

La función de las importaciones en el desarrollo económico de MEXICO

C. P. FRANCISCO ALCALÁ QUINTERO

Ahora, en el último tercio del siglo xx, a nadie se oculta la importancia crucial del comercio exterior para el desarrollo económico de un país. Sin embargo, en la mayor parte de las discusiones sobre esta cuestión el enfoque predominante es el que subraya la importancia de contar con una corriente sostenida y creciente de ingresos derivados de la exportación y los problemas que usualmente se destacan son aquellos que se refieren a los obstáculos de toda índole que, en la actual estructura de las relaciones económicas internacionales, impiden que los países en desarrollo obtengan esa corriente de ingresos de divisas. Existen, desde luego, numerosas razones que explican la necesidad de un enfoque de esta naturaleza. En las actuales condiciones del comercio internacional a escala mundial, cualquier país puede obtener, en general, los bienes de todo tipo que reclaman sus necesidades de consumo o de inversión, en el supuesto de que pueda, como es obvio, pagar por ellos. Lo anterior es, desde luego, más cierto para las demandas de los países en vías de desarrollo, compuestas en su mayor parte por bienes de inversión, que para las de los países industriales, compuestas en buena medida por productos primarios, donde suelen ser más frecuentes los problemas de oferta insuficiente. De este modo, para decirlo en términos llanos, el problema primordial, a este respecto, de los países en desarrollo no consiste en qué comprar o en dónde hacerlo, sino en contar con los medios internacionales de pago suficientes para cubrir sus necesidades de importación. Esto no quiere decir, desde luego, que carezca de importancia la composición o el origen geográfico de las importaciones sino que, situando las cosas en su marco más general, estas cuestiones quedan supeditadas a la de la obtención de recursos para financiarlas.

Empero, sea cual fuere el monto de recursos de que un país dispone para el financiamiento de sus importaciones, se enfrentará siempre a un problema de asignación de recursos

escasos entre finalidades alternativas, es decir, a un problema económico, que debe resolverse mediante medidas de política adecuadas.

La experiencia histórica de México, a este respecto, es extraordinariamente ilustrativa. Planteando las cosas en sus términos más generales, puede afirmarse que la política aplicada se ha caracterizado por la acción simultánea en dos sentidos: medidas que tienden a que se cuente con un volumen cada vez mayor de recursos en divisas, vía mayores exportaciones de bienes y servicios y, complementariamente, vía captación de recursos financieros externos, y medidas orientadas a reducir los gastos por concepto de importaciones, sin afectar, desde luego, a las compras indispensables para mantener y acrecentar el ritmo de desarrollo económico, vía fomento del desarrollo industrial destinado a sustituir importaciones y vía eliminación de importaciones no necesarias de bienes y servicios.

Conviene, entonces, tratar de definir con cierta precisión el papel que corresponde jugar a las importaciones en un proceso de desarrollo económico, como el que México ha venido transitando desde hace varios lustros, pues de tal definición depende, en última instancia, el que pueda arribarse a medidas de política compatibles con las verdaderas necesidades del desarrollo del país.

De acuerdo con concepciones teóricas modernas, como las contenidas en las obras, muy recientemente dadas a conocer en español, de los profesores Linder, por una parte, y French-Davis y Griffin,¹ por otra, la importancia de las compras en el exterior en el crecimiento económico tiene que apreciarse dentro de un contexto dinámico, en el que se esclarezca la función que esas compras están llamadas a desempeñar. Es importante destacar, entre paréntesis, la importante contribución de los economistas latinoamericanos, especialmente de los agrupados alrededor de la CEPAL, a estas nuevas concepciones teóricas

NOTA: Al inaugurar los trabajos del Foro sobre Importaciones, organizado por la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana, el 30 de mayo último, el Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pronunció la conferencia cuyo texto se recoge aquí, salvo algunos párrafos y expresiones de carácter circunstancial.

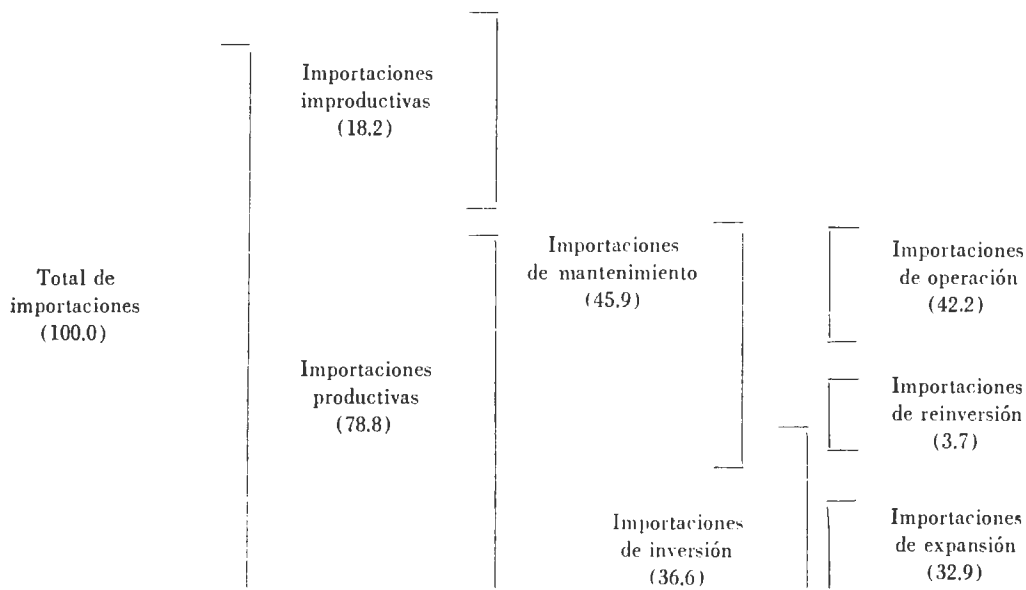
¹ Véase Staffen Burenstam Linder, *Comercio y política comercial para el desarrollo*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1965, y Ricardo French-Davis y Keith B. Griffin, *Comercio internacional y políticas de desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1967.

que han venido a sustituir a teorías del comercio internacional en las que no se reflejaba la verdadera magnitud de los problemas comerciales de los países en desarrollo.

De acuerdo con el primero de los autores mencionados, el total de importaciones de un país en desarrollo, se compone de dos tipos básicos de adquisiciones: las *productivas*, que son indispensables "para evitar la subutilización de los recursos existentes y la frustración del potencial de crecimiento", y las *improductivas*, constituidas en su mayor parte, aunque no exclusivamente, por bienes de consumo, que son las que no contribuyen de manera directa a la expansión de la actividad económica. Dentro del grupo de importaciones productivas, cabe distinguir los siguientes tipos: por una parte, las *importaciones de expansión*, constituidas básicamente por bienes de capital,

que son las que contribuyen a ampliar la planta productiva existente, y las *importaciones de reinversión*, constituidas también por bienes de capital, que sirven al propósito de reemplazar equipos obsoletos y depreciados, pero que no representan adiciones netas a la planta productiva. Reunidas, las importaciones de expansión y las de reinversión constituyen las *importaciones de inversión*. Por otra parte existen las *importaciones de operación*, constituidas tanto por piezas de refacción y partes de bienes de capital importados como por materias primas y bienes intermedios de los que no se dispone internamente, que son indispensables para asegurar la utilización razonable de la planta industrial existente. Reunidas, las importaciones de reinversión y las de operación, constituyen las *importaciones de mantenimiento*.

GRÁFICA 1. Importaciones de México por función económica



NOTA: Los porcentajes anotados se refieren a la participación de cada tipo de importaciones en 1966. La diferencia de 3 por ciento corresponde a las importaciones no clasificadas en la estadística básica (véanse cuadros 1 y 2). La gráfica está adaptada de Staffen B. Linder, *op. cit.*

De esta suerte, en cualquier etapa del desarrollo económico de un país, existe un mínimo insalvable de importaciones, igual al volumen de las importaciones de mantenimiento, sin el cual no es posible mantener funcionando, a niveles adecuados, la capacidad productiva instalada de la economía. Además, la ampliación de esa capacidad supone la realización de un determinado volumen de importaciones de expansión, el que, a su vez, dará lugar a necesidades mayores, y relativamente rígidas, de importaciones de mantenimiento.

Planteamientos como el que acaba de resumirse, contribuyen a aclarar una idea central que ha venido ganando fuerza recientemente: el ritmo de crecimiento económico de un país en desarrollo no sólo es función del nivel de la inversión, sino también del volumen de las importaciones. La importancia de éstas es básica, no sólo para permitir la expansión de la planta productiva, sino para asegurar la utilización más completa posible de la ya existente. Dificilmente puede subrayarse con mayor vigor la importancia de una variable cualquiera del sistema económico.

Empero, existe un aspecto adicional, que se deriva también del planteamiento teórico antes resumido y que resulta del mayor interés destacar: un enfoque de esta naturaleza de la función de las importaciones en el proceso de desarrollo apunta con claridad hacia ciertos objetivos básicos de la política comercial. Parecería indiscutible que es preciso asegurar, en primer lugar, la realización de las importaciones de mantenimiento, para evitar la subutilización y el consiguiente desperdicio de recursos en la planta productiva ya existente, para, posteriormente, realizar las importaciones de expansión que demanden las necesidades de crecimiento de la planta productiva. Por otro lado, sería siempre indispensable tener en cuenta, al programar las importaciones de expansión, el impacto que éstas ejercerán sobre las importaciones de mantenimiento, pues de poco serviría realizar ampliaciones de la planta productiva que no pudieran aprovecharse plenamente, porque la reposición de equipos o la operación de las mismas significase un volumen demasiado amplio de compras en el exterior, dada una cierta situación de la balanza de pagos.

CUADRO 1. *Importaciones de México por grupos económicos*
(Millones de pesos y porcentajes de participación)

	1960		1965	
	Valor	%	Valor	%
<i>Total</i>	14 830.6	100.0	19 495.1	100.0
Bienes de consumo	2 737.0	18.5	3 539.0	18.2
Bienes de producción	12 090.0	81.5	15 357.6	78.8
Materias primas y auxiliares	4 947.2	33.3	6 904.2	35.4
Bienes de inversión	7 142.8	48.2	8 453.4	43.4
Agropecuarios	136.7	0.9	138.4	0.7
Construcción	859.3	5.9	945.2	4.8
Herramientas, accesorios, refacciones y partes seltas	1 169.9	7.9	1 319.9	6.8
Maquinaria y equipo	4 976.9	33.5	6 049.9	31.1
Otros (no clasificados)	3.6	—	598.5	3.0

FUENTE: Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., *México, 1966: hechos, cifras, tendencias*, México, 1966, pp. 178-179.

La estadística mexicana ofrece una clasificación por grupos económicos (véase cuadro 1) de las importaciones del país que, con ciertas limitaciones, se presta para sustanciar un análisis con base en los tipos de importación que aquí se han señalado. Puede identificarse al grupo de bienes de consumo con las importaciones improductivas, pasando por alto algunas cuestiones que un enfoque más refinado habría que tener en cuenta. Dentro de las importaciones de bienes de producción que, en general, se hacen coincidir con las importaciones productivas, puede considerarse que la totalidad de las compras de materias primas y auxiliares, más el subgrupo de "herramientas, accesorios, refacciones y partes sueltas" de las de bienes de inversión, constituyen las importaciones de operación. La décima parte de las importaciones de bienes de inversión, menos las de "herramientas, accesorios, refacciones y partes sueltas", se identifica con las importaciones de reinversión, debido a la

práctica generalizada de depreciación a diez años. Como se ha dicho, la suma de las importaciones de operación y las de reinversión, constituyen las importaciones de mantenimiento. Finalmente, las restantes nueve décimas partes de las importaciones de bienes de inversión, menos las de "herramientas, accesorios, refacciones y partes sueltas", se identifican con las importaciones de expansión. Estas, sumadas a las de reinversión, constituyen las importaciones de inversión.

Con base en estas consideraciones, es preciso destacar, en primer lugar, la tendencia decreciente en términos relativos de las importaciones improductivas; en segundo lugar, el gran dinamismo de las importaciones de mantenimiento, que refleja la creciente necesidad de este tipo de compras, derivada de la expansión de la planta productiva, y, finalmente, el crecimiento también muy rápido, pero relativamente menos acelerado, de las importaciones de inversión (véase cuadro 2).

CUADRO 2. *Importaciones de México por función económica*
(Millones de pesos y porcentajes de participación)

	1960		1965	
	Valor	%	Valor	%
<i>Total</i>	14 830.6	100.0	19 495.1	100.0
Importaciones improductivas	2 737.0	18.5	3 539.0	18.2
Importaciones productivas	12 090.0	81.5	15 357.6	78.8
Importaciones de mantenimiento	6 714.4	45.2	8 937.5	45.9
Importaciones de operación	6 117.1	41.2	8 224.1	42.2
Importaciones de reinversión*	597.3	4.0	713.4	3.7
Importaciones de inversión	5 972.9	40.3	7 133.5	36.6
Importaciones de expansión	5 375.6	36.3	6 420.1	32.9
Importaciones de reinversión*	597.3	4.0	713.4	3.7
Otros (no clasificados)	3.6	--	598.5	3.0

* Nótese que este renglón aparece dos veces, debido a las características de la clasificación utilizada.

En efecto, entre 1960 y 1965 —último año para el que se dispone de cifras definitivas con el detalle suficiente— las importaciones improductivas, es decir, las de bienes de consumo, crecieron a un ritmo bastante inferior al de las compras totales en el exterior y, en consecuencia, vieron reducida su importancia relativa en el total hasta bastante menos de la quinta parte. (Esta tendencia se vio fortalecida extraordinariamente en 1966, por la influencia de la creciente sustitución de importaciones de automóviles para personas.) En cambio, las im-

portaciones productivas, que se identifican con el conjunto de las de bienes de producción, han mostrado un dinamismo excepcional, al elevarse en alrededor de 27% entre 1960 y 1965 y crecer un 4.5% más en 1966. En realidad, muy pocos países en desarrollo han logrado mantener tasas tan considerables de crecimiento de sus importaciones, pues, en virtud de las dificultades de balanza de pagos, esos países se han visto obligados, en general, a restringir sus compras en el exterior, con

resultados desfavorables sobre el ritmo de su crecimiento económico.

Como se ha señalado, en los últimos años el crecimiento de las importaciones de mantenimiento ha sido, con mucho, el más dinámico, dentro del conjunto de las importaciones productivas. En efecto, el total de las importaciones de mantenimiento, como arriba se definió, pasa de 6 714.4 millones de pesos en 1960 a 8 937.5 millones en 1965, lo que supone un incremento relativo global de 33.1%, por lo que su participación en el total de importaciones se mueve de 45.2% en 1960 hasta 45.9% en 1965. En cambio, las importaciones de inversión, como aquí se les define, se movieron de 5 972.9 millones de pesos en 1960 a 7 133.5 millones en 1965, lo que supone un incremento relativo global de 19.4%, por lo que su participación en el total de importaciones bajó de 40.3% en 1960 a 36.6% en 1965. En un análisis más refinado se podría establecer, estadísticamente, la forma en que las importaciones de inversión realizadas cada año han supuesto, en los siguientes, volúmenes crecientes de importaciones de mantenimiento. Las cifras ofrecidas dan una corroboración parcial al postulado teórico de que las importaciones de expansión, al ampliar la planta productiva existente en el país, repercuten de manera más que proporcional en las necesidades de importaciones de mantenimiento, las que, para mantener trabajando a niveles razonables de utilización la planta productiva ampliada, necesitan incrementarse con mayor velocidad que las primeras.

La última parte de estas consideraciones se dedicará a examinar algunas de las implicaciones, en términos de política comercial, de la actual coyuntura de las importaciones mexicanas, tal como se la ha caracterizado en los anteriores párrafos.

La primera de ellas alude al avance ulterior del dinámico proceso mexicano de sustitución de importaciones, que ha sido, sin lugar a dudas, uno de los motores básicos del desarrollo industrial del país. Es común escuchar reflexiones en el sentido de que, concluida la etapa de las sustituciones "fáciles", corresponde avanzar ahora en la sin duda más compleja de remplazar importaciones de bienes de capital. En México, como se señala en seguida, esto no constituye una mera apreciación, sino que han empezado a adoptarse las medidas de política correspondientes.

En efecto, como es del conocimiento de todos ustedes, las nuevas reglas de operación del Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados, autorizan a este fideicomiso del Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, establecido en el Banco de México, S. A., a intervenir en el financiamiento de la producción nacional de bienes de capital que sustituya importaciones de los mismos. Seguramente, para incluir a estos financiamientos entre las operaciones del Fondo se atendió a que el efecto neto sobre la balanza de pagos de tal sustitución de importaciones es equivalente al de una exportación, por el monto de la operación de que se trate.

Dentro del contexto analítico que aquí se ha utilizado, la sustitución de importaciones de bienes de capital repercute de manera ampliada en la sustitución de importaciones de maquinaria de reposición y de partes sueltas y piezas de refacción de la misma maquinaria, de suerte que el efecto neto de ahorro de divisas se ve multiplicado en medida considerable. Pero, para que se consiga este resultado, es indispensable, primero, que la producción interna de bienes de capital se organice dentro de estructuras de costos razonablemente competitivas en términos internacionales, de suerte que el inversionista no se vea obligado a cubrir precios muy por encima de los que privan en los países industriales, y, segundo, que se trate de bienes cuyo contenido importación no sea determinante, pues, en este caso, se daría lugar a una rigidez de importación, para alimen-

tar la producción interna del bien de capital de que se trate, cuyo efecto sobre la balanza de pagos puede reducir en buena medida, y tal vez nulificar, el ahorro de divisas que se pretende conseguir.

Además, es necesario que la producción interna de bienes de capital de alta tecnología o la de aquellos que exigen montos considerables de producción para alcanzar la operación económica de las plantas, se realice tomando en consideración, de manera cada vez más precisa, la perspectiva de la integración económica latinoamericana. Como es bien sabido, la marcha acelerada hacia el mercado común latinoamericano acaba de recibir, en Punta del Este, un impulso definido al más alto nivel político de nuestra región. En ese foro, el Presidente de México hubo de señalar:

La integración de América Latina es, y debemos luchar porque siga siendo, un proceso exclusivamente latinoamericano... [La integración] servirá para beneficiar, en la medida de nuestros esfuerzos —y nos hemos puesto de acuerdo para asegurarlo— al propio mundo latinoamericano y no a grandes empresas ajenas a nosotros.

Es indudable que la sustitución a escala regional de importaciones extrarregionales de bienes de capital, inscrita en los acuerdos de complementación industrial previstos en el Tratado de Montevideo, representa la segunda gran oportunidad histórica de impulsar el desarrollo industrial latinoamericano y, por consecuencia, de elevar el nivel de vida de los pueblos de nuestra región.

El crecimiento más que proporcional de que en los últimos años han dado muestras las importaciones de mantenimiento, es decir, las compras de materias primas, bienes intermedios, partes sueltas y piezas de refacción, y equipo de capital para reposición, frente a las importaciones de expansión, conduce a plantear la necesidad de que las nuevas adiciones a la planta productiva del país, logradas mediante nuevas importaciones de expansión, se hagan después de considerar su efecto en las importaciones de mantenimiento. Lo anterior equivale a sostener la necesidad de programar las importaciones de expansión, de suerte que se realicen de acuerdo con las posibilidades existentes en el futuro de atender a los requerimientos de importaciones de mantenimiento a que darán lugar. Esta consideración es de la mayor importancia para evitar dos tipos de eventualidades negativas, derivadas de la creación de crecientes rigideces en el volumen de las importaciones de mantenimiento, que no puedan satisfacerse estas importaciones y den lugar a la subutilización de la capacidad instalada y al consiguiente desperdicio de recursos, o que absorben tal cantidad de recursos de divisas, que reduzcan el margen para realizar nuevas importaciones de expansión y pongan en peligro el avance industrial del país.

Esto nos lleva a considerar, finalmente, el problema de las importaciones redundantes de equipo de producción. En estos casos, cuando se realizan importaciones de expansión para plantas que no pueden utilizarse razonablemente, dada la capacidad de absorción del mercado, la nueva adición a la planta productiva sólo contribuye a reducir el grado de capacidad utilizada en las anteriores plantas de la rama de que se trate y, a su vez, no puede ser aprovechada plenamente. Además, aumenta la necesidad de importaciones de mantenimiento, constituyendo, en definitiva, un factor indeseable de presión sobre la balanza de pagos y un factor de presión al alza sobre los costos de producción de la rama. Es preciso que la programación de las importaciones de inversión tenga en cuenta la absoluta necesidad de evitar las importaciones redundantes de bienes de capital.