

Las perspectivas de la política de desarrollo industrial en México

GERARDO M. BUENO

INTRODUCCIÓN

Aunque en México se advierte cada vez más la necesidad de modificar y adaptar la política de fomento industrial y, por ende, la política comercial, asignándole nuevos objetivos, no parecen haberse establecido muy claramente las razones que dan lugar a tales cambios, ni la naturaleza y el orden de prioridad de cada uno de ellos. Tampoco, tal como era de esperarse, se han hecho esfuerzos sistemáticos y consistentes para ponerlos en práctica.

La realización de esa tarea difícilmente puede considerarse como labor de un día, pareciendo inevitable, por el contrario, un largo período de ensayo y error. Se requiere ir graduando paulatinamente la importancia relativa de cada uno de esos objetivos y adaptar el marco institucional y los mecanismos de implantación para no provocar trastornos excesivos en la industria. Sin embargo, lo verdaderamente importante, que ya se está realizando, es comenzar a dar los pasos en esta dirección.

Este trabajo se propone examinar a grandes rasgos las características del desarrollo industrial en los últimos años, los objetivos de la política y las experiencias alcanzadas con los más importantes instrumentos de fomento industrial. Posteriormente, se analizan las tendencias a largo plazo de algunos

factores, que inciden sobre la naturaleza de los objetivos de la política industrial, y la forma en que la modifican.

Expuesta en forma breve, la reorientación de la política de desarrollo industrial consistirá en ir remplazando gradualmente el objetivo, preponderante hasta estos momentos, de la sustitución de importaciones por otros de aumento de eficacia, de mayor absorción de mano de obra, de descentralización de las actividades industriales, de aumento de las exportaciones de manufacturas y de coordinación de políticas con las de otros países miembros del mercado común latinoamericano. Existe también una serie de factores que condiciona y hace imperativo el cambio en las políticas. Los más significativos son la reducción del margen actual para la sustitución de importaciones y el elevado ritmo de crecimiento que se prevé que tendrá la población en su conjunto y, en particular, la urbana.

LAS CARACTERÍSTICAS DEL DESARROLLO INDUSTRIAL EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

Durante los últimos 25 años, el sector industrial creció a un ritmo superior al del conjunto de la economía mexicana que fue, en promedio, del 6.2% anual. Como resultado de lo an-

terior, aumentó la participación del sector industrial en el producto bruto interno: de 24% en 1940 a 35% en 1965. Dentro del sector industrial propiamente dicho, también han ocurrido cambios significativos. Las ramas de producción de bienes intermedios y bienes de capital, como mecánica, química, siderúrgica, electricidad y petróleo, tuvieron un comportamiento muy dinámico, con lo que aumentó su participación dentro del valor de la producción del sector. Por el contrario, las industrias comúnmente denominadas como tradicionales, o sean las de textiles, calzado, vestuario, productos de madera y corcho y, sobre todo, minería, crecieron a un ritmo inferior al promedio y, en consecuencia, declinó su participación. Otras ramas, como papel y celulosa, vidrio y cemento, la mantuvieron más o menos constante.

Empero, aunque el desarrollo industrial ha sido vigoroso, no ha resultado suficiente para lograr una gran absorción de mano de obra y una distribución regionalmente más adecuada de los beneficios de la integración industrial. Entre 1950 y 1965, por ejemplo, la participación del sector manufacturero en el valor de la producción aumentó de 20.10 a 25.10 por ciento, pero la de la mano de obra ocupada en esas actividades sólo pasó de 11.74 a 12.92 por ciento. Además, por factores peculiares y justificables en términos de las incipientes etapas de desarrollo en que se encontraba el país al principio del período, los bienes producidos por la industria nacional no siempre resultaron a un precio adecuado ni tuvieron una calidad comparable a la de los bienes del exterior. De hecho, parece que pudiera afirmarse que el desenvolvimiento fabril en México no involucró mejoramiento alguno en las condiciones de ventaja comparativa internacional, excepto en contadas actividades industriales.

Parece válido afirmar que las principales razones que explican el vigoroso ritmo de crecimiento del sector industrial en los últimos veinticinco años han sido el aprovechamiento de los amplios márgenes que existían al principio del período para la sustitución de importaciones, así como la existencia de un creciente mercado interno; de ellos, el más importante es el primero. En investigaciones que se han llevado a cabo en varios países en etapas incipientes de industrialización se ha encontrado, por ejemplo, que este factor de sustitución de importaciones "explica", estadísticamente, algo más del 67% de los incrementos en la producción del sector industrial.

La influencia de las posibilidades de la sustitución de importaciones en el desarrollo del sector industrial mexicano puede verse cualitativamente en el hecho de que, por un lado, las ramas manufactureras que experimentaron un crecimiento más dinámico fueron aquellas en que el margen de sustitución era relativamente amplio y, por el otro, que a medida que dicho margen se fue reduciendo, el ritmo de expansión ha tendido a desacelerarse.

Los objetivos de la política de industrialización se vieron también muy influenciados por las características del proceso de desarrollo industrial. Se favoreció en general, la creación de

industrias que sustituyeran importaciones con el múltiple propósito de mejorar la situación de la balanza de pagos, lograr una mejor integración entre las actividades productivas de la economía mexicana y, secundariamente, aumentar los niveles de ocupación e ingreso. Sin embargo, hasta fechas muy recientes, se dio poca importancia a otros objetivos como localización y distribución regional de la industria, estructura de inversión, y en especial, al grado de eficiencia en que operaba la industria.

Los objetivos de la política determinaron también la naturaleza de los instrumentos utilizados para ponerla en práctica. Aunque existe en México una amplia gama de mecanismos administrativos, pueden distinguirse básicamente tres: a) franquicias fiscales; b) protección frente a la competencia exterior; y c) medidas de integración industrial.

La experiencia con el otorgamiento de franquicias fiscales refleja las cambiantes situaciones en el desarrollo industrial del país. En tanto que hasta 1955 dichas franquicias se otorgaban prácticamente a cualquier industria solicitante en forma indiscriminada, a partir de ese año, con la promulgación de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, se amplió el proceso de otorgamiento de franquicias, al mismo tiempo que se volvió más selectivo, tanto en lo que se refiere a las industrias elegibles como al número de empresas que pueden operar en un determinado campo. La Ley ha tenido su mayor aplicabilidad en el caso de industrias nuevas, o sea aquellas que tienden a la sustitución de importaciones. Pero, aunque ha tenido efectos saludables en el fomento a la industria, no ha sido un instrumento igualmente útil para lograr otros objetivos de industrialización. En especial, se hace poca mención, por ejemplo, de localización, eficiencia, precios, etcétera.

Los instrumentos proteccionistas, como licencias de importación, aranceles a la importación y subsidios a la exportación han sido los más importantes mecanismos de fomento industrial. De ellos, los que mayor impacto han tenido han sido las licencias de importación, que se crearon por razones de balanza de pagos y para lograr que las importaciones tuvieran sólo un carácter complementario a la producción nacional en el abastecimiento de la demanda. La experiencia con el manejo de estos instrumentos muestra una situación compleja. Por un lado, se han creado diversas industrias que, al amparo de este instrumento, subsisten en condiciones antieconómicas o que aprovechan en un alto grado su situación monopolística en el mercado; por el otro, al haber poca coordinación entre la política de aranceles externos y la de controles cuantitativos, la política comercial, como un todo, ha perdido flexibilidad y el nivel de protección ha rebasado los límites de lo necesario para auxiliar a las fábricas en sus etapas iniciales. Se prohibió así, en ciertos casos, la persistencia de ineficiencias y la falta de sana competencia.

Un ejemplo de lo anterior —común a muchos otros países— es el de las actividades textiles, de las que ya no puede hablarse como de una "industria incipiente". En ésta, los precios de los productos nacionales son muy altos comparados con los del exterior, su calidad es inferior y la estructura misma de la industria es muy deficiente, lo que en gran parte puede atribuirse

uirse a la protección excesiva que se le ha otorgado.¹ En el mismo caso se encuentran otras de las industrias comúnmente denominadas como tradicionales.

Las medidas de integración industrial marcan, en ciertos entornos, una persistencia en los objetivos de la política de sustitución de importaciones *per se*, pero, al mismo tiempo, una desviación en el sentido de que la eficacia de la industria comienza a ser motivo de mayor preocupación. Entre las ramas que han sido favorecidas por la política de integración industrial se encuentran actividades muy importantes como la de automotores, la electrónica, la de tractores, y la de equipo de oficina, en las que se ha hecho obligatoria la incorporación de un determinado porcentaje de contenido local en los productos manufacturados por cada una de esas industrias. En todos esos casos, se ha puesto especial atención a los precios de los productos finales los que, en general, se han fijado sobre la base de los costos manifestados por las empresas, de común acuerdo con la Secretaría de Industria y Comercio. Sin embargo, aun en estos casos, no ha existido una política a fin de lograr que la integración se vaya alcanzando en crecientes condiciones de eficacia. La atención se ha colocado sobre la industria productora de bienes finales, pero poco se ha hecho para regular el aumento de la eficacia en la industria productora de bienes intermedios, que en gran parte es la que tiene a responsabilidad del suministro local. Esto se ha traducido en problemas en algunas de las actividades sujetas a programas de integración. Quizá el caso más evidente sea el de la industria de automotores, cuyos precios son altos en comparación con los del exterior por el elevado costo de los componentes nacionales y por defectos estructurales de la industria auxiliar.

Han existido otros mecanismos de fomento a la industria entre los cuales pueden contarse el programa fronterizo de promoción industrial, los controles selectivos del crédito, la creación de instituciones financieras dedicadas a alentar el desarrollo industrial, la normalización de productos industriales, la investigación tecnológica, etc. De ellos, el más importante es el primero, que recoge un objetivo de política de fincar en mayor medida a la industrialización en las oportunidades existentes en el mercado externo, para lo cual se ha procurado asegurar una eficacia que permita competir favorablemente, a través de la libre importación de los equipos y materias primas necesarias en el mercado externo.

LAS PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO INDUSTRIAL FUTURO

Este breve examen que se ha hecho de los objetivos de la política industrial y de los instrumentos que se han utilizado para ponerla en práctica muestra que los primeros han tenido un alcance limitado y que de los segundos se ha hecho poco uso para alcanzar otros objetivos. Sin embargo, y aunque han tenido un efecto muy positivo para alentar el progreso indus-

trial del país a un alto ritmo, lo que parece especialmente relevante en estos momentos, es que en el futuro se requerirá un viraje en la política de industrialización y, de hecho, existe una serie de circunstancias que hará imperativo el cambio en los objetivos de la política industrial.

La más evidente es que en la actualidad es relativamente reducido el número de productos cuya importación es susceptible de ser sustituida con producción nacional, sin efectos desfavorables sobre el resto de la economía nacional.

Para los otros productos, su sustitución, en ausencia de otras medidas, puede involucrar un aumento considerable en los precios y en los costos al consumidor nacional, cuyos perjuicios no compensarían los beneficios de la creación de las nuevas industrias. Un caso obvio puede ser el de ciertos bienes de capital cuyos aumentos de precio podrían incidir desfavorablemente sobre el proceso de inversión nacional; en forma similar, en el caso de algunas materias primas el efecto podría ser el de una reducción en el margen de protección *efectiva* a otras actividades de mayor interés nacional. Además, muchas de esas nuevas industrias, se encuentran ligadas a procesos de innovación tecnológica muy dinámicos que podrían hacer rápidamente obsoleta la industria instalada en un momento dado. Cabe advertir, sin embargo, que el proceso de sustitución de importaciones puede desempeñar un papel considerablemente más dinámico al nivel *regional* latinoamericano, al superarse las limitaciones que impone el mercado interno.

Sin embargo, hay razones de más peso que la reducción del margen para la sustitución de importaciones. La más importante, son las perspectivas que se tienen respecto del futuro aumento de la población. De acuerdo con ellas, como resultado del descenso previsible en las tasas de mortalidad y de que se prevé que las tasas de natalidad se mantendrán relativamente constantes, el ritmo de incremento de la población será considerablemente superior al que se registró en el pasado; por ejemplo, en tanto que en el período 1950-1960 la población creció a una tasa de 3% anual, para la presente década se espera que el ritmo en cuestión sea de 3.5% anual.

Esto plantea a la economía mexicana un considerable problema de creación de empleos, que se ve agravado, además, por el propósito que se tiene de aumentar, a un mayor ritmo que en el pasado, la productividad de la mano de obra en el sector agrícola. La presión demográfica sobre los sectores industrial y de servicios será muy grande. Así, la población urbana, que es la más importante desde el punto de vista de los objetivos de industrialización, se ha previsto que crecerá a un ritmo del 5.2% anual, que es considerablemente superior al registrado en el pasado. Esto significará, en pocas palabras y aun suponiendo una considerable absorción de la mano de obra en los servicios, la necesidad de crear alrededor de 200 000 empleos anualmente en el sector industrial entre 1967 y 1970 y una cifra aún mayor después de ese año.

Para lograr ese propósito, parece lógico pensar en que será necesario un aumento en el ritmo de industrialización del país y una reestructuración de las actividades industriales, lo que a su vez plantea algunos requisitos a la política de industriali-

¹ Las exportaciones de productos textiles que se han realizado en el pasado tampoco pueden considerarse como indicio de eficiencia de la industria pues han gozado de subsidios, los que, desde el punto de vista de la protección, tienen los mismos efectos que los impuestos a la importación.

zación. Un elevado ritmo de desarrollo del sector industrial es sólo posible si los productos que este sector produce encuentran un mercado creciente, lo que no ocurrirá a menos que se vendan a precios adecuados y tengan una calidad satisfactoria. Pero, como para ser económicas las nuevas actividades industriales requieren grandes escalas de producción e instalaciones sumamente eficientes, que por sí mismas absorben poca mano de obra, se requerirá de una reestructuración de la industria.

En resumen, el problema que plantea el crecimiento de la población y del empleo de la abundante mano de obra que deberá absorber el sector industrial podría resolverse a través de medidas de política que auspiciaran la coexistencia de dos tipos de industria y procurando que ambas sean igualmente eficientes: una, de gran tamaño en sus instalaciones y con las mejores técnicas de producción posibles, que se caracteriza por ser de alta intensidad de capital y de baja utilización relativa de mano de obra, y otra, la industria mediana y pequeña, en que las economías de escala no son muy importantes y que se caracterizarían por el empleo de técnicas menos mecanizadas pero de mayor absorción de mano de obra. Al nivel mundial se tienen ya varias experiencias de este tipo, como en Japón y en algunos países europeos, lo que muestra que puede ser un objetivo asequible de política industrial. Esto determina, en el caso particular de México, una necesidad impostergable de proporcionar un mayor apoyo a la pequeña y mediana industria.

Otro objetivo de la política industrial futura deberá ser el de la descentralización regional. De conformidad con las últimas informaciones censales disponibles, existe un elevado grado de concentración de las actividades manufactureras: en 1965, el 56% del valor de la producción industrial se generaba en el Distrito Federal y sus alrededores, el 10% en Nuevo León y sólo el 34% en las restantes entidades federativas. No hay razones para suponer que estas graves tendencias no puedan y no deban modificarse. Varios estados de la República, entre los cuales se cuenta Jalisco, reúnen condiciones muy favorables para su industrialización que, de no aprovecharse, representarían un desperdicio de los recursos disponibles. Además, aunque hace todavía algunos años podría haberse argumentado que la concentración industrial era al mismo tiempo el resultado y el efecto de las economías externas, en la actualidad parece haber poca duda que se ha entrado a una nueva etapa, de deseconomías; sobre todo, cuando se considera el proceso desde el punto de vista nacional, que es también el importante en la formulación de política.

Das circunstancias adicionales, que tendrán efectos sobre las características de la política futura de fomento del desarrollo industrial, y que se hallan, en cierto sentido, estrechamente relacionadas, son la participación de México en el mercado común latinoamericano y la necesidad de diversificar las exportaciones, a través de una mayor participación de los productos manufacturados. Los mecanismos latinoamericanos de integración económica presentan ahora una nueva faceta y puede esperarse que tendrán mayores repercusiones sobre las economías de los países miembros de las que han tenido hasta ahora. Como el objetivo fundamental de la integración es el aprovechamiento de las ventajas que presenta un mercado ampliado, será necesario formular, desde ahora, una política de fomento que sitúe a la industria mexicana en condiciones ade-

cuadas de competencia y que sea susceptible de coordinar con la de los otros países miembros.

La necesidad de diversificar las exportaciones, aumentando la participación de los productos manufacturados es un tema ya bien conocido. Lo que no tiene un reconocimiento tan general, es que debe reorientarse la estructura industrial hacia las exportaciones tanto en materia de eficiencia como de localización; igualmente, que debe crearse una política para el fomento de las exportaciones de la industria netamente nacional.

Las circunstancias que se han señalado como determinantes de la naturaleza de la futura política de industrialización: la reducción del margen de posibilidades de sustitución de importaciones, el elevado ritmo de crecimiento de la población, la actual concentración de las actividades industriales, el proceso latinoamericano de integración económica y el propósito de aumentar las exportaciones de productos manufacturados apuntan la necesidad de marcarle nuevos rumbos a la política industrial. Los principales objetivos, expuestos brevemente, serían los siguientes:

- a) aumento de la eficacia industrial, tanto la de grandes empresas como en la pequeña y mediana industria;
- b) descentralización de las actividades industriales;
- c) aumento de las exportaciones de productos manufacturados; y,
- d) coordinación con las políticas industriales de otros países miembros del mercado común latinoamericano.

Extrañará, quizá, que no se haya colocado a la sustitución de importaciones, en la medida que ello no perjudique el proceso de desarrollo económico del país, como uno de los objetivos de la política de industrialización. La razón es sencilla. Por un lado, se encuentra implícita en el aspecto de coordinación de políticas industriales con otros países latinoamericanos, pues como se ha expresado, el proceso de sustitución de importaciones, al nivel regional, desempeñará un importante papel. Por el otro lado, si al nivel nacional aumenta, como se pretende, la eficacia de la industria, aparecerán, en forma espontánea, oportunidades de inversión lucrativa que podrían, a su vez, significar una sustitución de importaciones; y de hecho, parece que aun podría confiarse en un aceleramiento de tal proceso. Esto a su vez significaría que el proceso de sustitución al nivel nacional sería una resultante, pero no necesariamente un objetivo preponderante de la política de industrialización.

Los objetivos anteriores, afectarán necesariamente las características y la forma de empleo de los instrumentos de fomento industrial. Este, sin embargo, es un tema que debe ser motivo de un cuidadoso estudio, que cae fuera de los confines de este trabajo. Puede apuntarse, empero, que se requerirá de una estrecha coordinación entre los diversos instrumentos que se decida utilizar.