falta de prioridades en la inversión en manufacturas dio origen a una multiplicidad de industrias con escalas de producción muy pequeñas que, al mismo tiempo que limitaron las posibilidades de exportación, atomizaron la demanda de bienes de capital, haciendo poco atractiva su producción nacional.

6. A estos factores reales que limitaron el crecimiento económico los acompañaron factores financieros que dieron al sistema una inestabilidad adicional. Esta se tradujo en una serie de frenos y aceleraciones, en presiones inflacionarias crecientes y en un endeudamiento acelerado con el exterior para hacer frente a las presiones en la balanza de pagos.

7. La política gubernamental, particularmente desde 1969, buscó remediar algunos de estos problemas, pero lo hizo de manera parcial, atendiendo a las presiones más urgentes, buscando compensar mediante el gasto público la caída gradual de la demanda. En el campo de los energéticos, en la siderurgia y en la industria rural se impulsó la inversión, al mismo tiempo que se expandió el gasto en algunos servicios sociales, sobre todo urbanos.

8. Así, se buscó modificar mediante la acción pública algunos de los obstáculos más aparentes al desarrollo. Pero esto se hizo en el contexto del patrón de crecimiento que se venía siguiendo, sin cambiar su tónica general y manteniendo inamovible toda una serie de políticas, particularmente las relativas al área financiera y al tipo de cambio. De esta forma, el esfuerzo público por revitalizar el desarrollo se vio constreñido a sectores específicos, produciéndose en el conjunto de la economía una creciente falta de congruencia que trajo resultados distintos a los que se buscaban.

9. En el conjunto de la economía fueron las políticas de

sostenimiento del tipo de cambio y la instrumentación intermitente de políticas crediticias restrictivas las que dieron la tónica general, al mismo tiempo que, en áreas específicas, la acción estatal se orientó a eliminar cuellos de botella (energéticos, fertilizantes, acero); a elevar el nivel de ocupación, especialmente en zonas rurales deprimidas, y a mantener o incrementar el nivel de vida de algunos sectores asalariados.

10. El resultado de estas acciones fue el éxito relativo de algunas políticas sectoriales y el sostenimiento de un nivel promedio de actividad superior al que de otra forma se hubiera podido esperar. Sin embargo, en el marco general de la economía hubo un desajuste creciente de algunas variables cruciales, que hacían imposible pensar en la persistencia de políticas parciales sin reajustar a fondo la estrategia general de su patrón de crecimiento.

11. Está, por una parte, la situación de la balanza de pagos: aunque las importaciones del sector privado se redujeron en términos relativos por su menor inversión, éstas se vieron compensadas por las crecientes importaciones públicas de granos y por el mayor volumen de bienes de capital que el sector paraestatal adquirió del exterior. Al mismo tiempo, el aumento de precios que desde 1971 caracterizó a estos bienes, afectó el monto de nuestras importaciones, que alcanzaron cifras insospechadas. Las exportaciones, aunque crecieron, lo hicieron en forma insuficiente, debido primordialmente a la orientación de la industria hacia el mercado interno y a los efectos negativos que en su estructura de costos tuvo el menor crecimiento de la demanda. El mantenimiento de la paridad cambiaria hizo más difícil reducir los costos unitarios mediante mayores exportaciones.

12. El aumento del déficit comercial se tuvo que compensar mediante un mayor endeudamiento externo, que comenzó a elevarse dramáticamente. Dada la liquidez extrema que ha caracterizado a los instrumentos de ahorro, el déficit y el endeudamiento externo crecientes provocaron una atmósfera especulativa que, al mismo tiempo que restringió la reinversión de utilidades, aumentó el atractivo de la huída de capitales.

13. La política restrictiva en materia crediticia interna propició en estas condiciones la descapitalización de las empresas, haciendo factible la sustitución creciente del capital por préstamos en dólares, elevándose sustancialmente el grado de apasivamiento de las empresas mexicanas. Se permitió así no sólo una fuga creciente de capitales que estaban "líquidos" en valores a la vista, sino también la dolarización de activos físicos, al elevarse el grado de endeudamiento de las empresas sin un aumento correlativo de dichos activos.

14. Las tendencias inflacionarias, presentes en México al igual que en el resto del mundo desde principios de la década de los setenta, se vieron agudizadas por diversos estrangulamientos en el sector productivo mexicano. Tanto en el área agrícola, donde la oferta deficiente redundó en elevaciones de precios por exceso de demanda, como en el área industrial, donde las elevaciones de costo provocaron un aumento de los precios, hicieron que la inflación mexicana adquiriera un ritmo más elevado que el mundial.

15. Las consecuencias de esa inflación en la fuga de capitales, que teóricamente habrían tenido un efecto calmante en la propia inflación, se vieron contrarrestadas por la severa depresión de la inversión privada y porque, buscando mantener la paridad cambiaria, se estimuló el endeudamiento privado y se aceleró el endeudamiento público en el exterior. El largo tiempo que se mantuvo este proceso alimentó la demanda, que en gran medida se orientó hacia bienes de tipo especulativo y en los últimos meses de 1976 a todo tipo de bienes durables.

16. La imposibilidad de continuar indefinidamente este proceso condujo a la devaluación de agosto de 1976. Por su magnitud para una economía del tamaño y complejidad de la mexicana, ésta no tiene precedente. En menos de tres meses el tipo de cambio se redujo a la mitad en términos del dólar; su efecto inflacionario superó la elevación de precios registrada en el año anterior. Sus efectos en la actividad económica fueron devastadores, induciendo la mayor depresión de todo el período de posguerra.

17. La devaluación de 1976 concentró en un período mínimo efectos que debieron producirse a lo largo de varios años, tanto por las medidas adoptadas para prevenirla en los últimos nueve meses, cuanto por las consecuencias psicológicas que su misma magnitud produjo. Es como si al eliminarse el último girón del desarrollo estabilizador se hubiera descubierto, en un instante, la economía ficción que se generó a lo largo de un decenio.

18. La reestructuración de la política económica de México busca determinar una nueva estrategia de desarrollo a largo plazo. Una estrategia que logre aliviar el problema central de nuestro crecimiento: generar suficiente ocupación y cubrir las necesidades básicas del pueblo mexicano en nutrición, salud y educación. El establecimiento de estas prioridades determina en gran medida las políticas específicas que han de seguirse en materia sectorial y, lo que es quizá más importante, modifica la mecánica de nuestro crecimiento, buscando la congruencia entre fines y medios, evitando que estos últimos se transformen en metas que se cumplan a expensas de la producción y del empleo. Implica la subordinación de la política fiscal, crediticia y monetaria a las prioridades establecidas; implica la producción de bienes destinados a satisfacer las necesidades básicas del consumo popular; implica consolidar nuestra independencia económica logrando un mejor aprovechamiento de nuestros recursos naturales. Sería presuntuoso suponer que la elaboración de esta estrategia está consumada y, más aún, que la estrategia está en operación.

En una economía mixta como la mexicana, instrumentarla en sus etapas iniciales requiere tasas elevadas de crecimiento para modificar la actual estructura productiva y de servicios, orientando los incrementos en la dirección deseada.

19. Esta labor, que en circunstancias "normales" pudo haberse realizado, en sus etapas iniciales, en un lapso de dos o tres años, debe considerar en las actuales condiciones su coexistencia con una realidad económica sujeta a fuertes restricciones. Tales restricciones no se limitan a las que la propia sociedad genera sino que incluyen además aquéllas

que se derivan de la situación financiera internacional de la que México no sólo no puede aislarse, sino a las que se encuentra ligado por las políticas descritas, en un mayor grado que el promedio de los países similares al nuestro.

20. Dicho de otra forma, si esta modificación de nuestra estrategia de crecimiento se hubiera iniciado a mediados de la década de los sesenta, su instrumentación se habría caracterizado por una modificación gradual de políticas sectoriales y un cambio radical en los mecanismos macroeconómicos. En las presentes condiciones, no es factible una modificación a fondo del mecanismo macroeconómico: sólo puede pensarse en transformarlo gradualmente hasta superar la coyuntura presente adecuando de *manera congruente* cambios profundos en políticas sectoriales que apresuren la superación de las difíciles circunstancias actuales.

21. Esta situación parecería, a primera vista, similar a aquélla a la que se enfrentó la política económica a principios de la década de los setenta, en que las modificaciones de la política global se realizaron exclusivamente a nivel sectorial. La diferencia de la actual política reside, además de la vívida experiencia de los últimos años, en dos aspectos centrales:

- a) Por una parte, ya no existe, a nivel macroeconómico, ningún "objetivo" artificial que sea menester preservar, como fue el caso de la paridad cambiaria y de los mecanismos de financiamiento público y privado. Existen restricciones de corto plazo que es menester observar para salvar la coyuntura, pero éstas no implican necesariamente la adopción de políticas integradas a una concepción prejuiciada de funcionamiento de la economía.
- b) La existencia de este grado de libertad se ve además orientada por los objetivos prioritarios de la nueva estrategia de crecimiento que se busca establecer. Se trata, en otras palabras, de actuar, dadas las restricciones de la coyuntura en los próximos meses, en función de las prioridades establecidas por la nueva estrategia. Es este puente entre lo que es posible hacer hoy y una visión del futuro, lo que constituye la esencia de la política de corto plazo del Gobierno mexicano.

22. En términos de prioridades, deben subrayarse los alimentos y los energéticos.

En términos de mecanismos globales, es menester lograr la congruencia de los diversos instrumentos fiscales, financieros y de gasto en una programación anual que, aunque restringida en sus efectos macroeconómicos, ejerza una función reorientadora de los sectores económicos hacia la estructura que se busca.

En términos de la empresa pública, se requiere su acción programada de manera obligatoria, tanto para disminuir gradualmente las restricciones que la coyuntura impone en términos de balanza de pagos y de déficit fiscal, cuanto para asegurar el cumplimiento de las metas establecidas a nivel

macroeconómico y sentar las bases para asegurar un mayor crecimiento futuro.

PRIORIDADES

23. Por lo que a las prioridades generales del crecimiento se refiere, es evidente que la producción de alimentos exige una acción coordinada en términos tanto de empleo rural, cuanto de metas que habrán de alcanzarse en la producción agrícola y pesquera. La primera implica una revisión profunda de las políticas en materia de tenencia de la tierra, que se ha convertido en el factor escaso de nuestra economía; la segunda significa una revisión de la estructura de la inversión y de los mecanismos crediticios para lograr, mediante una diferenciación regional, zonas de máximo empleo rural con áreas de máxima producción. Dichas zonas requieren inversiones intensivas en mano de obra, principalmente en capitalización del campo con pequeñas obras de infraestructura y en empresas industriales orientadas al autoabastecimiento regional de productos básicos. Las áreas de máxima producción implican la expansión de una industria alimentaria moderna que capitalice y organice al campo y a la pesca para lograr niveles de producción y de productividad que aseguren el abastecimiento urbano.

24. No es posible suponer que, a corto plazo, estas políticas incrementen significativamente el empleo rural, aunque es factible pensar que disminuyan el índice de subocupación y, en esa medida, aminoren la migración a los grandes centros urbanos. Es evidente que la solución del problema del empleo a mediano plazo corresponde al sector industrial y a los servicios. La expansión marcada de ambos depende, sin embargo, de que el crecimiento del ingreso alcance tasas mínimas de 5% anual. De otra forma, la capacidad ociosa existente tiende a limitar su crecimiento por abajo de la tasa media de crecimiento de la economía. De ahí que sea crucial el programa de desarrollo industrial, particularmente en el mediano plazo.

25. Si bien la prioridad general en materia industrial está planteada para el sector de energéticos, está subyacente el uso que como nación hagamos de ellos. Y es en el sector industrial donde adquiere mayor relevancia el uso de estos energéticos. Como electricidad, como petróleo o como gas, la energía es un insumo central para la industria. Las prioridades industriales establecidas son congruentes con los objetivos generales de la nueva estrategia y pueden resumirse en sectores globales: bienes básicos de consumo masivo, incluyendo la construcción de viviendas; bienes de capital (particularmente para el sector de energéticos, el alimentario, la siderúrgica y la petroquímica); la industria petroquímica, tanto la básica como la secundaria; los fertilizantes y la industria siderúrgica.

INSTRUMENTOS

26. Es orientado la industria conforme a estas prioridades como se dará congruencia a los diversos instrumentos de fomento, en términos de estímulos fiscales y arancelarios, de apoyos financieros y de gasto en infraestructura. En el marco

de una economía mixta como la nuestra, es mediante políticas de fomento como puede inducirse la inversión privada de acuerdo con estas prioridades, particularmente hacia aquellas ramas en que la importancia del propio sector público como consumidor principal puede asegurar una demanda sostenida.

27. Pero la reorientación de la industria no puede limitarse a establecer prioridades sectoriales. Estas señalan los nuevos campos de expansión pero es menester, al mismo tiempo, mejorar la estructura de la industria existente y, en especial, mejorar su eficacia. Como se apuntó, la sustitución indiscriminada de importaciones tuvo como resultado la creación de una industria orientada casi exclusivamente al mercado interno, con el establecimiento de plantas muy pequeñas localizadas en las urbes consumidoras y con integraciones verticales excesivas derivadas de una estructura oligopolística.

28. El uso indiscriminado de controles cuantitativos ha propiciado niveles de precios que, medidos en moneda extranjera, son superiores a los que privan en los mercados internacionales. Esto ha consolidado la excesiva concentración de la industria hacia el mercado interno y ha impedido, al mismo tiempo, un crecimiento adecuado de las exportaciones. Los estrangulamientos en la balanza de pagos así generados y los reducidos volúmenes de producción han evitado que la industria aproveche las ventajas derivadas de las economías dinámicas de escala que el acceso a los mercados externos puede ofrecer.

Se ha producido así un círculo vicioso en el que la industria nacional —menos eficiente que la de países desarrollados en términos del uso de insumos por unidad de producto— se ve incapacitada para crecer por falta de demanda, y en que ésta no se expande por la restringida capacidad competitiva frente al exterior.

Se requiere, por tanto, no sólo modificar la magnitud de la protección sino también reestructurar los instrumentos mediante los cuales ésta se concede. En lugar de proteger directamente por medio de los precios, es necesario concebir una estrategia en que la protección se conceda a través de los costos de producción: costos menores que los internacionales en insumos de uso generalizado de los que el país dispone en abundancia, como los minerales y los combustibles de origen petrolero, que permitan a la industria penetrar no sólo en el mercado interno sino también en el externo. Esta política, sin embargo, no debe llevarse a extremos que descapitalicen a las empresas del Estado. Así, se ayudaría a compensar la menor productividad en los procesos industriales, propia de un país en desarrollo, a elevar la capacidad competitiva, a crecer en forma más acelerada y, mediante el aprovechamiento de economías de escala, se eliminaría en forma gradual la ineficiencia que originalmente hace necesaria la protección.

Resulta imperativa una mayor participación de las manufacturas en las exportaciones, no sólo para mejorar la situación de la balanza comercial sino para asegurar el establecimiento de normas y escalas de producción más eficaces.

EMPRESA PUBLICA

29. No puede desconocerse el hecho de que, en la medida que las restricciones de coyuntura perduren, la acción de los instrumentos apuntados tendrá un efecto limitado en impulsar y, consecuentemente, en modificar la estructura industrial del país. La empresa privada se mueve casi exclusivamente en función de las utilidades y éstas sólo se logran en un marco general de expansión. Para que este marco se produzca, se requiere superar las restricciones de coyuntura existentes, pues sólo así se podrá lograr las metas de empleo que debe satisfacer el sector industrial y, como corolario, el de servicios.

30. De ahí se deriva un primer objetivo, de corto plazo, para la empresa pública, que es el disminuir gradualmente el efecto de las restricciones. Como éstas se concretan en las áreas de déficit público y de balanza de pagos, la prioridad de acción se ha centrado ahí. Por lo que al déficit público toca, implica para todas las empresas la necesidad de incrementar a corto plazo su eficacia, reajustando costos y precios y elevando los recursos propios disponibles para inversión. Por lo que toca a la balanza de pagos entraña, en el caso de aquellas empresas susceptibles de exportar, hacerlo con la mayor rapidez y, en el de las que pueden sustituir importaciones directa o indirectamente, hacerlo en función de la oferta disponible.

31. Dado que México produce minerales y petróleo, en particular mediante empresas de propiedad estatal, es en estas áreas donde la acción exportadora debe centrarse. En el caso de la plata, el plomo, el cobre y el cinc, las empresas mineras de participación estatal deben realizar a corto plazo su mayor esfuerzo productivo para elevar el monto de sus exportaciones. Es obvio, sin embargo, que es en el sector petrolero en el que existen las mayores posibilidades.

32. Los descubrimientos de petróleo y la expansión acelerada de las reservas de Pemex ofrecen la posibilidad de eliminar en un plazo corto las restricciones de coyuntura en la balanza de pagos. Desde este ángulo, la exportación de petróleo crudo y gas aparece como una posibilidad; pero es necesario subrayar que sólo constituye una opción de corto plazo. México ha pasado ya la etapa en que podía ver reducido su futuro al primitivo papel de exportador de petróleo crudo. Ni en términos de empleo ni en términos de ingreso, es ésta una opción viable en el largo plazo.

33. De ahí que la utilización de los recursos derivados del petróleo, más que el petróleo en sí, sea lo que importe. Es en el marco de esta nueva estrategia de desarrollo en el que se integra la explotación del petróleo. En él se nos da la posibilidad de emplear mejor todos nuestros recursos; de capacitar adecuadamente nuestra fuerza de trabajo; de capitalizar el campo y elevar su producción; de consolidar nuestra industria y elevar su eficacia; de ofrecer más empleos y mejores remuneraciones, de satisfacer las necesidades básicas de toda nuestra población.

34. Dicho de otra forma, la importancia del petróleo deriva de cómo se instrumente la nueva estrategia de desarrollo y no a la inversa. Consecuentemente, para la empresa

pública, incluyendo a Pemex, la prioridad inmediata consiste en sentar las bases para aprovechar en los próximos años los recursos derivados de las hoy imprescindibles exportaciones de petróleo crudo.

35. Esto entraña la necesidad de planificar al sector público, no de manera casual sino obligatoria, a fin de capacitarlo para cumplir esta tarea. Ahora bien, esta necesidad de planificar al sector público implica, en una economía mixta, la necesidad de contar con un modelo predictivo de corto y mediano plazo que permita reafirmar el papel rector de la inversión pública, inducir la inversión privada en determinados sectores y suplirla, cuando esa inversión no se realice. Con esto se debe asegurar no sólo la congruencia sectorial de demanda y oferta, sino la proporción macroeconómica de inversión que el mantenimiento de una tasa de crecimiento presupone en términos de ingreso, de empleo y de relaciones con el exterior.

36. La capacitación administrativa del sector público para realizar esta tarea de programación, así como para lograr una mejor adecuación funcional a la nueva estrategia de los diversos organismos gubernamentales, es la razón de la reforma organizativa que introdujo el gobierno del presidente López Portillo.

37. Estos esfuerzos de reestructuración de la empresa pública y de las políticas sectoriales derivan de la esencia misma de la estrategia de desarrollo que se ha adoptado; permiten transitar la difícil coyuntura que atraviesa el país, pero con una nueva concepción de nuestro crecimiento; una nueva imagen del país que queremos y podemos ser.

38. Es claro que tratar de marchar con dos horizontes lleva consigo riesgos y, sobre todo, implica sacrificios. Así, la tasa de crecimiento de la economía en 1977 ha quedado muy probablemente, por segundo año consecutivo, por abajo del crecimiento demográfico y las proyecciones para 1978 oscilan alrededor de 5%. Los sacrificios que en términos de desempleo y marginación reflejan esas cifras no escapan al Gobierno.

39. Pero se estima factible, en los próximos cinco años, lograr tasas mayores y crecientes que permitan en 1982 crecer a 9% anual y [hagan posible] un promedio para el período de 7%. Lo más importante es que deberá ser un crecimiento de otro tipo, que satisfaga necesidades básicas y no sólo redunde en consumos imitativos de grupos privilegiados. Existe el riesgo, y no se nos escapa, de que en este caminar a dos niveles, lo urgente vuelva a imperar sobre lo importante y las restricciones de la coyuntura se transformen en nuevos factores estructurales.

40. No es posible negar esa eventualidad, pues no basta con la sola determinación del Gobierno mexicano para que esto no suceda. Los acontecimientos sobrepasan a menudo la voluntad de los estados. No obstante, tenemos la convicción de que es factible lograrlo: además de la voluntad política, creemos tener la capacidad de realización y, sobre todo, la solidaridad del pueblo mexicano para alcanzar un país no sólo más rico, sino también más justo. □