

# México y Japón: el dilema del desarrollo

LEON HOLLERMAN

Por medio de una mezcla de políticas de desarrollo orientadas hacia adentro, tanto México como Japón lograron éxitos iniciales impresionantes durante el período de posguerra. En ambos casos, la mezcla incluyó un intento de lograr un crecimiento equilibrado por medio de la sustitución de importaciones y del proteccionismo. En el sector avanzado de la economía dual de Japón, estas políticas crearon un ambiente dentro del cual el renacimiento del *zaibatsu* y el estímulo gubernamental para la fusión de empresas permitieron la creación de plantas a escala eficiente. Sin embargo, en el sector moderno de México sólo se logró establecer una sombrilla protectora, bajo cuyo amparo se multiplicó una serie de empresas inmaduras. En el caso de Japón, con el tiempo resultó evidente que la dinámica del mercado interno no podía sustentar independientemente el "milagro" económico. Por lo tanto, a partir de 1960 Japón empezó a aplicar una serie de medidas lógicas y premeditadas para reforzar las bases de su crecimiento, mediante una nueva combinación de dos tipos de política: liberalización de las importaciones y fomento de las exportaciones, lo cual colocó al país en la senda de un crecimiento desequilibrado y de dependencia respecto del comercio exterior, adecuada a su dotación de factores y a la evolución posbélica de su estructura industrial.

En México, en cambio, la sustitución de importaciones se desarrolló en plantas protegidas, de magnitud mucho menor a la que permitiría lograr economías de escala, de manera que la promoción de las exportaciones de manufacturas, como política complementaria, no fue factible. Por algún tiempo se hizo caso omiso de este término del dilema, por ser los productos primarios la esencia de las exportaciones de México. Sin embargo, incluso las exportaciones de estos productos primarios se encuentran ahora en peligro creciente como resultado de varias dificultades. Esto podría ser resumido en el hecho de que, en contraste con el Japón, la economía dual de México ha venido a constituir una carga, y no un beneficio, para la marcha del desarrollo económico. En un intento de hacer frente a los serios problemas del sector atrasado, México parece estar haciendo evaluaciones de beneficio-costos, en función del provecho social a corto plazo, más bien que en función de los logros económicos a largo plazo. En consecuencia, mientras la balanza de pagos se deteriora progresivamente, el país avanza con lentitud hacia una economía abierta.

Nota: Este artículo se reproduce de *Interamerican Economic Affairs*, vol. XXIII, núm. 2, Washington, 1969, con autorización expresa de la mencionada publicación. Su autor es profesor de Economía en el Colegio Claremont para Varones. Las aseveraciones no documentadas contenidas en este estudio se basan en declaraciones hechas al autor por funcionarios gubernamentales y del sector privado de México, quienes, por una u otra razón, prefieren no ser identificados.

## DIFICULTADES EN LA AGRICULTURA

En el caso de la agricultura, el contraste entre los modelos mexicano y japonés es pronunciado y, esencialmente, "consiste en el hecho de que en Japón el incremento en la producción por finca y en la productividad fue el resultado de la adopción generalizada de técnicas mejoradas por la gran mayoría de los agricultores de la nación; mientras que en México una mayor parte de los impresionantes aumentos en la producción agrícola, en el período de posguerra, ha sido el resultado de incrementos extremadamente grandes en la producción, logrados por un número muy pequeño de empresarios de grandes fincas con alto grado de comercialización".<sup>1</sup>

Estas últimas constituyen la fuente principal de las exportaciones.<sup>2</sup> Sin embargo, se estima que, para 1970, la demanda interna por productos agrícolas excederá a la oferta en un 3.3% y este déficit subirá al 8% en 1975.<sup>3</sup> Asimismo, la Embajada norteamericana en México estima que para 1975, la industria pecuaria será incapaz de satisfacer siquiera las necesidades nacionales.<sup>4</sup> De acuerdo con el programa de reforma agraria, las mejores tierras han sido ya distribuidas en pequeñas parcelas y los recursos hidráulicos para riego, más productivos, han sido ya aprovechados. Por ello, en un intento de proporcionar nuevas unidades agrícolas de subsistencia, los gastos del Gobierno en insumos complementarios

1 Bruce F. Johnston, "Agriculture and Economic Development: The Relevance of the Japanese Experience", *Food Research Institute Studies*, VI, núm. 3 (1966), p. 286. En 1967, aproximadamente la mitad de la mano de obra en México estaba dedicada a la agricultura, las actividades forestales y la pesca, pero estas actividades produjeron sólo el 16% del PNB.

2 Las exportaciones de México están altamente concentradas en la fibra de algodón, la que normalmente representa una quinta parte del total de las ventas al exterior. A pesar de lo mucho que se ha hablado de diversificación, las principales cosechas de México siguen siendo: maíz, algodón, azúcar, frijol y trigo.

3 *México 1968*, Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., México, 1968, p. 98.

4 La legislación limita la superficie de la unidad de explotación ganadera a la necesaria para alimentar a 500 cabezas de ganado mayor. Esto desalienta la introducción de cambios técnicos, pues no se tomarán medidas para aumentar la producción, si ello solamente expone al innovador al riesgo de ser obligado a ceder tierra. En forma semejante, quienes han recibido concesiones especiales del Gobierno para poseer grandes fundos dedicados a la cría de ganado, carecen de incentivos para adoptar innovaciones, ya que esperan que sus fincas sean fraccionadas al expirar la concesión. Al fraccionarse los fundos, la producción pecuaria se reduce y los nuevos propietarios empiezan a arar la tierra, practicando una agricultura de subsistencia a base de maíz.

—incluyendo servicios de extensión y de mercado, crédito y estaciones agrícolas experimentales— han aumentado progresivamente.<sup>5</sup> Existe actualmente una gran confusión sobre la evaluación de las metas sociales, en comparación con las económicas, en la construcción de proyectos de irrigación. La autorización para construir estos proyectos, particularmente en las regiones central y sureste, donde se halla concentrada la explosión demográfica, se concede principalmente a fin de proporcionar empleos, sin conceder mucha atención a la productividad.<sup>6</sup>

La obtención de empréstitos en el extranjero para la construcción de proyectos de irrigación y de otras obras de infraestructura ha tenido, mientras tanto, efectos adversos en la balanza de pagos. La deuda exterior muestra la característica peligrosa de una fuerte concentración de los vencimientos, más de la mitad de los cuales tendrá lugar dentro de los próximos cinco años.<sup>7</sup> De este modo, la capacidad de endeudamiento de México ha sido reducida, a la vez que la necesidad de obtener capital extranjero se está agudizando. Sin embargo, teniendo en cuenta "la solución japonesa", como se indica más adelante, quedan varias posibilidades para elevar la productividad de la agricultura y, por lo tanto, la productividad del capital extranjero empleado en ella. Estas posibilidades dependen de la adopción de una estrategia del desarrollo orientada hacia el exterior.

#### DIFICULTADES EN LA INDUSTRIA

Sin embargo, la actual estrategia para el desarrollo encara su mayor obstáculo en el campo de la sustitución de productos industriales de importación, la que ha sido fomentada oficialmente mediante tres líneas principales de política: a) tratamiento fiscal preferencial; b) protección frente a la competencia extranjera, y c) medidas para lograr la integración industrial.<sup>8</sup> El tratamiento fiscal preferencial para la industrialización ha venido siendo empleado en forma prácticamente indiscriminada desde antes de 1955. En ese año se promulgó la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, mediante la cual se concedían beneficios principalmente a aquellas industrias que tendían a sustituir importaciones. Sin embargo, no se tuvieron en cuenta necesidades colaterales importantes, tales como la descentralización de la actividad industrial, el incremento de la eficiencia y el establecimiento de una estructura de costos internacionalmente competitiva. Estas necesidades constituyen ahora estrangulamientos que amenazan con restringir la tasa de crecimiento del PNB.

La protección contra la competencia extranjera ha sido lograda sobre todo empleando recursos conocidos por los japoneses (en algunos aspectos, México ya ha "sacado provecho del ejemplo de Japón"). Entre ellos figuran los permisos de importación, los

aranceles de importación y las ayudas a la exportación; siendo el recurso más importante el de los permisos de importación.<sup>9</sup> A mediados de 1966, cerca del 60% de las 11 000 fracciones de la clasificación arancelaria en vigor, estaban sujetas a permisos de importación, "pero la proporción, así como el número de fracciones, probablemente ha aumentado desde entonces".<sup>10</sup> Los permisos de importación no sólo protegen a los productores nacionales, sino también a los extranjeros establecidos en México, que han aceptado la política gubernamental que favorece a las empresas conjuntas. Las empresas norteamericanas se encuentran entre las principales beneficiarias del sistema.<sup>11</sup> Además, el que se hayan establecido en fecha temprana en México ha permitido a las empresas extranjeras oponer cierta resistencia a la entrada de otros extranjeros que llegan atrasados.<sup>12</sup> Por medio de barreras a la entrada, el sistema de permisos de importación ha consolidado varios tipos de ineficiencia dentro de la estructura industrial de México. La excesiva atomización, por ejemplo, con las consiguientes diseconomías de escala, da lugar a precios altos y a mercados limitados. En combinación con la ausencia de poder adquisitivo de las masas, resultante de una fuerte desviación de la distribución del ingreso, los elementos del círculo vicioso de la pobreza se ensamblan implacablemente. La distorsión de la estructura de los precios, debida a la sustitución de importaciones, deprime también a la agricultura, al forzar a los agricultores a pagar precios inflados por los productos manufacturados protegidos, incluyendo la maquinaria agrícola.<sup>13</sup>

9 El hecho de que México no sea miembro del GATT tiene implicaciones muy poco halagüeñas en relación con su "aceptación" de las obligaciones consignadas en el artículo VIII del FMI, el cual prohíbe la imposición de restricciones a los pagos por transacciones corrientes. Antes del pago, sin embargo, debe existir una *transacción* para la cual deben transmitirse fondos. Las restricciones a las transacciones están prohibidas en el artículo XI del GATT, prohibición a la cual México naturalmente no está sujeto. Por lo tanto, sus restricciones a las transacciones mediante los permisos de importación hacen que la aceptación del artículo VIII del FMI, por parte de México, constituya una formalidad sin sentido. Debería también hacerse notar que en México el permiso de importación es aplicado exclusivamente al nivel administrativo, más bien que al nivel legal (nuevamente de acuerdo con el ejemplo de Japón). Así que, aun cuando no existan prácticamente restricciones legales a las importaciones de México, en la práctica la Dirección General de Comercio de la Secretaría de Industria y Comercio imparte una "protección irrestricta a la producción nacional" (como se le hizo notar al autor) por medio de este control sobre los permisos de importación.

10 Timothy King, *The Industrialization of Mexico since 1940*, manuscrito inédito, capítulo V, p. 9. King indica que se incluye a las mercancías en la lista de renglones sujetos a permiso de importación mediante la investigación no sólo de las oficinas gubernamentales, sino también de los mismos industriales privados. El procedimiento es muy vago y tolerante. En cuanto una mercancía entra en la lista de productos para los cuales se requiere permiso de importación, es muy poco probable que vuelva a salir de ella. [Este manuscrito fue editado en 1970 por Oxford University Press. (N. de la R.)]

11 El ejemplo japonés de cultivar y controlar empresas internacionales mixtas, como un instrumento para el desarrollo, ha sido observado atentamente por México. Sin embargo, los mexicanos han descuidado calcular el valor que, como recurso, tiene la concesión de exención de impuestos a tales empresas, al efectuar la evaluación del beneficio-costos neto para el país.

12 En sus operaciones de ensamble, por ejemplo, la Compañía Nissan del Japón, que vende el carro Datsun, está sujeta a la regla de que las partes importadas deben constituir no más del 35 por ciento de sus costos directos de producción. Por lo tanto, la Compañía depende en forma considerable de las partes producidas en México. Sin embargo, como los productores mexicanos de partes estaban íntimamente ligados a las empresas norteamericanas productoras de automóviles antes de la llegada de la Nissan, a ésta le resulta difícil obtener un suministro adecuado de partes y se queja de que, cuando las recibe, le cuestan tres o cuatro veces más de lo que le costarían en Japón. Por otra parte, los productores mexicanos de automóviles, en conjunto, están tan bien protegidos de la competencia de las importaciones, que la Nissan no necesita gastar nada en publicidad, renglón que constituye un gasto importante de sus operaciones en Japón.

13 De manera que, si bien el subsidiar a la industria conduce a una atomización excesiva, el subsidiar a la agricultura da lugar a una diversificación insuficiente.

5 Los subsidios a la agricultura probablemente exceden a la cantidad total que recibe el Gobierno de México por concepto de impuestos a la agricultura.

6 Como un auxiliar de la irrigación y de los insumos complementarios, necesarios para hacerla efectiva, es necesario tomar medidas para evitar la erosión. Muchas presas mexicanas están siendo azolvadas por los sedimentos, lo cual quiere decir que, tanto la tierra como los sistemas de riego, se están deteriorando simultáneamente.

7 Este asunto es el tema de la mayor querrela del BIRF con México. Los préstamos brutos obtenidos en el exterior por los sectores público y privado alcanzaron, en 1967, un monto aproximado de 1 250 millones de dólares, de los cuales 900 millones fueron obtenidos en préstamo por el sector público. Más de la mitad de esta suma fueron recursos financieros que se emplearon en financiar servicios de la deuda pública exterior por los préstamos con vencimientos de un año o más, y que sumaban alrededor de 620 millones de dólares. A fines de 1967, el total de la deuda pública exterior a mediano y largo plazo, pendiente de pago, sumaba aproximadamente 2 700 millones de dólares.

8 Gerardo M. Bueno, "Las perspectivas de la política de desarrollo industrial en México", *Comercio Exterior*, México, vol. XVII, núm. 11, noviembre de 1967, pp. 891-894.

El tercero de los apoyos principales de la sustitución de importaciones, está constituido formalmente por la política de integración industrial, pero ésta ha sido menos efectiva que las otras, habiendo sido aplicada en campos tales como el de la industria automovilística, la de equipo electrónico, de tractores y de equipos de oficina. Sin embargo, como lo hace notar Gerardo Bueno, la integración no ha sido progresiva, debido a que en cada una de esas industrias los precios finales han sido establecidos bajo la supervisión de la Secretaría de Industria y Comercio, de acuerdo con los costos declarados en la etapa final de la producción, habiéndose realizado muy pocos esfuerzos para elevar la eficiencia de quienes fabrican los productos intermedios, cuyos costos determinan en gran parte los precios de los productos finales.<sup>14</sup> En el caso de los automóviles, por ejemplo, el precio de los mexicanos es aproximadamente el doble del que se fija a los modelos equivalentes en Estados Unidos.<sup>15</sup>

#### DEPENDENCIA DEL COMERCIO EXTERIOR

El alcance de la sustitución de importaciones en el futuro es francamente limitado, pues el grueso de las importaciones actuales está constituido ya por equipo pesado y complejo que no puede ser por la industria nacional ni aunque sea subsidiada. Este tipo de productos constituye aproximadamente el 50% de las importaciones totales; a las materias primas corresponde un 30% o más mientras que el 20% restante está constituido por artículos de consumo. Así que, a pesar de la sustitución de importaciones, la relación entre importaciones e ingreso nacional (8% en 1967) ha declinado sólo ligeramente en los últimos años. Cualitativamente, sin embargo, en términos del componente tecnológico (R & D) de las importaciones mexicanas, ha aumentado la dependencia respecto del comercio exterior.

Al mismo tiempo, existe un déficit crónico en la cuenta corriente. En 1968 el déficit en mercancías y servicios llegó a la enorme suma de 705 millones de dólares. Las remesas de utilidades hacia el exterior de las inversiones extranjeras equivalen casi exactamente a los ingresos netos provenientes de gastos de turistas.

La inestabilidad que la escasa diversificación en las exportaciones de productos impone a la balanza de pagos se complica aún más por la gran concentración en la distribución geográfica de los mercados para las exportaciones mexicanas. No obstante que la proporción del comercio mexicano con Estados Unidos ha venido declinando, continúa siendo más alta que la de cualquier otro país importante de América Latina.<sup>16</sup> A esta alta proporción se agrega el constante déficit del comercio mexicano de mercancías con Estados Unidos. Además, las exportaciones de México están sujetas a violentas fluctuaciones, no sólo debido a factores de merca-

do, sino también como consecuencia de la política comercial norteamericana francamente discriminatoria.<sup>17</sup>

Es interesante hacer notar que en años anteriores (y, hasta cierto punto, también ahora) Japón, al igual que el México actual, era un "abastecedor residual" en muchos de sus principales artículos de exportación, estando sujeto a un tratamiento discriminatorio por parte de los países que compraban sus productos y dependía, en forma excesiva, de una estrecha diversificación de su comercio, tanto en el sentido geográfico, como en el de la composición de sus exportaciones. Antes se mencionaron algunos de los correctivos aplicados por Japón. Otros más consistieron en la promoción de las exportaciones por medio de subsidios, en la financiación de las exportaciones, en el uso de ciertos impuestos como incentivos y en la práctica de una "diplomacia económica". El enfoque fundamental, sin embargo, consistió en el "fortalecimiento de las empresas" y en el mejoramiento del poder competitivo internacional de Japón.<sup>18</sup> Un componente decisivo en este enfoque estuvo constituido por la política japonesa en relación con el dualismo económico.

#### DUALISMO

En contraste con México, donde la economía dual está cada vez mejor atrincherada, la economía dual de Japón está sometida a un proceso constante de liquidación, de acuerdo con una política deliberada del gobierno. Una de las razones de este contraste puede residir en que, en México, el sector atrasado está fuertemente subsidiado, por razones de orden social, en tanto que los subsidios en Japón son suministrados casi exclusivamente con fines económicos y asignados en forma preponderante al sector moderno.

En el proceso de liquidación de su economía dual existe, además, una característica distintiva del desarrollo de Japón, consistente en la *utilización* del sector atrasado con fines de crecimiento. Uno de los recursos principales mediante el cual se logra esto, consiste en que las empresas del sector moderno avanzado otorgan subcontratos a las empresas del sector atrasado. La producción de partes con alto contenido de mano de obra o las operaciones de subensamble, tecnológicamente sencillas, son particularmente aptas para la subcontratación. Este procedimiento requiere que los contratistas principales pongan a disposición de sus satélites el crédito, las materias primas, el lugar de trabajo, la maquinaria y otros insumos. Otra forma de utilizar al sector atrasado consiste en establecer industrias tradicionales en regiones atrasadas y rurales. Las industrias mexicanas del vestido y del calzado ofrecen posibilidades en tal sentido.

En la misma forma en que, para la nación en general, deben realizarse esfuerzos para determinar en qué productos o partes de productos México disfruta de una ventaja comparativa, así también el sector atrasado de la economía dual debe recibir pedidos del sector avanzado, para fabricar artículos o partes para los cuales su ventaja comparativa sea alta. La posibilidad de que tal sistema de pedidos se aplique en México está indicada por el hecho de que en las empresas con altos salarios, la remuneración es superior al doble de la que se observa en las compañías con

<sup>17</sup> La demanda norteamericana de productos mexicanos de exportación, tales como el tomate, la naranja y la tangerina está sujeta a cambios súbitos e importantes. El nivel de las exportaciones mexicanas está determinado no por la magnitud de la cosecha mexicana, sino, más bien, por la magnitud de la cosecha norteamericana, con la cual compete. Véase United States Department of Agriculture, *Foreign Agricultural Circular, Citrus, FCF 2-68*. Un ejemplo relativamente reciente (enero de 1969) de esta discriminación puede encontrarse en las restricciones puestas en vigor por el Departamento de Agricultura de EUA sobre el tamaño mínimo del tomate aceptable para importación por Estados Unidos.

<sup>18</sup> Para mayores detalles véase *Japan's Dependence on the World Economy* (Princeton University Press, 1967), del autor de este artículo.

<sup>14</sup> Gerardo Bueno, *op. cit.*

<sup>15</sup> Leopoldo Solís hizo notar al autor que es sumamente importante que el Gobierno evite que entren en la producción plantas de una magnitud que no sea la óptima, y rechaza la afirmación de la mayoría de los economistas mexicanos de que el "inadecuado poder adquisitivo" es el que impide a la industria mexicana lograr economías de escala. Afirma, en cambio, que la economía cuenta ya con una magnitud absoluta suficiente para que al menos una, o unas cuantas plantas, operen a escala óptima.

<sup>16</sup> En comparación con el período 1954-56, en que unas tres cuartas partes de las exportaciones de México eran vendidas a Estados Unidos, para 1964-66 este país recibía sólo la mitad del total. (Sin embargo, en este último período, Argentina envió a los Estados Unidos sólo el 7% de sus exportaciones y Brasil el 33%.) Del lado de las importaciones, la relación está también declinando, ya que en 1954-56, México adquirió en Estados Unidos el 82% de sus importaciones totales, y para 1964-66, esta proporción había caído al 66% (durante este último período Argentina obtuvo sólo el 22% de sus importaciones de Estados Unidos, en tanto que las importaciones de Brasil fueron el 35 por ciento).

salarios bajos, sin que exista necesariamente una correspondiente diferencia en productividad.<sup>19</sup> El dualismo en la agricultura mexicana requiere un análisis independiente, para el cual la experiencia japonesa no ofrece modelo alguno. El Gobierno mexicano está formalmente enterado de la necesidad de hacer ingresar en la economía de mercado al sector que permanece fuera de ella, a fin de establecer enlaces en ambos sentidos y promover la descentralización y el desarrollo regional. Sin embargo, queda todavía mucho por hacer en ese aspecto.

#### COMERCIO DE MEXICO CON JAPON

Como se sugirió antes, el dilema económico de México se manifiesta en el hecho de que sus industrias nacionales están atomizadas en exceso, en tanto que su sector internacional está insuficientemente diversificado en términos de mercancías, fuentes y mercados.<sup>20</sup> Un ingrediente importante de la "solución japonesa" está constituido por la posibilidad de ampliar considerablemente el comercio entre México y Japón mismo.

La lógica del argumento de que las relaciones económicas entre México y Japón deben incrementarse, parte del hecho de que ambos países dependen en gran medida de su comercio con Estados Unidos. Aproximadamente una tercera parte del comercio total de mercancías japonesas es negociado con Estados Unidos, en tanto que, en el caso de México, esta proporción llega a los dos tercios. El comercio de ambos países con Estados Unidos es habitualmente deficitario y los dos dependen en forma considerable de las inversiones y préstamos obtenidos en el mercado norteamericano de capital para apoyar su balanza de pagos.<sup>21</sup> En sus relaciones bilaterales, la balanza del comercio entre México y Japón es crónicamente desfavorable para este país.<sup>22</sup> Debido a esta balanza desfavorable, el proteccionismo mexicano constituye un cuello de botella que impide que haya un comercio a más alto nivel entre ambos países; porque si México quisiera comprar más a Japón, este último, a su vez, compraría más a México.

Japón es el mayor importador de materias primas en el mundo y, suponiendo que sea posible transferir recursos del sector agrícola de subsistencia al sector comercial, es precisamente en el campo de las materias primas donde México disfruta de una importante ventaja comparativa.

México se beneficiaría, tanto en forma directa como indirecta, con un aumento de sus ventas al exterior, combinado con mayor competencia en su mercado interno, ya que el ingreso inmediato obtenido de las ventas sería eventualmente complementado por el ingreso diferido proveniente de la mejoría en la estructura de costos y precios inducida por la competencia. Esto último constituye un prerequisite esencial para la expansión final de la participación de México en los mercados mundiales. Además, tanto México como Japón se beneficiarían con la reducción de su excesiva dependencia conjunta de Estados Unidos.<sup>23</sup> El beneficio po-

tencial para México continuaría vigente incluso sin que le fuera necesario renunciar al saldo favorable de su balanza comercial con Japón porque si deseara comprarle más a este país, él, a su vez, podría estar dispuesto a corresponder, manteniendo incluso su déficit actual, en el mismo valor absoluto. Esto es concebible porque un déficit de cierto valor absoluto plantearía un problema menor a Japón, si se refiere a un comercio total con México de mayor volumen. Además, no todas las empresas mexicanas estarían expuestas a la nueva competencia. Por ejemplo, México carece de una industria de máquinas de precisión, así que podría reducir las barreras a las importaciones de relojes, de instrumentos de medición y de máquinas calculadoras, sin que se produjeran repercusiones de ninguna clase sobre la industria nacional existente.

¿Cuáles serían las mercancías base para esta expansión potencial del comercio? México puede ofrecer muchos de los mismos productos que recibe ahora Japón de la región occidental de Estados Unidos. Como exportador de fibra de algodón, en particular, México ha desplazado ya, hasta cierto punto, a Norteamérica en el mercado japonés.<sup>24</sup> De igual manera, México podría convertirse en un abastecedor importante de granos forrajeros y de soya. Aun cuando la producción de granos de leguminosas es importante en México, la producción de soya en 1968 fue sólo de 273 000 toneladas (diez veces más que la media para 1960-1964), sin que se hubieran efectuado exportaciones. Sin embargo, debido a problemas de precios y almacenamiento, se esperaba que la cosecha de 1969 fuera reducida, ya sea mediante restricciones en el área sembrada, o como resultado de una reducción en el precio de garantía.<sup>25</sup> En Japón, por otra parte, la producción está declinando constantemente, mientras que las importaciones de soya aumentan en forma incesante. En 1968 Japón importó 2.4 millones de toneladas de frijol soya (2 millones de toneladas procedentes de Estados Unidos y 0.4 millones de la República Popular China). Japón es también el mayor importador de trigo en el mundo (más de cuatro millones de toneladas al año) y cerca de la mitad de sus importaciones proceden de Estados Unidos. Durante la temporada de importación 1968-69, Japón espera importar casi tres millones de toneladas de maíz procedentes de los Estados Unidos y, además, casi dos millones de toneladas de grano de sorgo. En conjunto, las importaciones anuales japonesas de productos agrícolas procedentes de los Estados Unidos alcanzan un valor superior a 900 millones de dólares, y el país está luchando vigorosamente por diversificar sus fuentes de abastecimiento de estos y otros artículos.

Los cambios dinámicos en la estructura de las exportaciones de México a Japón, que han ocurrido ya en años recientes, sugieren posibles y muy claros cambios en el futuro. Hacia 1962, el algodón representaba alrededor del 90% de las exportaciones de México a Japón, en tanto que ahora sólo representa el 40%. Sólo se

en forma de restricciones discriminatorias a las exportaciones de México), da como resultado una reducción no sólo del comercio bilateral norteamericano, sino también del volumen del comercio multilateral mundial. Si México y Japón pueden aumentar su propio comercio bilateral, contribuirán, con ello, a la expansión del comercio multilateral, de cuya expansión se beneficiará indirectamente Estados Unidos, así como otros países.

<sup>24</sup> Para una comparación de la calidad técnica de los algodones mexicano y norteamericano, véase U.S. Department of Agriculture, *Foreign Agriculture Circular, Cotton, EC 8-69*, mayo, 1969. A propósito del desplazamiento se ha logrado, en parte muy considerable, mediante la intervención de empresas norteamericanas que financian y embarcan el algodón mexicano. Tal desplazamiento, en consecuencia, no da como resultado una pérdida equivalente para la balanza de pagos de Estados Unidos, en tanto que las utilidades de las empresas norteamericanas, provenientes del comercio con el algodón mexicano (así como con otras mercancías), son objeto de repatriación a Estados Unidos.

<sup>25</sup> U.S. Department of Agriculture, *Foreign Agriculture Circular, FFO 6-69*, junio, 1969.

<sup>19</sup> Una discrepancia semejante en las empresas japonesas tiene su explicación en el sistema del *nenko joretsu* (salarios determinados de acuerdo con el tiempo en servicio y la experiencia) que crea notables diferencias de salarios entre empresas con estructuras diferentes, según la edad de sus empleados.

<sup>20</sup> Las posibilidades de llegar a convenios sobre especialización dentro del contexto de la ALALC no son muy alentadoras.

<sup>21</sup> Hubo un momento crítico en 1969, en que la restricción del crédito en Estados Unidos redujo la efectividad de la habitual política mexicana de altas tasas de interés cuyo objetivo es el de atraer y retener capitales extranjeros.

<sup>22</sup> En 1968, el valor CIF de las importaciones de Japón procedentes de México fue de 173 millones de dólares, en tanto que el valor FOB de las exportaciones de Japón a México fue de 106 millones de dólares.

<sup>23</sup> Tampoco habría necesariamente una pérdida neta para Estados Unidos. El proteccionismo norteamericano (que, por ejemplo, ha sido aplicado en forma de cuotas "voluntarias" de exportación concedidas por Japón, y

ha exportado maíz a Japón durante los últimos tres o cuatro años; el frijol y el garbanzo se incorporaron en la lista de exportaciones hace dos o tres años y la sal hace cuatro o cinco años. Las exportaciones de camarón han adquirido importancia sólo recientemente; y el bronce, el plomo y el cinc figuran ya también en la lista. En el futuro, el café puede adquirir más importancia.<sup>26</sup> Otros productos mexicanos que en el futuro pueden resultar más atractivos para Japón, son los alimentos enlatados y los artículos de piel. En la categoría de minerales existe un conflicto de intereses, ya que México desea exportar minerales elaborados, en tanto que Japón desea comprar minerales crudos para refinarlos.

Si a la solución de este problema se oponen obstáculos de orden legal, por ser las minas propiedad de extranjeros, podría ser resuelto mediante arreglos para formar empresas mexicano-japonesas de capital mixto, que se dedicaran a actividades mineras, ya que el Gobierno japonés está dispuesto a permitir la exportación de capital a fin de procurarse fuentes extranjeras, seguras y diversificadas, de abastecimiento de minerales. Las restricciones de México sobre minería constituyen un ejemplo de varios anacronismos asociados con la legislación agraria y una advertencia de que las barreras, tanto legales e institucionales como técnicas, deben ser removidas antes de que posibilidades tales como las esbozadas previamente puedan convertirse en realidad.

El hecho de que los clientes y proveedores en el comercio exterior de México hayan sido encontrados tradicionalmente en el Occidente más bien que en el Lejano Oriente, ha dado lugar a una importante dificultad técnica.<sup>27</sup> Por consecuencia los principales puertos mexicanos están en la costa oriental y no en la occidental, para facilitar el comercio con Europa, Estados Unidos y Sudamérica. Las condiciones de los puertos de Guaymas, Ensenada, Mazatlán y Acapulco, son particularmente malas.<sup>28</sup> Parece estar muy claro que aquí existe una oportunidad especialmente apropiada para la aplicación del método de desarrollo económico promovido por la oferta, que contrasta en forma sorprendente con su inapropiada aplicación en la construcción de plantas industriales que no están en niveles óptimos, destinadas a sustituir importaciones. En este contexto, otra vez, el estudio de la experiencia japonesa proporcionaría ejemplos muy instructivos sobre el procedimiento de emplear a la oferta como promotora. En el caso de la construcción de puertos, deberían crearse instalaciones capaces de permitir un nivel de actividad mucho mayor del que se puede alcanzar en la actualidad. La razón de esto es que no se puede manejar la

26 Japón ha sido clasificado como un mercado "nuevo", así que México no está obligado a restringir sus exportaciones a Japón de acuerdo con el Convenio Internacional del Café.

27 El limitado alcance de las ideas en boga sobre este asunto, por otra parte, está expuesto en un detallado estudio preparado recientemente para el Gobierno de México por una misión de las Naciones Unidas designada bajo los auspicios del Programa de Asistencia Técnica. La misión recibió instrucciones de informar sobre las posibilidades de promover las exportaciones de productos manufacturados mexicanos, pero limitó su atención exclusivamente a los mercados de Europa occidental. Véase Naciones Unidas, *Promotion of Exports of Manufactured Goods from Mexico* (TAO/MEX/6, 14 de febrero de 1967).

28 Acapulco, el puerto de la costa occidental más próximo a la ciudad de México es, quizá, el peor puerto de México. Cuenta con un solo muelle, grúas inadecuadas para la descarga de los barcos y área de almacenamiento muy pequeña. Existe también una escasez de mano de obra (a pesar del alto nivel de desempleo en México en general), debido a que el costo de la vida en este centro vacacional ha superado a los ingresos de los estibadores que trabajan en las dársenas. Los barcos tienen que esperar algunas veces dos o tres días para ser descargados. En la temporada de lluvias, el algodón que se exporta por Acapulco con frecuencia se humedece (ésta es una de las razones por las que parte del algodón mexicano es exportado a Japón por San Diego, lo que da lugar algunas veces a informaciones erróneas en las estadísticas de comercio exterior). Como una solución posible al problema del puerto de Acapulco, debería tal vez desarrollarse el vecino Puerto Marqués, situado en una excelente y bien protegida bahía.

carga en forma económica, a menos que se manejen grandes volúmenes. Por lo tanto, una expansión considerable de la actividad debe ser precedida por una expansión sólida de las instalaciones. Aquí también surge un problema de tipo institucional, que proviene de que todos los puertos mexicanos dependen administrativamente de la armada mexicana. Esto puede ayudar a explicar su falta de actividad progresista, así como la evidente renuencia de las agencias internacionales a financiar proyectos para la construcción y rehabilitación de puertos en México.

Hay otros varios problemas institucionales que interfieren también con la expansión del comercio entre México y Japón. Uno de ellos radica en el sistema mexicano del visado —que contrasta con el de Japón y la mayoría de los países— que no provee medios para las visitas comerciales, resultando sumamente difícil para los japoneses hacer siquiera los arreglos para efectuar viajes de negocios a México. (Legalmente sólo se puede entrar en México como inmigrante, turista o visitante.)

Del lado de Japón, el problema del crédito disponible constituye otro cuello de botella. México solicita crédito en condiciones fáciles, lo que Japón se resiste a conceder, debido a su escasez crónica de capital.<sup>29</sup> Además, Japón, a diferencia de lo que sucede con Alemania occidental, no acepta pagos en pesos, sino que pide dólares. Aparte de sus limitaciones como fuente crediticia, Japón es fuerte en otros aspectos de su capacidad competitiva,<sup>30</sup> así que resulta un abastecedor lógico de México en bienes de capital tales como plantas productoras de papel, plantas químicas, equipo para construcciones navales, máquinas-herramienta, maquinaria para producción de plásticos, máquinas impresoras, barcos cisterna para petróleo y equipo de telecomunicaciones.<sup>31</sup>

El actual es un momento particularmente oportuno para que México ensanche su comercio con Japón, en vista de las barreras proteccionistas que se están levantando entre este país y cada uno de sus principales clientes. Como se indicó antes, dado que las restricciones a la importación han producido una balanza comercial constantemente favorable para México, a él le corresponde dar los primeros pasos para llegar a concesiones recíprocas. Si Japón, por otra parte, estuviera dispuesto a proporcionar asistencia técnica y crédito en condiciones más liberales, ello ayudaría a crear la estructura de mercados diversificada que requieren sus intereses de largo plazo. Quizá los recursos marginales necesarios para abrirse paso pudieran ser proporcionados mediante la intervención de alguna agencia internacional, tal como el BIRF o el BID. En ese caso, México vendría a ser un candidato natural para ser miembro en el Grupo de la Cuenca del Pacífico (que en la actualidad incluye a Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelandia y Estados Unidos) con el que Japón está profundamente interesado en mantener la más íntima colaboración.

29 Más de la mitad de las exportaciones de Japón a México son financiadas por el Banco japonés de Exportación e Importación, con créditos a largo plazo, al 7% (su tasa más baja, excepto en préstamos en yens). Sin embargo, como condición para comprar más bienes japoneses de capital, México insiste en créditos a 15 años, con un interés del 5.5%. La renuencia de Japón se debe, en parte, a una convicción generalizada de que no debe ser a América Latina, sino a los vecinos asiáticos de Japón, tales como Indonesia, a los que debe asignarse la más alta prioridad para usar los recursos de crédito disponibles.

30 Esto incluye calidad, rapidez de las entregas, y servicios técnicos posteriores a las ventas.

31 La Organización Japonesa de Comercio Exterior recomienda que, a fin de lograr una promoción de ventas más efectiva, los abastecedores japoneses de bienes de capital deberían embarcar sus productos a México, consignándolos por períodos de un año o más. Esto les daría a sus distribuidores una mejor oportunidad para describir y demostrar el equipo. Sin embargo, con sus libros de pedidos llenos con órdenes en firme, en el propio Japón, a los exportadores japoneses les repugna efectuar esta clase de inversión. Esto constituye un ejemplo típico del conflicto entre los microintereses a corto plazo en relación con los macrointereses a largo plazo, a nivel de balanza de pagos, tanto en México como en Japón.