

Desequilibrio y dependencia: el comercio exterior de México

JORGE EDUARDO NAVARRETE

Este trabajo no es sino la revisión y puesta al día parcial de otro anterior, que ha gozado de cierta difusión.¹ Consiste, simplemente, en un muy somero análisis de conjunto de la evolución y perspectivas del sector externo de la economía mexicana, seguido de algunas reflexiones sobre la coyuntura y las perspectivas del comercio exterior del país. Se apuntan, además, algunas conclusiones de política comercial, sin pretensión alguna de cultivar el género de los “recetarios sencillos” en materia de problemas de comercio exterior, favorecido en exceso en los últimos años. El período cubierto por el análisis, que en el trabajo anterior era el de los años sesenta, se ha ampliado a un cuarto de siglo: 1950-1975, tanto por razones de uniformidad respecto de otros ensayos incluidos en este número conmemorativo de *Comercio Exterior*, cuanto por la necesidad de examinar más cuidadosamente la evolución reciente. De lo que ha ocurrido en los últimos cinco años y de lo que al respecto se decida hacer ahora habrá de depender, en última instancia, el que los resultados del comercio exterior y la posición del sector externo sigan siendo la principal restricción de nuestro proceso de desarrollo o que se conviertan, por fin, en elementos verdaderamente dinámicos del mismo.

¹ Jorge Eduardo Navarrete, “Desequilibrio y dependencia: las relaciones económicas internacionales de México en los años sesenta”, en Miguel S. Wionczek (ed.), *La sociedad mexicana: presente y futuro*, serie “Lecturas”, núm. 8, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pp. 98-134.

EL SECTOR EXTERNO: UNA VISION
DE CONJUNTO

De 1950 a 1974 la economía de México atraviesa por un período de rápido crecimiento cuantitativo, siempre superior al ritmo de aumento de la población; se trata de 25 años en los que el ascenso de los niveles materiales de vida de las clases trabajadoras es, en general, lento y errático, pues se mantiene y aun agudiza una distribución extremadamente inequitativa del ingreso y de la riqueza; en los que la sociedad mexicana experimenta dinámicas transformaciones, centradas en un rápido proceso de urbanización, las que no siempre son absorbidas en forma positiva por el sistema político y administrativo cuya evolución se rezaga notablemente. En esos años, el sector externo, definido como el conjunto de las relaciones comerciales, económicas y financieras del país con el resto del mundo, actúa casi siempre como un elemento de restricción de las posibilidades de acelerar el crecimiento económico general. Ante todos los programas de desarrollo que el país se propone en estos años, se levanta la restricción de balanza de pagos como el obstáculo más importante; la insuficiencia de los ingresos corrientes de divisas como la principal limitación; la necesidad de no presionar excesivamente sobre la capacidad de endeudamiento público externo y de absorción de capital privado extranjero como un tope que es difícil ignorar. Así, la economía de México, en el último cuarto de siglo a lo largo de cuya mayor parte se ha decidido mantener estable el

tipo de cambio respecto del dólar norteamericano se ve constantemente constreñida por una situación de balanza de pagos angustiosa que se torna más aguda e inmanejable cada vez.

En la mayoría de los análisis tradicionales sobre el comportamiento del sector externo de la economía de México se suelen destacar todos o algunos de los siguientes elementos:

a) El notablemente rápido aumento de los ingresos corrientes de divisas por exportación, cuya tasa media anual de crecimiento en el lapso 1950-1974 es de 7.7% y que llega nada menos que a 20% anual en el período 1970-1974.

b) La sostenidamente creciente participación de las exportaciones de productos industriales en el total de las ventas al exterior, la que siendo de hecho insignificante en 1950 llega a alrededor de la mitad en 1960 y a más de las dos terceras partes (71%) en 1974, de acuerdo con la clasificación comúnmente usada.

c) La composición de las importaciones, dominada por los bienes de capital y los bienes intermedios, estrechamente ligada a las necesidades del desarrollo de la economía nacional, por lo cual toda medida restrictiva de las importaciones resultará desfavorable para el ritmo de crecimiento económico.

d) El resultado de la balanza comercial, que si bien es de signo negativo, refleja las necesidades de importación de una economía en rápida expansión.

e) El crecimiento muy dinámico de los ingresos por servicios, especialmente el turismo, que contribuyen a financiar el déficit comercial y a ampliar la capacidad de importación del país.

f) La corriente de capital privado extranjero, complementario de la inversión nacional, que no sólo suple las deficiencias nacionales del ahorro interno, sino que trae consigo tecnologías modernas e indispensables.

g) El recuso creciente, pero prudente y siempre dentro de la capacidad de pago del país, al endeudamiento público externo, con vistas a complementar los fondos disponibles para la inversión pública y a atender en mejor medida las necesidades nacionales.

Es claro, sin embargo, que este tipo de análisis pasa por alto cuestiones importantes, como las siguientes:

a) Sobre todo en los últimos años, el rápido crecimiento de los ingresos de divisas provenientes de las exportaciones es un fenómeno casi exclusivamente monetario, derivado de las rápidas alzas de precios de los productos mexicanos de exportación y de las condiciones inflacionarias prevalecientes a escala mundial, pero no es el resultado de una expansión significativa de la capacidad física de exportación del país: mientras que, medidas a precios corrientes, las exportaciones crecen, de 1970 a 1974, a una tasa de 20% anual, medidas a

precios constantes de 1970, tal crecimiento es de apenas 2.2% anual, y, medidas en términos de volumen físico, el crecimiento es de sólo 0.8% anual.

b) La mayor participación de los productos manufacturados en el total de exportaciones es, en buena parte, reflejo de la creciente actividad exportadora de las empresas de capital privado extranjero establecidas en el país, que toman ventaja de sus redes de operación transnacional para realizar este tipo de transacciones.

c) La estructura de las importaciones, si bien dominada por los bienes de producción, es sumamente rígida y una proporción creciente de esas compras se destina no a hacer crecer la planta productiva del país, sino simplemente a mantenerlo en funcionamiento.

d) El aumentado notablemente la dependencia del ritmo de crecimiento económico general respecto del crecimiento de las importaciones: de 1960 a 1969 el producto interno bruto crece a una tasa media anual de 7.4% en términos reales y las importaciones aumentan a una tasa media anual de 6.5% a precios corrientes; en cambio, en el lapso 1970-1974, cuando el producto interno bruto crece a 6% anual en términos reales, las importaciones aumentan a una tasa media anual de 25.3% a precios corrientes.

e) La capacidad de los ingresos por servicios - principalmente turismo fronterizo y al interior- para financiar el déficit comercial se ha visto progresivamente erosionada, sobre todo por el crecimiento más que proporcional de las importaciones tecnológicas y el turismo al exterior.

f) Los pagos a factores de producción extranjeros, principalmente los intereses sobre deudas oficiales y las remesas de divisas ligadas a la inversión extranjera directa, constituyen una carga en aumento rápido sobre la posición global de la balanza de pagos.

g) Dada la situación de creciente desequilibrio de la cuenta corriente, no ha sido posible detener la carrera del endeudamiento externo, cuya carga por servicio y reembolso absorbe una proporción creciente de los ingresos corrientes de divisas.

h) La conservación de un tipo de cambio sobrevaluado ha actuado como freno para el crecimiento de la actividad exportadora.

Una visión de conjunto, equilibrada y objetiva, de la evolución global del sector externo de la economía mexicana en el último cuarto de siglo obliga a volver los ojos a los siguientes fenómenos principales:

a) La brecha de comercio, definida como el exceso de las importaciones sobre las exportaciones de bienes y servicios, excluyendo los egresos e ingresos derivados de pagos a factores productivos, aparece en la segunda mitad de los años cincuenta. Hasta 1955, por lo menos, el ingreso por servicios permitía financiar la totalidad del déficit comercial y dejaba todavía un remanente positivo: en 1955, por ejemplo, el ingreso neto por servicios (296.2 millones de dólares) fue sustancialmente superior al déficit de la balanza comercial

(122.8 millones de dólares). En cambio, a partir de ese año aparece y sucesivamente se amplía una brecha de comercio de magnitud creciente: pasa de 46.4 a 2 019.1 millones de dólares de 1960 a 1974, con un incremento medio anual de 17%. Esta siempre ampliada brecha de comercio es resultado tanto de la rapidísima expansión del déficit comercial como del moderado crecimiento del ingreso neto por servicios, progresivamente erosionado por los gastos nacionales en turismo al exterior e importaciones fronterizas.

b] Las razones que explican la explosión del déficit de la balanza comercial escapan a la mecánica del sector externo; corresponden, más bien, a una política de industrialización sustitutiva de importaciones en condiciones de reserva prácticamente total de mercado. La insistencia en la sustitución de importaciones de bienes de uso final perpetúa la dependencia respecto de las importaciones de maquinaria, equipo y bienes intermedios sujetos a ulterior transformación, en una planta industrial que, en numerosas ramas, no ha rebasado la etapa del ensamble y acabado de insumos importados; la protección indiscriminada, por su parte, perpetúa estructuras de costos y niveles de calidad no competitivos internacionalmente.

c] La carga que para la balanza de pagos representan los pagos a factores productivos del exterior, especialmente las remesas por dividendos, regalías y otros conceptos relacionados con la operación en el país de empresas de capital privado extranjero y los intereses sobre la deuda pública externa, ha crecido de manera extraordinariamente rápida: pasa de 59.2 a 1 277.9 millones de dólares de 1950 a 1974, con un incremento medio anual acumulativo de 13.7%. Ante este crecimiento, resulta notoriamente insuficiente el aumento de los ingresos procedentes del exterior por pagos a factores de producción nacionales, que gana cierta importancia en los últimos años con el desarrollo de las industrias maquiladoras en la frontera norte del país.

d] De esta suerte, el creciente desequilibrio de la cuenta corriente (mercancías, servicios y factores productivos) de la balanza de pagos de México (cuya magnitud en 1974 equivale a nueve décimas partes de los ingresos de divisas por exportación mercantil en el mismo año), es resultado tanto de la ampliación de la brecha de comercio como del crecimiento de los pagos a factores productivos del exterior; sin embargo, la brecha comercial representa cuatro quintas partes del déficit en cuenta corriente en 1974, mientras que

CUADRO I

México: estructura del sector externo, 1950-1974
(Millones de dólares a precios corrientes)

Concepto	1950	1955	1960	1965	1970	1974
I. Balanza comercial (1-2)	112.2	122.8	447.7	445.7	1 087.8	- 3 206.7
1. Exportación de mercancías	485.0	760.9	738.7	1 113.9	1 373.0	2 850.0
2. Importación de mercancías ()	597.2	883.7	1 186.4	1 559.6	2 460.8	6 056.7
II. Balanza de servicios (excepto pagos a factores) (3-4)	212.1	296.3	401.3	397.2	667.7	1 187.6
3. Ingresos por servicios ¹	309.4	505.2	732.0	858.0	1 641.6	2 754.5
4. Egresos por servicios ²	97.3	208.9	330.7	460.8	973.9	1 566.9
III. Brecha de comercio (I+II)	99.9	173.5	46.4	48.5	420.1	2 019.1
IV. Pagos a factores (neto) (5-6)	32.4	61.4	127.5	327.3	488.7	539.9
5. Ingresos por pagos a factores ³	26.8	36.4	49.7	17.1	133.1	738.0
6. Egresos por pagos a factores (-) ⁴	59.2	97.8	177.2	341.4	621.8	1 277.9
V. Balanza en cuenta corriente (III+IV)	67.5	112.1	173.9	375.8	908.8	- 2 559.0
VI. Capital a largo plazo (neto) (7 al 11)	52.0	135.8	122.1	71.0	460.0	2 730.8
7. Inversión extranjera directa (neto)	n.d.	111.8	38.9	213.9	200.7	360.0
8. Operaciones con valores (neto)	n.d.	13.3	5.4	a	7.2	- 59.8
9. Endeudamiento público externo (neto)	n.d.	57.6	190.9	88.6	280.4	1 499.2
10. Deuda gubernamental (neto)	n.d.	- 20.3	25.4	b	2.3	- 29.1
11. Créditos al exterior (neto)	n.d.	-	-	54.3	11.6	- 39.5
VII. Derechos especiales de giro	-	-	-	-	45.4	-
VIII. Errores y omisiones ⁵	47.6	- 47.7	43.4	229.5	505.0	- 135.8
IX. Variación de la reserva (V+VI+VII+VIII)	167.1	200.2	- 8.4	75.3	102.1	36.0

n.d. no disponible.

No hubo movimiento.

1 Incluye turismo al interior, exportaciones fronterizas, producción de oro y plata (excepto la utilizada en el país para fines industriales), transferencias públicas y privadas, pasajes internacionales y otros ingresos.

2 Incluye turismo al exterior, importaciones fronterizas, pasajes internacionales, transferencias públicas y privadas y otros egresos.

3 Incluye remesas de braceros, servicios por transformación (maquiladoras), intereses por créditos al exterior, renta de películas y otros ingresos por factores.

4 Incluye remesas por inversión extranjera directa, intereses sobre deudas oficiales, renta de películas, renta de carros de ferrocarril y otros pagos a factores.

5 Incluye movimientos de capital a corto plazo.

a Incluido en Inversión extranjera directa (neto).

b Incluido en Endeudamiento público externo (neto).

Fuentes: Banco de México, S. A., y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

anteriormente la mayor proporción de ese déficit se originaba en los pagos a factores productivos del exterior.

e] Finalmente, frente al constante y progresivo deterioro de la posición de la cuenta corriente de la balanza de pagos, se ha acudido cada vez de manera más cuantiosa a los capitales autónomos y compensatorios provenientes del exterior con objeto de mantener un moderado crecimiento de las reservas internacionales del país, que permita el sostenimiento de la estabilidad cambiaria, respecto al dólar cuando menos.

EL DINAMISMO EXPORTADOR: ¿UNA ILUSION OPTICA?

A lo largo de los últimos 25 años el valor total de las exportaciones de mercancías mexicanas experimenta una clara tendencia de crecimiento sostenido, a pesar de que en no pocos de los años del período se experimentan decrecimientos aislados. El ingreso de divisas por la exportación mercantil pasa de menos de 500 millones a cerca de 3 000 millones de dólares entre 1950 y 1975. Empero, la velocidad del incremento dista de ser uniforme a lo largo del período: las tasas medias anuales de variación para los cinco quinquenios comprendidos en él son como sigue: 1950-55, 9.4%; 1955-60, 0.6%; 1960-65, 8.6%; 1965-70, 4.3%, y 1970-74, 20%. A períodos de crecimiento rápido — principios de los años cincuenta y sesenta— siguen lapsos de estancamiento —segunda mitad de los cincuenta— o de aumento sumamente moderado — finales de los sesenta—, que desembocan en un período de crecimiento inflacionario extraordinariamente rápido, que corresponde a los últimos años. De cualquier modo, haber obtenido en un período de 25 años, en el cual predominaron desfavorables circunstancias de la economía internacional que no contribuyeron a facilitar el acceso de los productos mexicanos a los mercados del exterior, una tasa promedio de crecimiento anual del orden de 7% a precios corrientes, revela que el esfuerzo exportador mexicano no ha dejado, desde luego, de rendir frutos importantes. Son muy escasos los países en desarrollo, con procesos de industrialización basados en la sustitución de importaciones, que pueden exhibir un crecimiento a largo plazo de esta magnitud en sus ingresos de divisas por exportación mercantil.

La muy marcada diferencia entre el ritmo de crecimiento de las exportaciones mercantiles de México en los últimos cinco años, cuando, como se ha visto, la tasa media anual de crecimiento llega a 20% y los observados en los quinquenios anteriores, obliga a considerar los factores especiales que han determinado este salto en la tendencia del incremento. ¿En qué medida la tasa de crecimiento observada en los últimos años refleja una expansión real de la capacidad exportadora del país o es únicamente reflejo de los fenómenos inflacionarios internos y externos? Antes de responder a esta cuestión, parece necesario aclarar explícitamente que es claro que, para la posición global de la balanza de pagos en un período determinado, lo que importa es el ingreso y el gasto corriente de divisas, es decir, la valuación de los bienes y servicios exportados e importados a los precios del mercado en el año de que se trate. En 1974, por ejemplo, de acuerdo con las

estadísticas oficiales, ingresaron al país 2 850 millones de dólares por concepto de exportaciones mercantiles y, desde el punto de vista del resultado de la balanza de pagos, es irrelevante el que tal ingreso —o su incremento respecto del conseguido el año inmediato anterior (37.6%)— se haya originado en un mayor volumen real de exportaciones o en mayores precios o en una combinación de ambos factores. Sin embargo, desde el punto de vista de la ampliación de la capacidad de exportación real del país, es crucial definir qué parte del incremento conseguido se originó en fenómenos monetarios y qué parte corresponde a la expansión real de la capacidad de exportación del país.

La primera parte del cuadro 2 arroja luz sobre este punto. Medidas a precios constantes de 1970, con auxilio del "Índice de precios de las exportaciones mexicanas" elaborado por la Dirección General de Estadística de la Secretaría de Industria y Comercio (SIC), en el lapso 1970-1974 las exportaciones mercantiles de México registran un aumento medio anual sumamente moderado: 2.2%, que resulta casi diez veces inferior al ritmo de crecimiento a precios corrientes. La diferencia es particularmente notable en 1974, año en el que a un incremento de 37.6% en las exportaciones a precios corrientes, corresponde un decrecimiento de 9% si se evalúan a precios de 1970. De esta suerte, de 1970 a 1974 el valor corriente de las exportaciones mercantiles mexicanas pasa de 1 373 a 2 850 millones de dólares, con incremento absoluto de 1 477 millones de dólares. De este aumento, 1 349 millones, es decir, algo más de nueve décimas partes (91.3%), corresponden al efecto de las alzas de precios y sólo 128 millones, menos de una décima parte (8.7%), al crecimiento real, medido a precios constantes. En otras palabras, en el quinquenio 1970-1974 la capacidad real de exportación del país, reflejada en las cifras de exportación a precios constantes, registra un incremento global de 9.3%, correspondiente a una tasa media anual de crecimiento de sólo 2.2 por ciento.

Las cifras del volumen de las exportaciones mexicanas corroboran esta tendencia. De uno a otro de los años mencionados, el volumen físico de la exportación mercantil pasa de 14.2 a 14.6 millones de toneladas, con incremento global de 3.2%, que arroja una tasa media anual de crecimiento de sólo 0.8%. Es evidente, en estas circunstancias, que aunque en los últimos años el ingreso corriente de divisas por exportaciones mercantiles tuvo una expansión sumamente rápida, la mayor parte de la misma se originó en los mayores precios pagados por los consumidores extranjeros y no en un aumento real de la capacidad de exportación de la economía nacional. Cuando en el futuro se atemperen las presiones inflacionarias a escala mundial, el crecimiento de las exportaciones mexicanas volverá a los ritmos moderados de aumento que históricamente lo han caracterizado, pues ha sido lenta la expansión de la capacidad real de exportar de nuestro país.

Escapa a los propósitos y limitaciones de un examen global como el que aquí se intenta, el análisis a fondo de los factores que han determinado el comportamiento de las exportaciones mercantiles mexicanas antes descrito. Conviene, sin embargo, apuntar algunos elementos:

a] La capacidad exportadora del sector agrícola mexicano, en la que se basó la expansión experimentada en la

CUADRO 2

México: comercio exterior, volumen y valores monetarios y reales

	1970	1971	1972	1973	1974	Acumulado 1970-74
Exportaciones						
Valor a precios corrientes (millones de dólares)	1 373.0	1 363.4	1 665.3	2 070.5	2 850.0	9 332.0
Tasa media anual de crecimiento (%)	—	— 0.7	22.1	24.3	37.6	20.0
Índice de precios (%)	100.0	102.3	108.0	125.5	189.9	—
Valor a precios de 1970 (millones de dólares)	1 373.0	1 332.7	1 541.9	1 649.8	1 500.8	7 398.2
Tasa media anual de crecimiento (%)	—	— 2.9	15.7	7.0	— 9.0	2.2
Volumen (miles de toneladas)	14 182.8	14 587.9	15 873.8	14 004.7	14 635.6	73 284.5
Tasa media anual de crecimiento (%)	—	— 2.9	8.8	— 11.7	4.5	0.8
Importaciones						
Valor a precios corrientes (millones de dólares)	2 460.8	2 254.0	2 717.9	3 812.7	6 056.7	17 302.1
Tasa media anual de crecimiento (%)	—	— 8.4	20.6	40.3	58.9	25.3
Índice de precios (%)	100.0	104.1	106.9	115.2	n.d.	—
Valor a precios de 1970 (millones de dólares)	2 460.8	2 165.2	2 542.5	3 309.6	n.d.	n.d. ^a
Tasa media anual de crecimiento (%)	—	— 12.0	17.6	30.2	n.d.	n.d. ^b
Volumen (miles de toneladas)	8 865.5	8 949.2	11 564.9	16 974.6	16 906.6	63 260.8
Tasa media anual de crecimiento (%)	—	— 0.9	29.3	46.8	— 0.4	17.5
Saldo de la balanza comercial						
A precios corrientes (millones de dólares)	— 1 087.8	— 890.6	— 1 052.6	— 1 742.2	— 3 206.7	— 7 979.9
Tasa media anual de crecimiento (%)	—	— 18.2	18.2	65.5	84.1	31.0
A precios de 1970 (millones de dólares)	— 1 087.8	— 832.5	— 1 000.6	— 1 659.8	n.d.	n.d. ^c
Tasa media anual de crecimiento (%)	—	— 23.5	20.2	65.9	n.d.	n.d. ^d

— No aplicable.

no aplicable.

n.d. no disponible.

^a 10 478.1 millones de dólares para el período 1970-1973.^b 10.4% para el período 1970-1973.^c 4 580.7 millones de dólares para el período 1970-1973.^d 15.1% para el período 1970-1973.

Fuentes: Valor a precios corrientes: Banco de México, S. A.; índices de precios: Dirección General de Estadística, Secretaría de Industria y Comercio.

primera mitad de los años sesenta, se debilitó progresivamente a partir del término de este lapso. Determinan este fenómeno factores externos e internos sumamente complejos. Entre los primeros, la expansión de las actividades agrícolas en el principal mercado al que se dirigen nuestras exportaciones (el norteamericano) determina una marcada moderación de las demandas de productos alimenticios y materias primas agrícolas. Ante las presiones derivadas de la llamada "crisis energética", Estados Unidos decide retirar los frenos aplicados por largo tiempo a su producción agrícola interna y ésta se expande extraordinariamente, provocando una reducción absoluta de las necesidades de suministros provenientes del exterior. En el ámbito nacional, la necesidad de atender prioritariamente las demandas internas de alimentos, que aumentan en forma muy veloz por la combinación del rápido crecimiento poblacional y por la elevación de los niveles de ingreso disponible, presiona a la baja la oferta exportable y fuerza el cambio de los cultivos orientados a la exportación por los destinados a satisfacer la demanda interna. Por otra parte, los mecanismos de precios de garantía actúan, en general, como un desestímulo a la producción exportable y, en las zonas de alta productividad, como un premio a la producción orientada a satisfacer la demanda interna. Los sectores pecuario y pesquero mantienen, en general, su

moderada aportación a los ingresos de divisas por exportación, aunque es notable el deterioro de la actividad exportadora del sector pecuario en los últimos años.

b] En 1974 se reanuda la actividad exportadora del sector del petróleo. Su importancia potencial obliga a intentar unas reflexiones sobre este particular: a la luz de las informaciones más recientes, el sector petrolero mexicano puede expandir rápidamente, si así se decide, los volúmenes de exportación del crudo y, a mediano plazo, iniciar la exportación de refinados en escala significativa. En apenas algo más de un año (mediados de 1974 a finales de 1975), la exportación de crudos ha rebasado los 100 000 barriles diarios y parece claro que existe la capacidad de producción para hacerla crecer en forma importante a corto plazo. En una situación de agudo deterioro de la balanza comercial del país, ¿deberá el sector del petróleo proporcionar los ingresos de divisas necesarios para atenuar el déficit, permitiendo la continuada expansión de las importaciones de equipo, insumos y tecnología? O, más bien, ¿deberá conservarse la orientación fundamental hacia la satisfacción de las necesidades internas de la industria petrolera nacionalizada? Son éstas cuestiones que no admiten respuestas simples. Las decisiones que ahora deban adoptarse con relación al sector del petróleo resultarán

cruciales no solo para la posición de corto plazo en la balanza de pagos, sino para la tendencia a largo plazo del desarrollo del país. Parece claro que debe evitarse que nuestros recursos petroleros paguen el mantenimiento de un modelo importado: inmoderado y dispendioso o que gracias a los ingresos de divisas que de ellos se obtengan, se eriten o se difieran los ajustes básicos indispensables de nuestra política comercial externa.

c] La expansión de las exportaciones mexicanas de productos industriales ha sido muy notable y su aportación a los ingresos totales por exportación rápidamente creciente, como se advierte en el cuadro 3. Sin embargo, el hecho de que los ritmos más altos de aumento se adviertan en sectores industriales en los que es muy importante, o incluso abiertamente dominante, la participación de las empresas de capital extranjero, lleva a pensar que, en buena medida, el buen éxito en la exportación de manufacturas es el éxito en haber inducido a las empresas extranjeras que operan en el país y que son filiales de corporaciones transnacionales a aprovechar sus redes de operación a escala internacional para iniciar procesos de especialización basados en el intercambio de partes y componentes dentro de las filiales en diversos países de una misma corporación: "nuestras" transnacionales están exportando.

d] Los resultados globales del esfuerzo exportador de México en los últimos años son notables si se miden por el ingreso corriente de divisas a que han dado lugar. Resultan, en cambio, mucho menos impresionantes si se examinan

actualmente desde la perspectiva más relevante a largo plazo, de la integración y expansión de una capacidad de producción agrícola e industrial orientada a la exportación. La insistencia en las actividades de promoción y de organización de la oferta exportable ha hecho olvidar, en buena medida, la prioridad que reclaman las medidas destinadas a fomentar la capacidad de producción exportable.

e] En ocasiones, se ha recomendado que el país seleccione un número limitado de sectores productivos en los cuales podría concentrarse el esfuerzo de fomento exportador. Debería tratarse, desde luego, de aquellos que se vieran favorecidos por perspectivas propicias de comercialización internacional, incluyendo tanto la evolución de la demanda en los mercados del exterior como las facilidades de acceso a los mismos. En este último aspecto, se esperaba que el Sistema General de Preferencias (SGP), aprobado desde 1964 en la II UNCTAD en Nueva Delhi, aportase una contribución fundamental al abrir los mercados de los países avanzados a las manufacturas y semimanufacturas de los países en desarrollo, permitiéndoles establecer actividades manufactureras orientadas específicamente a la exportación. Sin embargo, buen número de los esquemas nacionales anunciados por los países avanzados para poner en práctica el SGP, muy particularmente el norteamericano —anunciado apenas a finales del año en curso—, resultaron sumamente restrictivos, limitados e incluso discriminatorios. La experiencia de más de un decenio con el SGP demuestra que se requieren otras vías de negociación para que los países en desarrollo consigan mejoramientos efectivos de las condiciones de acceso de sus

CUADRO 3

México: origen sectorial de las exportaciones
(Millones de dólares y porcentajes)

	Millones de dólares				Porcentajes de participación				Tasas medias anuales de crecimiento		
	1960	1965	1970	1974	1960	1965	1970	1974	1960-65	1965-70	1970-74
Total exportación mercantil	738.7	1 113.9	1 373.0	2 850.0	100.0	100.0	100.0	100.0	8.6	4.3	20.0
Actividades primarias	604.6	925.0	979.8	1 577.2	81.9	83.0	71.4	55.3	8.9	1.2	12.7
Agricultura ¹	365.5	589.1	519.5	844.0	49.5	52.9	37.6	29.6	10.0	- 2.5	12.9
Ganadería y apicultura	45.4	61.6	131.3	106.3	6.1	5.5	9.6	3.7	6.3	16.3	- 5.1
Pesca	36.3	46.0	67.8	127.9	4.9	4.1	4.9	4.5	4.9	8.1	17.2
Industrias extractivas ²	157.6	228.3	261.2	499.0	21.3	20.5	19.0	17.5	7.7	2.7	17.6
Industria manufacturera	76.7	188.8	346.5	1 272.5	10.4	16.9	25.2	44.6	19.7	12.9	38.4
Alimentaria ³	13.2	27.8	46.6	122.1	1.8	2.5	3.4	4.3	16.1	10.9	27.2
Textil, vestuario y calzado	33.7	28.8	38.3	267.9	4.6	2.6	2.8	9.4	- 3.1	5.9	62.6
Química	16.0	43.5	81.4	261.1	2.2	3.9	5.9	9.2	22.1	13.4	33.8
Maquinaria y equipo de transporte	a	2.4	36.6	170.0	a	0.2	2.7	6.0	a	72.4	46.8
Siderúrgica	a	25.5	37.1	83.2	a	2.3	2.7	2.9	a	7.8	22.4
Papel, cartón y sus manufacturas	a	7.5	19.9	32.3	a	0.7	1.4	1.1	a	21.6	12.9
Otras industrias	13.8	53.3	86.6	335.9	1.9	4.8	6.3	11.8	31.1	10.2	40.3
No clasificadas	57.1	-	46.7	0.4	7.7	-	3.4	-	-	-	-

1 Incluye azúcar y mieles incristalizables, que la fuente clasifica en industria alimentaria.

2 Incluye productos minerales y petróleo y sus derivados.

3 Excluye azúcar y mieles incristalizables.

a Incluidos en el rubro "Otras industrias".

productos no tradicionales de exportación a los mercados de los países avanzados. Las diversas avenidas de negociación abiertas recientemente, alrededor de la idea de asociaciones de productores y de sistemas económicos regionales, al aumentar de manera drástica la capacidad de negociación de los países en desarrollo, pueden constituir mecanismos más eficaces.

f] Sin embargo, desde el punto de vista del esfuerzo de fomento interno de la capacidad de exportación del país, sigue resultando aconsejable concentrarse en un número limitado de actividades productivas, hacia las que puede permitirse la canalización prioritaria de capital y tecnología internacionales que provoquen un drástico mejoramiento de la productividad y fortalezcan, por tanto, la posición de competitividad internacional de las ofertas.

g] En diversos trabajos recientes se ha fundamentado la opinión de que existe un amplio margen de sobrevaluación en la actual tasa de cambio entre el peso mexicano y el dólar norteamericano —que se ha mantenido invariable desde 1954— y se ha sugerido que, desde el punto de vista de no continuar penalizando las actividades generadoras de divisas, debería reajustarse esa paridad. Si se recuerda que, en forma asociada al caos del sistema monetario internacional en los últimos años, el peso mexicano ha sufrido devaluaciones parciales respecto de algunas monedas, principalmente el franco francés, el marco alemán y el yen japonés, se advierte que el crecimiento de las exportaciones mexicanas a esos mercados ha estado regido más por las magnitudes de la oferta exportable disponible que por el margen de competitividad adicional derivado de la devaluación. En los casos de Francia y de la República Federal de Alemania, el crecimiento de las exportaciones mexicanas ha sido, de 1970 a 1974, notablemente superior a la tasa promedio, pero lo contrario ha ocurrido con Japón. En condiciones de una oferta exportable relativamente inelástica, a la que en ocasiones se suma una muy baja elasticidad-precio de la demanda en los mercados de importación, es probable que no pueda aprovecharse cabalmente el margen de competitividad adicional derivado de un reajuste a la baja del tipo de cambio del peso mexicano respecto del dólar. Esta devaluación, además, tendría efectos sumamente desfavorables en el volumen de recursos internos que es preciso generar para atender a los pagos derivados de las importaciones de bienes y servicios, de servicio y amortización de la deuda pública externa y de pagos a los factores de producción del exterior, principalmente el capital privado externo invertido en el país. De esta suerte, aunque sea factible demostrar técnicamente que el peso mexicano está sobrevaluado, no parece convincente el argumento de que es indispensable proceder a un reajuste de paridad respecto del dólar norteamericano para mejorar la posición externa de pagos del país.

LA CRECIENTE RIGIDEZ DE LAS IMPORTACIONES

El aumento del gasto corriente de divisas en la cuenta de importaciones mercantiles —que ha sido espectacular en los últimos cinco años— ha sido, tradicionalmente, el principal factor de presión sobre la posición de la cuenta corriente de

la balanza de pagos de México. En el período 1950-1974, la tasa media anual de crecimiento, medida a precios corrientes, llega a 10.1%; sin embargo, las diferencias quinquenales no son sumamente marcadas, con excepción del último quinquenio. En los cuatro quinquenios del lapso 1950-1970, la tasa media anual de crecimiento se mantiene por debajo de 10%, para saltar hasta 25.3% en el período 1970-1974. Esta aceleración del gasto en importaciones en los últimos años coincide con un debilitamiento, que ya se ha señalado, de la tasa de crecimiento económico general del país. Es, desde luego, indudable que, como en el caso de las exportaciones, el muy acelerado crecimiento reciente refleja en muy alta medida las condiciones inflacionarias prevalecientes a escala mundial, a las que hay que atribuir una parte considerable del aumento registrado por el gasto corriente en importaciones mercantiles.

La Dirección General de Estadística de la SIC aún no ha dado a conocer las cifras correspondientes a 1974 del "Índice de precios de las importaciones mexicanas". Empero, como se muestra en el cuadro 2, en el lapso 1970-1973, a un incremento de 1 351.9 millones de dólares, equivalente a 54.9%, medido a precios corrientes, correspondió un aumento de 848.8 millones, equivalente a 34.4%, medido a precios constantes. Es decir, el 37.2% del aumento, algo más de una tercera parte del total, hay que atribuirlo al efecto de los mayores precios y no al crecimiento real de las importaciones. En términos de tasas medias anuales para el período 1970-1973 se tiene la siguiente diferencia: a precios corrientes, 17.5%; a precios constantes, 10.4%. Desafortunadamente, no se tiene la cifra de aumento de los precios de las importaciones en el año en que fue más acusada esta presión inflacionaria: 1974. Sin embargo, el Banco de México estima que 58% del aumento "del valor de las compras de mercancías al exterior estuvo constituido por el incremento promedio de sus precios externos de adquisición" en ese año. En seguida se agrega que: "Aun deducido el fuerte incremento de los precios de importación, el crecimiento fue de 25%. Este aumento resulta elevado en relación con el ritmo de la actividad económica en términos reales durante 1974".²

Como es natural, las cifras a precios constantes de exportaciones e importaciones de México permiten el cálculo de una balanza comercial a precios constantes. Empero, es claro que lo que importa es, precisamente, la magnitud corriente de ese desequilibrio, pues es éste el monto que debe financiarse con base en otros ingresos de divisas.

Por otra parte, en términos de formulación de política lo que resulta crucial es determinar la función económica que desempeñan las importaciones en un país en desarrollo. Para ello, conviene valerse del instrumental analítico propuesto hace más de un decenio por Staffan B. Linder, utilizando una versión simplificada. Las importaciones que realiza un país en desarrollo pueden dividirse en dos grandes grupos: improductivas y productivas. Las primeras, integradas fundamentalmente por bienes de consumo final, no desempeñan otro papel que el de suplir las deficiencias del aparato productivo nacional y complementar la oferta interna de bienes de consumo que demanda la población. Las segundas,

² Banco de México, S. A., *Informe anual 1974*. México, 1975, p. 45.

en cambio, se incorporan al proceso de producción del país y contribuyen a su realización o acrecentamiento. Hasta aquí, salvo cuestiones de detalle, la clasificación es perfectamente identificable con aquella otra que divide las importaciones en bienes de consumo y bienes de producción, usada por muchos años en la estadística mexicana. Sin embargo, Linder da un paso adicional. Divide las importaciones productivas en dos categorías, según la función económica que realizan: denomina "importaciones de expansión" a aquellas que contribuyen directamente a ampliar la planta productiva, el capital físico, la capacidad de producción del país importador, y llama "importaciones de mantenimiento" a las destinadas simplemente a hacer funcionar la planta productiva ya existente, en un momento dado, en el país importador. La diferencia es crucial: las importaciones de expansión contribuyen a hacer crecer a la economía, las de mantenimiento a conservarla en operación. Además, en países cuyo proceso de industrialización ha perseguido, como es el caso de México, la sustitución de importaciones de bienes de uso final, cada nueva importación de expansión crea una necesidad adicional de importaciones de mantenimiento. En otras palabras, crea una nueva necesidad rígida de importación. De esta suerte, un crecimiento no programado de las importaciones de expansión desemboca en una acumulación de necesidades de importaciones de mantenimiento que absorbe proporciones crecientes de los recursos que un país puede dedicar al financiamiento de las importaciones y, por tanto, limita la capacidad de realizar nuevas importaciones que verdaderamente amplíen la capacidad productiva del país.

El cuadro 4 contiene un intento actualizado de aplicar el modelo de Linder a las importaciones mexicanas a partir de los años sesenta. Permite comprobar —a pesar de las limita-

ciones de la clasificación estadística, que se mencionan en las notas del cuadro, y que obligan a un agrupamiento en cierta medida arbitrario— que el modelo de Linder ha funcionado en México en los últimos 15 años cuando menos, como en seguida se señala. En 1960, algo más de cuatro quintas partes del total de importaciones correspondían a las productivas y sólo el resto a las no productivas. Esta estructura de la importación alimentaba recomendaciones de política según las cuales cualquier limitación al gasto en importaciones de bienes de producción tendría un efecto negativo en la tasa de crecimiento económico del país, por lo que ese expediente debía evitarse. Se pasaba por alto, desde luego, el hecho de que más de la mitad de esas "importaciones productivas" correspondía ya a importaciones de mantenimiento, que no efectuaban contribución alguna al crecimiento de la planta industrial, sino que únicamente permitían mantenerla en operación, aun cuando, probablemente, propiciasen un más alto grado de ocupación de la capacidad instalada. Sólo algo menos de la mitad de las importaciones productivas —o menos de la tercera parte de las importaciones totales— se orientaba a la expansión de la capacidad productiva del país. Es decir, en 1960, del dólar gastado en importación se dedicaban 15 céntimos a complementar la oferta interna de bienes de consumo; 34 céntimos a hacer crecer la planta productiva del país y 51 a satisfacer las necesidades de importación, rígidamente determinadas, de esa misma planta productiva. De este modo, restringir importaciones en forma indiscriminada significaba, más que limitar el crecimiento del aparato económico, impedir su funcionamiento a los niveles prevaletentes de ocupación de la capacidad instalada.

En el lapso 1960-1965 estos tres tipos de importaciones —improductivas, de mantenimiento y de expansión— crecen a tasas medias anuales muy similares entre sí. De esta suerte, al

CUADRO 4

México: importaciones por función económica
(Millones de dólares y porcentajes)

Años	Totales (1) = (2) + (3)	Improductivas ¹ (2)	Productivas (3) = (4) + (5)	De mantenimiento ² (4)	De expansión ³ (5)
1960	1 186.4	182.5	1 003.9	597.9	406.0
1965	1 559.6	242.4	1 317.2	793.7	523.5
1970	2 460.8	418.0	2 042.8	1 189.1	853.7
1974	6 056.7	1 158.2	4 894.5	3 140.2	1 754.3
Porcentajes de participación					
1960	100.0	15.4	84.6	50.4	34.2
1965	100.0	15.5	84.5	50.9	33.6
1970	100.0	17.0	83.0	48.3	34.7
1974	100.0	19.1	80.9	51.9	29.0
Tasas medias anuales de crecimiento					
1960-65	5.6	5.8	5.6	5.8	5.2
1965-70	9.6	11.5	9.2	8.4	10.3
1970-74	25.3	29.0	24.4	27.5	19.7

¹ Bienes de consumo, menos piezas y partes destinadas al ensamble de los mismos.

² Materias primas y auxiliares más piezas y partes para ensamble de bienes de consumo y de bienes de inversión más herramientas y más 10% de las importaciones de expansión (como indicativo de la reposición de equipo).

³ Bienes de inversión menos piezas y partes para ensamble de los mismos, menos 10% (indicativo de la reposición de equipo).

Fuente: Banco de México, S. A.

termino del quinquenio la composición de las importaciones es prácticamente igual a la prevaleciente cinco años antes. Sin embargo, a partir de 1965 las tasas de crecimiento de los diversos tipos de importaciones empiezan a comportarse de manera distinta, no en medida muy marcada, pero sí significativa para las tendencias a largo plazo y para las formulaciones de política de importaciones. Por una parte, como un reflejo fundamental de la insuficiencia del crecimiento agrícola interno, las importaciones improductivas, integradas en esencia por bienes de consumo, principalmente, y en proporción creciente por alimentos y materias primas agrícolas, empiezan a crecer de manera más rápida que las importaciones totales y, en consecuencia, su proporción dentro del total importado aumenta progresivamente: en 1974, de cada dólar gastado en importaciones mercantiles, 19 céntimos, casi la quinta parte, se dedicó a importaciones improductivas y, dentro de estas, las de algunos alimentos esenciales representaron una erogación superior a los 275 millones de dólares. Por otra parte, en el caso de las importaciones productivas se tiene, en el quinquenio 1965-1970, un crecimiento más rápido de las de expansión que de las de mantenimiento (10.3% frente a 8.4%, como tasas medias anuales para el período); en cambio, en el lapso 1970-1974, las importaciones de mantenimiento crecen a un ritmo sensiblemente más acelerado que las de expansión (27.5% frente a 19.7%, como tasas medias anuales, a precios corrientes).

Este comportamiento resulta compatible con los supuestos del modelo de Linder: a un período de rápido crecimiento de las importaciones de expansión, como el lapso 1965-1970, sigue uno de crecimiento más que proporcional de las importaciones de mantenimiento, exigidas por las anteriores adiciones a la planta productiva. Se acentúa así, notablemente, la rigidez de la estructura de las importaciones mexicanas: en 1974, de cada dólar gastado en importaciones sólo 29 céntimos se dedican a expandir la planta productiva del país (frente a 34.2 céntimos quince años antes) y 52 céntimos se destinan a atender las necesidades de insumos importados de la planta existente.

Es claro que, en una situación de esta naturaleza, el costo económico de una restricción generalizada de las importaciones es particularmente severo: equivale no sólo a interrumpir el crecimiento de la planta productiva del país, sino a impedir la utilización, a los niveles prevalecientes, de la capacidad productiva instalada. No sólo la expansión, sino el funcionamiento mismo de la economía depende de las importaciones. Por tanto, éstas son cada vez más inflexibles, más rígidas. El *minimum* de importaciones que la economía requiere para continuar operando, a los niveles prevalecientes de utilización de la capacidad instalada, aumenta progresivamente. En 1974 llegó a más de 3 400 millones de dólares, mientras que el total de las exportaciones mercantiles fue, como se ha señalado, de 2 850 millones de dólares. Quizá no haya expresión más clara de la insuficiencia exportadora del país: nuestros ingresos de divisas por exportación mercantil no alcanzan a cubrir, ahora, el mínimo de importaciones requerido, no ya para que la economía crezca, sino simplemente para que se mantenga funcionando.

Es claro que esta estructura de importaciones, rígida e inflexible, es el resultado del tipo de proceso de industrialización por el que ha transitado el país en los últimos

decenios. En consecuencia, las respuestas de política corresponden más bien al ámbito de la política de desarrollo industrial que, propiamente, a la política comercial. Sin embargo, aun dentro de los límites de esta última hay algunas opciones interesantes:

a] No todas las importaciones de expansión (equipo y maquinaria, esencialmente) suponen una adición neta a la capacidad real de producción del país. Cuando en una rama industrial, cuya capacidad instalada (aunque no necesariamente utilizada) excede a las posibilidades de absorción del mercado interno y a las posibilidades de exportación, se instala una nueva unidad productiva o se amplían las existentes a través de importaciones de equipo y tecnología, esta adición sólo contribuye a deprimir el grado promedio de empleo de la capacidad instalada, pero genera necesidades adicionales de importaciones de mantenimiento, elevando la proporción de las importaciones rígidamente determinadas. Por otra parte, algunas importaciones de expansión se dirigen a plantas industriales que apenas son ensambladoras, pues dependen en proporciones muy elevadas de insumos importados, dando lugar al surgimiento de necesidades exageradas de importaciones de mantenimiento. Es conveniente evitar, desde luego, ambos tipos de importaciones de expansión. Empero, esto no puede lograrse si no se trata de una política coherente de programación de desarrollo industrial.

b] Esta misma política debería contemplar, de manera prioritaria, los programas orientados a sustituir, más que las importaciones de bienes de uso final con mercado restringido, las de insumos semielaborados destinados a la producción de aquellos, con el fin de abatir progresivamente el grado de rigidez de la estructura de las importaciones.

LA CRECIENTE BRECHA DE COMERCIO

Es, desde luego, difícil esperar un rápido abatimiento del creciente déficit de la balanza comercial mexicana. Empero, la evolución de las cuentas de servicios y de pagos a factores productivos ha determinado que una proporción cada vez mayor del déficit comercial se transfiera al resultado de la cuenta corriente. El ingreso neto por servicios no productivos, fundamentalmente turismo fronterizo y al interior, se ha visto erosionado progresivamente por el crecimiento de los egresos por los mismos conceptos y, en 1974, financia apenas alrededor de la tercera parte del déficit comercial, dejando una brecha de comercio de muy amplia magnitud (más de 2 000 millones de dólares). A esta, hay que sumar el egreso neto por pagos a factores productivos, para arribar a un déficit de cuenta corriente de magnitud sin precedente, que obliga a continuar la carrera del endeudamiento y a seguir aceptando, en forma prácticamente indiscriminada, las corrientes de capital privado externo. De nuevo, en el sector de los servicios y de los pagos a factores, desequilibrio y dependencia, como común denominador.

No será posible, en el corto plazo, hallar soluciones de eficacia inmediata. A lo largo de estas notas se han apuntado algunas opciones de política comercial que, sin embargo, tendrán un largo lapso de maduración. Por ello, si se quiere que sean eficaces, habría que adoptarlas cuanto antes.