

Industria nacional, tecnología e integración económica regional

LIC. PLÁCIDO GARCÍA REYNOSO

Editoriales recientes de la prensa nacional y declaraciones de representantes de organismos empresariales y comerciales, así como otras manifestaciones de opinión pública han revelado, en los últimos tiempos, una creciente insatisfacción de los consumidores de manufacturas y semimanufacturas de producción nacional por los altos precios y la deficiente calidad de gran número de esos productos. El señor Secretario de Industria y Comercio ha comentado ampliamente este problema en diversas intervenciones, especialmente en las últimas semanas, y ha proporcionado información acerca de las nuevas políticas de la referida dependencia del Ejecutivo sobre esta materia, y respecto de algunas medidas gubernamentales correctivas que ya están siendo aplicadas. Este problema, de gravedad creciente, puede afectar de manera adversa el sorprendente progreso que ha logrado la industria mexicana.

Las causas principales que se aducen como determinantes de los altos costos de producción son, en primer lugar, la elevada protección industrial, cuando ésta se otorga mediante altos gravámenes a la importación de materias primas industriales o de partes para la fabricación de bienes finales y, como resultado de ello, se eleva el costo del producto en el que se utilizan esos insumos, o se propicia el encarecimiento injustificado de esos mismos insumos de fabricación nacional, y, en segundo lugar, el reducido aprovechamiento de la capacidad de producción de las plantas instaladas, debido a las limitaciones del mercado nacional.

Corregir al más corto plazo posible estos problemas, en beneficio del consumidor nacional y para estimular el incremento de nuestras exportaciones, así como para mejorar la balanza de pagos del país, constituye una responsabilidad conjunta de los órganos gubernamentales competentes y de los industriales mexicanos.

NOTA: Exposición del Subsecretario de Industria y Comercio dentro de las Jornadas Industriales de Jalisco, organizadas por la Confederación de Cámaras Industriales de la República Mexicana, en la ciudad de Guadalajara, Jal., julio de 1967.

Esta exposición tiende a examinar las causas principales de estos problemas y a señalar la contribución que los mecanismos de integración económica pueden aportar para superar las limitaciones del mercado nacional.

Los problemas que confrontaba hace una década el proceso de industrialización de México, dentro de un objetivo inicial de sustitución de importaciones, y las perspectivas que ofrecía la integración económica latinoamericana para fortalecer ese proceso mediante la creación de un espacio económico mayor para el intercambio comercial, empezaron a discutirse en nuestro país en los últimos años de la década de 1950 a 1960. En aquellos años parecía que el tamaño de nuestro mercado y las dificultades en el sector externo podrían frenar el desarrollo económico de México. Fue entonces cuando nuestro país, así como el resto de América Latina, que enfrentaba problemas semejantes, efectuaron los primeros intentos para ajustar la estrategia del desarrollo en el plano nacional a las nuevas circunstancias. Sin menoscabo para el desarrollo industrial interno México decidió participar en el Tratado de Montevideo y abrir paulatinamente nuestro mercado, bajo el principio de reciprocidad, para ampliar nuestros intercambios y dar base a las siguientes etapas de industrialización, consistentes en el establecimiento de las industrias intermedias y pesadas.

En lo que va del decenio actual y con cierto apoyo en la integración regional, nuestro país prosiguió con éxito su proceso de industrialización y la diversificación de su estructura económica. Entre 1960 y 1965 el volumen de la producción manufacturera mexicana se incrementó en un 60%, o sea a un ritmo casi cuatro veces mayor que la tasa de crecimiento de la población. En el mismo período nuestra producción de hierro de primera fusión aumentó en 41%, la de acero en 65%, la de ácido sulfúrico en 108%, la de sosa cáustica en 57%, la de fibras artificiales en 52%, la de celulosa en 53%, la de vidrio plano en 48%, la de cemento en 35%, la de automóviles en 138%, la de aparatos de radio en 108%, la de aparatos de televisión en 164% y la de refrigeradores en 152%. No solamente se amplió el campo de la industria de transformación

no que cambió profundamente su estructura mediante el esblecimiento de un conjunto de industrias que elaboran desde materias primas industriales hasta los bienes finales, tanto para el consumo interno como para la exportación. Quedó así superada en gran parte la etapa de las llamadas industrias de ensamblador o industrias de ensamble, mediante la incorporación creciente de insumos nacionales en los productos de tecnología avanzada como vehículos, equipo ferrocarrilero y artículo de consumo duradero.

La diversificación de nuestra estructura industrial se trajo no solamente en el mejor abastecimiento del mercado interno, que se extiende en función del crecimiento demográfico de la expansión de las clases medias urbanas, sino en la entrada de nuestras manufacturas en el comercio de exportación. El valor de las exportaciones manufactureras aumentó de Dls. 35 millones en 1960 a Dls. 215 millones en 1966. Este hecho es especialmente importante por dos razones: en primer lugar porque nuestra capacidad de importación, en la medida en que depende de nuestra capacidad de exportación de productos tradicionales, se ha visto afectada adversamente por las condiciones prevalecientes en los mercados internacionales de productos básicos; en segundo lugar, porque cada vez es menos realista pensar en el desarrollo autárquico de una economía como la mexicana. La siguiente etapa del desarrollo industrial de nuestro país requerirá no solamente crecientes importaciones de bienes de capital y de materias primas industriales, sino también aportaciones vigorosas de tecnología avanzada, lo cual involucra cuantiosos gastos adicionales. De esta manera el desarrollo futuro de México dependerá de la expansión continua de nuestras exportaciones no tradicionales, como base para el crecimiento rápido de nuestra capacidad de importación de bienes de capital y de tecnología. De no ser así, correríamos a largo plazo el peligro de un estancamiento económico con las consecuencias nefastas de orden económico-social, especialmente frente a la tasa de nuestro crecimiento demográfico que es una de las más altas del mundo.

Nuestra fuerza de trabajo crece a razón de casi 500 000 personas al año y alrededor de la mitad de esta población tiene necesidad de encontrar ocupación industrial. Consecuentemente, existen no solamente razones económicas sino también consideraciones de orden social que hacen imperativas la continuación y la aceleración de nuestro esfuerzo fabril. El cumplimiento de este objetivo requiere el mejor uso de la capacidad productiva existente, el flujo constante de la tecnología extranjera y, obviamente, el abaratamiento de los costos de producción con el doble propósito de aumentar la demanda nacional y hacer competitivas nuestras exportaciones manufactureras no sólo a América Latina, sino a los mercados de los países avanzados y de los que están en vías de desarrollo de África y Asia.

Aunque las cifras presentadas al principio comprueban que nuestro desarrollo industrial ha sido impresionante, no debe pasarse inadvertida una serie de distorsiones que urge eliminar o por lo menos atenuar. Estas distorsiones están relacionadas tanto con el subdesarrollo que caracterizaba a la economía mexicana al iniciarse el proceso de desarrollo moderno hace unos treinta años, como con las políticas de industrialización seguidas en el último cuarto del siglo. Como en todos los demás países en desarrollo, la base de nuestro crecimiento industrial ha sido el sistema proteccionista, cuyo objetivo principal consiste en aislar de la competencia externa el mercado nacional,

durante la etapa incipiente de la industrialización. La política proteccionista fue el arma eficaz para impulsar el desarrollo de los países hoy avanzados —con excepción de Gran Bretaña— desde los inicios de la revolución industrial en Europa, a principios del siglo pasado, hasta fines de la gran depresión entre las dos guerras mundiales.

La bondad del proteccionismo como instrumento de industrialización fue reconocida en México inmediatamente después de la Independencia. Si las políticas de protección que existieron en la primera mitad del siglo pasado no se tradujeron en aquel entonces en un vigoroso progreso industrial, esto se debió más bien a circunstancias políticas de orden interno y externo, que al fracaso de la política proteccionista. El abandono de esta política en la época del porfiriato propició un proceso de desarrollo que miraba hacia el exterior, con limitados beneficios para el país. Sin embargo, inmediatamente después de la Revolución, cuando la industrialización del país recibió alta prioridad, tanto el Estado mexicano como los sectores privados optaron —como era de esperarse— por una política de protección. Si entre 1925 y 1940 el crecimiento industrial fue moderado, la explicación se encuentra en parte en la debilidad general de la economía, en la necesidad de improvisar las políticas industriales y en factores de orden político externo tales como el impacto adverso de la gran depresión sobre la economía del país. Al mismo tiempo la atención del país estaba concentrada en otros grandes problemas nacionales, tales como el problema agrario y el del control nacional sobre los recursos naturales. Podría decirse que hasta 1945 las políticas de protección de la naciente industria nacional involucraban una mezcla de propósitos fiscales, de defensa de la balanza de pagos y de los estrictamente relacionados con el fomento del sector industrial.

Fue durante la última guerra y en el período inmediato siguiente a ella cuando se diseñaron con mayor cuidado y afinamiento los instrumentos de la política industrial de México, entre los cuales la protección arancelaria y fiscal y el permiso previo de importación representaron las piezas centrales. Estos instrumentos han servido satisfactoriamente sus propósitos durante las últimas dos décadas. Sin embargo parece que el progreso mismo logrado con estos instrumentos es lo que nos lleva hoy al convencimiento de que urgen hondos y amplios reajustes. Las políticas de industrialización adoptadas después de la última guerra han permitido la estructuración de una planta industrial impresionante y la aparición de la clase empresarial y del sistema bancario moderno así como el aumento progresivo del ahorro nacional. Sin embargo, la industrialización del país fue lograda —como a su tiempo ocurrió en los países hoy desarrollados— a costa de otros sectores de la economía y a costa del consumidor. Si el costo social de la industrialización ha sido quizá más leve que en otros países, esto se debe a la política económico-social del Estado mexicano que ha dedicado recursos crecientes al fomento de la agricultura, a los subsidios para sectores económicos relativamente rezagados y al gasto de tipo social dirigido hacia los amplios grupos de la población que directa o indirectamente apoyan los esfuerzos de la industrialización sin que tengan acceso inmediato a sus beneficios. Es decir, el proceso de desarrollo en México en las últimas décadas ha sido, seguramente, menos desequilibrado que el ocurrido en su momento en otras partes del mundo. Sin embargo, ahora surge la necesidad de atenuar el desequilibrio entre los distintos sectores de la economía, no solamente por razones de equidad social, sino porque este desequilibrio inter-

no que se origina, entre otras causas, en la ineficiencia de una gran parte de nuestra industria, empieza a crear limitaciones tanto para el crecimiento de la economía en su conjunto, como para la nueva etapa de industrialización que depende, como lo subrayé antes, en primer lugar, de la magnitud de los mercados y en segundo lugar, de la disponibilidad y del uso racional de los recursos de capital y de la tecnología.

Bajo el sistema de protección casi indiscriminada, consistente en el otorgamiento de diversos incentivos a la industria nacional, la producción manufacturera se ha vuelto menos eficiente de lo que cabía esperar. Con pocas excepciones tenemos una industria de altos precios, lo cual limita la demanda del mercado interno y reduce la posición competitiva de nuestras manufacturas en los mercados externos. Es cierto que en los últimos cinco años nuestras exportaciones manufactureras aumentaron a un ritmo mucho mayor que las exportaciones tradicionales, habiendo llegado a representar el año pasado el 25% de las exportaciones totales. Sin embargo, no es menos cierto que el valor de las manufacturas exportadas equivale a menos del 5% del valor total de la producción industrial, y a solamente una fracción del valor de los insumos importados que usa nuestra industria manufacturera. Es interesante e instructivo hacer notar que en la mayoría de los casos las exportaciones se originan en las plantas de más reciente creación, es decir, en las industrias que disponen de las escalas de producción adecuadas, de la tecnología moderna y de las nuevas técnicas de distribución y de mercadeo.

En un país como el nuestro, que en el curso de una generación se volvió uno de los más industrializados de América Latina, es perfectamente explicable que una gran parte de la planta industrial, especialmente en las ramas industriales establecidas en las etapas iniciales de la industrialización, esté anticuada. Sin embargo, no debería prolongarse la coexistencia del sector industrial antiguo y el moderno. Bajo el impacto de la nueva tecnología que constantemente recibe nuestro país, las industrias anticuadas tienen la alternativa de verse desplazadas por las nuevas plantas, o iniciar el proceso de modernización. El primero de estos caminos sería perjudicial dada nuestra abundancia de mano de obra y nuestra necesidad de crear nuevos empleos. Pero, por otro lado, la permanencia de las industrias de altos costos crea grandes problemas para la economía en su conjunto, ya que de una u otra manera estas industrias sobreviven a costa de subsidios que finalmente pagan el Estado, el contribuyente o el consumidor.

Frente a las limitaciones del sector externo y a las mayores de población de bajos ingresos, México no puede sostener indefinida e incondicionalmente las empresas industriales ineficientes.

Opinan algunos empresarios en México que con independencia de que las industrias sean o no anticuadas, los altos precios de nuestra producción industrial se originan en que los costos de producción son igualmente elevados por diversas razones. Hay casos en los que esta aseveración se justifica, pero conviene mirar la situación más de cerca para poder llegar a un juicio objetivo. Analizando el sector industrial en su totalidad, sería conveniente considerar por separado los costos fijos y los costos de operación de nuestra planta industrial. En lo que se refiere a los costos fijos es cierto que mientras que

nuestra industria no aproveche hasta un grado razonable las escalas de producción, lo que involucra la mejor planeación de la inversión industrial en función de la suma del mercado interno y de los potenciales mercados externos, los costos fijos de la producción industrial en México seguirán siendo mayores que en los países más avanzados. Esto se debe a la mayor intensidad de capital fijo por unidad de producción, así como al mayor costo del equipo importado y al costo de capital de operación que suele ser más alto por las condiciones de nuestro mercado de dinero y capital. Sin embargo, respecto a los costos de operación, el caso es distinto y no tendrían por qué reducir el poder competitivo de nuestros productos manufacturados frente a los artículos semejantes fabricados en el exterior. Los precios de las materias primas de origen internacional suelen ser iguales o más bajos que los prevalecientes en los mercados internacionales. Mientras que se estima la productividad de nuestro obrero industrial en la mitad de la de Estados Unidos, los costos de mano de obra son proporcionalmente menores que en los de los grandes centros industriales. La carga fiscal que afecta al industrial mexicano tampoco excede la de los países avanzados.

Aun suponiendo que una proporción considerable de los gastos corrientes de nuestras empresas industriales se financian con crédito bancario o extrabancario a altos intereses y que los costos de distribución por unidad de producción sean más elevados en México, ello no explica suficientemente la diferencia entre los altos precios de los productos industriales de origen nacional y los precios internacionales de esos mismos productos. Me refiero aquí especialmente a las ramas industriales que procesan las materias primas producidas en el país y usan tecnologías relativamente sencillas, lo que ocurre por regla general en las industrias de bienes de consumo no duradero. Las dudas respecto a la justificación de ciertos altos costos tienen todavía mayor validez en el caso de las industrias anticuadas de bienes de consumo. Allí el costo relativamente alto de mano de obra en función de lo anticuado del equipo se ve más que contrarrestado por los gastos mínimos en el capital fijo ya que éstos se reducen al costo de mantenimiento de un equipo amortizado con creces durante su larga vida productiva.

Las industrias que con base en las materias primas nacionales elaboran productos intermedios para uso final en otras industrias nacionales o para la exportación, corresponden a un sector de creación relativamente creciente. Aunque también en él se habla de altos costos y, consecuentemente, de altos precios, se advierte cierta mejoría en la posición competitiva de los productos industriales de esta clase, lo cual se refleja en su creciente producción y exportación. En lo que se refiere a este sector tampoco puede aceptarse una aseveración general de que los precios tienen que ser más altos que los internacionales porque los costos sean necesariamente más altos. El nivel de los costos está aquí ligado con la magnitud inicial de la demanda, pero ésta crece rápidamente en función de la rápida expansión de la demanda interna para muchos bienes de consumo duradero. El problema principal que se plantea en este caso es el de la calidad de los bienes intermedios producidos en el país. Esta —hay que reconocerlo— se ha venido mejorando bajo la presión del consumidor industrial final que suele ser una empresa mayor que está en posición de rechazar insumos de baja calidad. La introducción de métodos modernos de control de calidad involucra gastos fijos y de operación relativamente moderados que a la postre redundan en el abaratamiento de los costos y de los precios siempre que haya un grado razonable de competencia interna. En ausencia de ésta

Estado suele estar en condiciones de influir en el nivel de precios a través de instrumentos reguladores. Las experiencias e las industrias auxiliares de la reciente industria automovilística indican que dentro de un tiempo prudente México podrá llegar a ser un exportador neto de productos intermedios, e partes y accesorios, pudiendo aprovechar tanto las reducciones arancelarias acordadas a nivel mundial en la recién concludida Rueda Kennedy, como las concesiones arancelarias muías dentro de los mecanismos de la ALALC.

Cabe decir aquí que, en lo que se refiere a este campo industrial y especialmente a las industrias que realizan los primeros grados de elaboración de materias primas para fines de exportación, se presenta un problema sobre el cual carecemos el control. Me refiero a las barreras arancelarias y a las restricciones cuantitativas que gravan la importación de semimanufacturas en los principales mercados industriales. Suelen argumentar los países avanzados que sus barreras arancelarias han bajado considerablemente en los últimos diez años y que no deberían afectar seriamente las exportaciones procedentes de los países como México. Sin embargo, la verdad es distinta ya que el nivel del arancel hay que medirlo no en términos de una tasa nominal sino de la protección efectiva. Vale la pena explicar este último concepto que aunque entró en uso en las discusiones comerciales internacionales hace apenas dos años, es de marcada importancia para nuestro país. Tomemos el caso de una materia prima y el de un producto con sólo cierto grado de elaboración. Mientras que la primera entra a un país industrial importador libre de impuestos, la entrada del segundo se grava con un arancel supongamos de 10%. Este arancel que representa la protección nominal no refleja las ventajas reales que tiene en el mercado protegido la empresa que elabora la materia prima de libre importación. Estas ventajas deben ser medidas tomando en cuenta el valor agregado durante el proceso de elaboración y no el nivel nominal del arancel. En efecto, con un arancel de 10% y un valor agregado durante el proceso de elaboración de, digamos, 30%, la protección efectiva alcanza un 33% ya que, de hecho, lo que está protegido no es la materia prima, la cual cuesta lo mismo en el país exportador y en el importador, sino el proceso de elaboración.

Numerosos estudios sobre la protección efectiva, publicados recientemente, demuestran con claridad que esta protección es mucho más alta para el país importador que la aparente del arancel nominal y que, además, afecta especialmente a las semimanufacturas que podrían fácilmente producir y exportar los países en desarrollo como México. Siendo así, nuestras posibilidades de exportación de bienes intermedios dependerán, en gran medida, de las futuras políticas arancelarias de los países avanzados y, específicamente, de la decisión que lleguen a adoptar esos países para aplicar a los que están en vías de desarrollo un sistema de preferencias para sus manufacturas y semimanufacturas, fórmula por la que se ha venido luchando dentro de la Conferencia de Comercio y Desarrollo y dentro del GATT, así como dentro de los correspondientes foros interamericanos. A reserva de volver más tarde al examen de los problemas relacionados con las políticas comerciales internacionales, que afectan negativamente a la industrialización de México, puede adelantarse aquí la aseveración de que un sistema preferencial en el ámbito mundial para las manufacturas y semimanufacturas originarias de países en desarrollo ofrecerá a México grandes posibilidades de expansión de sus exportaciones, siempre que la modernización de nuestra planta industrial contribuya a mejorar la calidad de los productos y sus costos de producción.

Otra rama industrial de México, la que produce bienes de consumo duradero tales como automóviles y aparatos de uso doméstico, ha demostrado gran dinamismo en los últimos cinco años. Gracias a las políticas gubernamentales de industrialización esa rama ha evolucionado hacia una dependencia cada vez mayor de los insumos nacionales en sus distintos grados de elaboración. Sin embargo, a pesar de que en algunos renglones la producción alcanzó volúmenes comparables a los de los países europeos menores y de que dicha producción ha crecido a razón de 15 y 20 por ciento al año, una vez más nos enfrentamos con industrias de altos precios y quizá de altos costos. Aunque la inversión inicial en estas ramas industriales es cuantiosa y a pesar de que podría argumentarse que la inversión fija por unidad de producción es más alta que en los países económicamente avanzados, es dudosa la afirmación de que los altos costos de producción se originen en la ausencia de las economías de escala. Esta explicación, que parecería aceptable en el caso de la industria automotriz, donde la producción actual apenas ha excedido las 100 mil unidades, no es aplicable a industrias como las de aparatos de radio y televisión, refrigeradores, lavadoras, llantas y otras análogas. Tampoco los altos costos se deben en estos casos al costo de la mano de obra o a una carga fiscal desmesurada.

La estructura actual de los costos en este sector, que se vuelve un factor limitante de la futura demanda interna e imposibilita la exportación, tiene otros orígenes. Por una parte obedece a una protección innecesariamente alta a la producción de ciertas materias primas industriales y a la de partes y accesorios así como a la de bienes finales de consumo duradero. Dicha protección como es bien sabido corresponde a dos instrumentos principales —la tarifa de importación y los permisos previos. Siguiendo el objetivo de fomentar la industrialización nacional, esos instrumentos han sido usados hasta épocas recientes con espíritu demasiado restrictivo. Actualmente se ha iniciado, a través de un trabajo conjunto de la Secretaría de Industria y Comercio y de los organismos que agrupan a los industriales, una etapa de ajustes a la política de controles y de permisos previos de importación. Haber dado a la industria nacional hace veinte o diez años, sin reserva, la protección que pedía, fue sin duda justificado, pero al nivel del desarrollo industrial que ya hemos alcanzado parecería que hemos llegado al punto en que respecto a los niveles de protección efectiva empieza a funcionar la ley de rendimientos decrecientes. Esta reflexión se hace más importante al advertir que el futuro de nuestra industrialización depende ahora más de la expansión de los mercados dentro y fuera del país, que de la simple sustitución de importaciones.

Son estos hechos los que dan base a las preguntas sobre ¿cuál es el nivel real o efectivo de nuestro sistema proteccionista? y ¿cuál es su efecto negativo sobre los precios internos de los productos manufacturados? Estas preguntas distan de ser puramente académicas ya que detrás de ellas están otras igualmente importantes, tales como la de ¿qué probabilidades hay de que la industria mexicana o por lo menos algunas de sus ramas importantes reduzcan sus precios y se vuelvan competitivas interna y externamente? y ¿qué es necesario hacer para que ello ocurra dentro de un plazo razonable? Porque si fuera imposible lograr este propósito a plazo relativamente breve tendría poco sentido luchar porque cristalicen las perspectivas para colocar bajo regímenes preferenciales la parte creciente de nuestra producción industrial en los mercados externos. Tampoco

puede esperarse la expansión automática del mercado interno por el solo hecho de que nuestra población crece a 3.5 por ciento al año.

También hay quienes afirman que el nivel de protección de nuestra industria es relativamente bajo. Para apoyar esa afirmación se aducen ejemplos de otras repúblicas latinoamericanas o bien se piensa en términos del promedio de la tarifa nominal mexicana sin considerar el efecto real de los permisos previos de importación sobre la estructura de los precios internos. Si bien es cierto que la protección de que goza el industrial mexicano es por lo general menor que la que otorgan otros países del sur, también es verdad que la protección en México es mucho más alta de lo que parece a primera vista, dado que lo que cuenta finalmente es la protección efectiva y no solamente la nominal, como lo expliqué hace unos minutos. La protección efectiva del producto final equivale a la suma de las protecciones efectivas sobre distintas clases de insumos, a las cuales debería añadirse la cuantificación de la protección que representan los permisos de importación y, en ciertos casos, la de la prohibición total de importación de los productos finales. Se están haciendo actualmente en varios organismos internacionales trabajos tendientes a cuantificar, en forma comparativa, la magnitud de la protección efectiva en los llamados países semiindustriales tales como México, Brasil, India o Israel. Aunque estas investigaciones tardarán algún tiempo, ya se vislumbran sus conclusiones preliminares en el sentido de que la protección efectiva en los países mencionados es mucho mayor que la protección nominal.

En las etapas iniciales de desarrollo industrial tales niveles altos de protección pueden ser necesarios para movilizar el ahorro en el sector industrial a costa de otros sectores y para defender la balanza de pagos. Sin embargo, al entrar en el proceso industrial avanzado la protección indiscriminada llega a constituir un premio para las industrias ineficientes, implica una tributación oculta y desmesurada a cargo del consumidor nacional y, a la postre, afecta también negativamente la balanza de pagos porque hace imposible la exportación de bienes que, con una estructura mejor diseñada del sistema de protección, podrían concurrir a los mercados externos.

Ha llegado el momento de intensificar los esfuerzos conjuntos ya iniciados para reajustar las políticas arancelarias de importación, las de permisos previos o de prohibiciones a las importaciones en aquella parte que afecta indebidamente los costos industriales y los precios al público. Previa consulta con los Comités Asesores de Importación de la Secretaría de Industria y Comercio, se ha iniciado la expedición de permisos de importación de determinados productos en aquellos casos en que hay base para afirmar que los altos precios internos de esos mismos productos de fabricación nacional obedecen al nivel elevado de protección más que a los costos reales del producto de que se trate. La experiencia al respecto es cada vez mayor y ha podido comprobarse la bondad de estas medidas como instrumentos de persuasión.

La aplicación discriminada de la política de permisos previos y la reestructuración de las tarifas de importación podrán ayudar considerablemente a que muchas de nuestras industrias se acerquen a los niveles de competencia internacional. En esta

forma las industrias de bienes de consumo duradero podrán contribuir a ensanchar la demanda interna y se abrirán paso hacia los mercados externos.

Los problemas del sector de las industrias básicas son diversos, en muchos aspectos, de los que enfrentan los sectores ya analizados. Entre estas industrias destacan por su importancia la petroquímica, la química, la siderúrgica y la de maquinaria. Con excepción de la siderúrgica, cuyos inicios se remontan a fines del siglo pasado, las demás son industrias que surgieron en el país en fechas recientes. Todas ellas siguen creciendo con gran dinamismo, representando una nueva etapa de sustitución de importaciones.

En la época actual y a pesar del suministro abundante de materias primas relativamente baratas y del costo razonable de la mano de obra, los precios de los productos de nuestras industrias básicas son por regla general elevados. En algunos casos esto obedece: a) a la necesidad de establecer desde el principio plantas de tamaño mayor que el estrictamente indispensable para el reducido mercado nacional, a fin de poder aprovechar más tarde las economías de escala, y b) al hecho de que tales empresas por la razón dicha trabajan en las etapas iniciales a una fracción solamente de su capacidad.

Nos enfrentamos, en algunas de estas ramas, por una parte con el problema de que el tamaño óptimo de las plantas establecidas suele ser mayor que el tamaño del mercado interno actual y, por otra parte, con el hecho de que la carencia de un sistema de preferencias para exportar a los países industrializados impide mejorar las condiciones de operación de la empresa.

Antes de entrar en los aspectos regionales y mundiales de la etapa actual de la industrialización mexicana, cabe recapitular nuestro análisis sobre los problemas particulares de distintos sectores de nuestra industria. Hemos visto que el problema principal de una gran parte de las industrias tradicionales de bienes de consumo no duradero se origina más en la posición rezagada en que operan los empresarios de ellas, que en la estrechez del mercado interno. En todos los casos en que empresas de ese sector realizaron la modernización de sus procesos de producción y distribución, han conseguido un acceso al mercado nacional mayor del que originalmente habían tenido. En las industrias de bienes intermedios, producidos principalmente para el consumo interno, donde la demanda crece dinámicamente se han presentado conjuntamente los problemas de altos precios y de falta de calidad, que afortunadamente se han venido resolviendo bajo la presión del consumidor industrial final. En el sector de semimanufacturas producidas para la exportación, el obstáculo principal para su expansión proviene de las políticas arancelarias de los países avanzados, consistentes en la aplicación de un nivel elevado de protección efectiva que otorga a sus propios productores de semimanufacturas. Es el sector de los bienes de consumo duradero en el que nos enfrentamos con mayor realidad al fenómeno grave de los altos precios. Este fenómeno, a diferencia del de otros sectores, se origina no tanto en los costos de materias primas y de mano de obra, sino en el alto nivel de la protección efectiva que se otorga a los productores de esos bienes. Finalmente, en las industrias básicas se plantean problemas complejos relacionados con el contenido tecnológico de estas actividades y con los tamaños óptimos de las plantas, lo que necesariamente afectará a este importante sector.

or de la industria nacional mientras tome como base exclusivamente el mercado interno.

El proceso de integración económica latinoamericana está por entrar en una nueva etapa. En la Reunión de los Presidentes de América, celebrada en abril del año en curso, se acordó crear en forma progresiva entre 1970 y 1985 el mercado común latinoamericano con base en el perfeccionamiento y la progresiva convergencia de la ALALC y el Mercado Común Centroamericano. A partir de 1970 se aplicará progresivamente un régimen de eliminación programada de gravámenes y de todas las demás restricciones no arancelarias y se iniciará la armonización arancelaria para aplicar una tarifa externa común. En toda la región se procederá al mismo tiempo a establecer, por medio de una reducción arancelaria u otras medidas equivalentes, un margen de preferencia para los productos originarios de los países latinoamericanos. Si bien quedan por definirse y por aclararse los mecanismos técnicos tendientes a poner en práctica estos compromisos, es indudable que cambiarán por completo el procedimiento y los efectos de las concesiones mutuas en el campo comercial. Ya no será posible, como ha ocurrido hasta hoy, durante la vida de la ALALC, negociar concesiones producto por producto y abstenerse de ofrecer concesiones para determinados productos procedentes de la ALALC, usando el argumento de que la competencia externa afectaría adversamente a nuestros productores. Tendremos que dar a los demás países miembros de la ALALC concesiones arancelarias para amplios sectores de producción a cambio de concesiones de orden semejante de parte de ellos. En estas condiciones, nuestras industrias tendrán que volverse más competitivas no solamente para ampliar sus ventas a la ALALC, sino para poder enfrentar la competencia de los demás productores de la región en nuestro propio mercado.

Sin embargo, aún tomando en cuenta las ventajas potenciales que ofrece la integración económica regional, deberíamos mirar más lejos. La mejoría en la posición competitiva de nuestras industrias puede abrirnos también nuevos mercados en los países industrializados. Esta actitud optimista se debe en parte al hecho de que se manifiesta actualmente en estos países un cambio favorable en su actitud hacia los problemas que en el campo del comercio mundial enfrentan los países en desarrollo como el nuestro. Cuando hace tres años en la primera reunión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo el grupo de los países de bajos ingresos, en el que participó activamente México desde el principio de la Conferencia, opuso firme resistencia a la regla clásica de la reciprocidad comercial y arancelaria, que ha dominado el comercio internacional desde mediados de la década de los treinta, a reacción de los países avanzados era —con pocas excepciones— sumamente hostil. Las primeras propuestas sobre el tratamiento arancelario preferencial para los países en desarrollo, emanadas de la Conferencia de Ginebra, fueron consideradas como violatorias de las tradicionales reglas de juego, como inoperantes y aun demagógicas. No obstante, solamente tres años después, en la Reunión de los Presidentes del Continente Americano se logró el consentimiento del Presidente de Estados Unidos para considerar conjuntamente con las repúblicas latinoamericanas “los posibles sistemas de trato preferencial general no recíprocos para las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de los países en vías de desarrollo, con miras a mejorar las condiciones del comercio de exportación de la Amé-

rica Latina” y, además, para actuar conjuntamente en las negociaciones internacionales multilaterales “con el fin de lograr, sin que los países desarrollados esperen reciprocidad, la máxima reducción posible o la eliminación de los derechos aduanales y otras restricciones que dificultan el acceso de los productos latinoamericanos a los mercados mundiales”.

Se espera, además, que en la próxima reunión de los ministros de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, en que participan veintinueve países avanzados de libre empresa y que tendrá lugar en París, en noviembre próximo, se discutirá el anteproyecto de un sistema internacional de preferencias para los países en desarrollo. Este proyecto quizá sirva de base para las negociaciones en la segunda reunión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en la primavera de 1968. No es menos importante, por otra parte, observar el creciente número de organizaciones del sector privado de los países industriales que se muestra dispuesto a apoyar la mayoría de las propuestas presentadas por los países en desarrollo en la Conferencia de Ginebra. En mayo del año en curso, por ejemplo, en el Congreso Anual de la Cámara Internacional de Comercio, que tuvo lugar en Montreal, Canadá, varios miembros de la delegación norteamericana propusieron que el conjunto de los países avanzados ofreciera al resto del mundo acceso preferencial a ciertas manufacturas que los países en desarrollo están en condición de producir para exportación. A fines de junio pasado, las organizaciones de hombres de negocios de Estados Unidos, Gran Bretaña, el Mercado Común Europeo, Suecia y el Japón, agrupados en los comités nacionales en pro del desarrollo económico, hicieron pública una declaración conjunta, que pide a sus respectivos gobiernos que elaboren antes de la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo un programa integral de políticas comerciales, tendiente a aumentar las oportunidades de los países en desarrollo en lo que se refiere al aumento de ingresos procedentes de sus exportaciones. La declaración mencionada recomienda, entre otras cosas, que los países avanzados no exijan de los que están en vías de desarrollo la reciprocidad comercial y que, para ese efecto disminuyan su protección arancelaria en favor de estos últimos por un tiempo razonable, en tanto pueden volverse competitivos. Finalmente, la Cámara de Comercio norteamericana, hace apenas dos semanas, dio su apoyo al sistema de preferencias arancelarias para los países en desarrollo y a los programas de integración económica regional que involucran tratamiento discriminatorio contra los países industriales.

Así, mientras que en la última reunión de Punta del Este se establecieron las bases para el futuro mercado común latinoamericano, el ambiente para la apertura de nuevos mercados en el hemisferio septentrional para las manufacturas y semimanufacturas de los países como México se está volviendo más propicio que en el pasado. Los acontecimientos en ambos frentes pueden ayudar mucho a la aceleración de la industrialización de México. Sin embargo, el grado en que podremos aprovechar estas nuevas expectativas dependerá, principalmente, de la medida en que el Estado mexicano y el sector empresarial privado, conjuntamente, tornen competitiva nuestra producción manufacturera y acrecienten el dinamismo empresarial mexicano para ganar el más amplio terreno posible en los nuevos mercados del exterior. Ello, a su vez, redundará en beneficio para los consumidores nacionales y para el fortalecimiento de la economía de México.