

La minería de México en los setenta

LIC. ARMANDO LABRA MANJARREZ

La crítica debe hacerse a tiempo; no hay que dejarse llevar por el hábito de criticar sólo después de consumados los hechos.

MAO TSE-TUNG, 1955

Muchos piensan que la industria del metal es fortuita y de sórdida raíz, o bien un negocio que no reclama habilidad. . .

GEORGE BAUER (Agrícola), 1550

ADVERTENCIA

En este ensayo se pretende realizar una evaluación general de la minería nacional, destacando más los problemas y deficiencias que los aciertos de la política y la práctica mineras contemporáneas en México.

Son señalados aquí lo que consideramos elementos coyunturales para la orientación de la minería nacional, sin el ánimo de abarcar el problema en toda su complejidad y extensión. Mucho

menos, se ha tenido en mente presentar un esquema revelador, que sirviera como panacea, aunque sí crítico y propositivo.

ANTECEDENTES

El atraso relativo que acusó la minería mexicana respecto al crecimiento del PIB y de los sectores más dinámicos de la economía en años recientes, en gran parte se explica por la distorsión que prevaleció en esta actividad con anterioridad al

proceso de mexicanización iniciado en 1961, a pesar del cual aún existen rigideces de producción y distribución que deben ser superadas y a las que se hará referencia más adelante.

Si bien el marco legal de la mexicanización de la minería, establecido en 1961 con el fin de rescatar el subsuelo, permitió al inversionista nacional incorporar a la minería el resto de la actividad industrial, esto se desarrolló tíbicamente, frente a una demanda interna endeble y a unas condiciones internacionales inestables.

En lo referente a la composición de la demanda de insumos minerometalúrgicos del desarrollo industrial, el consumo interno de estos productos absorbe cantidades crecientes de metales y minerales nacionales e importados, lo que se refleja en un superávit decreciente en la balanza comercial de estos productos y la cercana posibilidad de obtener saldos deficitarios a partir de 1978. En general, los rubros correspondientes a la exportación de minerales crecen con lentitud, frente a un ritmo ascendente acelerado en la importación de metales que alimentan a la industria nacional.

CUADRO A

Consumo nacional aparente de productos minerometalúrgicos en 1960-1970
(Millones de pesos corrientes)

Año	Producción	Importación	Exportación	Consumo aparente	Variación relativa
1960	3 842.5	455.8	2 046.8	2 251.5	--
1961	3 681.4	403.0	2 043.4	2 041.0	- 9.3
1962	3 791.6	386.0	2 276.7	1 900.9	- 6.9
1963	4 096.8	495.2	2 644.2	1 947.8	2.5
1964	4 489.0	607.0	2 606.9	2 489.1	27.8
1965	4 768.1	873.0	2 701.9	2 954.2	18.7
1966	5 053.8	896.0	2 838.9	3 110.9	5.3
1967	5 512.4	966.0	3 020.1	3 569.5	14.7
1968	6 192.1	1 038.0	3 050.6	4 179.5	17.1
1969	6 738.0	1 197.2	2 740.3	5 194.9	24.3
1970	7 434.5	1 451.0	2 709.0	6 176.5	18.9
Tasa media anual de crecimiento (%)	6.8	12.2	2.8	10.6	

Fuente: Consejo de Recursos Naturales no Renovables, SEPANAL.

Así, a partir de 1961 la minería nacional ha evolucionado con lentitud relativa frente a las demandas ampliadas del desarrollo industrial y comercial, incorporando con lentitud innovaciones tecnológicas y ajustes administrativos.

Para cuantificar este proceso cabe señalar que, según el Banco de México, S. A., la participación de la minería en el PIB pasó de 1.5% a 1.0% entre 1960 y 1970; por otra parte, la productividad de la mano de obra en el sector creció anualmente en 3.2% (3.6% en el total de la economía) y el valor de las exportaciones minerometalúrgicas pasaron de representar 22% del total en el primero de los años mencionados a sólo 14.5% en el último.

EL PROBLEMA

El pausado desarrollo minero se enfrenta a diversas exigencias que surgen de a) la evolución, en cantidad y estructura, de la demanda de insumos industriales dentro del país, b) el deterioro e inestabilidad del mercado exterior y c) el proceso general de concentración que opera en la formación de capitales en México.

CUADRO B

Proyección de la balanza comercial minerometalúrgica, 1960-1980
(Millones de pesos)

	Importaciones	Exportaciones	Saldo
1960	455.8	2 046.8	1 591.0
1965	873.0	2 701.9	1 828.9
1970	1 451.0	2 709.0	1 258.0
1975	2 580.0	3 110.0	530.0
1980	4 588.0	3 570.0	-1 018.0
Tasa media anual de crecimiento (%)	12.2	2.8	

Lo anterior obedece a que la minería mexicanizada permanece, fundamentalmente, como una actividad exportadora de productos de bajo valor agregado y que no se ha incorporado al proceso de industrialización en forma definitiva. En efecto, 46% de la exportación minerometalúrgica corresponde a minerales

naturales y concentrados y 54% a productos clasificados como metalúrgicos.¹ De otro lado, de la magnitud y tendencia de las importaciones se deduce que, en parte, la industria metalúrgica opera en escala insuficiente, tanto para producir la cantidad y variedad de metales demandados, como para realizar transacciones internacionales competitivamente.

Aquí interviene la inestabilidad del mercado internacional de productos minerometalúrgicos de bajo valor agregado que, en general, acusa falta de dinamismo, o bien refleja el efecto de presiones de mercado ajenas a las fuerzas de la oferta y demanda de los productos. Este es el caso de la plata, cuya crítica situación por el abatimiento en su cotización internacional obedece a la manipulación especulativa de grandes intereses, especialmente norteamericanos, en el juego bursátil especializado.

De esta suerte, la falta de atractivos comerciales en el mercado internacional, originada en niveles de precios reducidos que sólo reflejan un proceso de operación de sustitutos, repercute en la contracción de la oferta interna de productos mineros y en el incremento de la demanda de importaciones. Esto se agrava en la medida en que el sistema interno de distribución es insuficiente y costoso.

En muchos casos, la contracción del mercado internacional de metales y minerales se ha visto determinada por las medidas destinadas a contrarrestar la contaminación ambiental en países como EUA y Japón. Esto ha causado una sobresaturación casi automática de productos metalúrgicos y el desarrollo apresurado de sustitutos. En particular esto ha afectado al plomo, al cadmio, al mercurio, y al cinc, que representan el 52% de las exportaciones nacionales de productos metalúrgicos.

En lo referente al proceso concentrativo de la formación de capitales cabe mencionar que frente a un decremento notable de la inversión extranjera en la minería nacional a partir de 1961,² se propició el establecimiento de un reducido grupo de grandes empresas mineras mexicanizadas, que representan más del 80% del valor de la producción minera, y que aportan más del 80% de la producción de plomo, cinc, cobre, arsénico, bismuto y fluorita.

La operación minera se lleva al cabo con base en el establecimiento de precios fuera del mercado nacional; por ende, la minería abastece a la industria con precios establecidos de manera exógena, al margen de consideraciones de costo. En gran parte es ésta la razón por la que existe un régimen fiscal de aliento a la minería, mediante el cual, en realidad, parte del peso del desarrollo industrial es trasladado al Estado por la vía de los subsidios y devoluciones tributarias, en tanto se procura el crecimiento y la consolidación industriales de la gran minería nacional. En 1968, el sacrificio fiscal por este concepto ascen-

¹ Incluye: barras de plata, plomo, cinc, antimonio y bismuto; cobre impuro, electrolítico y en precipitados; mercurio metálico; arsénico refinado y en trióxido; cadmio afinado; polvillo de fundición, óxidos de plomo y cinc, escorias concentradas, sulfatos, polvo y calcinados de cinc, selenio afinado e impuro, silicemanganeso, fierroesponja y escoria ferrosa. Fuente: *Estadística Minerometalúrgica*, Dirección General de Estadística, SIC, México, 1971.

² La inversión directa total norteamericana pasó de 607 a 1 720 millones de dólares entre 1955 y 1968. En la minería, este rubro fue de 154, 130 y 100 millones de dólares en 1955, 1960 y 1968, respectivamente, según el estudio *Impact of Foreign Investment in Mexico* (Council of the Americas, Washington, 1970). En el período 1960-1970, 5.5% de la inversión extranjera directa fue canalizada a la minería, lo que significó un total de 17.8 millones de dólares, conforme a nota publicada en *Comercio Exterior*, México, noviembre de 1971, p. 988.

dió a 300 millones de pesos; en 1970 se estima que haya sido, conservadoramente del orden de 360 millones de pesos.

¿Y LOS SETENTA?

Indudablemente, la coyuntura actual de la minería nacional está siendo aprovechada por el Estado para conducir esta actividad dentro de un marco de racionalidad, congruente con las medidas de política económica que rigen al país.

Todo parece indicar que la tónica presente del desarrollo minero gira alrededor de una clara insistencia en la mexicanización, a la que caracteriza una participación estatal en aumento. Esto queda demostrado en la reciente mexicanización de la Compañía Minera de Cananea y el apoyo y participación oficial a empresas de la magnitud de la siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, Benito Juárez-Peña Colorada, La Caridad, e incluso en operaciones químicas sustentadas en la minería, como Química Flúor, S. A. de C. V. Asimismo, ha quedado patente el impulso a la pequeña y mediana minerías a través de la canalización amplificada de créditos y ayuda técnica.

Por lo anterior, es evidente que la minería se encuentra en un lugar relevante de la actual política de desarrollo, lo cual reclama evaluar con serenidad las posibilidades e instrumentos reales para conformar una minería dinámica que opere racionalmente y siga dentro de los márgenes establecidos por la legislación minera de 1961.

Sin duda, el actual régimen proteccionista y subsidiado de la minería se explica por la necesidad de controlar estrechamente el proceso de mexicanización implantado en 1961. Al operar con base en elevadas tasas de impuestos a la exportación y a la producción (que oscilan entre 20 y 25 por ciento *ad valorem*), a las que se añade un complejo sistema de devoluciones, exenciones y subsidios, se ha logrado vigilar el cumplimiento de la legislación minera, especialmente en la "gran minería". Sin embargo, también es cierto que este sistema fiscal en alguna medida desalienta la actividad, particularmente de pequeñas y medianas empresas mineras, para las que se crea un costo adicional de tramitación.

Debe quedar claro que el sacrificio fiscal a que se hizo referencia con anterioridad no significa un beneficio cabal a la pequeña y mediana minería porque en este nivel productivo, es decir, en el de la extracción y ocasionalmente en el de la concentración de minerales, prevalecen precios abatidos y la protección fiscal sólo permite la supervivencia estática del sector; de otra parte, en el nivel industrial, la existencia de precios inflados en el mercado metalúrgico permite al Estado compensar los subsidios que otorga, a través de mayores percepciones por concepto de impuesto sobre la renta.

Habida cuenta de esto, es evidente que resulta necesario remodelar el régimen fiscal de la minería, puesto que, a la fecha, su beneficio es un espejismo tanto para los productores como para el Estado, porque no resuelve el problema del pequeño productor, neutraliza el impacto en el grande y el Estado sacrifica recursos.

Si, como se deja ver, la competencia internacional habrá de ser cada día más agresiva,³ será menester que la eficiencia de las actividades mineras permita negociar competitivamente en el

³ Recientemente la Comisión de Fomento Minero, dependencia de la Secretaría del Patrimonio Nacional, estimó en 104 millones de pesos el impacto en 1971 de la sobretasa de 10% a las importaciones norteamericanas de productos minerometalúrgicos mexicanos.

cada vez más estrecho mercado internacional y asimismo abastecer el mercado interno en cantidades crecientes y a costos decrecientes. Al respecto cabe subrayar que los precios de los productos metalúrgicos nacionales superan entre 20 y 25 por ciento el que tienen estos productos en los mercados internacionales, en tanto que los precios de los minerales naturales y concentrados son inferiores entre 15 y 20 por ciento a la cotización internacional.

Sin duda, si existiera un mecanismo de precios sano que permitiera la vigencia de precios coherentes, que redujera la distancia entre el producto minero y el producto industrial, se alentaría la producción minera y la formación de un mercado más amplio de bienes manufacturados. Al efecto, será necesario prolongar el actual régimen fiscal de la minería sólo en tanto es revisada y reorientada su operación para que sirva de aliento, ya no por la vía de las devoluciones, los subsidios y las exenciones, sino con medidas concretas de control técnico y administrativo. También será necesaria la promoción de inversiones productivas que amplíen la demanda interna de minerales, concentrados y metales, y permitan el logro de economías de escala. Sólo deberán ser beneficiarias de concesiones fiscales aquellas industrias que empleen tecnologías complejas e incorporen altos contenidos de valor agregado, a más de la pequeña y mediana minerías, porque de otra manera probablemente desaparecerían, desempleando a unos 30 000 mexicanos que en ellas laboran.

Sin discusión, la única manera de evitar el impacto de las fluctuaciones internacionales en los precios de minerales y metales es contar con un mercado interno suficiente, o bien industrializar los productos, lo cual, en última instancia, viene a ser lo mismo. En la medida en que se mantenga el régimen de precios externo como regulador del mercado, subsistirá la transferencia parcial del costo de operación al pequeño y mediano productor y al Estado.

INTENTO DE PROPUESTA

Como la gran mayoría de las actividades industriales del país, el desarrollo de una minería de escala industrial y comercial modernas exige la ampliación del mercado interno. Así, pues, el patrón tecnológico del país y la actual estrechez del mercado interno determinan que el criterio para el establecimiento de nuevas empresas mineras incluya la industrialización de productos con miras a satisfacer principalmente el mercado internacional de manufacturas, abasteciendo complementaria y crecientemente el mercado nacional. Así, será necesario hacer uso intensivo de mano de obra en la industria minera para procurar empleos permanentes y bien remunerados.

Vale la pena insistir en que el desarrollo de una nueva minería industrial y comercial sólo puede gestarse dentro de los lineamientos de un desarrollo integral del resto de los sectores a los que alimenta, sin descuidar los objetivos sociales de la política económica nacional. Así, será necesario hacer uso intensivo de mano de obra en la industria minera para procurar empleos permanentes y bien remunerados.

En concreto, en los setenta la minería nacional deberá regirse por una política de industrialización y comercialización de operaciones sustentada en las siguientes medidas complementarias entre sí:

a) Desaparición gradual del presente tratamiento fiscal a la gran minería con base en el establecimiento, también gradual, de controles técnicos y administrativos; aliento a las operaciones industriales integradas.

b) Ampliación de concesiones fiscales, ayuda técnica y económica a las pequeña y mediana minerías.

c) Control de precios y compraventa estatal de productos mineros seleccionados.

d) Participación, cuando menos minoritaria, del Estado en todas las grandes empresas mineras.

e) Ampliación del proceso de mexicanización a la fase comercial, que aún se realiza a través de agencias extranjeras.

Recientemente, el titular de la Secretaría del Patrimonio Nacional estimó que será necesario realizar una inversión anual de 1 700 millones de pesos entre 1972 y 1976 para garantizar una minería acorde con las previsiones del desarrollo integral del país. Las empresas en operación podrían aportar unos 700 millones y 500 millones el Gobierno federal. Restarían 500 millones que habrán de ser aportados por fuentes adicionales aún no definidas. Este diferencial sólo podrá ser cubierto por inversionistas nacionales que encuentren en la minería un campo atractivo y rentable, lo cual sucederá en la medida en que esta actividad se torne competitiva, moderna e integrada a la estructura industrial del país y se dé cabida a la participación de capital nacional en la comercialización de minerales y metales.

El desempeño eficiente de los actuales instrumentos estatales de promoción minera debe ser el eje de la política de desarrollo minero, para lo cual el primer paso para la modernización es ampliar y fortalecer las actuales instituciones especializadas. De este esquema habrá que partir para coordinar las nuevas actividades dentro de las metas del desarrollo nacional, incorporando porciones crecientes del ahorro privado al fortalecimiento definitivo de la nueva etapa que corresponde a la industrialización y comercialización competitivas de la minería.

En suma, la minería mexicana en los próximos años se enfrenta a un mercado interno de lento crecimiento, aunque cada vez más diversificado y complejo que demanda metales de importación y productos industrializados de origen minero.

Para seguir compitiendo por la cada vez más estrecha demanda externa de minerales y la demanda interna de minerales y metales, la flexibilidad de la oferta minerometalúrgica tiene un grave obstáculo en el mecanismo de precios y en el régimen fiscal vigentes porque el primero no permite costear el proceso productivo por depender de condiciones externas, y el segundo ya logró la meta de fungir como control de la mexicanización y debe ser liberado para que realmente promueva las pequeña y mediana minerías, permita la integración mexicanizada de la minería industrial y comercial de escala, y reduzca lo más posible el sacrificio fiscal.

Como complemento y eventual sustituto del control fiscal puede prevalecer el control tanto técnico como administrativo de las operaciones, con base en la participación estatal activa en la gran minería y la mayor ayuda técnica y económica a las pequeña y mediana minerías. El proceso de mexicanización de la minería deberá continuar y ampliarse hasta abarcar una etapa más complicada: la comercialización y el desarrollo de proyectos industriales minerometalúrgicos. Las instituciones adecuadas existen, de suerte que sólo el exceso de prejuicios podría impedir que en los setenta la minería nacional retomara un papel activo y operara eficientemente como apoyo del desarrollo industrial del país.