

Del proyecto de crecimiento y sustitución de importaciones al de desarrollo y sustitución de exportaciones

RENE VILLARREAL

Para comprender la situación económica del México de hoy, así como las posibles oportunidades de cambio que se presentan en el decenio de los 70, es necesario analizar y evaluar el proceso de crecimiento económico sin desarrollo que caracterizó al país en el período de 1940 a 1970. Por crecimiento económico se entiende el aumento sostenido del producto nacional *per capita*; el desarrollo económico entraña no sólo crecimiento sino también el alcance de otros objetivos: empleo, redistribución del ingreso e independencia del exterior.

La evidencia histórica sobre la evolución de los países capitalistas "airasados" hacia la industrialización y el creci-

miento "moderno" permite distinguir de manera precisa las etapas de transición en las que el modo de organización y operación del sistema económico adquiere características propias y definidas, de forma tal que podemos hablar de ellas como modelos económicos de transición hacia el crecimiento moderno.

El modelo de economía de enclave o primario exportador (crecimiento "hacia afuera") es el punto de partida. Los modelos de crecimiento que se presentan como posibles caminos hacia la industrialización se apoyan respectivamente en la promoción de exportaciones, y en la sustitución de importaciones y de exportaciones.

Dos tipos de orientación en la política económica han caracterizado el proceso de cambio en la economía mexicana en los últimos decenios:

a] *El proyecto nacionalista* seguido de 1929 a 1939 y que significa la ruptura con el modelo de economía de enclave.

b] *El proyecto de crecimiento económico sin desarrollo* (1940-1970), que se apoya en un modelo de industrialización vía sustitución de importaciones.

Aquí se sugiere para el decenio de los 70 un nuevo proyecto:

c] *El proyecto de desarrollo económico* con una nueva estrategia de industrialización a través del modelo de sustitución de exportaciones y que requiere de una política económica de transición con los siguientes lineamientos: devaluación, estabilización del gasto y liberación del comercio.

I. EL PROYECTO NACIONALISTA (1929-1939) Y LA RUPTURA DEL MODELO DE ECONOMÍA DE ENCLAVE

El modelo de economía de enclave tiene sus raíces en la época colonial y tiene su plena expresión en la historia de México en el período porfirista. La organización del sistema económico se caracteriza por un modelo de crecimiento "hacia afuera", en el que el Estado como agente económico desempeña un papel pasivo y la economía se desenvuelve bajo el juego libre de las fuerzas del mercado, las cuales están vinculadas total y directamente al mercado internacional. Por otro lado, el modo de operación de la economía se caracteriza por la existencia de un sector líder, el primario exportador, bajo el control de grupos extranjeros. La industrialización se intenta bajo el modelo de promoción de exportaciones, en el que la industria se orienta hacia el mercado nacional, pero la producción consiste en bienes e insumos de tipo tradicional para estimular la expansión del sector primario exportador. Es decir, la industrialización se intenta en función y bajo el régimen neocolonial de economía de enclave y crecimiento hacia afuera.

Para 1911 el capital extranjero dominaba en varias de las principales actividades económicas del país: minería (97.5%), petróleo (100%), electricidad (87.2%), ferrocarriles (61.8%), banca (76.7%) e industria (85 por ciento).

La economía de enclave no se presentaba como una solución viable de crecimiento sostenido a largo plazo. El estancamiento económico era y sigue siendo parte inherente en dicho modelo, desde el momento en que el sector industrial que teórica e históricamente debería desarrollarse no tiene posibilidades de hacerlo, lo que a su vez se explica por varias razones:

a] La orientación de la economía hacia el mercado exterior implica que el sector industrial tiene que enfrentarse continuamente a la competencia externa, por lo que la industria "naciente" no puede surgir.

b] El ahorro y la acumulación de capital provienen básicamente de rentas, intereses y beneficios, los cuales, aunque originados internamente, están en manos extranjeras y en muy corto plazo son repatriadas al exterior.

c] Los términos de intercambio de los productos primarios no sólo son inestables sino que además se deterioran en el largo plazo.

De aquí que el rompimiento con el modelo de economía de enclave fuera una condición necesaria para impulsar un proceso de industrialización y crecimiento en forma eficaz.¹

La ruptura total del modelo de economía de enclave en el caso de México, a diferencia de otros países latinoamericanos (Argentina y Brasil), no tiene lugar durante la Gran Depresión sino en la segunda guerra mundial. Sin embargo, dicha ruptura se inicia en 1929. Dos factores, uno de origen interno y político y otro de origen externo y económico, dan cuenta de ello. Se crea (1929) el Partido Nacional Revolucionario (PNR) con el que se busca terminar con el período del "caudillismo". Por otro lado, la Gran Depresión (1929-1933) reduce el comercio exterior del país (exportaciones e importaciones) a un poco más de la mitad. Y aunque en México no se profundiza en la industrialización por la vía de la sustitución de importaciones a raíz de este fenómeno externo, sí quedan en evidencia las contradicciones del modelo de enclave, esto es, mientras la economía dependa de un mercado mundial capitalista estará sujeta a los ciclos internacionales de prosperidad y depresión.

La consolidación de un proyecto nacionalista y el desquebrajamiento mayor del modelo de enclave, tiene lugar durante el gobierno de Cárdenas (1934-1940). Las reformas estructurales cardenistas tenían como objetivo impulsar en forma decidida el desarrollo económico (no sólo el crecimiento) y político de México con autonomía del exterior. En el área política, el Partido bajo su nuevo nombre (Partido de la Revolución Mexicana) incorpora a los sectores obrero, campesino, militar y a las clases medias. En el área económica, los cambios estructurales implicaron no sólo la reforma agraria y la nacionalización de la industria petrolera y de los ferrocarriles, sino también, y por primera vez en la historia del país, el Estado participa ya no como un agente observador y pasivo sino como un agente activo y promotor del cambio y del desarrollo económico. Así, el gasto federal se orienta más al alcance de objetivos de fomento económico y bienestar social (la participación del gasto en dichas áreas de representar 23 y 13 por ciento, respectivamente, en 1929, se eleva a 42 y 18 por ciento en 1937). La creación del banco de desarrollo (la Nacional Financiera) y de los bancos de crédito agrícola vienen a configurar con el banco central (fundado en 1925) un sistema financiero importante. La creación de la Comisión Federal de Electricidad y la expropiación de la industria del petróleo permiten orientar el sector productor de energía al proceso interno de crecimiento.

Por otro lado es necesario observar que el proyecto nacionalista de Cárdenas implicaba la ruptura del modelo de enclave más que el surgimiento del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones. La política económica se dirige a eliminar el control extranjero y a impulsar el crecimiento del sector agrícola. Sin embargo, ambos factores

¹ La experiencia histórica de Malaya y Tailandia en los años 50 son casos típicos y recientes del fracaso del modelo de promoción de exportaciones Véase D. Paaw y J. Fei (eds.), *The Transition in Open Dualistic Economies*, Yale University Press, 1973.

junto a la consolidación en este período del nuevo Estado como entidad política y agente económico promotor, vienen a ser precondiciones necesarias para impulsar el proceso de industrialización y crecimiento en los tres decenios siguientes.

II. EL PROYECTO DE CRECIMIENTO ECONOMICO SIN DESARROLLO (1940-1970) Y EL MODELO DE INDUSTRIALIZACIÓN VIA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

A] *El modo de organización de la economía y las etapas de sustitución de importaciones*

Una diferencia importante que explica en parte el relativo éxito del crecimiento económico de México respecto al de otros países latinoamericanos, es que México no inicia el proceso de industrialización vía sustitución de importaciones durante la Gran Depresión (1929-1933). En efecto, el índice de sustitución de importaciones (la razón de importaciones a oferta total con base en el valor agregado y en términos reales) para el sector manufacturero, de un nivel de 0.52 en 1929 se reduce a 0.45 en 1939. Esto significa que la participación de las importaciones en la oferta total para dicho sector decrece solamente en 10% durante este decenio.

$$(IS_{1929} - IS_{1939}) / IS_{1929} = (0.52 - 0.45) / 0.52 = 0.10$$

Varios factores dan razón de este fenómeno: a) El Estado inicia su consolidación política precisamente en 1929; de aquí que no estuviese preparado para actuar como un agente económico promotor de un proyecto de industrialización. b) La política proteccionista, aunque es modificada en 1929, se basa en tarifas específicas, por lo que al crecer los precios internacionales (en el período posterior a la Depresión) automáticamente la tarifa nominal se reduce y con ella la protección a la posible industria naciente. c) En la política económica cardenista (1934-1940), la industrialización como objetivo de política tiene un papel secundario, lo que paradójicamente explica en buena parte el "éxito" del proceso de industrialización en los años 40, pues la reforma agraria y la orientación de la política económica hacia el sector agrícola permiten a este sector cumplir su papel de apoyo en el proceso de crecimiento, esto es, proporcionar mano de obra y materias primas al sector industrial, alimento a la población rural y urbana, y divisas (a través de exportaciones) que permiten financiar parte de la importación de bienes intermedios y de capital para la industria.

En el decenio de los 40 México inicia efectivamente el proceso de industrialización. La segunda guerra mundial es un factor económico externo que lleva a la economía a entrar en dicho proceso; en 1946 el Gobierno de Alemán establece las bases de un proyecto y política económica orientada a impulsar la industrialización y crecimiento vía el modelo de sustitución de importaciones. Así, el Partido deja de ser el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y adquiere el nombre de Partido Revolucionario Institucional (PRI). Ello indicaba que los objetivos de la Revolución quedaban institucionalizados y que el Estado como agente económico activo (apoyando al capitalismo privado) promovería el alcance de dichos objetivos, fomentando la industrialización del país. Se "pensaba" que la estrategia de sustituir importaciones generaría automáticamente no sólo crecimiento sino también desarrollo económico, es decir,

umentaría el empleo, mejoraría el nivel de vida de las masas (redistribuiría el ingreso), todo ello con autonomía externa, pues el crecimiento "hacia adentro" permitiría el surgimiento de la industria nacional.

La primera etapa de sustitución de importaciones (sustitución de bienes de consumo) tiene lugar y prácticamente se agotó en el decenio de los 40. Para 1950 la participación de los bienes de consumo en las importaciones totales era de 17.6% y decrece a 12.7% en 1969. El índice de sustitución de importaciones para bienes de consumo no duraderos se reduce 68%, de 0.22 en 1939 a 0.07 en 1950, y permanece aproximadamente al mismo nivel hasta 1969. Por otro lado, para el sector manufacturero en su conjunto, la participación de las importaciones en la oferta total decrece 28% (el índice de sustitución disminuye de 0.45 a 0.31 en el período 1940-50). (Véase la gráfica.)

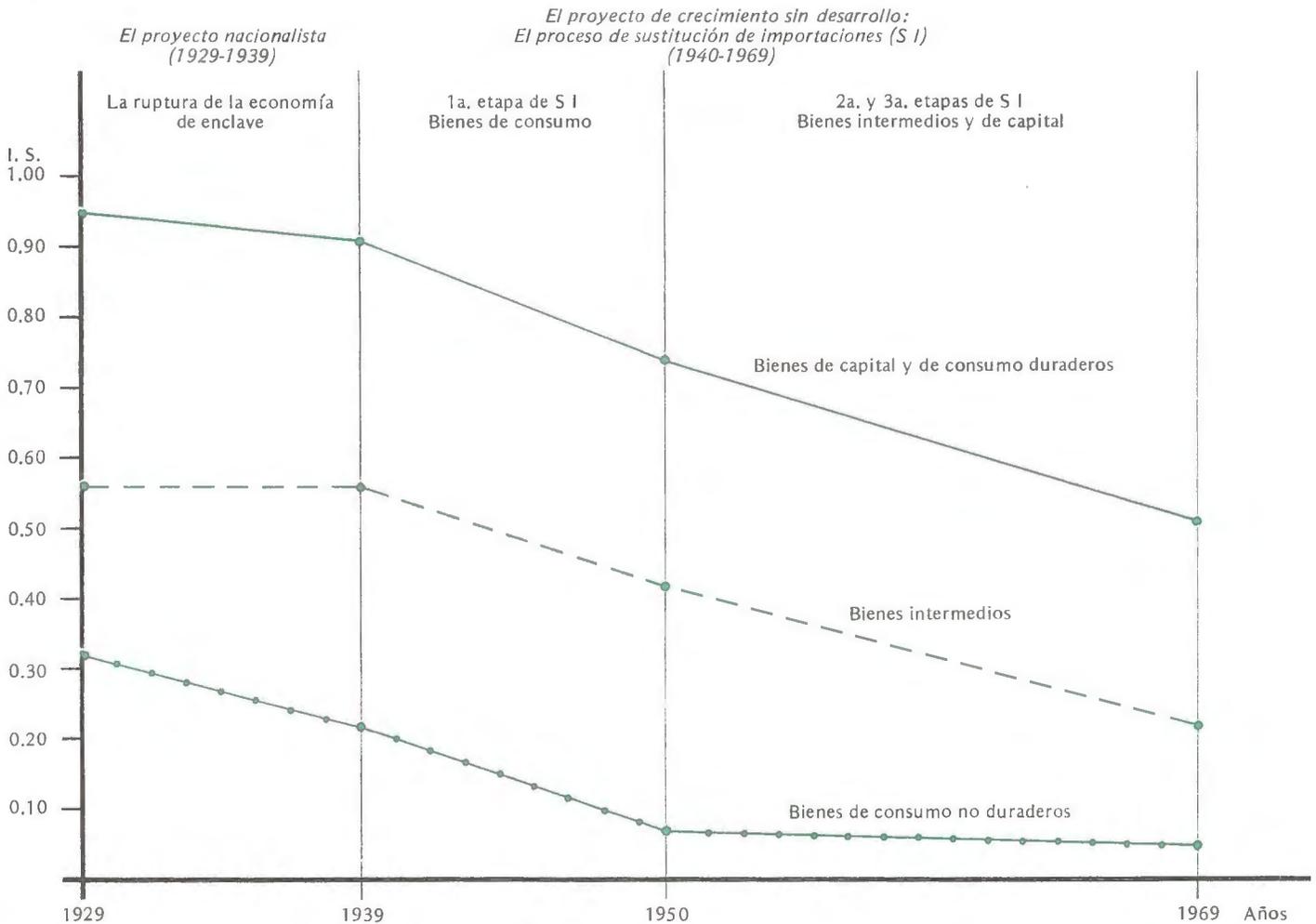
La reducción en la oferta de origen externo de productos manufacturados durante la segunda guerra mundial garantizó automáticamente la protección necesaria para impulsar a la industria naciente, que orientada hacia el mercado interno satisfizo en una primera etapa la demanda existente de bienes de consumo manufacturados. Posteriormente, fue necesario reorientar la política económica (básicamente la política comercial y la industrial) para proteger a la industria nacional de la competencia externa y así avanzar en las siguientes etapas del proceso de sustitución de importaciones.

a] Los instrumentos de política comercial (tasa de cambio, tarifas y control cuantitativo) son manejados en diferentes formas con el objetivo (directo e indirecto) de proveer a la industria una estructura proteccionista. Las devaluaciones de 1948-1949 (de 4.05 a 8.65 pesos por dólar) y 1954 (de 8.65 a 12.50 pesos por dólar) representaron un aumento de 200% en el precio nominal del dólar respecto a 1945. En el período de 1956 a 1970 los instrumentos utilizados son la tarifa y principalmente el control cuantitativo, pues la tasa de cambio permanece fija; la tarifa general de importaciones sufre cambios de cierta importancia en 1958 y de menor significación en 1961-1962 y 1965; por otro lado, mientras que en 1956 el 25% de las importaciones eran controladas, en 1970 casi el 80% requerían permiso de importación. Además las importaciones de maquinaria y equipo podían ser adquiridas libres de aranceles a través de la Regla XIV de la Tarifa General de Importación.

Así, ya para 1960 se configura una estructura proteccionista en la que el sector de manufacturas recibía una protección nominal (al producto final) de 35% y efectiva (a los factores de producción) de 74% que en relación con el sector agrícola (que recibía una protección de 6.7 y 3.9 por ciento, respectivamente) garantizaba a la industria nacional no sólo la eliminación de la competencia externa, sino también una mayor rentabilidad de la inversión respecto a los demás sectores de la economía y en particular del sector exportador.

b] La política industrial, a través de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, también permitía, bajo ciertos requisitos, la exención parcial o total de varios impuestos (impuesto sobre la renta hasta 40%, impuesto del timbre, e impuesto de importación), lo que junto a una política

Indice de sustitución de importaciones (ISI)



Nota: $ISI = \frac{M_i}{M_i + (V.A.)_i}$ Donde M_i = importaciones del bien i ; $(V.A.)_i$ = valor agregado (interno por la industria i).

Fuente: René P. Villarreal, "Dependencia externa, crecimiento económico sin desarrollo. La sustitución de importaciones. El caso de México", Tesis doctoral, Universidad de Yale, en elaboración.

fiscal regresiva (en la práctica) permitían finalmente la concentración de ingresos y acumulación de capital.

De esta manera, se configura una estructura proteccionista que se caracteriza por ser *excesiva*, *permanente* y *discriminatoria* y que aunada al reducido tamaño del mercado promueve el surgimiento de una estructura de mercado oligopolística en la que grandes corporaciones nacionales y extranjeras adquieren el control de la producción y distribución en el sector industrial.

La reorientación de la política económica hacia el proteccionismo, el papel del Estado que como agente económico es promotor del proyecto de industrialización y crecimiento y el surgimiento de las grandes corporaciones en un mercado de carácter oligopolístico, vienen a configurar un nuevo modo de organización del sistema económico que permite a la

economía mexicana avanzar en su segunda y tercera etapa del proceso de sustitución de importaciones, en el período 1950-1970.

La sustitución de importaciones se realiza en bienes intermedios y de consumo duradero (2a. etapa) y en menor grado en bienes de capital (3a. etapa); en los bienes intermedios la participación de las importaciones en la oferta total decrece 47% y en los bienes de consumo duraderos y en los de capital, 31%. Para 1969 la sustitución de importaciones había llegado a un nivel tal que las importaciones sólo representaban una quinta parte de la oferta total de bienes intermedios y el 50% de la de bienes de consumo duraderos y de capital. Lo que indica, por otro lado, que el proceso de sustitución de importaciones como motor de la industrialización y crecimiento se aproxima a sus límites y el profundizar en el mismo a través de la sustitución de bienes de capital e

intermedios más complejos, implicaría, sin duda alguna, entrar en la etapa de costos crecientes del proceso.

B) *El modo de operación del modelo de sustitución de importaciones. El crecimiento económico sin desarrollo*

La sustitución de importaciones ha sido sin duda alguna un proceso que ha servido (aunque no eficientemente) para promover la industrialización y el crecimiento económico en el caso de México. Durante el período de 1940-1970 la economía crece a una tasa sostenida promedio anual de 6.5% (PNB) y de 3% en términos *per capita*. La producción manufacturera crece al 8% promedio anual, mientras que la producción agrícola crece a una tasa similar en los años 40 y el 4.1% en los últimos dos decenios (1950-1970).

El proceso de industrialización ha sido *ineficiente* considerando que el mismo objetivo de crecimiento pudo haber sido alcanzado con menor sacrificio de recursos para el país. Esto se debe al carácter permanente, excesivo y discriminatorio de la estructura proteccionista. Así, el arancel, al actuar conjuntamente con los permisos de importación, le crea a la industria un mercado cautivo, donde la empresa puede operar ineficientemente sin preocuparse por la utilización del total de su capacidad instalada y de tecnologías adecuadas. De esta manera se producen altos costos y precios, lo que no sólo frena la exportación de manufacturas, sino también la exportación de bienes primarios que utilizan insumos industriales. Además, los términos de intercambio entre la agricultura y la industria favorecen en exceso al sector industrial, lo que estimula una ineficiente asignación de los recursos entre los sectores de la economía, presentándose también dicho fenómeno dentro del propio sector industrial por la protección altamente discriminatoria. Por otro lado cuando la industria "naciente" deja de serlo, el carácter permanente de la protección le permite a la empresa obtener una renta "pura" (monopolística u oligopolística). El caso más paradójico se presenta con las empresas multinacionales como la Ford, General Electric y otras, las cuales llegan al país ya con un producto completamente estandarizado (tanto en términos de sus características como de su proceso de producción) y se les considera como empresas "nacientes", las cuales deben ser protegidas.

Aunque la eficacia del proceso y de la política de sustitución de importaciones para generar crecimiento es evidente, *también es claro el costo que ésta ha entrañado en términos de otros objetivos del desarrollo económico* (empleo, redistribución del ingreso e independencia externa) *y de los límites que al crecimiento mismo establece en la década de los 70 el continuo y permanente desequilibrio externo* (déficit en la balanza en cuenta corriente) que ha caracterizado a dicho proceso.

B.1] El empleo y el proceso de sustitución de importaciones

El crecimiento económico no parece haber sido una condición suficiente para resolver el problema del desempleo en el caso de México. Estimaciones basadas en el censo de 1970 indican que 5.8 millones de personas se encontraban subocupadas, lo que representa un nivel de desempleo equivalente a

3 millones, es decir, el 23% de la población económicamente activa (PEA). Esto, más el desempleo abierto de 485 000 personas, viene a configurar un desempleo equivalente total de 3.5 millones (26.8% de la PEA). Por otro lado, las perspectivas en la década de los setenta no parecen ser muy alentadoras: *a)* el rápido crecimiento demográfico y la actual estructura de edades traerán por consecuencia que la PEA llegue a los 20 millones en 1980 y a los 28.1 en 1990. Aun si el nivel de desempleo y subempleo de 1970 se supone constante, existirá la necesidad de crear 6.8 millones de nuevos empleos en el período de 1970 a 1980 y 8.4 millones en el decenio siguiente; *b)* las proyecciones más optimistas indican que el sector manufacturero, creciendo el 8.9% en el período de 1970 a 1976, sólo podrá absorber 850 000 personas, esto es, el 12.5% del total de nuevos empleos que se necesitarán en la década de los setenta.²

El rápido crecimiento de la población es, sin duda alguna, un factor que agrava el problema del desempleo. Sin embargo, si el proceso de industrialización fuese acompañado de un uso cada vez mayor de tecnologías intensivas en mano de obra, el desempleo disminuiría significativamente. Pero parece ser que el proceso de sustitución de importaciones se ha caracterizado por el empleo mayor de tecnologías intensivas en capital, lo que a su vez ha sido una consecuencia indirecta de la misma política de sustitución de importaciones: *a)* Estudios recientes³ muestran que la industria manufacturera en México se caracteriza por tener funciones de producción con una alta elasticidad de sustitución. Esto es, que a medida que disminuye el precio relativo del capital respecto al trabajo las empresas encontrarán más rentable utilizar tecnologías más intensivas en capital, lo que también explica, por otra parte, el fracaso de este sector para proveer en forma creciente oportunidades de empleo aun cuando su producción esté aumentando.

La política de sustitución de importaciones se ha caracterizado precisamente por abaratar el precio del capital respecto al trabajo: *a)* La sobrevaluación de la tasa de cambio ha traído por consecuencia que el capital importado tenga un subsidio implícito respecto al capital y mano de obra nacionales; *b)* las tarifas de importación que vendrían a compensar la sobrevaluación en el tipo de cambio no han desempeñado tal papel, desde el momento en que la Regla XIV y la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias le han permitido a la empresa quedar exenta de impuestos; *c)* por otro lado, la mentalidad del empresario nacional mantiene un sesgo generalizado a usar lo que le parece más "moderno" y a darle preferencia al uso del capital por la idea de que la maquinaria origina menos problemas que los sindicatos y las leyes laborales. Y si a esto agregamos que la política de sustitución de importaciones hace más barato relativamente al capital que al trabajo en términos de lo que realmente le cuesta al país (el costo alternativo), el empresario recibe los estímulos apropiados para usar técnicas que implican una alta relación de capital por hombre ocupado.

² Grupo de Estudio del Problema del Empleo, *El problema ocupacional de México: magnitud y recomendaciones, 1973*, pp. 14-57.

³ Ann Dryden Witte, "Employment in the Manufacturing Sector of Developing Economies: A Study of Mexico and Peru", en *The Journal of Development Studies*, vol. 10, núm. 1, octubre, 1973.

B.2] La redistribución del ingreso y el proceso de sustitución de importaciones

El crecimiento económico de México ha ido acompañado de un proceso creciente y continuo de la concentración del ingreso. Mientras que en 1950 el 50% de las familias con ingresos más bajos recibían tan sólo el 19.1% del ingreso nacional, el 10% de las familias en el estrato más alto recibían el 49%. Para 1965 el ingreso tendía hacia una concentración mayor; el 20% de las familias en el estrato más alto recibía dos terceras partes del ingreso nacional, mientras que el 40% de las familias con ingresos más bajos apenas recibía una décima parte del ingreso.

La distribución del ingreso ha sido uno de los problemas que no ha recibido la atención debida tanto desde el punto de vista de la teoría económica como desde el punto de vista de la investigación empírica. Sin embargo, en términos generales podría decirse que el empleo de tecnologías intensivas en capital y la estructura de mercado oligopolístico que caracterizan al modelo de sustitución de importaciones, explican en buena parte la concentración del ingreso en México. En un estudio reciente de corte transversal (*cross section*), que incluye a México se compara la distribución del ingreso entre un grupo de países que han seguido el modelo de sustitución de importaciones con otro grupo de países que han seguido el modelo de sustitución de exportaciones se muestra que en estos últimos la distribución del ingreso es menos desigual que en los primeros. Así, el 20% de las familias en el estrato más alto y el 40% en el estrato más bajo recibía en los países que seguían la sustitución de exportaciones el 40 y el 20 por ciento del ingreso nacional respectivamente, mientras que dicha participación representaba 60 y 10 por ciento del ingreso nacional en los países que seguían la sustitución de importaciones.⁴

De aquí se infiere que la concentración del ingreso es (*ceteris paribus*) una característica propia del proceso de sustitución de importaciones.

B.3] La dependencia externa y el proceso de sustitución de importaciones

En la década de los 40 y aun en los 50 se pensaba que el rompimiento de la economía de enclave (crecimiento "hacia afuera") y el surgimiento del modelo de sustitución de importaciones (crecimiento "hacia adentro") traerían como consecuencia eliminar la vulnerabilidad y dependencia de la economía respecto al sector externo. Sin embargo, la experiencia histórica de México indica que aunque la naturaleza de la dependencia externa ha cambiado, ésta no ha tendido a disminuir.

La dependencia externa se ha manifestado en forma concreta en la estructura de las importaciones y exportaciones, y en los pagos de renta al capital extranjero.

a) La vulnerabilidad y dependencia del proceso de crecimiento respecto a las importaciones se ha incrementado. Mientras que en 1929 las importaciones de bienes interme-

dios y de capital representaban el 55% del total de importaciones de bienes, para 1970 dicha participación se eleva al 90%. De esta manera, una reducción en la capacidad de importación tiene en la actualidad un efecto mayor en la producción y el empleo que en 1929. b) El déficit continuo y creciente en la balanza en cuenta corriente (1940-1970) fue financiado a través de la deuda externa y la inversión extranjera. Sin embargo, en los últimos años de la década de los 60 (desde 1968), los pagos de renta del capital extranjero (remesas de utilidades e intereses) alcanzaban un volumen considerable (más de 500 millones de dólares), y éstos más que compensaban los ingresos netos por turismo y transacciones fronterizas, originando así que el superávit de la balanza de servicios se convirtiera en un déficit creciente a partir de 1968. c) Aunque para 1970 la estructura de las exportaciones de mercancías era más diversificada (25 productos representaban tres cuartas partes de las exportaciones), el 75% era todavía de productos primarios. Por otro lado, el 75% del comercio en ambas direcciones se realizaba con Estados Unidos. d) El proceso de industrialización ha sido en buena medida la sustitución de una corriente de importaciones por otra corriente de inversión extranjera. La concentración y control de la inversión extranjera en el sector de manufacturas ha venido aumentando tanto en términos cualitativos como cuantitativos. En 1965 menos del 1% de las empresas en el sector de manufacturas eran compañías extranjeras, pero ellas controlaban una tercera parte de la producción del sector. En el sector de bienes de consumo no duraderos, 0.2% de las empresas eran extranjeras y controlaban 15% de la producción. Sin embargo, en los sectores más estratégicos (bienes intermedios y de capital) las empresas extranjeras controlaban el 50% de la producción, representando respectivamente sólo el 3.5 y 0.1 por ciento del número de compañías en cada sector, lo que a su vez deja en evidencia no sólo la concentración y control de la inversión extranjera en los sectores estratégicos sino también el grado de imperfección en la estructura de mercado en que las empresas se desenvuelven.⁵

C] *Naturaleza y evolución del desequilibrio externo en el proceso de sustitución de importaciones*⁶

El proceso de sustitución de importaciones se ha caracterizado por un continuo y permanente desequilibrio externo (déficit en la balanza de pagos en cuenta corriente).

C.1] La naturaleza del desequilibrio externo

La naturaleza u origen del desequilibrio externo es un fenómeno estrechamente ligado a la política y el proceso de sustitución de importaciones.

En el período 1940-1955 la economía avanza y prácticamente agota la sustitución de bienes de consumo y el origen del desequilibrio es de naturaleza estructural, por lo que las devaluaciones (1945, 1948-49 y 1954) que se utilizaron

⁵ CEPAL-NAFINSA, *La política industrial en el desarrollo económico de México*, México, 1971, Apéndice Estadístico, cuadro 96.

⁶ Este inciso está elaborado con base en René Villarreal, "El desequilibrio externo en el crecimiento económico de México. Su naturaleza y mecanismo de ajuste óptimo; devaluación, estabilización, liberalización", en *El Trimestre Económico*, vol. XLI, núm. 164, México, octubre-diciembre, 1974.

⁴ Hollis B. Chenery, *Alternative Strategies for Development*, World Bank Staff Working Paper núm. 165, octubre, 1973, Apéndice Estadístico, cuadro 2.

como mecanismos de ajuste no eran suficientes para corregir dicho desequilibrio. En el período 1956-1970 la economía avanza en la etapa de sustitución de bienes intermedios y de capital y el origen del desequilibrio es de naturaleza semiestructural. En este período la tasa de cambio permanece fija y las tarifas y control cuantitativo son utilizadas como mecanismos de ajuste al desequilibrio.

La naturaleza estructural del desequilibrio externo en el período de 1940 a 1955 significa que durante la primera etapa, al sustituir las importaciones de bienes de consumo por la producción nacional, surgía una demanda derivada de bienes intermedios y de capital de importación, debido a la incapacidad de la economía para producirlos en esta su primera etapa del proceso. Por lo mismo la demanda de importaciones se caracterizaba por una elasticidad ingreso y una baja elasticidad de los precios relativos (precios nacionales/precios internacionales). Así, las devaluaciones como mecanismo de ajuste no corregían el déficit en cuenta corriente: la devaluación, por un lado, estimulaba la producción de bienes de consumo, lo que a su vez inducía a un aumento mayor de las importaciones de bienes intermedios y de capital. Por otro, las exportaciones todavía concentradas en unos cuantos productos primarios crecían pero no en la proporción deseada para evitar el desequilibrio.

De aquí la conclusión de la CEPAL en su estudio *El desequilibrio externo en el desarrollo económico latinoamericano: El caso de México*:

“Por las razones anteriores parecería poco probable que las nuevas devaluaciones llegaran a tener, en el futuro, efectos positivos. . . En contraste con las modificaciones del tipo de cambio. . . una orientación de las inversiones tendientes a lograr la tasa requerida de sustitución de importaciones contribuiría ampliamente a eliminar o reducir la tendencia al desequilibrio externo, sin menoscabo de la libertad de cambios que hoy existe en México.”

En el período 1956-1970 la economía avanza en las etapas de sustitución de bienes intermedios y de capital. El desequilibrio externo viene a ser de naturaleza semiestructural. Por una parte, el crecimiento mayor de precios y costos en el mercado interno respecto al internacional, dada la tasa de cambio fija en todo este período, sobrevalúa la moneda nacional, lo cual induce a un crecimiento acelerado de las importaciones y a un freno de las exportaciones. Esto es, que la tesis de sobrevaluación de precios y costos explica en buena parte el desequilibrio externo. Por otro lado, el carácter estructural del desequilibrio, aunque continúa, se presenta con menos intensidad, pues la economía ha avanzado en la producción de bienes intermedios y de capital. De esta manera la elasticidad ingreso de la demanda de importaciones se reduce significativamente respecto del primer período y aumenta la elasticidad precios relativos. De aquí que actualmente una devaluación se presente como una solución viable para corregir el desequilibrio externo en el caso de México.

C.2] La evolución del desequilibrio externo

El déficit en la balanza en cuenta corriente no sólo crece a una tasa acelerada sino también representa ya, en términos

absolutos, un valor de importancia considerable. En el período de 1955 a 1970 aumentó de 126 a 1 115 millones de dólares, lo que a su vez se explica en parte por el crecimiento mayor de las importaciones de bienes respecto a las exportaciones. En 1950 el déficit en la balanza de mercancías era de 65 millones de dólares. En 1970 se eleva a 955 millones. Así, mientras que las exportaciones de mercancías financiaban el 77% de las importaciones de bienes en 1951-1952, este financiamiento se reduce al 64% en los últimos años de la década de los sesenta (1969-1970).

El déficit en la balanza de mercancías tradicionalmente ha sido financiado (en forma parcial) por los ingresos netos por concepto de turismo y transacciones fronterizas. Sin embargo, la importancia relativa de esta fuente de financiamiento decrece en forma sustancial en los últimos años, debido a que las importaciones de turismo y transacciones fronterizas crecen más rápidamente que las exportaciones de servicios por los mismos conceptos.

De esta manera para continuar el proceso de crecimiento económico durante este período, era necesario financiar el déficit continuo y creciente en la balanza en cuenta corriente. Para ello se decide utilizar el financiamiento externo directo e indirecto (inversión extranjera y préstamos externos). La inversión extranjera como mecanismo compensador del déficit predomina en los 50 y la deuda externa en los 60. Así, los ingresos netos por préstamos externos e inversión extranjera de representar un valor de 341 y 963 millones de dólares, respectivamente, en el período 1950-59 aumentan a 2 349 y a 1 545 millones en 1960-69.

El costo e implicaciones de la utilización del capital externo se reflejaron a su vez en la misma balanza de pagos. En los últimos años de la década de los 60, los pagos de renta al capital extranjero (remesa de utilidades por inversión extranjera e intereses de la deuda externa), pasaron de 76 millones de dólares en 1950 a 700 millones, lo que tuvo como consecuencia que desde 1968 los ingresos netos por concepto de servicios (turismo, transacciones fronterizas y pagos de renta al capital extranjero) fuesen negativos. Así, los ingresos netos por servicios que tradicionalmente financiaban parte del déficit en la balanza de mercancías, vienen a incrementarlo y a convertirse en causa del mismo desequilibrio externo.

Por otro lado para el período en su conjunto (1950-1968) los ingresos netos por inversión extranjera (entradas por inversión extranjera menos remesas por utilidades) implicaron una carga neta para la balanza de pagos de 870 millones de dólares, por lo que la deuda externa aumentó su participación relativa como fuente de financiamiento del déficit en la década de los 60. Sin embargo, la deuda externa, como mecanismo compensador, no parece presentar perspectivas muy alentadoras, pues en los últimos años los pagos por amortizaciones representan más del 50% de las mismas entradas por concepto de préstamos externos, mientras que el pago de intereses de la deuda alcanza niveles considerables (200 millones de dólares en 1968).

Así, parece cerrarse el círculo, mientras que el pago de renta al capital extranjero se ha constituido en un elemento que causa el desequilibrio en cuenta corriente, se le fomenta

al acudir a la inversión extranjera directa y a la deuda externa como los mecanismos compensadores de dicho desequilibrio. Pero dado que los ingresos netos por inversión extranjera neta son claramente negativos en los últimos años, dejan a la deuda externa como único mecanismo compensador, lo que a su vez ha dado lugar a un deterioro en las condiciones de contratación de la deuda externa.

De esta manera, el desequilibrio externo se presenta como una de las restricciones más severas al crecimiento de la economía mexicana en la década de los 70. Mucho más severa se vuelve bajo la estrategia de desarrollo económico en la que sería necesario disminuir la dependencia externa que implican la inversión extranjera y la deuda externa. De aquí la necesidad de poner en práctica un nuevo modelo que garantice en forma eficaz la expansión continua y creciente de las exportaciones.

III. EL PROYECTO DE DESARROLLO ECONOMICO Y EL MODELO DE SUSTITUCION DE EXPORTACIONES

Dado el análisis anterior, lo que debemos plantear es la creación de un proyecto de desarrollo económico que venga a desplazar al proyecto de crecimiento que caracterizó la política del Gobierno en los tres decenios anteriores.

El nuevo proyecto de desarrollo demanda como condición necesaria (no suficiente) para funcionar eficientemente que el modelo de sustitución de exportaciones desplace (en el mediano plazo) al modelo de sustitución de importaciones. Esto a su vez requiere de una política económica de transición con los siguientes lineamientos: devaluación, estabilización del gasto y liberación del comercio.

En el modelo de sustitución de exportaciones los bienes manufacturados desplazan a los bienes primarios como las exportaciones dominantes. La industrialización continúa siendo el motor del crecimiento, pero se hace hincapié en la especialización del sector industrial y en su orientación hacia el sector externo. Así, la oferta abundante de mano de obra desempleada y subocupada en el sector agrícola tradicional puede ser empleada por una industria en expansión, que desarrolla simultáneamente y en forma creciente su capacidad de exportación de bienes intensivos en mano de obra.

La necesidad de poner en práctica un proyecto de desarrollo económico a través del modelo de sustitución de exportaciones surge por varias razones:

a] Continuar bajo la sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital de manufactura compleja como motor de la industrialización, implica no sólo avanzar en la etapa de costos crecientes del proceso, sino que las posibilidades de hacerlo están de antemano limitadas por el tamaño del mercado interno y la tecnología que se requiere en esta fase. Por otro lado, el desempleo y la concentración del ingreso tenderían a aumentar (como anteriormente fue expuesto), debido a la política proteccionista y a las características del propio proceso. Asimismo, para evitar que el déficit en la balanza de pagos (que continuaría su tendencia al desequilibrio) actúe como un freno al crecimiento, el capital extranjero (inversión extranjera y deuda externa) se seguiría utilizando como mecanismo de financiamiento en

forma continua y creciente, lo que nuevamente aumentaría la dependencia externa y el mismo déficit en la balanza de pagos (por la carga creciente que implicarían los pagos de renta al capital extranjero).⁷

b] La sustitución de exportaciones tendería a reducir y aun a eliminar (en el largo plazo) el déficit en la balanza de pagos, lo que permitiría paralelamente no sólo mayor flexibilidad al crecimiento de la economía, sino también disminuir la dependencia del capital extranjero. Por otro lado, el empleo industrial aumentaría aceleradamente en la medida en que: 1o. se apoye la modernización del sector agrícola tradicional, para que con el aumento en su productividad pueda proveer al sector industrial alimentos y mano de obra a un costo real menos alejado de su costo de oportunidad; 2o. el precio relativo del capital respecto al trabajo refleje en el mercado los costos de oportunidad social, lo que estimularía el uso de tecnologías, innovaciones intensivas en mano de obra. Al mismo tiempo, la distribución del ingreso tendería a mejorar tal como lo muestra la experiencia histórica de otros países que se encuentran en esa etapa de especialización industrial.

En particular, la política económica de transición al modelo de industrialización vía sustitución de exportaciones se caracterizaría por los siguientes lineamientos de política: *devaluación, estabilización y liberación del comercio*.⁸

La devaluación es un instrumento de política general de desviación del gasto (*general expenditure-switching policy*) que afectaría en forma global a la economía, desviando el gasto o demanda interna y externa a la producción nacional al sector exportador y al sector que compite con las importaciones. Lo que implicaría que tanto las empresas que sustituyen importaciones como las empresas exportadoras recibirían el mismo grado de estímulo, al incrementarse los precios relativos de sus bienes en la misma proporción respecto a los precios de los bienes no comerciados. Sin embargo, el efecto proteccionista de la devaluación y las características de la actual estructura proteccionista, que es excesiva, permanente y discriminatoria, y la etapa de sustitución de importaciones difíciles, de bienes intermedios y de capital complejos por la que atraviesa el país, indican que no sería eficiente profundizar más en la sustitución de importaciones como objetivo prioritario de la estrategia de desarrollo, por lo que se sugiere: una política paralela de desviación selectiva del gasto (*selective expenditure-switching policy*), que en el mediano y largo plazos permita que la economía pase de la etapa de industrialización vía sustitución de importaciones a la etapa más avanzada de industrialización vía sustitución de exportaciones.

Esta política tendría por objeto que a mediano y largo plazos se estimulara la asignación de recursos al sector exportador en lugar de al sector de sustitución de importaciones. Consistiría en una política de "*liberación*" gradual de

⁷ En 1973 el déficit en la balanza comercial fue de 1 487 millones de dólares, y los pagos al capital extranjero representaron el 83% de dicho déficit (1 232 millones). Por otro lado, los ingresos por inversión extranjera y préstamos externos de largo plazo llegaron a un nivel de 1 482 millones de dólares. (Fondo Monetario Internacional, *Balance of Payments Yearbook*, mayo, 1974.)

⁸ René Villarreal, *op. cit.*, pp. 37-39.

las importaciones en que las tarifas se fueran uniformando y sustituyendo a los controles cuantitativos al nivel óptimo, lo que induciría a mejorar la eficiencia en la asignación de recursos dentro del propio sector de sustitución y, por otro lado, forzaría a que dicho sector se enfrentara en el mediano y largo plazos a un precio tope (el precio internacional más la tarifa), lo que mejoraría su competitividad, habilitándolo para entrar al mercado de exportaciones. Por otro lado, la eliminación de la Regla XIV y la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias permitiría un uso más eficiente del capital y del trabajo.⁹

Sin embargo, dado que la elasticidad-oferta del sector de bienes comerciados (exportación y sustitución) no es infinita ni instantánea, el aumento en la demanda interna que se genera por la devaluación, no se traduciría en un igual incremento en la producción, por lo que los precios sufrirían una presión al alza. De aquí que sea necesaria una política monetaria y fiscal deflacionaria (*expenditure-reducing policy*), reduciendo temporalmente la absorción y dando tiempo para que se reasignen los recursos y factores al sector de bienes comerciados, lo que garantizaría que el aumento en los precios de los bienes comerciados sea acompañado por un aumento respectivo en la producción, evitando así que una inflación compense los efectos que se producirían por la devaluación. Pero dadas las características actuales de la economía mexicana, la devaluación traería por sí misma efectos deflacionarios y posiblemente de un alcance considerable, por lo que deberíamos pensar más en una política de estabilización del gasto que en una política de reducción del gasto.¹⁰

Por otro lado, es necesario observar que la devaluación como instrumento de política económica en el corto plazo, no es viable para México, por dos razones:

a) Aunque el desempleo y capacidad ociosa que existen en general en la economía permiten que la oferta interna reaccione favorablemente a la devaluación, los "cuellos de botella" que actualmente parecen estar presentes (aunados a la inflación), conducen a una baja elasticidad en la producción para la exportación y de industrias competitivas con las importaciones, de tal manera que la devaluación sólo traería efectos inflacionarios, sin aumentos correspondientes en la oferta.

b) Aunque fuese posible pensar en una elasticidad más favorable en la oferta interna de bienes comerciados, la

⁹ En cuanto a la política de liberación del comercio, el Gobierno parece haber dado el primer paso. En enero de 1975 la Tarifa General de Importación sufrió cambios importantes: a) El número de fracciones arancelarias se redujo de 14 000 a 7 500, permitiendo solamente tres tipos de tasas en cada capítulo y con tarifas no mayores que 75%. Es decir, dicha reforma tiende a eliminar el carácter indiscriminado, excesivo, del arancel. b) Al mismo tiempo se eliminó la Regla XIV, la cual discriminaba con criterios que afectaban al empleo además de representar un sacrificio fiscal ineficiente e importante. Sin embargo, es necesario observar que al reducir el número de fracciones arancelarias y no modificarse paralelamente el control cuantitativo, ahora casi el 100% de las importaciones están sujetas a permiso. En este sentido, se destacó una mayor protección.

¹⁰ Los efectos deflacionarios esperados por la devaluación serían: el efecto saldos monetarios reales, el efecto redistribución del ingreso, el efecto del incremento en la deuda externa en moneda nacional, y el posible efecto de aumento del déficit en la balanza comercial en moneda nacional y a la nueva tasa de cambio, *ibid.*, pp. 40-41.

"depresión" mundial significa una baja general en la demanda en los mercados internacionales, de tal manera que aunque nuestros productos pudiesen acudir a dichos mercados no encontrarían una demanda favorable.

Sin embargo, la política de transición continuaría siendo necesaria e indispensable para resolver el desequilibrio externo y permitir que la economía pase al nuevo modelo de sustitución de exportaciones. Pero la viabilidad de dicha política en el mediano plazo dependerá de que en el presente se establezcan las bases para eliminar los "cuellos de botella" (siderurgia, agricultura, etc.) y del uso racional que se haga de los nuevos yacimientos de petróleo y roca fosfórica. Esto es, exportar petróleo crudo y roca fosfórica en el corto plazo y productos petroquímicos y fertilizantes en el mediano plazo. Todo ello permitiría "suavizar" el proceso de transición al nuevo modelo.

De esta manera es como el Proyecto de Desarrollo Económico requiere para su funcionamiento del modelo de industrialización vía sustitución de exportaciones, el que a su vez requiere de la devaluación, estabilización del gasto y liberación del comercio, como los lineamientos de una política económica de transición.

CONCLUSION

La dependencia y el desequilibrio externo, junto al desempleo, la concentración del ingreso y la explosión demográfica que caracterizan al México de hoy, ponen en peligro la estabilidad ya no sólo económica sino política del país. Se ha demostrado a lo largo de este análisis cómo el pretender continuar dentro del modelo de sustitución de importaciones no sólo conlleva la incapacidad de resolver los problemas mencionados, sino que acentuaría las contradicciones existentes.

Lo anterior nos ha llevado a proponer un nuevo Proyecto de Desarrollo Económico cuya primera etapa requiere de un modelo de sustitución de exportaciones, el cual necesita para su funcionamiento de una política económica enmarcada por los siguientes lineamientos: devaluación, estabilización del gasto y liberación del comercio.

Sin embargo, dicho modelo y la política económica de transición, aunque necesarios, no serían suficientes para garantizar el cumplimiento de los diversos objetivos que implica el Proyecto de Desarrollo. Se necesitaría ser muy ingenuo o un economista neoclásico ortodoxo para pensar que (aun bajo el modelo de sustitución de exportaciones), en un país como México el uso de una política fiscal y monetaria de tipo tradicional y las libres fuerzas del mercado operando en una estructura de "feudos" (nacionales y extranjeros) industriales, financieros y comerciales (que en última instancia controlan la producción y la distribución) pueden garantizar automáticamente y en forma simultánea y eficaz, empleo, redistribución del ingreso y crecimiento con autonomía externa. Sin duda el papel del Estado como agente económico deberá ser más amplio bajo el Proyecto de Desarrollo de lo que fue durante el Proyecto de Crecimiento. Pero también la eficiencia de la acción del Estado requieren ahora más que nunca de la programación y planeación económica integral.