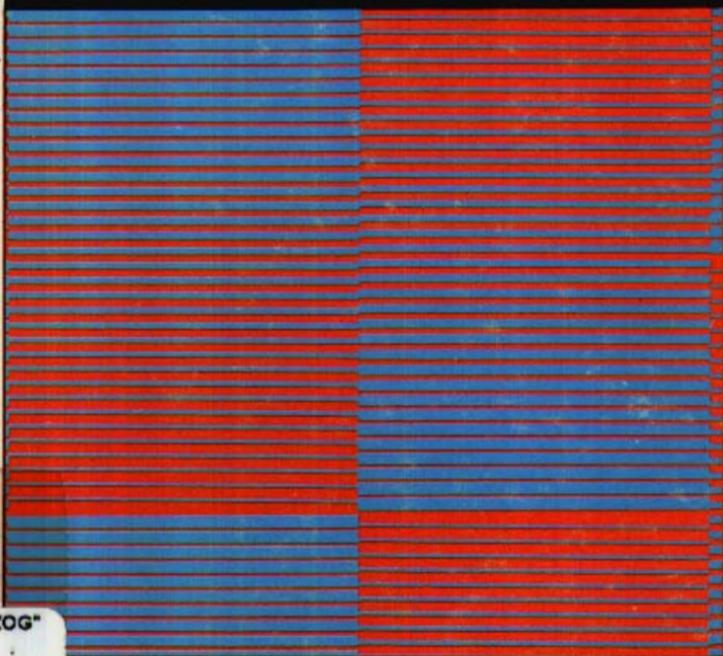


367
COLECCIÓN DR. ANGEL BASSOLS BATALLA

SERGIO WALTER SOSA BARAJAS

**Crecimiento económico
y sustitución
de importaciones
en México**

PREMIO JESÚS SILVA HERZOG 1990



SILVA HERZOG

367



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS



**CRECIMIENTO ECONÓMICO
Y SUSTITUCIÓN
DE IMPORTACIONES EN MÉXICO**

SERGIO W. SOSA BARAJAS

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Para Érika

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	9
--------------	---

PRIMERA PARTE

ENFOQUE MACROECONÓMICO

Capítulo 1. LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA MEXICANA EN EL SEXENIO 1970-1976 Y LA CRISIS DE DIVISAS	13
---	----

Capítulo 2. CONCEPCIONES SOBRE LA CRISIS DE LOS SETENTA	21
---	----

I. La tesis del agotamiento, 22; II. El enfoque del deterioro exógeno de la balanza de pagos, 24; III. La interpretación del desequilibrio externo, 27

Capítulo 3. EL AUGE PETROLERO, LA RECAÍDA DE LOS OCHENTA Y EL SEXENIO 1983-1988	30
---	----

I. El giro de la política económica en 1976-1977, el intento de restablecer la estrategia sustitutiva con base en la exportación de hidrocarburos y la recaída de los ochenta, 31; II. Evaluación de la política económica asociada al *boom* petrolero, 34; A. la crisis de los ochenta como consecuencia de errores en la aplicación de la política económica, 34; B. La crisis de los ochenta como consecuencia de una política económica equivocada, 36; III. La evolución de la economía en el sexenio 1983-1988, 39

SEGUNDA PARTE

ANÁLISIS A NIVEL DE INDUSTRIAS INDIVIDUALES

Capítulo 4. LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ DE MÉXICO	49
---	----

I. Importancia de la industria en la década de los setenta, 49; II. El proceso de sustitución de importaciones y el desarrollo de la industria, 51; III. Problemas y potencialidades de la industria a principios de los ochenta, 54; IV. La evolución de la industria en 1983-1987, 56; V. La nueva política económica, 57; VI. El auge exportador, 59; VII. Sustitución de importaciones en reversa, 64

Capítulo 5. LA INDUSTRIA NAVAL MEXICANA

67

I. Importancia de la industria, 67; II. Antecedentes sobre el desarrollo de la industria, 70; III. El subdesarrollo de la industria, 74; IV. El déficit de la industria naval y sus consecuencias sobre el gasto de divisas, 81; V. Potencialidades de la industria, 87; VI. La evolución reciente de la industria, 92

TERCERA PARTE**OTRAS EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS****Capítulo 6. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES EN ECUADOR**

96

I. Características del crecimiento económico de larga duración, 97; II. La depresión de 1975-1983, 102; III. El proceso de sustitución de importaciones en una perspectiva global, 103; IV. La sustitución de importaciones en el sector manufacturero, 106

Capítulo 7. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES EN CUBA

112

I. La etapa prerrevolucionaria, 113; II. El crecimiento económico de la Cuba socialista, 114; III. Las políticas sociales de la revolución y la acumulación de capital, 116; IV. Los factores determinantes del crecimiento, 117; V. Sustitución de importaciones y producción de medios de producción, 120; VI. Reflexiones finales, 124

Capítulo 8. CONCLUSIONES

129

I. Aspectos teóricos, 129; A. Demanda efectiva y crecimiento económico, 130; B. El crecimiento bajo una perspectiva de oferta, 132; C. El crecimiento económico por medio de la sustitución de importaciones, 135; D. El proteccionismo y el crecimiento económico, 136; II. La crisis de los setenta, 138; A. Consideraciones generales, 138; B. Análisis de las diferentes concepciones sobre la crisis de los setenta bajo el anterior enfoque analítico, 140; i) La tesis del agotamiento, 140; ii) El enfoque del deterioro exógeno de la balanza de pagos, 141; iii) La interpretación del desequilibrio externo, 141; C. Hacia una interpretación alternativa, 142; i) Evolución y desprestigio de la política proteccionista, 142; ii) Observaciones críticas, 145; iii) Nuestra hipótesis, 147; iv) Nota final sobre la hipótesis precedente, 149; III. La recaída de los ochenta, 150; A. La crisis de los ochenta como consecuencia de errores en la aplicación de la política económica, 150; B. La crisis de los ochenta como consecuencia de una política económica equivocada, 151; C. La necesidad de una política de protección alternativa, 152; IV. Implicaciones y perspectivas del modelo exportador, 155

INTRODUCCIÓN

La sustitución de importaciones ha desempeñado un papel protagónico, si bien no exento de problemas, en el desarrollo económico de América Latina. Más que cualquier otro tipo de factores, entre los que destacan los auges coyunturales de algunas exportaciones específicas, ella explica en forma predominante tanto los periodos de rápido crecimiento de los países de la región como su tránsito de economías agrarias a semiindustrializadas.

Desde una perspectiva teórica, la estrategia sustitutiva surgió como una heterodoxia contestataria del neoclasicismo, significativamente influida por el modelo keynesiano. Postuló la necesidad de violentar la espontaneidad del mercado y conducir deliberadamente la economía por la senda del desarrollo por medio de una significativa dosis de intervención estatal.

En un artículo postrero, en el que Raúl Prebisch recuerda las razones que lo condujeron a abandonar su fe en las leyes del mercado y “convertirse” al proteccionismo, indica que:

en teoría, el problema se planteaba en los términos dinámicos siguientes: ¿qué debería hacerse con los recursos productivos más allá del punto en el que la expansión de las exportaciones primarias genera una baja de precios? ¿Deberían usarse estos recursos para obtener exportaciones adicionales, o asignarse a la producción industrial para el consumo interno?

Las exportaciones primarias adicionales resultarían más ventajosas si el ingreso de las exportaciones perdido por la baja de los precios no fuese mayor que el ingreso perdido por el mayor costo de la producción industrial interna en relación con el de los bienes industriales importados. Más allá del punto en que

tales pérdidas de ingresos son iguales, la opción en favor de la industrialización resultaba obvia.¹

La intervención del Estado en la economía por medio del gasto público y la planeación indicativa encuentra su inspiración en la *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Si bien en las economías estudiadas por Keynes el Estado era capaz de reducir simultáneamente la desocupación de la capacidad instalada y de la fuerza de trabajo, en las economías subdesarrolladas el subempleo de la mano de obra adquiría un carácter crónico, razón por la cual el intervencionismo estatal debía rebasar el marco del déficit fiscal mediante el ejercicio de la planeación de la inversión.²

La intervención directa del Estado en la economía vía empresas públicas también buscó su sustento teórico en las imperfecciones del mercado. Debido a estas últimas, los procesos de intercambio arrojaban resultados perversos que tendían a perpetuar el subdesarrollo. En el ámbito del comercio exterior, las fallas del mercado trocaban las ventajas comparativas en “desventajas reiterativas” debido al deterioro de los términos de intercambio.³ En la esfera del comercio interior, la inexistencia del equilibrio walrasiano en el mercado de trabajo sugería la necesaria distorsión del sistema de precios, el cual se traducía en señales equívocas que impedían la asignación eficiente de los recursos productivos y la optimización del bienestar. La función de las empresas públicas consistía en corregir estos fracasos del mercado. Pero, puesto que en las economías subdesarrolladas tales fracasos se explicaban tanto por el “equilibrio a bajo nivel” de ocupación de la fuerza de trabajo como por las externalidades que por lo general estaban presentes en cualquier economía capitalista, la dimensión del sector de empresas públicas podía muy bien ser mayor que en los países industrializados.

No obstante sus plausibles efectos sobre el crecimiento económico y la industrialización, la estrategia sustitutiva ha tenido que encarar diversos obstáculos. En el terreno de la práctica, se ha visto obligada a conducir a las economías de América Latina por una estrecha ruta de desarrollo siem-

¹ R. Prebisch, “Cinco etapas de mi pensamiento sobre desarrollo”, en *El Trimestre Económico*, vol. L (2), núm. 198, abril-junio de 1983, pp. 1080 y 1081.

² Alberto O. Hirschman, “Auge y declinación de la economía del desarrollo”, en Mark Gersovitz et al., *Teoría y experiencia del desarrollo económico*, México, FCE, 1985, pp. 453, 454, 460 y 461.

³ Francisco de Oliveira, “Celso Furtado y el paradigma del subdesarrollo”, en *El Trimestre Económico*, vol. L (2), núm. 198, abril-junio de 1983, p. 1019.

pre amenazada por la inflación y el desequilibrio externo. Por si fuera poco, este desarrollo “al filo de la navaja” la ha hecho aún más vulnerable al fuego de una crítica teórica siempre presente que, si bien ha tenido su origen en varios frentes, por lo general se identifica con la ortodoxia, ya sea ésta de índole neoclásica o marxista.

En la actualidad, la sustitución de importaciones atraviesa un periodo de extrema adversidad, al tiempo que la emergencia del modelo exportador aún no se consolida como una estrategia viable de desarrollo. Entre tanto, las economías de América Latina se debaten en el estancamiento y la inflación alcanza niveles alarmantes en algunos países de la región.

En el caso de México, la elevación de los coeficientes de importaciones manufactureras a partir de los primeros años de la década de los setenta abrió un apasionado debate en torno a un posible agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Los términos de la polémica, así como las causas que la provocaron y sus consecuencias sobre el ulterior desenvolvimiento de la economía mexicana, se estudian detenidamente en la primera parte de este trabajo.

Con el propósito de rebasar el nivel “macro” y arribar a conclusiones originales, en la segunda parte del trabajo se estudia el proceso de sustitución de importaciones de la economía mexicana a nivel de industrias específicas. Las ramas de actividad económica cuya evolución se examina son la automotriz (una industria madura y en gran parte transnacional), y la de construcción y reparación naval mayor (una industria naciente de tipo paraestatal). Como podrá observarse en esta segunda parte, la estrategia sustitutiva no había llegado a su fase de extinción en tales industrias, sino que fue bloqueada “desde arriba” por la política económica. En el caso de la industria naval —considerada “exótica” por la ortodoxia y que en fechas recientes ha sido seleccionada para su privatización— el resultado fue la cancelación de su desarrollo en la etapa inicial de despegue. La industria automotriz, por su parte, es un excelente ejemplo que permite analizar las implicaciones del modelo exportador, tanto sobre el esquema sustitutivo como sobre el aparato industrial y su mecánica de funcionamiento.

La tercera parte del trabajo es de economía comparada. Se estudian las economías de Ecuador y Cuba. En la primera, una de las más pequeñas y rezagadas de América Latina, la temprana fase de sustitución por la que transita parece permitirle sortear la crisis de la deuda con un costo menor en términos de crecimiento económico. Por su parte, el caso de la economía cubana contrasta notablemente con los de la América Latina continental, tanto por su marcado rasgo primario-exportador como por su carácter

socialista. Es precisamente esta última característica la que aporta la mayor contribución a nuestro trabajo, por cuanto coadyuva a convalidar el modelo general que se presenta en el capítulo de conclusiones.

Antes de poner punto final a estas líneas, deseo manifestar que la presente obra representa un avance de la investigación de tesis doctoral que el autor realiza en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM.

PRIMERA PARTE

ENFOQUE MACROECONÓMICO

CAPÍTULO 1

LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA MEXICANA EN EL SEXENIO 1970-1976 Y LA CRISIS DE DIVISAS

En la primera mitad de la década de los setenta la economía mexicana observó una disminución en su ritmo de expansión. La tasa media anual de crecimiento del producto global, que durante el primero y segundo quinquenios de los sesenta fue de 7 y 6.9 por ciento respectivamente, se redujo a 5.2 por ciento en el lapso que va de 1970 a 1975.

En relación con el quinquenio precedente, en la primera mitad de los setenta todos los componentes de la demanda agregada —excepción hecha del consumo gubernamental— ejercieron una influencia depresora sobre la tasa de incremento anual del ingreso, la cual se contrajo en 1.7 puntos porcentuales (véase el cuadro I.1). De todos ellos, la inversión privada mostró la mayor retracción, pues su ritmo de crecimiento anual medio cayó en 2.3 puntos al disminuir del 7.6 por ciento en 1965-70 al 5.3 por ciento en 1970-75. Por su parte, la tasa de incremento de la inversión pública se redujo en 1.3 puntos porcentuales; las del consumo privado y las exportaciones, en 1.6 y 0.9 puntos; la de las importaciones se elevó en 1.7 puntos. El aumento del ritmo de crecimiento del consumo gubernamental —aunque relativamente alto (2 puntos)— fue a todas luces insuficiente para compensar la pérdida de dinamismo de los otros componentes de la demanda agregada.

La desaceleración de la economía estuvo fuertemente influida por la

CUADRO I.1

DEMANDA AGREGADA
Tasas medias de crecimiento anual en porcentajes

	1960-1965 (1)	1965-1970 (2)	1970-1975 (3)	(3) - (2)
PIB	7.0	6.9	5.2	- 1.7
IB	8.9	9.5	8.0	- 1.5
IBp	10.0	7.6	5.3	- 2.3
IBg	6.6	13.7	12.4	- 1.3
Cg	8.5	10.4	12.4	2.0
Cp	6.6	6.9	5.3	- 1.6
X	6.5	3.8	2.9	- 0.9
M	5.7	7.1	8.8	1.7

IB: Inversión bruta.

IBp: Inversión bruta privada.

IBg: Inversión bruta gubernamental.

Cg: Consumo gubernamental.

Cp: Consumo privado.

X: Exportaciones.

M: Importaciones.

FUENTE: Julio López, *Antecedentes sobre el crecimiento de la economía mexicana*, Cuadernos de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, UNAM, s.f., p. 4.

caída de la tasa de crecimiento anual media del producto manufacturero, la cual disminuyó en 3.1 puntos al pasar del 8.8 por ciento en 1965-70 al 5.7 por ciento en 1970-75 (véase el cuadro I.2).

Las ramas productivas cuyo dinamismo dependía en gran parte del gasto gubernamental observaron también decrecimientos —algunos de ellos sustanciales— en sus ritmos de expansión anual. La tasa de incremento de la petroquímica se contrajo en 11 puntos porcentuales; la de la electricidad en 5.7 puntos; la del petróleo en 1.7, y la correspondiente a la construcción en 1.4. La producción agropecuaria continuó su larga trayectoria de tasas de crecimiento cada vez menores; en 1970-75 su ritmo de expansión anual medio fue de apenas 0.7 por ciento.

Paralelamente al proceso de desaceleración descrito, en los primeros años de la década de los setenta la economía mexicana presencia el surgi-

CUADRO I.2

CRECIMIENTO DEL PIB Y DE LOS SECTORES DE LA ECONOMÍA
 Tasas medias de crecimiento anual en porcentajes

	1960-1965 (1)	1965-1970 (2)	1970-1975 (3)	(3) - (2)
PIB	7.0	6.9	5.2	- 1.7
Agricultura, silvi- cultura, etcétera	6.1	1.2	0.7	- 0.5
Minería	1.0	3.3	3.6	0.3
Petroleo	8.1	8.5	6.8	- 1.7
Petroquímica	65.9	23.0	12.0	- 11.0
Manufacturas	9.2	8.8	5.7	- 3.1
Construcción	6.9	9.7	8.3	- 1.4
Electricidad	13.0	14.2	8.5	- 5.7
Comercio y transporte	5.2	7.8	9.9	2.1
Comercio	7.5	7.0	5.2	- 1.8
Otros servicios	5.3	5.7	4.3	- 1.4

FUENTE: *Ibíd.*, pp. 14 y 15.

miento del proceso inflacionario. Una breve revisión histórica muestra que durante los 15 años posteriores a 1940 los precios observaron un crecimiento anual medio del 10.7 por ciento. Posteriormente —y en parte debido a la política económica del llamado periodo de desarrollo estabilizador—, de 1956 a 1972 el índice inflacionario se redujo al 4.1 por ciento anual. En 1973, sin embargo, se revierte la tendencia, pues en el lapso que va de ese año a 1977 el índice de precios se eleva a una tasa media anual del 24.0 por ciento.¹ Independientemente de las causas que dieron lugar a tal fenómeno, para cualquier observador de los hechos económicos el comportamiento de los precios reflejaba un quiebre histórico de suma trascendencia.

Otro síntoma del deterioro de la economía mexicana, como se mencionó anteriormente, fue la desaceleración del ritmo de crecimiento del sector agropecuario. La caída en la tasa de expansión media anual del pro-

¹ Julio López, *Antecedentes sobre el crecimiento de la economía mexicana*, Cuadernos de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, s.f., p. 98.

ducto agropecuario se contrajo por primera vez en el periodo 1965-70, en que se redujo en 4.9 puntos en relación con el quinquenio precedente, al contraerse del 6.1 al 1.2 por ciento. Posteriormente, en el quinquenio 1970-75 disminuyó nuevamente en 0.5 puntos al caer al 0.7 por ciento, con lo que alcanzó el nivel más bajo del lapso que se extiende de 1960 a 1975.²

La caída del ritmo de expansión del producto agropecuario en 1965-70 y en 1970-75 tuvo efectos adversos sobre el sector externo. En el periodo 1965-70 la tasa anual media de crecimiento del superávit comercial agropecuario —contabilizado en pesos corrientes— fue de -1.22 por ciento, en tanto que en el lapso 1970-75 pasó al -12.72 por ciento.

Como consecuencia de la aceleración del ritmo de decrecimiento del superávit agropecuario, de haber financiado el 49 por ciento del déficit industrial en 1961-65, su aportación se redujo al 29 por ciento en 1971-72, 19 en 1973, 3 en 1974 y 2 por ciento en 1975.³

Otro cambio de suma importancia en la historia económica reciente, operado en la primera mitad de los setenta, fue la reversión de la trayectoria descendente descrita por la proporción del déficit externo de la industria manufacturera con respecto al PIB del mismo sector. Tal relación se redujo del 12 por ciento en el primer quinquenio de los sesenta al 11 por ciento en el segundo. En los años de 1971-72 alcanzó su nivel más bajo de 10 por ciento. A partir de ahí, sin embargo, se eleva al 11 por ciento en 1973-74 y al 13 por ciento en 1975.⁴

El comportamiento de la proporción del déficit manufacturero con respecto al PIB sectorial muestra una estrecha asociación con la trayectoria seguida por su coeficiente de importaciones. La relación de importaciones manufactureras a oferta total de las mismas cae a una tasa media anual del 3.38 por ciento en el periodo que va de 1961 a 1972, en tanto que se incrementa a un ritmo del 9.45 por ciento en el lapso 1973-75.⁵

La caída del déficit manufacturero como una proporción de su producto en la década de los setenta no significó la disminución de aquél en términos absolutos. Por el contrario, los requerimientos de divisas de este sector —como lo muestra el cuadro I.3— se expandieron de 617 a 1 435

² Gonzalo Rodríguez y Gisela Espinoza, "Tendencias de la producción agropecuaria en las dos últimas décadas", *Economía Mexicana*, núm. 2, 1980, p. 66.

³ "La economía mexicana: evolución reciente y perspectivas", *Economía Mexicana*, núm. 1, 1979, pp. 7 y 9.

⁴ *Ibid.*

⁵ Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, "Origen de la crisis industrial: el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones", en Rolando Cordera (comp.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, México, FCE, 1981, p. 477.

millones de dólares de 1962 a 1970, lo que implica una tasa de incremento media anual del 11.13 por ciento (véase el cuadro I.4). Es por tal motivo que la elevación del déficit manufacturero con respecto a su producto en el primer quinquenio de los setenta se asocia con una aceleración de 4.29 puntos en el ritmo medio anual de crecimiento de las necesidades de divisas de la industria, que en 1970-76 aumentó al 15.42 por ciento anual, alcanzando los 3 393 millones de dólares para este último año.

No obstante la aceleración de la tasa de crecimiento del déficit manufacturero registrada en el primer quinquenio de los setenta, su participación en el total de requerimientos de divisas de la economía muestra una tendencia permanente a la baja al pasar del 58.9 por ciento en 1962 al 56.1 en 1970 y al 51.8 por ciento en 1976.

En realidad, la agudización del desequilibrio externo en la primera mitad de los setenta —aunque en parte se originó en el sector industrial— está también asociada con el aumento de los pagos por el servicio de la deuda, así como por la caída de los superávits agropecuario y del sector servicios.

Como se aprecia en el cuadro I.4, el servicio de la deuda observa un crecimiento medio anual del 12.04 por ciento en el periodo que va de 1962 a 1970. Pero en el lapso posterior —1970 a 1976— su ritmo de expansión se eleva considerablemente (en 9.14 puntos) al alcanzar el 21.18 por ciento. Como consecuencia de lo anterior, la absorción de divisas por este concepto, medida como una proporción del total requerido, después de mostrar un relativo estancamiento durante 1962 y 1970, alrededor del 29-30 por ciento, se incrementa notablemente en el año de 1976 al 37 por ciento (véase el cuadro I.3).

Por lo que concierne a las fuentes de divisas, conviene observar que el financiamiento del sector agropecuario con respecto al total generado por las diversas fuentes de divisas se redujo del 35.6 por ciento en 1962 al 15.2 en 1970 y al 10.4 por ciento en 1976.

Por su parte, la balanza de servicios mostró también una cada vez menor capacidad de generar excedentes, pues su aportación neta de divisas con relación al total se contrajo persistentemente en el periodo 1962-76. En el lapso que va del primer año a 1970, su contribución se redujo en 1.9 puntos al caer del 28.7 al 26.8 por ciento. En el segundo lapso —1970-1976— la contracción fue de 1.7 puntos; pues para este último año su aportación fue del 25.1 por ciento.

Con base en los cuadros I.3 y I.4 podemos ahora intentar resumir la manera en que los diferentes factores incidieron sobre el desequilibrio externo. Comenzaremos con el periodo 1962-70. (Dada la

CUADRO I.3

REQUERIMIENTOS Y FUENTES DE DIVISAS
(porcentajes y millones de dólares)

	1962		1970		1976	
REQUERIMIENTOS DE DIVISAS	100.0	1 047	100.0	2 558	100.0	6 550
1. Balanza industrial	58.9	617	56.1	1 435	51.8	3 393
2. Pagos originados por la inversión extranjera directa	11.7	122	14.0	358	11.2	734
3. Servicio de la deuda	29.4	308	29.9	765	37.0	2 423
4. (1 + 3)	88.3	925	86.0	2 200	88.8	5 816
FUENTES DE DIVISAS	100.0	1 047	100.0	2 558	100.0	6 550
1. Balanzas superavitarias	64.3	673	42.0	1 074	35.5	2 325
a. Agropecuaria	5.6	373	15.2	389	10.4	681
b. Servicios	28.7	300	26.8	685	25.1	1 644
2. Financiamiento externo	36.7	374	58.0	1 484	64.5	4 225
a. Inversión extranjera directa	8.6	90	7.8	200	4.6	301
b. Otras	27.1	284	50.2	1 284	59.9	3 924

FUENTES: *Ibid.*, p. 93; y José Blanco, "El desarrollo de la crisis en México: 1970-1976", en Rolando Cordera (comp.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, México, FCE, 1981, p. 314.

escasa importancia de la inversión extranjera directa, haremos caso omiso de su comportamiento). En primer lugar, se observa que el ritmo de crecimiento medio anual de los requerimientos de divisas por parte del sector industrial y el servicio de la deuda —que sumados representa-

CUADRO 1.4

REQUERIMIENTOS Y FUENTES DE DIVISAS
Tasas de crecimiento medio anual en porcentajes

	1962-1970	1970-1976	Incremento
REQUERIMIENTOS DE DIVISAS	11.81	16.97	5.16
1. Balanza industrial	11.13	15.42	4.29
2. Pagos originados por la inversión extranjera directa	14.40	12.71	- 1.69
3. Servicio de la deuda	12.04	21.18	9.14
4. (1 + 3)	11.44	17.59	6.15
FUENTES DE DIVISAS	11.81	16.97	5.16
1. Balanzas superavitarias	6.02	13.74	7.72
a. Agropecuaria	0.53	9.78	9.25
b. Servicios	10.87	15.71	4.84
2. Financiamiento externo	18.89	19.05	0.25
a. Inversión extranjera directa	10.50	7.05	- 3.45
b. Otras	20.76	20.46	- 0.30

NOTA: Las tasas de crecimiento promedio anuales se calcularon mediante la fórmula:

$$r = \sqrt[n]{a_r / a_i} - 1$$

donde r es la tasa media de crecimiento anual, n el número de años, a_r y a_i las cantidades correspondientes al año final e inicial, respectivamente.

FUENTES: ídem al cuadro 1.3.

ban el 88.3 por ciento del total de las necesidades de divisas en 1962— fue del 11.44 por ciento. Tal tasa de crecimiento supera en 5.42 puntos el

ritmo de expansión anual del superávit conjunto del sector agropecuario y de servicios, que fue del 6.02 por ciento y que en 1962 representaba el 64.3 por ciento del total de las divisas generadas. El mayor ritmo de crecimiento de las necesidades de divisas, así como su mayor peso dentro del total en relación con la tasa y ponderación de las fuentes examinadas, se tradujo en un aumento más que proporcional del financiamiento externo, que se elevó a un ritmo del 20.76 por ciento anual.

En el segundo periodo, 1970-76, el ritmo de crecimiento anual de las necesidades de divisas por la industria y el servicio de la deuda fue de 17.59 por ciento, y su participación en el total de requerimientos en el primer año fue del 86.0 por ciento. En contraste con ello, el ritmo de crecimiento del superávit agropecuario y del sector servicios fue de 13.74 por ciento, 3.85 puntos por abajo del correspondiente a las necesidades; además, su proporción con respecto al total de divisas generadas en 1970 era del 42 por ciento, es decir, 44 puntos menos que la de los requerimientos. En consecuencia, también en este lapso el financiamiento externo se elevó a un ritmo más que proporcional (20.46 por ciento).

Es posible obtener importantes conclusiones si se comparan los dos periodos examinados. Del primero al segundo lapso, el ritmo anual de absorción de divisas por parte de la industria y el servicio de la deuda observó una aceleración de 6.15 puntos al elevarse del 11.44 al 17.59 por ciento. Por su parte, la aceleración de las balanzas con superávit fue de 7.72 puntos, pues su tasa de crecimiento media anual pasó del 6.02 al 13.74 por ciento. Es decir, la aceleración de las fuentes superó en 1.67 puntos a la de las necesidades. Sin embargo, dada la mayor proporción de estas últimas dentro del total, el ritmo de expansión anual del financiamiento externo registra una muy débil desaceleración de 0.30 puntos al caer del 20.76 al 20.46 por ciento. Esta leve desaceleración del ritmo de crecimiento del financiamiento externo en 1970-76 —dado el deterioro acumulado en 1962-70— fue incapaz de evitar el incremento de la participación de dicho financiamiento dentro del total de las fuentes de divisas, que del 50.2 en 1970 pasó al 59.9 por ciento en 1976.

En septiembre de este último año —como es bien sabido— el peso, después de más de 20 años de estabilidad cambiaria, fue objeto de una primera devaluación. Asimismo, el gobierno mexicano se vio obligado a aceptar las reglas del juego impuestas por el FMI. El periodo de desarrollo estabilizador parecía haber llegado a su fin.

CAPÍTULO 2

CONCEPCIONES SOBRE LA CRISIS DE LOS SETENTA

La pérdida de dinamismo de la economía mexicana en la primera mitad de la década de los setenta inició un interesante debate en relación con el patrón de desarrollo prevaleciente, y muy especialmente con respecto al modelo de industrialización vía sustitución de importaciones. Por lo que concierne a este último, la diversidad de opiniones condujo a una discusión que —en sus versiones extremas— asumió un cariz polarizado. En tanto que para algunos autores el desarrollo industrial basado en la sustitución de importaciones había llegado —mediante de un proceso endógeno inexorable— a sus límites,¹ para otros su avance hacia etapas superiores enfrentaba obstáculos debido a la incidencia de factores exógenos no necesariamente insoslayables, por lo que de tal situación no podía inferirse la supuesta extenuación del modelo.²

Entre las dos concepciones antípodas emergió una tercera, según la cual el crecimiento económico vía sustitución de importaciones había sido bloqueado por su tendencia inherente al desequilibrio externo.³

¹ Julio Boltvinik y Enrique Hernández, "Origen de la crisis industrial: el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones", en R. Cordera (comp.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, México, FCE, 1981, pp. 456-533.

² Vladimiro Brailovsky, *Industrialization and oil in Mexico: a long-term perspective*, México, Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial, 1980.

³ René Villarreal, *El desequilibrio externo en la industrialización de México*, México, FCE, 1981.

A continuación se examinan detalladamente estas diferentes concepciones.⁴

I. LA TESIS DEL AGOTAMIENTO

La tesis a favor del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones de la economía mexicana retomó los argumentos centrales con los que en 1963 María Concepción Tavares diagnosticó la extinción del mismo para el caso brasileño.⁵

En aquel trabajo, la autora afirmaba que a principios de la década de los sesenta el coeficiente agregado de importaciones de la economía brasileña era “ya uno de los más bajos del mundo occidental”. Sostenía que el único sector con coeficientes de importación elevados era el productor de bienes de capital, pero que en este caso la sustitución enfrentaba obstáculos asociados a la creciente complejidad tecnológica, al reducido tamaño del mercado y al insuficiente desarrollo del sistema financiero.

De acuerdo con la autora, a partir de 1958 podía darse por terminado el proceso de sustitución de importaciones en las industrias tradicionales. Fundaba su opinión en el hecho de que si bien muchas de ellas habían observado una disminución en su coeficiente de importaciones en el periodo 1949-58, durante el lapso 1958-61 tal indicador, además de haber alcanzado niveles notoriamente bajos, se mantuvo prácticamente estacionario. Así, por ejemplo, en la industria textil fue del 0.6 por ciento tanto en 1958 como en 1961; en la industria de bebidas también permaneció invariable en 2.6 por ciento; en la rama productora de alimentos apenas se redujo del 2.5 en el primer año al 2.2 por ciento en el último.

De conformidad con los datos de la muestra examinada, después de 1961 sólo algunas industrias, dentro de las que destacaban aquellas productoras de equipo de capital, como la mecánica y la de equipo de transporte, eran susceptibles, dado su relativamente elevado coeficiente de importaciones, de proseguir el proceso sustitutivo. No obstante, para María Concepción Tavares no se trataba “de saber si era posible sustituir tal

⁴ El análisis se centrará básicamente en los trabajos citados en las tres notas a pie de página anteriores. Puesto que se considera innecesaria una reiteración, a continuación sólo se hacen referencias explícitas cuando se trata de textos diferentes.

⁵ María Concepción Tavares, “Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en Brasil”, en M.C. Tavares, *De la sustitución de importaciones al capitalismo financiero*, México, FCE, 1979, pp. 25-111.

o cual artículo o producto, sino de esclarecer cuáles serían los resultados económicos de tales sustituciones y cuál el impulso que llevaría a realizarlas”.

Por lo que se refiere a la profundización del proceso sustitutivo en el sector productor de bienes de capital, la autora consideraba que daría lugar a rendimientos decrecientes, pues involucraba una sustancial elevación de la relación capital-producto. Pero el problema parecía más difícil si se reflexionaba en el motor que conduciría a proseguir la sustitución en tal sector, puesto que la pérdida de dinamismo del sector consumo repercutiría en el lento crecimiento de la inversión, por lo que “los sucesivos impulsos se encuentran prácticamente agotados”. Para la autora, la prueba empírica de tal agotamiento podía encontrarse en la disminución del ritmo de crecimiento de la economía brasileña a partir de 1961.

Como se indicó anteriormente, la argumentación esgrimida por algunos teóricos del agotamiento del proceso de sustitución de importaciones de la economía mexicana, entre los que destacan Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, no difiere sustancialmente de la que se empleó para el caso brasileño. Estos autores conciben al sector industrial —el que a su vez es impulsado por la sustitución de importaciones— como el motor del crecimiento global, por lo que el debilitamiento de esta última provocó la contracción del ritmo de expansión de la economía en su conjunto. Según ellos, “la crisis de la década de los setenta puede ser entendida como una crisis estructural que refleja [...] el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y la ausencia de un factor dinámico de reemplazo”.

El proceso sustitutivo posee una tendencia inherente a la extenuación. Tal carácter autolimitativo se desprende de la trayectoria asintótica que en el largo plazo describe el coeficiente de importaciones de la economía mexicana, cuyo valor absoluto de su derivada (negativa) decrece en relación con el tiempo. A pesar de que la comprobación *factual* del comportamiento del coeficiente de importaciones la restringen a la industria de bienes de consumo no duraderos —“que es la única que ha evolucionado para todo el proceso de sustitución y por lo tanto la única para la cual se aplica la hipótesis”—, los autores infieren que la curva obtenida a partir de la misma *refleja la tendencia* del coeficiente global. Dicha curva resultó ser del tipo

$$m_t = A e^{rt}$$

en la que m_t es el coeficiente de importaciones en el año t , A es la asíntota y

r/t la tasa de disminución de m_t . La ecuación ajustada —con un nivel de confianza del 99 por ciento— fue la siguiente:

$$m_t = 0.0532 e^{2.0136t}$$

El coeficiente de correlación fue de 0.76.

El examen cuantitativo los conduce a concluir que desde 1950 la industria de bienes de consumo no duraderos dejó de sustituir importaciones, pues el coeficiente respectivo ha permanecido relativamente estable desde entonces (los cálculos, en todos los casos, poseen cobertura empírica para el periodo 1929-77). Por lo que respecta al sector productor de insumos intermedios, inicia el proceso de sustitución en 1939 y lo da por terminado para 1967. Finalmente, la sustitución de importaciones de bienes durables de consumo y de capital entra en una fase de estancamiento a partir de 1971.

En este último caso —y muy particularmente en lo que atañe a los bienes de capital—, sin embargo, tal estancamiento no significa que la sustitución haya llegado a sus límites, sino que es el resultado de ciertos obstáculos —tecnológicos, de mercado y financieros— cuya remoción posibilitaría la continuación del proceso. Pero, de cualquier forma,

partiendo de que sólo la sustitución de importaciones de bienes de capital podría en el futuro próximo avanzar a un ritmo acelerado, y dado el tamaño reducido de dicha industria en relación con el conjunto de la actividad manufacturera y del PIB (17 por ciento del producto manufacturero en 1977 y 1.6 del PIB), es posible sostener que aun cuando se obtuvieran muy altas tasas de crecimiento en dichas ramas no se lograría aumentar sustancialmente la tasa de crecimiento promedio de la industria manufacturera y mucho menos la de la economía en su conjunto. Por consiguiente, al tratarse de un subsector que no reúne todavía la magnitud crítica necesaria, se concluye que la sustitución de importaciones no puede seguir siendo la fuente dinámica del crecimiento económico nacional...

II. EL ENFOQUE DEL DETERIORO EXÓGENO DE LA BALANZA DE PAGOS

En una línea de pensamiento diametralmente opuesta a la que hemos bosquejado, otros autores —identificados con la escuela de Cambridge— consideran que la crisis de la economía mexicana de los setenta tuvo su origen en un problema de balanza de pagos que dio por resultado una retracción

de la demanda interna, la cual constituye el *factor dinámico* del crecimiento, y no es atribuible a un supuesto agotamiento del modelo sustitutivo. Señalan que el deterioro de la balanza de pagos provino de tres fuentes relativamente exógenas a la industria: i) el estancamiento del sector agrario; ii) el empeoramiento de la balanza de servicios; iii) el creciente peso de los pagos a factores del exterior. “Así, antes de que el proceso de sustitución de importaciones pudiera proceder a etapas más avanzadas, y reducir todavía más el déficit comercial manufacturero, la concurrencia en el tiempo de todos estos factores tuvo como efecto limitar las posibilidades de crecimiento al ampliar la magnitud de la restricción externa.”⁶

De acuerdo con este enfoque, la industria manufacturera, impulsada a su vez por la demanda interna, desempeñó un papel líder —a la manera sugerida por N. Kaldor en 1956—⁷ sobre el crecimiento de la economía mexicana en su conjunto. Tal papel se hace evidente al calcular los coeficientes de correlación sectoriales con respecto al PIB total en el periodo 1960-78. Con base en una ecuación de regresión del tipo

$$q_i = A_c + B\bar{q} + C(q - \bar{q})$$

en la que q_i denota la tasa de crecimiento del PIB sectorial, las mayúsculas representan parámetros; c es una constante y las variables q y \bar{q} expresan las tasas de crecimiento del PIB total de corto y largo plazos respectivamente; se concluye que el índice de correlación de 0.81 entre las tasas de crecimiento del PIB total y del PIB manufacturero es el más alto de todos (excepción hecha del comercio, cuya dinámica sin embargo es también función del producto manufacturero).

Más allá de una relación estadística trivial, se arguye que el alto grado de asociación expresado por el coeficiente de correlación se explica por las “economías dinámicas de escala”, propias de la industria manufacturera en donde —de acuerdo con la Ley Verdoorn— el crecimiento del producto se traduce en incrementos de productividad. A su vez, el crecimiento del producto y de la productividad manufacturera se difunde en el sector industrial

⁶ V. Brailovsky, *Opciones estratégicas para la industria mexicana durante los ochentas* [sic], mayo de 1982, mimeo., p. 8.

⁷ Nicholas Kaldor, *Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom*, Cambridge University Press, 1966; F. Cripps and R.J. Tarling, *Growth in advanced capitalist economies*, Cambridge University Press, 1973; John Cornwall, *Modern capitalism. Its growth and transformalism*, cap. 7; Julio López, *Macroeconomía dinámica: una visión desde Latinoamérica*, mimeo., cap. 9.

y en la economía en su conjunto, ejerciendo un efecto de arrastre sobre esta última. El sector manufacturero “no sólo suministra los bienes necesarios para el incremento de la productividad y del ingreso en el mismo sector y en otros, sino también —por medio de la demanda generada en su interior— acelera su propio crecimiento y el de las ramas de servicios”. Asimismo, la absorción de empleo por parte del sector manufacturero presiona al alza la productividad en los demás sectores mediante la reducción de sus respectivas ofertas de fuerza de trabajo. Por lo que respecta a los efectos del crecimiento industrial de larga duración sobre el sector externo —si se consideran los años de máxima actividad cíclica (1960, 1968 y 1973) a fin de eliminar las fluctuaciones de mediano plazo— se destaca que el coeficiente de equilibrio del comercio exterior = $(X - M) / (X + M)$ mostró una evolución favorable. En el primer año fue de -0.759; en el segundo se redujo a -0.647, y en el último a -0.524. Tal proceso sólo se revirtió en el periodo 1973-79, pues en este último año el coeficiente se elevó a -0.537.

Durante los lapsos 1960-68, 1968-73 y 1973-79 se observa que existe una relación inversa entre la elasticidad de las importaciones manufactureras e_m y la tasa de crecimiento de su producto \dot{Y}_m , en que

$$e_m = \frac{\dot{M}_m}{\dot{Y}_m}$$

y el numerador de la ecuación representa la tasa de crecimiento de las importaciones industriales. En el periodo de más rápida expansión del producto, que fue el de 1960-68 en que $\dot{Y}_m = 10.1$ por ciento, la elasticidad de las importaciones fue de sólo 0.26. En contraste con ello, el de más lento crecimiento del producto, 1973-79 con $\dot{Y}_m = 5.9$ por ciento, está asociado con la más elevada elasticidad (1.59). De acuerdo con la información *factual*, “las mayores reducciones en el coeficiente de importaciones [\dot{M}/\dot{Y}] se registran en las ramas más dinámicas —particularmente en las industrias de bienes de capital— durante los periodos de más rápido crecimiento”.

Existe una asociación positiva entre el ritmo de crecimiento del producto del sector manufacturero y la tasa de incremento de sus exportaciones. Las ramas de mayor dinamismo en cuanto a producción son también las que han observado las tasas más elevadas de crecimiento de sus exportaciones.⁸

⁸ Cfr. Jaime Ros y Alejandro Vázquez, “Industrialización y comercio exterior”, *Economía Mexicana*, núm. 2, 1980, pp. 27-56.

Lo anterior parecería sugerir la existencia de un patrón de “causación acumulativa”. Ritmos elevados de crecimiento de la demanda interna conducirían a reducciones en el coeficiente de importaciones y a incrementos en el coeficiente de exportaciones. A su vez, ambos efectos tenderían a amortiguar la restricción al crecimiento proveniente de la balanza de pagos, permitiendo ulteriores expansiones de la tasa de crecimiento del ingreso.

Como se mencionó anteriormente, la interrupción de este encadenamiento favorable a mediados de la década de los setenta tuvo su origen en factores relativamente exógenos al modelo de industrialización sustitutiva.

III. LA INTERPRETACIÓN DEL DESEQUILIBRIO EXTERNO

Entre las anteriores concepciones existe una tercera que puede considerarse en cierto sentido intermedia. Esta visión coincide parcialmente con las dos que hemos reseñado antes. De la tesis del agotamiento retoma la afirmación de que la industrialización mediante sustitución de importaciones de la economía mexicana llegó a su límite, razón por la cual se debería adoptar una nueva estrategia de crecimiento. Tal límite, sin embargo, no se atribuye a la trayectoria seguida por el coeficiente de importaciones ni a sus efectos depresores sobre el dinamismo de la economía en su conjunto, sino —y aquí coincide con la segunda concepción esbozada— al desequilibrio externo. Pero al contrario de lo que indica esta segunda visión, el desequilibrio externo es concebido como un proceso *inherente* al propio modelo sustitutivo.

De acuerdo con este último punto de vista, el motor de crecimiento de la economía en su conjunto lo constituyó el sector industrial, el que a su vez fue impulsado por la demanda adicional proporcionada por el proceso de sustitución de importaciones. Considérese la siguiente función:

$$Q_i = a_i^1 (\Delta D) + a_i^1 (\Delta E) + (a_i^2 - a_i^1) S_i^2$$

donde: Q: Producto interno bruto

D: Demanda interna

E: Exportaciones

$a_i^1 = Q^1/S^1$: Razón de producción interna a oferta total en el periodo 1.

$a_i^2 = Q^2/S^2$: Razón de producción interna a oferta total en el periodo 2.

i: Una industria cualquiera.

Δ : Incrementos.

La ecuación anterior presenta por separado los factores del crecimiento. El primer término del lado derecho muestra la proporción del crecimiento atribuible al aumento de la demanda interna; el segundo, la parte correspondiente al mercado externo; el tercer término mide el incremento que tiene su origen en la sustitución de importaciones. Debe notarse que

$$(a^2 - a^1) S^2 = [(1 - m^2) - (1 - m^1)] S^2$$

en la que m^1 y m^2 representan los coeficientes de importaciones a oferta total en sus periodos 1 y 2 respectivamente. De tal suerte, la anterior expresión se transforma en esta otra

$$(a^2 - a^1) S^2 = (m^1 - m^2) S^2$$

Una diferencia mayor que cero entre m^1 y m^2 evidenciará que el proceso de sustitución de importaciones está en marcha, por lo que su contribución al crecimiento del producto será positiva.

El proceso sustitutivo se divide en dos subperiodos. En el primero, que va de 1939 a 1958, el motor del crecimiento estuvo dado por la sustitución de bienes de consumo; en el segundo, que abarcó de 1959 a 1970, la fuente del crecimiento la constituyó la sustitución de bienes intermedios y de capital. En ambos subperiodos la sustitución de importaciones muestra poseer un alto grado de efectividad como factor propulsor del producto global.

En México, el proceso sustitutivo dio lugar a un creciente endeudamiento externo o brecha de divisas. Los hechos "indican sin necesidad de proyecciones econométricas de balanza de pagos que el desequilibrio externo es y será una de las restricciones más severas al crecimiento de la economía mexicana en la década de los años setenta..." En el primer subperiodo el desequilibrio externo tuvo un carácter estructural, tanto por el lado de las exportaciones como por el lado de las importaciones. Desde el punto de vista de las exportaciones, se arguye que éstas —"debido a que estaban básicamente integradas por unos cuantos productos primarios"— eran una función de la demanda internacional y mostraban un bajo nivel de respuesta a las variaciones del tipo de cambio. Por lo que concierne a las importaciones, se observa que en este lapso la elasticidad-ingreso de los artículos procedentes del extranjero era de 1.50, en tanto que

su elasticidad-precios era de -0.089 . En consecuencia, el desequilibrio externo no podía ser corregido con una política de devaluación del tipo de cambio.

Por el contrario, dado el carácter semiestructural que asumió el desequilibrio externo durante el segundo subperiodo, la devaluación del tipo de cambio sí hubiera sido capaz de atenuarlo. En relación con las exportaciones se observa que, en virtud de la mayor diversificación de productos vendidos al exterior, las variaciones del tipo de cambio habrán incidido sensiblemente sobre la balanza comercial. Por su parte, la función de importaciones mostró ser diferente a la del primer subperiodo, con una elasticidad-ingreso de 0.81 y una elasticidad-precios de 1.53 . A pesar de que en relación con el lapso anterior la primera baja y la segunda se eleva, la elasticidad-ingreso tenía aún “un valor significativo y nada despreciable”, por lo que a juicio de esta corriente de opinión el desequilibrio externo debe calificarse precisamente de semiestructural.

En este segundo subperiodo la política de tipo de cambio fijo, en condiciones de una inflación interna mayor que la internacional, provocó una sobrevaluación de costos y precios con efectos adversos sobre la balanza de pagos.

Dentro del anterior contexto, en la primera mitad de la década de los setenta el desequilibrio externo “se acentuó drásticamente al crecer a una tasa promedio anual de 27 por ciento y pasar de $1\ 115$ millones de dólares en 1970 a $3\ 643$ en 1975 ”.

De acuerdo con la corriente de opinión que se analiza, la permanencia del modelo de sustitución de importaciones había frenado las exportaciones y estimulado las importaciones, y para los años setenta el desequilibrio externo era de tal magnitud que la continuidad de este patrón de crecimiento había dejado de ser viable.

CAPÍTULO 3

EL AUGE PETROLERO, LA RECAÍDA DE LOS OCHENTA Y EL SEXENIO 1983-1988

La polarización de diagnósticos con respecto al modelo de sustitución de importaciones a que dio lugar la crisis de los setenta, además del valor teórico que le es propio, adquiere mayor relevancia si se consideran sus implicaciones en la estrategia ulterior de desarrollo. En términos esquemáticos, tal antagonismo tomó cuerpo en dos visiones prospectivas mutuamente excluyentes, y en una tercera que puede calificarse de ecléctica.

Para los hacedores de la política económica durante la presidencia de José López Portillo, los problemas observados durante el sexenio inmediato anterior no debían atribuirse a un supuesto fracaso del modelo sustitutivo:¹ en consecuencia, la estrategia de crecimiento debía continuar orientándose hacia el mercado interno. En contraste con esta posición, de acuerdo con los partidarios más radicales del agotamiento, “dada la *incompatibilidad* de estas dos políticas, aumento de exportaciones y sustitución de importaciones, se reconoce aún más la necesidad de formular una política de ‘sustitución de exportaciones’ que rebase el cuadro de una política de promoción a base de incentivos y ayudas fiscales, financieras e institucionales”.² Finalmente, una tercera estrategia de crecimiento proponía combinar la promoción *selectiva* de exportaciones con la sustitución *eficiente* de importacio-

¹ Brailovsky, *Opciones estratégicas...*, p. 8.

² F. Clavijo *et al.*, “¿A qué modelo de industrialización corresponden las exportaciones mexicanas?”, IMCE-ADACI, *El comercio exterior de México*, México, Siglo XXI, 1982, t. I, p. 53.

nes. No se trataba ya de sustituir importaciones “a como dé lugar”, pero tampoco de sacrificar la sustitución en aras de un incierto incremento de las exportaciones.

En este capítulo se estudia la influencia que sobre la evolución de la economía mexicana tuvieron las estrategias mencionadas durante el lapso que va de fines de 1976 a 1988. El examen se realiza en tres partes. La primera toca (tangencialmente) los años 1976-77, en que la economía fue sometida a un tratamiento de *shock* y hace una somera presentación tanto de las motivaciones de la estrategia petrolera como de sus resultados. La segunda parte se refiere al periodo del *boom* petrolero (1978-81); en este punto el trabajo presenta las evaluaciones que sobre la política económica han sido efectuadas bajo los enfoques tanto de la escuela de Cambridge como de la corriente neoliberal. Finalmente, la tercera parte intenta examinar muy brevemente la evolución de la economía durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid.

I. EL GIRO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN 1976-1977, EL INTENTO DE RESTABLECER LA ESTRATEGIA SUSTITUTIVA CON BASE EN LA EXPORTACIÓN DE HIDROCARBUROS Y LA RECAÍDA DE LOS OCHENTA

Como se indicó anteriormente, la crisis de divisas de 1976 condujo a la aceptación por parte del gobierno de México del Programa de Estabilización del FMI, hecho que rompía con una larga tradición de política económica asociada al llamado periodo de desarrollo estabilizador.³ En adelante habría de intentarse una reducción del déficit fiscal, la economía debía guiarse cada vez más por las señales del mercado y encaminarse hacia una estrategia de crecimiento basada en las exportaciones.⁴ En congruencia con ello, el déficit público, que había alcanzado su proporción máxima con respecto al PIB en 1975, con 6.8 por ciento, se redujo al 2.6 en 1977.⁵ Por tal motivo —y debido también a una fuerte caída de la inversión privada, cuya tasa de crecimiento pasó del 5.7 en 1976 a -6.7 por ciento en 1977— el ritmo de expansión del PIB global se contrajo del 4.2 en 1976 al 3.4 por ciento en

³ Cfr. Pablo Ruiz, “Desequilibrio y política económica en los setentas” [sic], en R. Cordera (comp.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, México, FCE, 1981, pp. 564 y ss.

⁴ Cfr. B. Balassa, *The newly industrializing countries in the world economy*, Pergamon Press, 1981, pp. 1-28.

⁵ Eduardo González y Julio López, *México: la economía y la política en la crisis de los setentas* [sic], Cuadernos de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, UNAM, s.f., p. 37.

1977. En el ámbito de la política comercial, la devaluación de agosto-septiembre de 1976 tendía a corregir la sobrevaluación del peso, que para entonces ya era de más del 40 por ciento. Por su parte, el proceso de disminución del número de categorías arancelarias sujetas a control —iniciado en el mes de diciembre de ese mismo año y que revertía la tendencia al aumento vigente por lo menos desde 1956— se orientaba a reducir el sesgo antiexportador de la política proteccionista y a elevar la eficiencia de la industria mexicana al exponerla a la competencia externa.⁶

La nueva orientación de la política económica tuvo, sin embargo, alcances muy limitados en el tiempo. La explotación y exportación de hidrocarburos abrió la posibilidad de rediseñar el estilo histórico de desarrollo —la sustitución de importaciones— en el marco de un proceso de crecimiento acelerado.

Poseedores de una confianza extrema, los diseñadores de la política económica pudieron dentro de ese nuevo escenario negar la pertinencia de las medidas de estabilización de 1976-77. En el *Plan Nacional de Desarrollo Industrial*⁷ se afirmaba:

A menudo se propone como política para salir de la crisis disminuir el gasto público [...] Sin embargo, esta política ataca tan sólo los síntomas y no las causas. Las medidas propuestas actúan conteniendo las importaciones y, por este camino, restauran transitoriamente el equilibrio externo; pueden incluso abatir la inflación a la larga. Pero ello se logra reduciendo todavía más el crecimiento de la producción y del empleo. Se trata de una política que, en el mejor de los casos, requiere operar durante periodos prolongados. Esto difícilmente llega a ocurrir debido a que conduce a presiones sociales cuyo origen se encuentra en el sacrificio impuesto a los trabajadores y a otros grupos de la población.

De acuerdo con el Plan, el crecimiento de la economía mexicana había fluctuado entre dos límites: uno determinado por la tendencia estructural al desequilibrio externo y la capacidad de endeudamiento, y otro por las presiones de fenómenos internos, dentro de los cuales desempeñaba un papel preponderante el desempleo. En las condiciones prevalecientes en el sexenio de López Portillo, sin embargo, el excedente petrolero de exportaciones permitiría superar el límite impuesto por la capacidad para importar y de esta manera acelerar el ritmo de crecimiento del producto. Tal aceleración, además, posibilitaba la superación de un círculo vicioso histórico, pues las

⁶ B. Balassa, "La política de comercio exterior de México", *Comercio Exterior*, vol. 33, núm. 3, marzo de 1983, p. 214.

⁷ Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, México, 1979, pp. 21 y 22.

bajas tasas de crecimiento del producto y del empleo habían sido insuficientes para crear un mercado interno capaz de hacer de la industria un sector competitivo en el contexto internacional. Asimismo, la ampliación del mercado interno —con sus subsecuentes economías de escala en el ámbito productivo— permitiría profundizar el proceso de sustitución de importaciones de bienes de capital. De esta forma, la elevación sustancial del ritmo de expansión de la demanda interna daría lugar a un proceso acumulativo de aumento en el ritmo de crecimiento de las exportaciones y a un grado de integración industrial cada vez mayor.⁸ En congruencia con esa visión, el Plan Industrial sostenía:⁹

Los países que han superado la crisis han tenido a su favor, no la política de estabilización señalada, sino un aumento de recursos financieros exógeno al sistema, es decir, de recursos no generados por su propio aparato económico. En aquellos que no han contado con esto, la crisis se ha tornado crónica y no parece haber soluciones a la vista.

La ejecución de la estrategia debería hacer posible que en el mediano plazo la economía fuera capaz de prescindir del excedente petrolero exógeno y autosustentar su propio crecimiento. Sin embargo, una precaución por lo menos debería tenerse: que las importaciones no se elevasen desmesuradamente, por lo que “en la trayectoria del Plan se supone que no habrá liberalización [...] de la protección industrial”.

No obstante que la estrategia de crecimiento arriba descrita parecía acertada, su aplicación durante 1978-81 desembocó en una situación análoga —crisis de divisas— a la de fines del sexenio anterior. En febrero de 1982 se produjo una devaluación del peso de 25 a 45-46 por dólar. En noviembre del mismo año el gobierno mexicano suscribió una nueva carta de intención con el FMI. En ella se comprometió a reducir el déficit presupuestal al 8.5 por ciento del PIB en 1983, al 5.5 en 1984 y a 3.5 en 1985; así como a evitar la sobrevaluación del peso mediante una política cambiaria flexible, y también a disminuir los subsidios a la producción de bienes básicos y a los servicios públicos.¹⁰

⁸ V. Brailovsky, “Uso de un modelo multisectorial dinámico de la economía para la programación industrial”, en N. Lustig (comp.), *Panorama y perspectivas de la economía mexicana*, México, El Colegio de México, 1980, pp. 285-326.

⁹ *Loc. cit.*, p. 20.

¹⁰ V. Brailovsky, *La política económica entre 1976 y 1982; y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial*, economía aplicada (consultoría privada), agosto de 1983, pp. 51 y 52.

II. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA ASOCIADA AL *BOOM* PETROLERO

A. La crisis de los ochenta como consecuencia de errores en la aplicación de la política económica

Para los encargados del diseño de la política económica en el sexenio de López Portillo, la crisis de divisas de principios de la década de los ochenta estuvo básicamente determinada por una elevación desmesurada (superior a la planeada) de las importaciones, así como por factores financieros tales como la fuga de capitales y el aumento de las tasas de interés de los créditos externos.

Por lo que se refiere al incremento de las importaciones, durante los años 1977 a 1981 su tasa de crecimiento promedio fue del 28.13 por ciento, cifra superior en casi 14 puntos porcentuales al ritmo planeado, que se fijó en 14.28 por ciento.¹¹

La aceleración en el ritmo de crecimiento de las importaciones puede ser atribuido a diversas causas: 1) la liberalización de las importaciones (que, en contra de lo que suponía el Plan Industrial, se mantuvo vigente durante el periodo que va de 1977 a julio de 1981); 2) un crecimiento de la demanda más veloz que el previsto; 3) existencia de cuellos de botella en ciertos sectores productivos; 4) efectos de la inflación interna sobre el tipo real de cambio.

Con el objetivo de evaluar el peso del primer factor, el cuadro III.1 compara el lapso 1977-80 con el último periodo de recuperación durante el cual aún no se había dado inicio al proceso de desprotección (1971-74).

Como puede observarse en el cuadro mencionado, en ausencia de la liberalización, la elasticidad de las importaciones en 1977-80 debió ser de 2.118 y no de 3.125, puesto que la primera cifra se acerca más que la segunda a los 2.341 correspondientes al periodo 1971-74. Por tanto, la primera cifra, aplicada al ritmo de crecimiento efectivo de la demanda final —que fue mayor que el planeado—, nos permite conocer la tasa de incremento de las importaciones que habría tenido lugar de no haberse relajado la política proteccionista. Tal tasa es del 22.02 por ciento (2.118×10.4). Pero como el ritmo efectivo fue del 32.5 por ciento, la diferencia de 10.48 por ciento ($32.5 - 22.02$) es atribuible al proceso de desprotección.

En la misma línea de análisis, si al ritmo estimado de aumento de las importaciones sin cambios en la política proteccionista, que es de 22.02 por

¹¹ *Ibid.*, p. 7.

CUADRO III.1

CRECIMIENTO ANUAL MEDIO DE LA DEMANDA FINAL
Y DE LAS IMPORTACIONES EN VOLÚMENES (PORCENTAJES)
Y ELASTICIDADES DE LAS IMPORTACIONES

	1971-1974	1977-1980	
		Efectivas	Planeadas
Damanda final (1)	8.2	10.4	6.8
Importaciones (2)	19.2	32.5	14.4
Elasticidades (2)/(1)	2.341	3.125	2.118

FUENTE: V. Brailovsky, *La política económica...*, p. 9.

ciento, se le deduce el planeado de 14.4, se obtiene un residuo no planeado de 7.62 por ciento, el cual es explicado por las otras variables, y preponderantemente por la aceleración de la demanda final con respecto a la planeada.

Por lo que toca a los otros dos factores —cuellos de botella e inflación—, es de hacerse notar que, de acuerdo con datos muestrales, el grado de capacidad utilizada del aparato productivo tendió a disminuir entre 1979, 1980 y 1981;¹² por lo que respecta al incremento de precios, el sentido común indica que de no haberse suprimido los controles a las importaciones, la inflación no hubiese tenido efectos sobre ellas.¹³ Por lo tanto, el impacto de la inflación sobre las compras al exterior puede ser atribuido a la misma liberalización.

Por lo que se refiere al desequilibrio externo, mediante un método matemático similar al empleado anteriormente es posible cuantificar el impacto de la liberalización del comercio exterior y del exceso de demanda sobre el saldo de la balanza en cuenta corriente para el año 1981. Los resultados de esta estimación se presentan a continuación.

¹² J. Eatwell y A. Singh, "¿Se encuentra sobrecalentada la economía mexicana?", *Economía Mexicana*, núm. 3, 1981, p. 254; véase también el *Postscriptum* del mismo artículo, en pp. 273 y 274.

¹³ V. Brailovsky, *Opciones estratégicas...*, p. 12.

	<i>Miles de millones de dólares</i>	<i>%</i>
Cambio total no planeado	- 12.1	- 100
<i>Componentes no financieros</i>	- 7.1	- 59
Circunstancias externas (fluctuaciones favorables en los precios internacionales del petróleo)	4.9	40
Liberalización	- 3.7	- 30
Exceso de demanda	- 8.3	- 69
<i>Componentes financieros</i>	- 5.0	- 41
Movimientos autónomos de capital	- 0.7	- 6
Tasa de interés en el exterior	- 2.9	- 24
Otros	- 1.4	- 11

Las cifras anteriores permiten concluir:

- i) Que la demanda en exceso, junto con las “circunstancias externas”, contribuyeron con cerca del 30 por ciento del déficit no planeado.
- ii) Que la liberalización dio origen a otro 30 por ciento del déficit.
- iii) Que los fenómenos puramente financieros participaron con el 40 por ciento restante.¹⁴

B. La crisis de los ochenta como consecuencia de una política económica equivocada

A la interpretación reseñada hasta aquí —identificada con la escuela de Cambridge—, Bela Balassa ha contrapuesto otra basada en una argumentación diferente. De acuerdo con esta concepción, para la década de los setenta la economía mexicana había superado ya la primera etapa de la industrialización en la cual era posible mantener una estrategia de crecimiento orientada hacia el mercado interno. En la segunda etapa la industrialización se dirige a la producción de bienes intermedios, de consumo durable y de capital. La producción de éstos tiene características diferentes a la de los bienes de consumo no durables propios de la primera etapa, los cuales son intensivos en mano de obra. En cambio:

¹⁴ Brailovsky, *La política económica...*, pp. 24 y ss.

Los bienes intermedios, tales como los petroquímicos y el acero, tienden a ser altamente intensivos en capital. También están sujetos a importantes economías de escala, y la dimensión de la planta eficiente es grande en comparación con las necesidades domésticas de la mayoría de los países en desarrollo; mientras que sus costos se elevan rápidamente en niveles de producción bajos.

Los bienes durables de producción y consumo, tales como la maquinaria, los automóviles y los refrigeradores, también están sujetos a economías de escala. Pero las economías de escala en estas industrias no se relacionan tanto con el tamaño de la planta como con la especialización horizontal y vertical[...]

Sin embargo, la especialización horizontal está limitada por la pequeñez de los mercados nacionales de los países en desarrollo. Similares conclusiones se aplican a la especialización vertical que conduce a reducciones de costos mediante la subdivisión del proceso de producción entre plantas de tamaño eficiente.¹⁵

En consecuencia, en la segunda etapa de industrialización la economía mexicana debió ser guiada por un nuevo esquema de política económica. La adopción de una estrategia orientada hacia adentro durante los sexenios de Echeverría y López Portillo fue por tanto responsable de los colapsos de 1976 y 1982.

De acuerdo con Bela Balassa, ambos periodos presidenciales muestran una simetría. En los primeros años de gobierno el gasto público se mantiene relativamente constante. Pero después de esta fase inicial se eleva aceleradamente. Se produce entonces un proceso inflacionario durante el cual no se modifica el tipo de cambio. Esto, a su vez, provoca la sobrevaluación de la moneda nacional. Por lo tanto, las importaciones se elevan y las exportaciones caen. El aumento de aquellas da lugar a un reforzamiento del proteccionismo, el cual agranda el sesgo antiexportador de la política económica. Tal secuencia perversa desemboca así en una crisis de medios de pago internacionales.

En el caso concreto del sexenio de López Portillo, de 1977 a 1981 el gasto público en pesos corrientes se elevó dos veces al pasar de 195.6 a 606.1 miles de millones de pesos. Por su parte, la inversión del gobierno se incrementó 3.5 veces, pues de 153.8 miles de millones de pesos en 1977 aumentó a 681.4 en 1981. Tales aumentos se financiaron en gran parte con dinero inflacionario, pues el déficit presupuestal se incrementó en 4.88 veces en el mismo lapso al pasar de 125 a 735 miles de millones de pesos, en tanto que su proporción con respecto al PIB se elevó en 5.8 puntos al pasar del 6.8 en 1977 al 12.6 por ciento en 1981. Debido a esto, la oferta moneta-

¹⁵ Balassa, *The newly industrializing countries...*, p. 7.

ria observó un incremento de 3.2 veces al elevarse de 387.8 a 1629.7 miles de millones de pesos, con lo que su participación en el PIB se acrecentó en 6.9 puntos al pasar del 21 al 27.9 por ciento.

La creciente intervención del gobierno en la economía provocó una severa inflación. Los precios al mayoreo se elevaron 16 por ciento en 1977-78, 18 en 1979, 24 en 1980 y 25 por ciento en 1981. Dado el menor índice de inflación en Estados Unidos, pese a las devaluaciones de 1976-77 el peso se apreció, a tal grado que para fines de 1981 la sobrevaluación era del 29 por ciento con respecto a 1977.¹⁶

La sobrevaluación, junto con la elevación de los precios de garantía fijados por el Sistema Alimentario Mexicano, conspiró contra la exportación de algunos productos primarios. Así, por ejemplo, la participación de las exportaciones mexicanas de café en el total mundial cayó del 4.1 en 1975-77 al 3.8 por ciento en 1978-80. Lo mismo ocurrió con las ventas al exterior de crustáceos y mariscos, cuya proporción en el total decreció del 4.2 al 3.7 por ciento. Por su parte, la participación de la carne de vacuno y el tomate se mantuvo estacionaria en cerca del 0.7 y 2.3 por ciento respectivamente.¹⁷

Por lo que se refiere a las exportaciones manufactureras, las devaluaciones de 1976-77 les permitieron crecer aceleradamente, pues entre el primer año y 1978 aumentaron en un 48 por ciento en términos de volumen, en comparación con el 24 por ciento en que crecieron las exportaciones totales de los países subdesarrollados. Para todo el periodo 1973-78 la comparación resulta desfavorable para México, pues las cifras correspondientes son del 16 y 63 por ciento. Esto prueba que las devaluaciones aludidas tuvieron un efecto estimulante en el ritmo de expansión de las exportaciones manufactureras.

Sin embargo, y al contrario de lo ocurrido en el periodo 1976-78, entre este último año y 1981 el volumen de estas decreció en un 14 por ciento. Tal caída tuvo su origen, además de la reversión del proceso de liberalización en el primer semestre de 1980, en la creciente sobrevaluación del peso. Considerando como base el año de 1977, la sobrevaluación alcanzó un 10.5 por ciento en 1979, 17.5 en 1980 y 22.9 por ciento en 1981.

Como consecuencia de lo anterior, el total de las ventas al exterior (productos primarios y manufacturas, excepción hecha del petróleo), se estancó en términos de dólares entre 1978 y 1981.

¹⁶ Balassa, "La política de comercio..." pp. 211-213.

¹⁷ *Ibid.*, p. 216.

No obstante que en este último periodo las exportaciones petroleras valuadas en dólares se multiplicaron por 16, el déficit en cuenta corriente como una proporción del PIB aumentó del 2.7 en 1978 al 4.9 por ciento en 1981. Tal hecho tuvo su origen en una aceleración del ritmo de crecimiento de las exportaciones y en un deterioro de la balanza de servicios (básicamente turismo), así como en el creciente costo del servicio de la deuda.

La pérdida de importancia del turismo como generador de divisas es atribuible fundamentalmente a la creciente sobrevaluación del peso. A la misma causa se imputa el aumento de las importaciones, además de los efectos que sobre éstas ejerció la propia política expansiva. En realidad, la liberación de las categorías arancelarias sujetas a control desempeñó un papel poco significativo. En primer lugar, porque fue acompañada de un aumento en las tarifas.¹⁸ En segundo lugar, porque aunque entre 1977 y 1979 las categorías sujetas a control se redujeron del 80 al 24 por ciento, en términos de valor su impacto fue bastante más limitado.¹⁹

III. LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA EN EL SEXENIO 1983-1988

A escasos días de su toma de posesión como presidente de la república, Miguel de la Madrid dio a conocer los lineamientos generales de la estrategia económica que habría de desarrollarse a lo largo del sexenio. El 7 de diciembre de 1982, además de ratificar la carta de intención enviada por su antecesor al FMI en noviembre, envió a la Cámara de Diputados un documento²⁰ en el que se hacía un temprano diagnóstico de la economía mexicana y se esbozaban las estrategias de corto y mediano plazos con las que se haría frente a la crisis.

En el documento se señala que en el pasado reciente la economía mexicana se había movido dentro de un círculo vicioso en que los problemas de inestabilidad externa e interna se tornaban recurrentes y cada vez de mayor intensidad. En el sexenio anterior tales problemas habían podido ser atenuados gracias al excedente petrolero. En las condiciones actuales, sin embargo, era necesario *reorientar la estrategia de desarrollo*, pues “de conti-

¹⁸ R.B. Wallace, *El proteccionismo industrial vs. liberalismo. ¿Estrategias excluyentes?*, mimeo., febrero de 1983, cap. 3.

¹⁹ Balassa, “La política de comercio...”, p. 218.

²⁰ “Criterios generales de política económica para la iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación en 1983”, *El Trimestre Económico*, vol. L (2), núm. 198, abril-junio de 1983, pp. 1136-1156.

nuar por el [mismo sendero]..., la viabilidad del país, como nación independiente, podría verse comprometida”.

Al valorar la alternativa de “seguir la inercia del pasado o realizar los ajustes requeridos”, se concluía que “la primera opción sería similar a la línea de acción adoptada por muchos países, quienes ante crisis profundas han preferido[...] tomar medidas que no van a las raíces de los problemas”. En tales casos, “los resultados han sido aparentemente exitosos en el corto plazo para luego recaer, en forma cada vez más frecuente y aguda en crisis económicas que comprometen la estabilidad social y política”. Por lo tanto, “la primera consecuencia de mantenernos en el rumbo anterior sería arraigar la hiperinflación y la inestabilidad cambiaria y perpetuar el ‘pare y siga’ de la economía”. Tal camino sólo conduciría al “caos económico”.

La estrategia formulada se fraccionó en dos etapas. Arrancaría con un tratamiento de *shock* que tendría por objetivo estabilizar la economía para posteriormente iniciar un lento pero sostenido proceso de crecimiento económico.

En lo que se refiere a las medidas que deberían tomarse para lograr la recuperación, la estrategia de mediano plazo planteaba la reconversión industrial por medio de una reforma general al sistema de estímulos, pues la misma exigía la inserción de la economía mexicana en el mercado mundial con base en el principio de las ventajas comparativas. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (1983), la liberalización del comercio exterior no significaba descuidar el proceso de sustitución de importaciones, en el cual se debería profundizar a efecto de que el país llegara a producir internamente bienes de capital. Pero dentro del nuevo esquema de desarrollo la sustitución debería ser alentada por el mercado externo (“sustituir exportando”).

El tratamiento de *shock* a que fue sometida la economía en 1983 la precipitó en una de las crisis más profundas de la historia contemporánea. La tasa de crecimiento del PIB, que había sido del -0.6 por ciento en 1982, se redujo al -4.2 para 1983. Como consecuencia de ello las importaciones disminuyeron 33.8 por ciento, lo que hizo posible que el superávit comercial de la balanza de pagos se elevara 102.9 por ciento (véanse los cuadros III.2 y III.3).

El relativo desahogo en el frente externo permitió una recuperación en los niveles de actividades económica. En 1984 y 1985 el PIB observó incrementos del 3.6 y 2.6 por ciento. Pese a lo anterior, bajo una perspectiva de conjunto, durante todo el sexenio no se logró alcanzar el objetivo de un ritmo de crecimiento sostenido. En realidad, en el periodo 1983-88 la economía se mantuvo estancada, con una tasa anual media de incremento del

CUADRO III.2

EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA AGREGADA EN 1981-1988
Tasas de crecimiento anual en porcentajes sobre valores reales

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 ^p	1983-88 ^a
Y	8.8	-0.6	-4.2	3.6	2.6	-3.8	1.5	1.1	0.1
I	16.2	-16.8	-28.3	6.4	7.9	-11.8	-0.6	6.0	-3.4
Ip	11.5	-15.1	-22.1	7.9	12.2	-10.4	4.3	10.1	0.3
Ig	22.5	-18.8	-36.0	4.1	0.9	-14.2	-9.8	-2.7	-9.6
C	7.8	-1.9	-4.2	3.8	3.1	-1.5	-0.2	1.6	0.4
Cp	7.4	-2.5	-5.4	3.3	3.6	-2.1	-0.1	2.1	0.2
Cg	10.3	2.0	2.7	6.6	0.9	2.1	-0.8	0.7	1.8
X	11.6	21.8	13.6	5.7	-4.5	3.2	9.8	2.0	5.0
M	17.7	-3.9	-33.8	17.8	11.0	-12.4	4.5	34.8	3.7

Y: Producto interno bruto; I: Inversión en capital fijo (p: privado, g: gubernamental); C: Consumo (p: privado; g: gubernamental); X: Exportaciones; M: Importaciones.

^p Cifras preliminares.

^a Promedio anual.

FUENTE: SPP, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*.

PIB del 0.1 por ciento, además de mostrar una elevada inestabilidad en sus tasas anuales de expansión.

Las caídas recurrentes de corto plazo en los niveles de la actividad económica fueron determinadas por la insuficiencia de la capacidad para importar derivada del servicio de la deuda externa. Por su parte, los desahogos momentáneos en la balanza de pagos permitieron inducir breves y moderados lapsos de crecimiento. Pero en general, los auges relativos se vieron compensados por las depresiones, por lo que el producto global describió una trayectoria fluctuante del tipo "freno y arranque", dentro de una tendencia sexenal al estancamiento, con lo que para 1988 el PIB se mantuvo prácticamente al mismo nivel que tenía en 1982.

En el ámbito del comercio exterior la elasticidad de las importaciones

CUADRO III.3

TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS AL EXTERIOR 1981-1988
Miles de millones de dólares

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 ^p
Ingreso neto de capitales	17.3	3.0	- 2.3	- 0.9	- 3.7	2.3	2.1	- 3.8
Ingreso neto de servicios factoriales	- 10.3	- 12.5	- 9.3	- 10.1	- 8.9	- 7.7	- 7.1	- 7.6
Transferencia neta	7.0	- 9.5	- 11.6	- 10.9	- 12.6	- 5.4	- 4.9	- 11.4
Superávit comercial	- 3.8	6.8	13.8	12.9	8.5	4.6	8.4	1.8
Superávit de servicios no factoriales	- 2.2	- 0.9	0.6	0.9	0.7	1.0	1.9	2.3
Transferencias unilaterales	0.3	0.3	0.3	0.4	1.0	0.5	0.6	0.6
Movimientos de la reserva monetaria internacional	1.3	- 3.3	3.1	3.4	- 2.4	0.6	6.1	- 6.7

^p Cifras preliminares.

FUENTE: Francisco Hernández y Manuel Herrera, "Economía, deuda externa y desarrollo social", en *Economía Informa*, núm. 167, julio-agosto de 1989, p. 23.

con respecto al ingreso observó una tendencia creciente. En los cinco primeros años del sexenio 1977-82, en los que el crecimiento del ingreso fue positivo, la elasticidad de las importaciones a PIB fue de 2.54 (18.8/7.4). En cambio, en el sexenio 1983-88 la elasticidad promedio para los años 1984, 1985 y 1987, en que se registraron tasas positivas de crecimiento del ingreso, fue de 4.27 (11.1/2.6). Finalmente, en el último año de este sexenio, en que el ritmo de incremento del PIB fue del 1.1 por ciento, la elasticidad de las importaciones se elevó a la cifra cumbre de 31.64 (34.8/1.1). El sustancial aumento de tal indicador en 1988 eleva la elasticidad promedio de los cuatro años del último sexenio en que el PIB observó incrementos positivos a 7.74, cifra equivalente a poco más de 3 veces la correspondiente al periodo 1977-81.²¹

El proceso de sustitución de importaciones, por su parte, observó una reversión, pues de 1983 a 1988 el coeficiente global de compras al exterior en relación con el PIB se elevó a la tasa media anual del 3.6 por ciento, en tanto que el correspondiente a las manufacturas lo hizo al 3.7.

Conviene observar que el proceso de *desustitución* de importaciones, aunque significativo, hubiese podido adquirir un carácter virulento de no ser por la pérdida de dinamismo de la inversión. Como se observa en el cuadro III.2, en el periodo 1983-88 esta última se redujo a la tasa del 3.4 por ciento en promedio al año. Puesto que la industria productora de bienes de capital es la que tiene el mayor coeficiente de importaciones de la economía, aun en ausencia de la apertura comercial que se verificó en el sexenio, el dinamismo de la inversión hubiese elevado la proporción promedio de importaciones a producto interno bruto de las manufacturas y del conjunto de la economía. En lo que se refiere a las exportaciones *totales* a precios constantes, en el periodo 1983-88 se registró una desaceleración del 53.3 por ciento en su ritmo anual de crecimiento en relación con el anterior sexenio, al caer del 10.7 al 5.0 por ciento.

Los mayores requerimientos de importaciones para el logro de una tasa dada de incremento del PIB, junto con la menor capacidad de generación de divisas, muestran que en el sexenio 1983-88 la economía mexicana observó un profundo proceso de erosión de las bases sobre las cuales se sustenta el crecimiento sostenido.

La elevación del coeficiente de importaciones y la pérdida de dinamismo de las exportaciones totales en un contexto de crecimiento sugieren

²¹ La información del apartado III, para la que no existen referencias específicas, se tomó de SPP, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*.

la presencia de una complementariedad “perversa” entre las políticas comercial, cambiaria y fiscal.

Además de la eliminación del sistema de permisos previos, la política comercial tuvo como objetivos adicionales el disminuir y uniformar las tasas arancelarias.

Como se aprecia en el cuadro III.4, el sistema de permisos previos, cuya cobertura en términos de producción era del 100 por ciento en septiembre de 1982, se redujo al 23 para 1988. Asimismo, los aranceles promedio cayeron de cerca de 23 en el primer año al 11 por ciento para el último. Finalmente, la dispersión de los niveles arancelarios se redujo en dos terceras partes en el lapso mencionado.

Por su parte, la política monetaria se orientó a reemplazar la protección comercial (permisos y aranceles) por la protección cambiaria. Como ha sido demostrado por Ten Kate y De Mateo, bajo el supuesto de que en 1980 el margen de sobrevaluación hubiese sido igual a la tasa de protección nominal (TPN), el ritmo de devaluación aplicado en 1984-87 hubiera hecho posible que en este último año dicho margen —ahora de signo negativo— coincidiera también con la TPN (véase el cuadro III.5). En otras palabras, bajo el supuesto referido, la tasa de devaluación aplicada en 1984-87 hubiese hecho posible compensar la pérdida de la protección comercial con una dosis igual de protección cambiaria.

Si bien el supuesto establecido por los autores mencionados puede parecer demasiado fuerte, el ejercicio ilustra tanto la sustituibilidad teórica que existe entre ambos tipos de protección como la intencionalidad de la política económica desarrollada a partir de 1983.

Pese a lo anterior, conviene observar que la capacidad de sustitución de la protección cambiaria —su poder de reemplazar a la protección comercial— se limita a la parte arancelaria de esta última. Es decir, a aquella protección que restringe las importaciones vía efecto precio. Pues las importaciones que tienen un origen estructural, aquellas que son una función de la producción como los insumos intermedios o los bienes de capital que no se fabrican internamente, son inelásticas con respecto a las variaciones del tipo de cambio.

En consecuencia, aun en el caso de que la protección cambiaria creada en 1984-88 hubiese sido igual cuantitativamente a la pérdida de la protección arancelaria vigente en el periodo inmediato anterior, lo cierto es que el desmantelamiento del sistema de permisos previos habría tenido como resultado la elevación de la elasticidad-ingreso de las importaciones.

Más todavía: aun si se aceptara que la protección cambiaria creada en 1984-87 fuese mayor que la pérdida de la protección arancelaria prevale-

CUADRO III.4

PERMISOS DE IMPORTACIÓN, PROMEDIOS ARANCELARIOS Y DISPERSIÓN

	1982 Sept.	1985 Junio	1985 Dic.	1986 Junio	1986 Dic.	1987 Junio	1987 Dic.	1988 Mayo
COBERTURA DE PERMISOS DE IMPORTACIÓN (porcentaje sobre el valor de la producción)	100.0	92.2	42.1	46.9	39.8	35.8	25.4	23.2
PROMEDIOS ARANCELARIOS (porcentaje <i>ad valorem</i>)	22.8*	23.5	28.5	24.0	24.5	22.7	11.8	11.0
DISPERSIÓN ARANCELARIA	25.4*	25.6	25.3	18.1	17.9	15.8	7.8	8.0

* Corresponde a 1980. Dada la crisis de divisas de 1982, que forzó el endurecimiento del proteccionismo, es posible que para este año fuesen mayores.

FUENTE: Adrián Ten Kate y Fernando de Mateo, "Apertura comercial y estructura de la protección en México", en *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 4, abril de 1989, pp. 322-324 y 326-327.

CUADRO III.5

TIPOS DE CAMBIO NOMINAL Y REAL, SOBREVALUACIÓN Y TASAS DE PROTECCIÓN NOMINAL IMPLÍCITA (TPN)
(Supuesto: margen de sobrevaluación de 1980 = TPN)

	<i>Índice de precios de productor</i>		<i>Tipo de cambio (pesos por dólar)</i>			<i>Margen de sobrevaluación</i>		<i>TPN</i>
	<i>México</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>Libre</i>	<i>Controlado</i>	<i>Real</i>	<i>Libre</i>	<i>Controlado</i>	
1980	100.0	100.0	23.0	—	23.0	9.0	—	9.0
1984	644.8	118.5	185.2	167.8	124.9	- 26.5	- 18.8	- 23.0
1985	1 001.0	119.6	310.3	257.0	192.4	- 32.5	- 18.5	- 20.0
1986	1 796.7	117.9	637.9	611.4	349.7	- 40.2	- 37.6	- 34.5
1987	4 407.7	120.4	1 405.8	1 367.9	839.9	- 34.9	- 33.1	- 31.0

NOTA: las disparidades entre los márgenes de sobrevaluación y las TPN son despreciables y se pueden atribuir a diferencias en ponderaciones, coberturas y cambios en la metodología de la medición de las tasas.

FUENTE: Adrián Ten Kate y Fernando de Mateo, "Apertura comercial...", vol. 39, núm. 6, junio de 1989, p. 502.

ciente en 1980, conviene tener presente que, en la medida en que no se desarrolló un sistema de tipos de cambio múltiple, esta clase de protección no fue capaz de compensar las disminuciones diferenciales de las distintas tarifas arancelarias que fueron homogeneizadas. Se infiere, por tanto, que la protección cambiaria realizada sobre la base de un solo tipo de cambio para todos los bienes y una homogeneización previa de los niveles arancelarios es desfavorable precisamente para las industrias menos desarrolladas y beneficia a aquellas que desde antes de la apertura estaban en mejores condiciones de competir con las importaciones.

Dicho en otros términos, una devaluación y una rebaja arancelaria “parejas” tienden a beneficiar a las industrias que menos lo necesitan y a perjudicar a aquellas de menor desarrollo relativo, pues los precios de los bienes procedentes de estas últimas ramas se ubicarían por encima de sus competidores externos.

Se concluye que no sólo el desmantelamiento del sistema de permisos previos tuvo un impacto explosivo en las importaciones (vía elasticidad-ingreso), sino que incluso el defectuoso reemplazo de la protección arancelaria por la cambiaria produjo tal resultado (vía elasticidad-precio).

En lo que se refiere a las ventas al exterior, es evidente que las políticas comercial y cambiaria mencionadas son neutrales con respecto a las exportaciones petroleras, las cuales no se ven estimuladas ni por la disminución del sesgo antiexportador asociado al proteccionismo ni por la devaluación del tipo de cambio. Por tal motivo, si bien las exportaciones no petroleras observaron una vigorosa respuesta ante las políticas comercial y cambiaria, con un ritmo anual de crecimiento del 19.6 por ciento, el total de ventas al exterior tuvo un desempeño bastante pobre, con una tasa anual media del 5. por ciento, como se mencionó, antes.

El aumento de los requerimientos de divisas —asociado a la *desustitución* de importaciones— para el sostenimiento de una tasa dada de crecimiento del ingreso, junto con la desaceleración del ritmo de crecimiento de las exportaciones totales y el oneroso servicio de la deuda externa, determinaron la insuficiencia de la capacidad para importar.

Es por ello que, para completar el círculo vicioso, la política fiscal se orientó a frustrar la expansión de la demanda agregada y del ingreso por medio de la disminución del gasto gubernamental, a la tasa del 4 por ciento anual.²²

No obstante lo anterior, en el caso del sector manufacturero las políti-

²² Promedio simple de la inversión y el consumo gubernamentales (véase el cuadro II.2).

cas comercial, cambiaria y fiscal tuvieron efectos positivos sobre las exportaciones, pues su ritmo de crecimiento anual fue del 23.4 por ciento en 1983-88 contra el 8 en 1977-82. Al parecer, el reemplazo de la protección arancelaria por la de tipo cambiario, aunada a la contracción de la demanda interna, abatieron el sesgo antiexportador que desestimulaba las ventas al exterior de productos manufacturados.²³ Si bien el análisis de la estrategia exportadora escapa a los objetivos del presente estudio, en el apartado IV del capítulo VIII de conclusiones se formulan algunas reflexiones al respecto.

²³ La interpretación convencional del sesgo antiexportador suele limitarse a la diferencia de precios internos y externos debida a la política de protección. Nosotros creemos que la demanda interna también desempeña un papel importante en el comportamiento de las ventas al exterior, por lo que debería introducirse a la noción del sesgo antiexportador.

SEGUNDA PARTE

ANÁLISIS A NIVEL DE INDUSTRIAS INDIVIDUALES

CAPÍTULO 4

LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ DE MÉXICO

I. IMPORTANCIA DE LA INDUSTRIA EN LA DÉCADA DE LOS SETENTA

La industria automotriz desempeñó un papel estratégico en el proceso de expansión de la economía en su conjunto. Tal hecho tuvo su origen, por una parte, en la amplitud de sus encadenamientos productivos y, por otra, en el papel líder que ejerció en el crecimiento del PIB manufacturero y total.

Por lo que concierne a los encadenamientos productivos de la industria automotriz terminal, en el año de 1975 las sumas (tanto horizontal como vertical) de los coeficientes de requisitos directos e indirectos, obtenidos de la matriz de insumo-producto, mostraban ser superiores a la unidad. En tales condiciones, resulta evidente que el crecimiento del PIB global se traducía en incrementos amplificadas sobre la producción intermedia de la rama automotriz, y a la inversa: todo aumento del PIB de esta última provocaba una expansión más que proporcional de la producción intermedia nacional. Dicho de otra manera, puesto que en virtud de sus “conexiones hacia atrás” la industria automotriz desempeñaba un papel de arrastre sobre la economía en su conjunto, podía ser considerada una rama “líder”. A su vez, debido a que sus “encadenamientos hacia adelante” le permitían aprovechar más que proporcionalmente el crecimiento económico global, podía calificarse como rama “ventajosa” o “dinámica”.

El papel de liderazgo anteriormente examinado se refiere a la capacidad de arrastre del PIB automotriz con respecto a la producción intermedia nacional. Debemos ahora analizar un concepto de liderazgo que conecta el PIB automotriz con el PIB global.

Como se observa en el cuadro IV.1, en la década de los setenta la tasa media anual de crecimiento del PIB automotriz (incluyendo la industria de autopartes) del 12.8 por ciento fue superior a las correspondientes al PIB manufacturero y global del 7.1 y 6.6 por ciento respectivamente.

CUADRO IV.1

TASAS COMPARATIVAS DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL
DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, DEL EMPLEO
Y DE LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO 1970-1980
(porcentajes)

	<i>Industria automotriz*</i>	<i>Industria manufacturera</i>	<i>Economía nacional</i>
A. Tasa de crecimiento del PIB ^a	12.8	7.1	6.6
B. Tasa de crecimiento del empleo	7.2 ^b	3.4 ^c	3.9 ^c
C. Tasa de crecimiento de la productividad (A—B)	5.6	3.7	2.7

* Incluye industria de autopartes.

FUENTES: ^a Ma. Elda Pincolini, *La industria automotriz en México*, México, tesis de la División de Estudios de Posgrado, Facultad de Economía, UNAM, 1985, p. 97.

^b José I. Casar *et al.*, "La capacidad de absorción de empleo en el sector manufacturero y los determinantes del crecimiento de la productividad", *Economía Mexicana*, núm. 6, 1984, p. 57.

^c SPP, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*.

La acelerada expansión del producto de esta industria se asocia con ritmos de crecimiento del empleo y de la productividad del 7.2 y 5.6 por ciento, cifras muy superiores a las registradas en el caso del sector manufacturero (3.4 y 3.7 por ciento), así como en la economía en su conjunto (3.9 y 2.7 por ciento).

De lo anterior se infiere que el más elevado ritmo de crecimiento del producto, así como la mayor absorción de fuerza de trabajo por parte de la industria automotriz, provocaron un cambio en la composición del PIB y del empleo manufacturero y global en favor de aquella. Pero, puesto que en

esta rama de actividad la productividad del trabajo se expandió más rápidamente, tal cambio dio lugar a una aceleración de la tasa de crecimiento de la productividad promedio del trabajo, tanto en el sector manufacturero como en la economía en su conjunto.

De acuerdo con esto, mientras más acelerado sea el ritmo de crecimiento del PIB automotriz, tanto mayor será la tasa de crecimiento de la productividad promedio del trabajo en las manufacturas y en la economía en su conjunto y, por ende, más elevada será la velocidad de expansión del PIB sectorial y global.¹

A su vez, la elevación del ritmo de crecimiento del producto total implica aumentos más rápidos en los niveles de ingreso. A estos mayores niveles de ingreso corresponde una demanda creciente de automóviles, lo que tendió a retroalimentar el proceso de crecimiento económico a la manera de un “círculo virtuosos” en constante repetición y expansión.

II. EL PROCESO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES Y EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA

En 1925, con la apertura de la Ford de México, se inició el proceso de sustitución de importaciones de la industria automotriz terminal. Más adelante —y con mayor fuerza a partir del decreto para el fomento de la industria de 1962—, la elevación del grado de integración nacional de la rama terminal indujo una segunda fase sustitutiva en el área de autopartes.

El proceso de sustitución de importaciones en la rama terminal describió una trayectoria de cada vez mayor profundización en el largo plazo.

En el periodo anterior a 1925 la oferta total de vehículos estaba compuesta íntegramente por bienes de origen externo. Posteriormente, en la década de los cuarenta, las importaciones de automóviles y camiones se habían reducido al 45.3 por ciento de la oferta total. Más recientemente, en los años setenta, dicha proporción se contrajo al 8.8 por ciento.²

El éxito del proceso sustitutivo seguido por la industria automotriz terminal se evidencia al observar que en el año de 1970 su coeficiente de importaciones a demanda interna, del 19.1 por ciento, se encontraba muy por abajo del correspondiente al total de industrias productoras de bienes

¹ Julio López, *La economía del crecimiento*, mimeo., cap. IV.

² Cálculos propios con base en la información procedente de Ma. Elda Pincolini, *La industria automotriz en México*, México, tesis de la División de Estudios de Posgrado, Facultad de Economía, UNAM, 1985, p. 22; y NAFINSA, *La economía mexicana en cifras*, 1981, p. 175.

de consumo durable y capital, que era del 26.7 por ciento. Asimismo, el coeficiente de la industria automotriz era menor al correspondiente al total de la rama productora de equipo y material de transporte, que fue del 23.8 por ciento en el año mencionado.³

El curso del proceso sustitutivo seguido por la industria automotriz en la década de los setenta resulta sorprendente. Como se señaló antes, en este decenio la industria manufacturera mexicana registró una reversión de tal proceso, la cual se evidencia en la elevación de su coeficiente de importaciones. De acuerdo con cifras oficiales, la relación de importaciones a oferta total del sector manufacturero en su conjunto se incrementó del 20 al 30 por ciento, y en algunas industrias la *desustitución* fue mayor aún, como en la rama siderúrgica, en la que tal indicador pasó del 18 al 44 por ciento.⁴ No obstante, tal reversión no se verificó en la industria automotriz terminal, pues su coeficiente continuó disminuyendo, de tal forma que de un 16.9 en 1970 se redujo al 6.8 por ciento en 1980. (véase el cuadro IV.2). Tal evidencia sugiere que, si bien se aduce que en la década de los setenta el modelo sustitutivo llegó a su punto de agotamiento en el sector manufacturero en su conjunto, esta conclusión resulta claramente errónea en el caso de la industria fabricante de vehículos.

El sostenido proceso de sustitución de importaciones de la industria automotriz terminal tuvo efectos de suma importancia en el crecimiento de la producción interna de automóviles. Como consecuencia de ello, en el año de 1980 nuestro país se encontraba entre los 12 mayores productores mundiales de vehículos y, en el campo latinoamericano, ya ocupaba el segundo lugar después de Brasil.⁵

Asimismo, también debido a su plausible proceso sustitutivo, el peso de esta industria dentro de la economía nacional resultaba relevante. De acuerdo con la matriz de insumo-producto de México de 1975, el valor agregado generado por la industria terminal, de 5 966.9 millones de pesos, era superior al obtenido por 31 industrias de las 49 ramas manufactureras existentes en el país.

No obstante, si al valor agregado de la fase terminal se suma el correspondiente a su industria auxiliar, que fue de 5 991 millones de pesos, se llega a la cifra de 11 957.9 millones, cantidad superior a la que generaron cada una de las restantes 47 ramas manufactureras en el año mencionado.

³ Robert Bruce Wallace *et al.*, *La política de protección en el desarrollo económico de México*, México, FCE, 1979, cuadros III-4 y III-5.

⁴ *Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, 1984-1988*, p. 42.

⁵ SPP, *México en el mundo*, 1985, p. 205.

CUADRO IV.2
INDUSTRIA AUTOMOTRIZ TERMINAL
COEFICIENTES DE IMPORTACIÓN A OFERTA TOTAL
(porcentajes)

Años	Coeficientes
1970	16.9
1971	13.6
1972	10.2
1973	12.4
1974	16.2
1975	13.2
1976	7.4
1977	7.5
1978	7.8
1979	6.5
1980	6.8
1981	6.5

FUENTES: 1970-78: SPP, *La industria metalmecánica y de bienes de capital de México*, 1982, pp. 15 y 449; 1979-81: Jorge Castañares y Francisco Moreno, "Evolución de los coeficientes de sustitución de importaciones en México, 1979-82", *Comercio Exterior*, vol. 35, núm. 4, abril de 1985, pp. 352 y 353.

La adición a la industria terminal del valor agregado generado por el área de autopartes resulta legítima, pues el desarrollo y consolidación de esta última han sido responsabilidad de aquella. Si bien la primera fase de industrialización automotriz o etapa de ensamble consistió en la sustitución de bienes terminados, la segunda oleada profundizó en la sustitución de partes y componentes. La elevación del grado de integración nacional (GIN) por parte de la industria terminal, además de sus efectos positivos sobre la balanza de pagos, incidió favorablemente sobre el proceso sustitutivo en las etapas anteriores de la producción. Se ha estimado que el GIN para los automóviles, que era de aproximadamente 30 por ciento en 1970, se elevó al 55 para 1978 y al 63 por ciento en 1981.⁶ Paralelamente, el coeficiente de importaciones a oferta global de la industria auxiliar mostró un descenso del 56.8 por ciento en 1970, al 52.2 en 1978 y al 38.2 por ciento en 1981 (véase el cuadro IV.3). El éxito sustitutivo de esta segunda oleada se evidenció en el desarrollo de una industria interna de autopartes.

⁶ Ma. Elda Pincolini, *op. cit.*, pp. 89-95.

CUADRO IV.3
INDUSTRIA DE AUTOPARTES
COEFICIENTES DE IMPORTACIÓN A OFERTA TOTAL
(porcentajes)

<i>Años</i>	<i>Coefficientes</i>
1970	56.8
1971	56.4
1972	52.8
1973	51.6
1974	62.2
1975	64.7
1976	62.8
1977	58.8
1978	52.2
1979	36.0
1980	36.7
1981	38.2

FUENTE: Ídem al cuadro IV.2.

III. PROBLEMAS Y POTENCIALIDADES DE LA INDUSTRIA A PRINCIPIOS DE LOS OCHENTA

El mayor problema que enfrentaba la industria automotriz de México al iniciarse la década de los ochenta era su enorme déficit externo. Se estima que en el año de 1981 la balanza comercial de la industria en su conjunto arrojaba un saldo negativo de 2 148.3 millones de dólares. Esta cantidad representaba el 57.7 por ciento del déficit total de la balanza de mercancías de nuestro país, que fue de 3 725.4 millones de dólares.

En realidad, la participación del déficit automotriz en el total nacional mostró una tendencia decreciente en el largo plazo hasta el año de 1975: del 88.8 por ciento en 1950 se redujo al 32.8 en 1960, al 22.2 en 1970 y al 17.3 por ciento en 1975. Después de este último año, sin embargo, se revierte tal comportamiento, pues para 1980 la proporción del déficit automotriz en el saldo negativo de la balanza comercial del país se eleva al 47.2 por ciento, y un año después al 57.7 por ciento.⁷

⁷ *Ibid.*, p. 135.

No obstante el elevado peso del déficit automotriz en el de la economía en su conjunto, y pese al deterioro mayor de las cuentas externas de la industria con respecto a las del país después de 1975, lo cierto es que a principios de los ochenta esta rama de actividad era una de aquellas que, dentro del sector manufacturero, tenían las mayores potencialidades de ahorro y generación de divisas.

En primer lugar, esta rama de actividad había observado un desempeño exitoso en el frente externo en comparación con el sector manufacturero en su conjunto. En tanto que entre 1970 y 1980 el saldo negativo de la balanza de mercancías de la industria se elevó a una tasa media anual del 31.9 por ciento, el déficit externo del sector lo hizo a un ritmo promedio del 35.7 por ciento. En el segundo quinquenio de la década estas cifras fueron del 33 por ciento para la industria automotriz y del 48.2 por ciento para el conjunto de las manufacturas.⁸

En segundo lugar, la industria automotriz era una de las ramas manufactureras con mayor volumen de importaciones. En 1975 se encontraba entre las dos de mayor cuantía de importaciones. Pero también era una de las pocas ramas en donde el proceso sustitutivo no se había revertido. En suma, tenía un alto potencial de ahorro de divisas tanto por el elevado monto de sus importaciones como por el amplio margen de sustitución con el que contaba.

El tercer lugar, en 1975 la industria automotriz se encontraba entre las cinco ramas manufactureras con mayor volumen de exportaciones. Pero, además, en esta actividad la tasa anual de crecimiento de las exportaciones en el periodo 1970-80, calculado sobre pesos corrientes, superaba con mucho la correspondiente al total de las manufacturas (56.7 *versus* 27 por ciento).⁹ Es decir, la industria automotriz era una de las ramas que podían considerarse altamente generadoras de divisas y con potencialidades elevadas dentro del sector manufacturero.

En cuarto lugar, el decreto de 1977 para el fomento de la industria —que establecía la obligación para las empresas de montaje de compensar con exportaciones (ya sea de automóviles o componentes) su gasto de divisas, así como que ellas deberían constituirse en generadoras netas de divisas a partir de 1982— había desatado una ola de inversiones en plantas nuevas y de alta tecnología en el norte del país.

⁸ SPP, *La industria metalmeccánica y de bienes de capital de México*, 1982, p. 447; SPP, *La industria automotriz en México 1979-83*, agosto de 1984, pp. 81 y 83.

⁹ Para el periodo 1976-80 las tasas fueron del 18.6 y 92.6 por ciento. (*La industria metalmeccánica, op. cit.*, pp. 438 y 439; AMIA, *La industria automotriz de México en cifras*, 1982, p. 166.)

Dado el rezago tecnológico de las viejas plantas automotrices ubicadas en el centro del país y destinadas a abastecer el mercado interno, esta oleada de nuevas inversiones prometía convertirse en la plataforma exportadora de la industria.¹⁰

En resumen, al iniciarse la década de los ochenta la industria automotriz (incluida la de autopartes) ocupaba un lugar predominante en el déficit externo de nuestro país. Pero también era una de las ramas manufactureras que más podían contribuir a la solución del desequilibrio externo global y —vía su papel estratégico en el proceso de crecimiento macroeconómico— al mantenimiento de una tasa elevada de expansión de la economía en su conjunto.

IV. LA EVOLUCIÓN DE LA INDUSTRIA EN 1983-1987

La política económica aplicada durante el gobierno de Miguel de la Madrid reemplazó el esquema de crecimiento de la industria basado en la sustitución de importaciones por aquel orientado hacia el mercado externo. El desplazamiento del anterior modelo se constata por la elevación del coeficiente real de importaciones a PIB a la tasa anual del 4.9 por ciento en 1983-87, en tanto que de la emergencia del esquema exportador da cuenta el sorprendente incremento del 42.5 por ciento anual en la proporción, también cuantificada sobre valores constantes, de las ventas externas con respecto al valor agregado.

Por lo que se refiere a la evolución de su PIB, la industria automotriz observó una trayectoria de semiestancamiento, con una tasa de incremento del 1.4 por ciento anual en términos reales.

El crecimiento de las exportaciones de productos automotrices fue explosivo. En términos reales, se elevaron a la tasa media anual de 43.9 por ciento, cifra que supera en 20.2 puntos porcentuales la correspondiente al sector manufacturero, que fue del 23.7 por ciento.

Si bien el incremento de las importaciones de productos automotrices fue más moderado que el de las exportaciones, con una tasa anual del 14.9 por ciento en el mismo lapso, contrasta de una manera notable con el del —1.1 por ciento registrado por el total de las manufacturas.

Como consecuencia del comportamiento del sector externo de la industria, la contribución de sus ventas al exterior en las exportaciones ma-

¹⁰ Véase, al respecto, Juan Carlos Moreno, *La reconversión industrial en el sector automotriz mexicano*, fotocopia, mayo de 1988.

nufactureras, en términos nominales, se elevó del 13.1 en 1982 al 28.9 por ciento en 1987. En el caso de las importaciones, la participación de la industria se acrecentó del 6.1 en el primer año al 18.2 por ciento en el último.

No obstante el proceso de *desustitución* de importaciones experimentado por la industria, el significativo crecimiento de las exportaciones de productos automotrices determinó una sustancial mejoría en su saldo comercial, el cual pasó de -641.5 millones de dólares en 1982 a 2185.5 millones en 1987.

Aunque no es posible desestimar el notable progreso de la industria automotriz en el frente externo, conviene observar que la reversión del proceso sustitutivo limitó significativamente su alcance. En el caso de que las importaciones automotrices hubieran evolucionado *pari passu* con el PIB de la industria (supuesto de sustitución nula), el saldo comercial acumulado en 1983-87 hubiera sido de 8 239.4 millones de dólares en vez de los 5 145.5 millones que efectivamente registró, por lo que la *desustitución* contrajo el superávit estimado en un 60.3 por ciento. Con todo, el mejor desempeño del sector externo de esta rama de actividad económica en relación con el conjunto de las manufacturas se constata al observar que, en tanto que en 1982 el déficit comercial de aquella representada el 3.6 por ciento del saldo negativo de la balanza de mercancías de éstas, para 1987 el superávit automotriz fue superior en un 46.6 por ciento al déficit de la industria de transformación.

V. LA NUEVA POLÍTICA ECONÓMICA

Sobre la base de las inversiones en nuevas plantas que se iniciaron a fines de los ochenta como consecuencia del decreto de 1977, el exitoso desenvolvimiento de las exportaciones de esta rama de actividad fue el resultado de las medidas de carácter macroeconómico desarrolladas (devaluación del tipo de cambio, apertura comercial y depresión salarial), así como de las políticas específicas para la industria.

La devaluación de la moneda nacional provocó una depreciación del tipo real de cambio para esta industria del 43.5 por ciento para el periodo 1983-88 en relación con el año de 1980. Por su parte, la relación salarial México/Estados Unidos para el caso de la manufacturas cayó del 13.4 en 1983 al 9.5 por ciento en 1987.¹¹ Por lo que se refiere a la apertura comer-

¹¹ Véase más adelante el cuadro IV.5.

cial y a las medidas de política económica relativas a esta industria en particular, ellas requieren una explicación un poco más amplia.

La política de integración de la industria —promotora del proceso de sustitución de importaciones de la rama auxiliar desde los primeros años de la década de los sesenta— tuvo consecuencias adversas sobre los costos de producción de la etapa de ensamble. Si se considera que en los primeros años de la década de los ochenta la tasa de protección efectiva de la industria auxiliar era superior al 100 por ciento, se infiere que la política de fomento hacia la misma más que duplicó los costos de producción de la rama terminal por concepto de partes y componentes de fabricación nacional.

La ineficiencia en la producción interna de autopartes atentó contra las exportaciones de automóviles, por lo que el coeficiente de éstas con respecto al PIB (calculado sobre valores constantes) de la rama terminal mostró una magnitud precaria en la década de los setenta. El indicador mencionado, para el periodo 1970-78, fue del 10.3 por ciento en la industria manufacturera y apenas del 4.4 por ciento en la industria automotriz terminal. Por su parte, el coeficiente de exportaciones fue mucho más elevado en la propia industria de autopartes (24.2 por ciento),¹² pues por lo general tal indicador resulta más reducido a medida que los procesos de producción se acercan a la etapa terminal debido al efecto cascada del proteccionismo.¹³

Con el propósito de elevar el nivel de eficiencia de la industria auxiliar, el decreto para la racionalización de la industria automotriz de 1983 propuso la estandarización de las partes y componentes automotrices. También impuso limitaciones graduales al número de líneas y modelos producidos por las plantas de montaje. De acuerdo con el decreto mencionado, además de una línea de exportación, a partir del año 1987 sólo se permitiría a cada empresa fabricar una línea hasta con cinco modelos para el mercado interno.

Una de las medidas de política económica más drásticas, encaminada a acrecentar las economías de escala de la industria en su conjunto, fue la desaparición de la paraestatal VAM, que fue absorbida por la Renault (también gubernamental) en 1983. No obstante, a principios de 1986 la propia Renault (adquirida poco antes por el capital francés) se vio obligada a cerrar sus puertas. Con esto, el número de empresas fabricantes de automóviles se redujo a cinco (Ford, Chrysler, General Motors, Volkswagen y Nissan).

Adicionalmente, el decreto de 1983 —y su reglamentación 1983-85—,

¹² *La industria metalmecánica, op. cit.*, pp. 15, 444 y 449.

¹³ Cfr. NAFINSA/ONUDI, *México: una estrategia para desarrollar la industria de bienes de capital*, México, 1977, p. 53.

introdujo una disposición de política económica que marcó un punto de quiebre en relación con la estrategia sustitutiva seguida desde 1962, pues determinó la disminución al 30 por ciento del GIN obligatorio para las líneas de producción de automóviles destinadas en un 80 por ciento al mercado externo; en tanto que para las líneas que no alcanzaran esa proporción de ventas al exterior, el grado mínimo de contenido nacional debería elevarse paulatinamente del 50 por ciento en 1983-84 hasta el 60 por ciento de 1987 en adelante.

Por su parte, la política de liberalización comercial apoyó la promoción de exportaciones de la industria terminal vía desprotección de la rama de autopartes. En los últimos años del sexenio 1983-88, la tasa de protección de la industria auxiliar se redujo debido tanto a la disminución de los aranceles como a la eliminación de los permisos de importación. En 1987 se suprimieron por completo las licencias de importación de todos los productos de la rama auxiliar y el arancel máximo para los mismos se redujo al 20 por ciento. Como consecuencia de esto, del primer trimestre de 1984 al primer trimestre de 1987 la tasa de protección nominal de la industria auxiliar cayó del 28 al 4 por ciento, en tanto que la tasa de protección efectiva se redujo del 41 al 28 por ciento, respectivamente.¹⁴

VI. EL AUGE EXPORTADOR

El vertiginoso crecimiento de las exportaciones de productos automotrices en el periodo 1983-88, a la tasa del 42.5 por ciento anual, fue impulsado fundamentalmente por el segmento de vehículos terminados, cuyas ventas externas registraron un incremento del 95.5 por ciento anual (véase cuadro IV.4). En contraste con lo anterior, los tres segmentos de componentes mayores y menores (motores, autopartes y maquilas) en conjunto observaron un aumento inferior al del total, con una tasa del 37.5 por ciento anual.

El mayor ritmo de expansión de las exportaciones de automóviles terminados sugiere que la política económica tuvo una cobertura diferencial, pues, si bien la mayoría de las medidas tomadas beneficiaron a la totalidad de la industria, la disminución del GIN obligatorio únicamente estimuló las ventas externas de la etapa de ensamble.

Por lo que se refiere a la trayectoria seguida por las exportaciones, en

¹⁴ Rolando Olvera, "Autopartes: saldos positivos", en *Capital, Mercados Financieros*, octubre de 1989, p. 45; y Adrian Ten Kate y Fernando de Mateo, "Apertura comercial y estructura de la protección en México", en *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 4, abril de 1989.

CUADRO IV.4

EXPORTACIONES DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ
 Tasas de crecimiento anuales sobre dólares corrientes en porcentajes

	1983	1984	1983-1984	1985	1983-1985	1986-1988	1983-1988
1. Automóviles	64.0	8.6	36.3	- 2.3	23.4	167.6	95.5
2. Motores	181.4	63.0	122.2	5.7	83.4	9.6	46.5
3. Autopartes	36.8	50.3	43.6	- 11.0	25.7	25.4	25.4
4. Maquilas automotrices	67.5	66.5	77.0	9.7	47.9	33.4	40.7
5. Componentes mayores y menores (2+3+4) ^b	95.2	59.9	77.6	1.5	52.2	22.8	37.5
Total ^a	90.9	59.5	75.2	5.1	51.8	33.2	42.5

^a Incluye camiones de carga.

^b Promedio simple.

FUENTE: SPP, *Estadísticas del comercio exterior de México y La industria maquiladora de exportación.*

el trienio 1983-85 se observa una desaceleración escalonada en su ritmo de expansión anual, el cual pasó del 90.9 al 59.5 y al 5.1 por ciento respectivamente. Tal decrecimiento gradual se explica fundamentalmente por el curso simétrico seguido por el ensamble de vehículos en Estados Unidos cuyas tasas de crecimiento cayeron del 31.6 por ciento en 1983, al 16.8 en 1984 y 6.2 por ciento en 1985. Otros factores de menor importancia que explican la pérdida de dinamismo de las exportaciones de la industria se relacionan con la apreciación del tipo real de cambio a la tasa anual del 4.7 por ciento en 1983-85, así como con la evolución desfavorable de la relación salarial entre México y Estados Unidos que pasó del 13.4 en 1983 al 14.2 por ciento para 1984-85 (véase el cuadro IV.5).

CUADRO IV.5

FACTORES RELACIONADOS CON LAS EXPORTACIONES
DE PRODUCTOS AUTOMOTRICES

	(1) <i>Exportaciones de productos automotrices^a (%)</i>	(2) <i>Vehículos ensamblados en Estados Unidos^a (%)</i>	(3) <i>Índice del tipo real de cambio^c 1980 = 100</i>	(4) <i>Salarios-hora en dólares^d</i>	
				<i>México</i>	<i>Estados Unidos</i>
1982	—	—	154.2	n.d.	—
1983	90.9	—	151.5	1.18	8.32
1984	59.5	31.6	126.1	1.36	9.19
1985	5.1	16.8	131.6	1.30	9.53
1986	40.1	6.2	170.6	0.93	9.73
1987	39.7	—	151.3	0.94	9.91
1988	19.9	- 4.0 ^b	129.9	n.d.	10.17

^a Tasas de crecimiento.

^b Con respecto a 1985.

^c Se calculó con base en los índices de precios de la industria automotriz en México y en Estados Unidos.

^d En las manufacturas.

n.d.: no disponible.

FUENTES: (1) véase el cuadro IV.4; (2) SPP, *Agenda estadística*, varios años; (3) calculado por el autor con base en datos de BANXICO y del *Informe económico del presidente de Estados Unidos*; (4) para México: SPP, *México en el mundo*; y para Estados Unidos: FMI, *Estadísticas financieras internacionales*.

El repunte de las exportaciones automotrices que tuvo lugar en 1986-88, cuando crecieron al 33.2 por ciento anual *versus* el 5.1 por ciento correspondiente a 1985, se realizó en un contexto de recesión del ensamble de automotores en Estados Unidos, que en 1987 registró una contracción del -4 por ciento con respecto a 1985. Una explicación inicial de este plausible desenvolvimiento de las exportaciones mexicanas de productos automotrices consiste en la mayor competitividad de las mismas inducida por la devaluación del tipo real de cambio y la depresión salarial. En 1986-88 el tipo de cambio real se depreció en un 10.4 por ciento en relación con 1983-85, en tanto que la proporción salarial México/Estados Unidos cayó en un 30.9 por ciento de 1983-85 a 1986-87.

Un análisis de mayor desagregación arroja alguna luz adicional sobre la recuperación a contrapelo de las exportaciones de productos automotrices en 1986-88.

Como se observa en el cuadro IV.4, los dos grandes segmentos de la industria —automóviles por una parte y componentes mayores y menores por otra— observaron un distinto patrón en sus ventas al exterior. El crecimiento de las exportaciones de los segmentos no terminales (motores, autopartes y maquilas) observó una desaceleración en 1986-88 en relación con 1983-85. Para el conjunto de estos productos la tasa de crecimiento anual de sus ventas al exterior se contrajo del 52.2 en el primer trienio al 22.8 por ciento en el segundo. En contraste con ello, el segmento de automóviles mostró un incremento en el ritmo de expansión de sus exportaciones, el cual pasó del 23.4 al 167.6 por ciento respectivamente. Este patrón de crecimiento del segmento de automóviles parece corroborar la afirmación que se hizo anteriormente en el sentido de que la industria terminal, además de beneficiarse con las políticas económicas que incidieron sobre todos los segmentos (devaluación, apertura comercial, etcétera), se vio favorecida más que aquella en virtud de la baja del GIN obligatorio.

Desde el punto de vista de su competitividad internacional, resulta claro que de todos los segmentos de la industria, el de autopartes es el más rezagado. Tal afirmación se fundamenta, en primer lugar, en el hecho de que en el periodo 1983-88 el segmento de autopartes aportó la menor cuota de exportaciones al total de la industria, con 10.3 por ciento, contra 13.8 para automóviles, 32.8 para motores y 43.1 por ciento para maquilas. En segundo lugar, desde una perspectiva dinámica, las exportaciones del segmento de autopartes fueron las de más lento crecimiento, con el 25.4 por ciento anual, contra el 40.7 para maquilas, 46.5 para motores y 95.5 por ciento para automóviles.

Al parecer, la diferencia de competitividad externa existente entre el

segmento de autopartes y los otros tres se halla en relación inversa con el GIN. Los segmentos con menor GIN (30 por ciento para automóviles, 50 para motores y 1 por ciento para maquilas) son los que muestran el mejor desenvolvimiento en el mercado externo; en tanto que la industria nacional de autopartes, con un GIN de 80-90 por ciento,¹⁵ observó el más pobre desempeño exportador.

Pese a lo anterior, conviene hacer dos precisiones. Primera, que la tasa de crecimiento de las exportaciones del segmento de autopartes del 25.4 por ciento para el periodo 1983-88, si bien resulta baja con respecto a los otros segmentos automotrices, es similar a la del conjunto de manufacturas (25.8 por ciento), por lo que no debe subestimarse. Segundo, que el ritmo de crecimiento de las ventas externas de este segmento fue el más estable en el periodo 1983-88. De 1983-85 a 1986-88 no mostró una aceleración, como fue el caso de los automóviles, pero tampoco una pérdida de dinamismo, como ocurrió en los segmentos de motores y maquilas, sino que mantuvo una tasa de incremento media similar en ambos trienios (25.7 en el primero y 25.4 por ciento en el segundo).

Puesto que la menor competitividad externa de la industria auxiliar encuentra parte de su explicación en las ineficiencias ubicadas en fases anteriores de la cadena productora (como la fabricación de acero, aluminio, cobre, bronce, plomo, vidrio, plástico, etcétera),¹⁶ se infiere que una reducción significativa en su GIN podría haber provocado una trayectoria ascendente en el ritmo de expansión de sus ventas externas. Pero lo que importa destacar es que, pese a que ello no ocurrió, la industria de autopartes no experimentó una desaceleración en el crecimiento de sus exportaciones, que fue lo que sucedió en los segmentos de motores y maquilas.

De acuerdo con lo anterior, el desempeño exportador de la industria de autopartes, si bien más moderado que el de los otros tres segmentos automotrices, fue relativamente exitoso por cuanto resultó similar al del conjunto de manufacturas. Junto a lo anterior, dicha industria se compara favorablemente con los otros tres segmentos por cuanto posee el GIN mayor. Por otra parte, en el segundo trienio dicha industria mantuvo un ritmo de crecimiento estable en sus exportaciones, lo que demuestra su mejor desempeño en relación con los segmentos de motores y maquilas. Pero aunque tal estabilidad resulta desfavorable en comparación con la aceleración registrada por el segmento de automóviles, también es necesario considerar

¹⁵ Ídem.

¹⁶ Booz-Allen y Hamilton-Infotec, *Industria de Autopartes*, México, SECOFI-BANCOMEXT, 1987, pp. 81-87.

que en este último caso la rama terminal sacrificó el GIN, lo que no ocurrió (por lo menos no de una manera tan marcada) en la industria de autopartes.

En breve, mientras que la rama auxiliar constituye un ejemplo de dinamismo exportador razonablemente elevado y estable en un contexto de conexiones interindustriales robustas, los otros tres segmentos automotrices se caracterizan por un crecimiento explosivo pero intermitente que apunta hacia una dirección bien conocida: la de una economía de enclave.

VII. SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES EN REVERSA

En 1983-88 las importaciones de productos automotrices registraron un ritmo anual de expansión del 21.5 por ciento (cuantificado sobre dólares corrientes), cifra superior tanto al 13.1 de las manufacturas como al 12.4 por ciento de las compras totales al exterior. Este rápido crecimiento de las compras externas de productos automotrices en un contexto de estancamiento del PIB de esta rama de actividad económica, determinó la *desustitución* de importaciones a que se hizo referencia anteriormente. A su vez, la reversión del proceso sustitutivo fue uno de los prerequisites del dinamismo de las exportaciones.

La aceleración de la tasa de incremento anual de las exportaciones de automotores de 1983-85 a 1986-88 estuvo acompañada por una elevación del ritmo anual de crecimiento de las importaciones de material de ensamble para automóviles, que se elevó del -2.9 en el primer trienio al 60.1 por ciento en el segundo (véase cuadro IV.6). Si bien calculada sobre valores constantes esta última cifra se reduce al 56.8 por ciento, dado el carácter semiestacionario de la producción nacional de autopartes, se infiere que la disminución del GIN obligatorio para las unidades ensambladas de exportación indujo un proceso de *desustitución* en la rama auxiliar.

La disminución del nivel de integración de la industria automotriz no se limitó a la etapa de ensamble, pues el ascenso de las maquiladoras redujo también el GIN en el área de fabricación de partes y componentes. Ello ocurre porque si bien la industria nacional de autopartes tiene un GIN de 80-90 por ciento, en el caso de las maquiladoras la proporción de insumos nacionales a importados no llega al 1 por ciento. Además, hay que considerar que de 1982 a 1987 el peso del valor agregado de las maquiladoras en el total de partes y componentes se elevó del uno al 4.8 por ciento. En el caso de la producción bruta las cifras correspondientes fueron del 19 y 95 por ciento respectivamente.

Pero aunque en el caso de la etapa de ensamble la caída del GIN tuvo

CUADRO IV.6

IMPORTACIONES DE PRODUCTOS AUTOMOTRICES
 Tasas medias de crecimiento anual sobre dólares corrientes en porcentajes

	1983-85	1986-88	1983-88
1. Automóviles	39.1	23.0	31.1
2. Camiones	76.5	23.5	60.0
3. Material de ensamble para automóviles	- 2.9	60.1	28.6
4. Refacciones	27.5	37.2	32.4
5. Motores y sus partes para automóviles	20.4	4.1	12.3
6. Remolques no automáticos para vehículos	1 124.8	- 23.1	550.8
7. Insumos intermedios para maquilas	59.7	34.5	47.1
Total	37.1	30.6	21.5

FUENTE: Ídem al cuadro IV.4.

efectos estimulantes sobre el ritmo de crecimiento de las importaciones en la fase anterior de la cadena productiva (rama auxiliar), en otros segmentos fue precisamente la elevada magnitud del GIN la que —en un contexto de apertura comercial— provocó el curso explosivo de las compras al exterior. La relación directa entre GIN elevado y el crecimiento rápido de las importaciones, que evoca una menor competitividad con respecto al exterior en las ramas de actividad con mayores eslabonamientos “hacia atrás”, es clara en los segmentos de remolques y camiones de carga, que registraron las mayores tasas de crecimiento anual en sus compras al exterior en 1983-88, con el 550.8 y el 60 por ciento respectivamente.

Por otra parte, conviene advertir que la trayectoria de las importaciones de automóviles terminados y de insumos para maquilas responde a una causalidad opuesta. En tanto que las compras al exterior de automóviles continuó dependiendo de las variaciones del PIB nacional, las de insumos intermedios para las maquiladoras son una función del ensamble de vehículos en Estados Unidos. La tasa de crecimiento de las importaciones de automóviles, que se redujo del 39.1 al 23 por ciento de 1983-85 a 1986-88, se relaciona en forma directa con la evolución del PIB automotriz mexicano, que cayó del 7.1 al -4.1 por ciento respectivamente. En cambio, la reduc-

ción de la tasa de crecimiento de las importaciones de insumos para maquilas del 59.7 al 34.5 por ciento del primer al segundo trienio se explica por el curso de las exportaciones de las maquiladoras, del 47.9 y 33.4 por ciento respectivamente, y estas últimas cifras encuentran su fundamento en el curso seguido por el ensamble de vehículos en Estados Unidos. Si se considera que en 1983-88 las importaciones de insumos para las maquiladoras de productos automotrices representaron el 50.4 por ciento del total, se comprenderá que esta rama de actividad económica estableció un engranaje con la economía estadounidense que ha transformado ya su mecánica de funcionamiento. En esta nueva etapa a la que ha llegado la industria, la trayectoria de sus importaciones no está determinada fundamentalmente por su propia conformación y dinámica estructural, sino que en gran parte depende de las características y evolución de la economía estadounidense. Si esta inferencia se relaciona con la disminución del GIN, entonces se comprenderá que la industria ha avanzado por un camino de mayor integración externa vía menores relaciones interindustriales endógenas. Y si a esto se agrega la elevación del coeficiente de importaciones, se concluye que la dinamización de la economía estadounidense —si bien tiene un efecto de arrastre sobre las exportaciones mexicanas— difícilmente puede impulsar hacia arriba el ritmo de crecimiento del producto automotriz mexicano.

CAPÍTULO 5

LA INDUSTRIA NAVAL MEXICANA

I. IMPORTANCIA DE LA INDUSTRIA

La industria naval tiene una importancia estratégica para el desarrollo de la economía mexicana.

i) Una primera razón que explica dicha importancia radica en el papel que, debido a su naturaleza de rama productora de bienes de inversión, desempeña en el proceso de desarrollo nacional por medio de la formación del capital que requiere el crecimiento económico.

Concebida como una rama productora de bienes de capital, el desarrollo de la industria naval mexicana reviste una importancia singular si se considera la necesidad de “endogenizar” el proceso de crecimiento (evitar que la demanda de inversión se filtre hacia el exterior) y atenuar el desequilibrio externo en una situación en que, al interior de las manufacturas, el sector capital muestra el mayor rezago productivo.

ii) Una segunda explicación de esta importancia remite al papel que cumple la industria en la construcción y reparación de los medios de transporte que se necesitan para hacer posible el crecimiento de la economía. Esta cuestión es particularmente importante en el contexto de una estrategia que se orienta a incrementar las exportaciones y el comercio exterior de México.

El esquema de crecimiento exportador implica una demanda creciente tanto sobre la flota mercante como sobre la industria naval. Por tal motivo, de no desarrollarse esta última, el sector transporte se convertiría en un cuello de botella o daría lugar a una significativa salida de divisas.

iii) Una tercera razón que da cuenta de la importancia de la industria tiene que ver con la producción de alimentos, pues las actividades pesqueras requieren embarcaciones de diverso tipo que —dado el deterioro de la capacidad para importar— deberían ser fabricadas en el país.

iv) Una cuarta explicación de la importancia de la industria se asocia con sus interrelaciones productivas, con la siguiente demanda y los efectos multiplicadores correspondientes hacia otras ramas de la actividad económica.

La industria naval mexicana tiene considerables efectos sobre la producción intermedia. En el año 1975, de un total de 72 ramas económicas contenidas en la matriz de insumo-producto, esta industria se conectaba con 18 de ellas. Como se aprecia en el cuadro V.1, las industrias más ampliamente estimuladas por las actividades de construcción y reparación naval eran la de maquinaria y equipo no eléctrico (con 51.8 millones de pesos), las básicas del hierro y del acero (con 47 millones), y la de otros equipos y material de transporte (con 19.5 millones).

Conviene observar que las ramas 50 a 54 y 58, con las cuales se encadena la industria naval, son productoras de bienes de capital. Adicionalmente, debe advertirse que las únicas ramas productoras de bienes de inversión con las que no tiene relaciones la industria naval son la 49 (productos metálicos estructurales) y la 56 (automóviles).¹

Dicho más claramente, la industria naval es una fuente importante de demanda, y por consiguiente es capaz de ejercer un estímulo significativo, justamente sobre aquellas ramas que, por generar los bienes de capital y el progreso técnico incorporado en los mismos, el país debería estar interesado en desarrollar de manera preferente con el propósito de asegurar para el futuro un desarrollo autosostenido y autónomo.

v) Finalmente, una quinta razón que explica la importancia de la industria se relaciona con los efectos positivos que ejerce sobre el ingreso y el desarrollo industrial en las regiones costeras de nuestro país, contribuyendo con esto a la descentralización de las actividades manufactureras.

El impacto de los astilleros en su *hinterland* es considerable. Por una parte, su incidencia sobre el ingreso es la más elevada dentro del conjunto de ramas productoras de bienes de inversión. De acuerdo con la *Matriz de insumo-producto de México de 1975*, por cada mil pesos de producción bruta, la naval generaba un valor agregado de 583 pesos. En el caso de las otras ramas productoras de bienes de capital, la elevación del ingreso pro-

¹ Para la identificación de las ramas productoras de bienes de capital, véase NAHNSA-ONUDI, *México: una estrategia para desarrollar la industria de bienes de capital*, México, 1977.

CUADRO V.1
CONSTRUCCIÓN Y REPARACIÓN DE EMBARCACIONES
INSUMOS INTERMEDIOS
1975

<i>Núm.</i>	<i>Ramas</i>	<i>Millones de pesos</i>
29	Aserraderos, incluso triplay	11.3
30	Otras industrias de la madera	1.6
33	Refinación de petróleo	1.5
35	Química básica	2.0
37	Resinas sintéticas, plásticas y fibras artificiales	8.7
40	Otras industrias químicas	5.6
43	Vidrio y sus productos	6.9
46	Industrias básicas del hierro y del acero	47.9
47	Industrias básicas de metales no ferrosos	3.6
50	Otros productos metálicos	10.2
51	Maquinaria y equipo no eléctrico	51.8
52	Maquinaria y aparatos eléctricos	1.1
54	Equipo y accesorios electrónicos	2.1
55	Otros equipos y aparatos eléctricos	11.5
58	Otros equipos y material de transporte	19.5
61	Electricidad	3.0
62	Comercio	2.0
67	Alquiler de inmuebles	2.0
	Total insumos intermedios	190.6

FUENTE: SPP, *Matriz de insumo-producto de México de 1975*.

vocada por cada mil pesos de incremento de la producción bruta era la siguiente:

<i>Rama</i>	<i>Pesos</i>
51	497
58	491
52	477
50	451
54	450
49	448
56	235

De mayor importancia aún resulta observar que, por lo que toca a la capacidad de generación de salarios, a la industria naval le corresponde también el mayor impacto relativo. Por cada mil pesos de producción bruta, las actividades de construcción y reparación de embarcaciones derraman 423 pesos de salario. En contraste con ello, a las demás industrias productoras de bienes de inversión se asociaban las siguientes cantidades de salarios por cada mil pesos de producción bruta:

<i>Rama</i>	<i>Pesos</i>
58	291
52	246
54	238
50	233
51	233
49	224
56	137

Por otra parte, los efectos estimulantes de esta rama sobre la economía regional se constatan al advertir su capacidad industrializante o de arrastre, pues en la zona de influencia de los astilleros se establecen multitud de pequeñas empresas cuya razón de ser emana de las actividades de subcontratación que aquellos realizan. Esta industria auxiliar ubicada en la periferia de los astilleros contribuye a su vez a la elevación del ingreso y el empleo en las regiones costeras.

II. ANTECEDENTES SOBRE EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA

En el sexenio 1977-82 la industria naval mexicana recibió un importante apoyo estatal que marcó un punto de ruptura con su trayectoria anterior.

Antes del sexenio mencionado la industria nacional de construcción naval producía casi exclusivamente pequeñas embarcaciones pesqueras; su capacidad de producción de este tipo de buques se limitaba a embarcaciones no mayores de 50 metros de eslora. Por lo que toca a su capacidad de construcción de barcos de trabajo y servicio, como remolcadores y chalanes, ésta aún era más reducida en cuanto a variedad y volumen.

Con la creación de la moderna industria paraestatal de construcción naval, a fines de los setenta y principios de los ochenta, se hizo posible fabricar en México prácticamente todos los tipos de buques que requiere nuestro país.

Entre los factores que propiciaron la creación de esta moderna industria paraestatal destacan, por un lado, el sustancial incremento de la demanda de embarcaciones registrado en el periodo aludido; por otro, la decisión gubernamental de adoptar una política de sustitución de importaciones a efecto de encauzar parte de aquella demanda acrecentada hacia el mercado interno. La demanda de buques de carga se elevó notablemente debido al aumento del transporte marítimo registrado en el lapso 1978-1981 en virtud de la estrategia petrolera. Ésta ejerció un impacto directo en el transporte de fluidos. Como consecuencia de ello, la tasa de crecimiento media anual de este último se incrementó del 12.1 en 1971-77 al 40 por ciento en 1978-81 (véase el cuadro V.2).

CUADRO V.2

PIB Y TRANSPORTE MARÍTIMO (DE ALTURA Y CABOTAJE)
DE MÉXICO, 1971-1981

Tasas de crecimiento en porcentajes

Años	PIB ^a	Transporte marítimo ^b			
		Fluidos	Graneles	Carga general	Total carga
1971	4.2	8.0	5.7	8.4	7.1
1972	8.5	12.5	10.6	5.1	11.1
1973	8.4	20.0	7.5	14.0	14.4
1974	6.1	18.9	12.7	8.3	15.6
1975	5.6	34.8	- 3.3	- 0.9	17.9
1976	4.2	1.8	- 7.1	- 1.9	- 1.2
1977	3.4	- 11.2	3.1	9.2	2.4
1978	8.2	83.9	7.2	58.2	53.7
1979	9.2	35.2	14.5	- 1.1	27.2
1980	8.3	35.1	14.4	24.8	29.7
1981	7.9	5.7	- 0.7	20.1	5.2
<i>Promedios:</i>					
1971-1977	5.8	12.1	4.2	6.0	9.6
1978-1981	8.4	40.0	8.8	25.5	28.9

^a Sobre valores reales.

^b Sobre toneladas.

FUENTE: PIB: SPP, *Sistema de cuentas nacionales de México*; Transporte marítimo: Comisión Nacional Coordinadora de la Industria Naval, *La marina mercante latinoamericana, la nacional y el transporte marítimo de México*, 1984, tomo 2, p. 364.

Por otra parte, puesto que el auge petrolero provocó una aceleración del crecimiento de la economía en su conjunto, aquel tuvo un efecto de arrastre indirecto sobre el tráfico marítimo de graneles y de carga general. Gracias al auge petrolero, la tasa media anual de crecimiento del PIB de México se elevó del 5.8 para el periodo 1971-77 al 8.4 por ciento para 1978-81. A su vez, la aceleración del crecimiento económico repercutió en el aumento de la tasa media anual de incremento del tráfico marítimo de graneles del 4.2 en 1971-77 al 8.8 por ciento en 1978-81; en el caso del transporte de carga general, la tasa de crecimiento se elevó del 6 al 25.5 por ciento respectivamente.

Así pues, el auge petrolero de México puso en evidencia el atraso de su industria naval. Por tal motivo, parte de los recursos captados por medio de la exportación de hidrocarburos habrían de utilizarse en la construcción de los astilleros susceptibles de emplearse en la fabricación del tipo de buques necesarios para satisfacer en alguna medida los requerimientos de la propia estrategia petrolera.

Pero, si bien es cierto que la orientación de la demanda doméstica hacia el mercado interno, al igual que la construcción de tales astilleros, exigió un enorme esfuerzo institucional, ello habría de marcar el inicio de una nueva era: la de fabricación de embarcaciones mayores y de mayor complejidad en plantas industriales nacionales caracterizadas por un elevado nivel tecnológico.

Por lo que concierne a los esfuerzos gubernamentales enfocados en esta dirección, conviene observar que en el sexenio 1977-82 la industria naval mexicana recibió un impulso estatal sin precedentes.

En el terreno económico se ha estimado que el Estado invirtió una cantidad aproximada de 11 mil millones de pesos en la creación de Astilleros Unidos de Veracruz (Auver) y Astilleros Unidos de Mazatlán (Aumaz), así como en la ampliación y readecuación de Construcciones Navales de Guaymas (Conagusa) y Astilleros Unidos de Ensenada (Auensa). Con el propósito de estar en posibilidades de ponderar lo que significa dicho monto de inversión, debemos mencionar que la misma, valuada a precios de 1986, equivale a 225 000 millones de pesos, cantidad que es igual a 8.4 veces el PIB de ese año de la rama 580 (construcción y reparación de embarcaciones y aeronaves), que fue de 26 761 millones de pesos.

Al finalizar la construcción de Astilleros Unidos de Veracruz se estaba ya en posibilidades de fabricar nacionalmente buques-tanques de hasta 80 mil toneladas de peso muerto, capacidad que corresponde a la del barco tipo "panamax", embarcación de mayor dimensión susceptible de cruzar el canal de Panamá.

Con el objetivo de dar una idea de la magnitud de este astillero conviene indicar que, de acuerdo con el Programa de Fomento para la Industria Naval, a partir de 1984 Auver debería procesar 35 mil toneladas anuales de acero, contra aproximadamente 10 mil toneladas susceptibles de ser procesadas a plena capacidad por todos los restantes astilleros nacionales.

Además de este esfuerzo económico inusitado, en el Programa de Fomento para la Industria Naval el Estado diseñó una compleja y variada política de desarrollo hacia la industria que, entre otras cosas, preveía el establecimiento de un esquema adecuado de protección comercial, la estructuración de un programa de construcción de embarcaciones que hiciera posible el máximo aprovechamiento de las capacidades productivas de los astilleros nacionales y el otorgamiento de recursos crediticios a los armadores para la adquisición de embarcaciones.²

La serie de apoyos y estímulos concedidos a la industria naval parece haber incidido favorablemente sobre el dinamismo de su producto interno bruto. Así, en tanto que en el periodo 1971-75 la tasa de crecimiento anual media del PIB naval fue de 2.9 por ciento, en el lapso 1976-82 se eleva en 15 puntos porcentuales al ascender al 17.9 por ciento.

La anterior observación se constata al advertir que, si se coteja el ritmo de crecimiento del PIB de la industria naval con el correspondiente a las industrias automotriz y de ferrocarriles, así como con el de la economía en su conjunto, resulta:

i) Que en el periodo 1971-75 el PIB de la industria naval es el de menor dinamismo: 2.9 contra 16.0 por ciento en automóviles, 10.2 en ferrocarriles y 6.6 por ciento para el PIB agregado.

ii) Que en el lapso 1976-82 el ritmo de crecimiento del PIB de la industria naval se eleva considerablemente hasta alcanzar el 17.9 por ciento, tasa que supera en 12.1 puntos al de automóviles (5.8 por ciento), en 11.9 al de ferrocarriles (6.0 por ciento), y también en 12.1 puntos al de la economía en su conjunto (5.8 por ciento).

Como consecuencia de la notable aceleración del crecimiento del producto de las actividades de construcción y reparación de embarcaciones en el lapso 1976-82, su tasa media de crecimiento durante todo el periodo 1971-82, que fue del 11.7 por ciento, superó el ritmo de expansión tanto del PIB de la industria automotriz, que fue de 10.1 por ciento, como del correspondiente a la industria de ferrocarriles (7.7 por ciento) y de la economía nacional (6.1 por ciento).³

² *Diario Oficial de la Federación*, 21 de julio de 1981.

³ SPP, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*.

El enorme impulso estatal otorgado a la industria naval, concebido como uno de los aspectos prioritarios del proyecto petrolero en el cual se inspiró, cedió ante la profundidad de la crisis y la estrategia de cambio estructural.

III. EL SUBDESARROLLO DE LA INDUSTRIA

Pese al enorme progreso observado por esta rama de actividad como consecuencia del fuerte apoyo estatal recibido en el periodo 1977-82, el bajo punto de partida en que se encontraba determinó que en la primera mitad de los ochenta esta industria observara todavía un nivel de desarrollo relativo marcadamente insuficiente.

El subdesarrollo de la industria naval se asocia tanto con el rezago de la marina mercante como con el de las actividades pesqueras.

El insuficiente desarrollo de la marina mercante mexicana en el contexto internacional se constata, en primer lugar, al observar la escasa importancia de la flota nacional en relación con el total mundial. En el año de 1982 la flota mexicana, con 545 barcos y 1.3 millones de toneladas brutas de registro (TBR), participaba en el total mundial con el 0.73 de embarcaciones y el 0.30 por ciento del tonelaje.⁴ No obstante la importancia de México como productor y exportador de hidrocarburos, y pese a la preponderancia de su flota petrolera dentro de la marina mercante (3.7 millones de toneladas de peso muerto contra un total de 5 millones de TPM, o sea, el 73.4 por ciento), en 1982 dicha flota no figuraba entre las 15 mayores del mundo.⁵

En el contexto latinoamericano, en 1982 la flota mercante mexicana, con 1.3 millones de TBR, absorbía el 9.3 por ciento del total regional. La superaba la de Argentina, con 2.3 millones de TBR y una participación del 16.8 por ciento; y la de Brasil, con 5.7 millones de TBR y una proporción del 42.3 por ciento con respecto al total.⁶

Estas cifras ilustran el insuficiente desarrollo de la marina mercante mexicana, especialmente si ellas se contrastan con aquellas sobre la impor-

⁴ Construnaves, *La construcción naval en 1982*, 1983, p. 91.

⁵ Las 15 flotas petroleras más grandes del mundo en 1982, en orden decreciente de importancia, correspondieron a los siguientes países: 1) Liberia; 2) Japón; 3) Grecia; 4) Noruega; 5) Reino Unido; 6) Panamá; 7) Estados Unidos; 8) Francia; 9) España; 10) Italia; 11) Rusia; 12) Arabia Saudita; 13) Alemania; 14) Singapur; 15) Dinamarca. (*Ibid.*, p. 89.)

⁶ Comisión Nacional Coordinadora de la Industria Naval, *La marina mercante latinoamericana, la nacional y el transporte marítimo de México*, México, 1984, vol. I, p. 42.

tancia relativa de estos países en términos de las exportaciones totales y del PIB total regional.

En efecto, en 1982 las exportaciones mexicanas representaban el 23.7 por ciento de las totales latinoamericanas, en tanto que las exportaciones argentinas y brasileñas eran del 8.6 y el 22.7 por ciento del total latinoamericano respectivamente. En cuanto al PIB total, la participación relativa de México era de 25.2 por ciento, en tanto que la de Argentina era de 13.1 y la de Brasil 32.3 por ciento. Bajo cualquier ángulo de comparación, se evidencia el rezago de la flota mercante mexicana, y la misma no corresponde con el peso relativo de la economía nacional ni desde el punto de vista de su producción ni tampoco desde el punto de vista de su comercio exterior.

Por lo que toca a su flota petrolera, México se encuentra por abajo de Brasil y casi en igualdad de condiciones con Argentina. Brasil, con 1.8 millones de TBR y una proporción del 41.9 por ciento en el total regional, ocupa el primer lugar en Latinoamérica. México y Argentina poseen una flota de 782 mil y 758 mil TBR respectivamente; su contribución al total es de 17.7 y del 17.2 por ciento.⁷

Es casi innecesario señalar que, siendo México el único exportador neto de petróleo de estos tres países, su flota petrolera debería ser mucho mayor que la de aquellos.

El insuficiente desarrollo de la industria también coincide con el rezago de las actividades pesqueras nacionales. Por un lado, éste se evidencia al constatar que, no obstante la considerable extensión del litoral nacional (10 mil kilómetros aproximadamente), de acuerdo con el volumen de captura México ocupa un lugar de escasa importancia en el contexto internacional.

Así, por ejemplo, de un total de 30 países en el año de 1973, el volumen de la explotación pesquera nacional era inferior a la de 27 de ellos, entre los cuales se encontraba Perú, Chile, Vietnam y Sudáfrica. No obstante la elevada tasa de crecimiento de la captura pesquera en México en el periodo 1973-78 —que fue del 11.4 por ciento, una de las más altas del mundo—, en el último año nuestro país apenas ocupaba el lugar 21 en el orden internacional.⁸

Por otra parte, en el ámbito nacional la pesca evidencia también un rezago considerable con respecto a las demás actividades económicas. Como se muestra en el cuadro V.3, en el lapso 1970-79 la participación del PIB pesquero en el PIB total, que fue del 0.1 por ciento durante todos los años

⁷ *Ibíd.*

⁸ *SNP, El sector alimentario en México, 1981, p. 186.*

del periodo, es siempre inferior a la correspondiente a las demás actividades económicas.

Por otra parte, el rezago de la industria naval se manifiesta en el plano tecnológico-productivo, en los grados de integración nacional y en el escaso avance logrado por la misma en el proceso de sustitución de importaciones.

El examen de la industria naval mexicana evidencia una marcada dualidad: cuatro grandes astilleros paraestatales (Auver, Aumaz, Conagusa y Avensa), que absorben más del 90 por ciento de la capacidad de producción total, coexisten con multitud de pequeñas plantas privadas (alrededor de 90), cuya producción anual a régimen (plena capacidad) se ha estimado en aproximadamente 17 514 toneladas de acero.⁹ Esta enorme diferencia que media entre los astilleros paraestatales y los privados adquiere mayores dimensiones si se considera que estos últimos no se encuentran en posibilidades de fabricar barcos de carga.

La dualidad a que nos referimos anteriormente se manifiesta también dentro del grupo de astilleros privados, pues 25 de los mismos son responsables de más del 90 por ciento de la producción de este estrato. Esto significa que en la industria subsisten alrededor de 67 astilleros marginales cuya aportación al producto interno de la rama resulta insignificante.

Bajo una óptica tecnológica resalta el nivel precario, artesanal, de los astilleros privados. Como una muestra del rezago tecnológico se ha observado que en 1980 existía una marcada discordancia entre la capacidad de procesamiento de acero y la capacidad de alistamiento, que excedía a la primera en un 55 por ciento.

El rezago tecnológico prevaleciente en el sector privado de la industria, además de sus implicaciones negativas en cuanto a costos y precios, calidades y plazos de entrega, limita severamente la flexibilidad de la gama de productos posibles de ofertar. En tales condiciones, dada la artesanal especialización histórica de estos astilleros en la fabricación de barcos camaroneros —que en 1970-80 sumaron 1 231 embarcaciones, equivalentes al 97 por ciento de su producción total—, resulta difícil intentar diversificar la gama de productos en el corto plazo.¹⁰

El insuficiente desarrollo de la industria naval mexicana queda en evidencia también cuando se compara el peso relativo de la industria de México con el que representa en otros países latinoamericanos.

⁹ Comisión Nacional Coordinadora de la Industria Naval, *Perspectivas de desarrollo para la industria naval*, México, 1982, pp. 99, 123 y 146.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 85 y 124.

CUADRO V.3
ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO DE MÉXICO
1970-1980

<i>Actividades económicas</i>	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Agricultura	7.1	7.0	6.4	6.0	5.9	5.6	5.5	5.7	5.6	5.0
Ganadería	4.0	4.0	3.9	3.7	3.5	3.5	3.6	3.6	3.4	3.2
Silvicultura	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3
Pesca	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Minería	1.0	0.9	0.9	0.9	1.0	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8
Petróleo	3.8	3.8	3.8	3.6	3.9	4.0	4.4	5.0	5.4	5.7
Petroquímica	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.7	0.6	1.4	0.7
Manufactura	22.8	22.7	22.9	23.2	23.2	23.1	23.4	23.5	23.8	24.0
Construcción	4.6	4.3	4.7	5.1	5.1	5.2	5.0	4.7	5.0	5.3
Electricidad	1.8	1.9	1.9	2.0	2.0	2.1	2.2	2.3	2.3	2.3
Comercio	31.9	31.7	31.6	31.6	31.4	31.2	30.2	29.6	29.3	29.3
Comunicaciones y transporte	3.2	3.3	3.4	3.5	3.7	3.9	4.0	4.1	4.2	4.3
Gobierno	5.8	6.1	6.4	6.6	6.8	7.2	7.7	7.5	7.5	7.7
Otros servicios	14.3	14.5	14.3	13.9	13.6	13.4	13.4	13.2	12.8	12.5
Menos ajuste de servicios bancarios	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.3	1.3
Producto interno bruto ^a	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

^a La suma de los parciales no necesariamente coincide con el total debido al redondeo.

FUENTE: BANAMEX, *La economía mexicana en cifras 1970-1980*, pp. 8 y 9.

A nivel internacional, de acuerdo con la información proporcionada por Lloyd's Register of Shipping, en el año de 1982 la industria naval mexicana entregó 15 buques equivalentes a 3 721 TBR. Tales cantidades representan respectivamente el 0.65 y el 0.03 por ciento del número total de embarcaciones y del total de TBR entregadas mundialmente. (La diferencia entre estas dos proporciones se explica al observar que en México el peso promedio por embarcación, 248 TBR, es mucho menor que la media mundial de 7 275 TBR.)

Según la misma fuente de información, en 1982 Brasil entregó 49 embarcaciones, con un peso promedio de 10 211 TBR. Por su parte, aunque Argentina entregó sólo 12 embarcaciones, su peso medio, de 13 493 TBR, fue mucho mayor que el de México.¹¹

Por otra parte, los grados de integración nacional alcanzados por la industria naval no resultan satisfactorios. El más alto coeficiente de integración de la gama de productos (barcos) existente corresponde al buque camaronero de 72 pies de eslora, embarcación en la que se ha especializado casi en forma exclusiva esta industria, en que las partes y componentes de origen nacional representan el 72.70 por ciento del total de las mismas. Por su parte, los grados de integración nacional del remolcador de 2 100 BHP de potencia y del buque tanque de 44 mil TPM son, respectivamente, del 34.88 y 40.82 por ciento.

El Programa de Fomento para la Industria Naval de 1981, asimismo aceptó como mínimo un grado de integración del 75 por ciento para el barco camaronero, del 40 para el remolcador y del 57 por ciento para el buque-tanque. A manera de ilustración conviene mencionar que, de acuerdo con el decreto de fomento respectivo, los grados mínimos de integración nacional aceptados en la industria automotriz para ese mismo año fueron del 85 por ciento para camiones y tractores agrícolas, y del 90 por ciento para tractocamiones y autobuses integrales.¹²

La elevada proporción de partes y componentes extranjeros empleados en la producción de embarcaciones se refleja en un alto coeficiente técnico de importaciones (relación de insumos intermedios importados a producción bruta).

No obstante que en el año de 1970 el coeficiente técnico de importaciones de la industria naval era bastante reducido (del 4.75 por ciento), se estima que para el año de 1975 se elevó al 10.68 por ciento. Este coeficien-

¹¹ Construnaves, *op. cit.*, p. 71.

¹² *Diario Oficial de la Federación*, 20 de junio de 1977.

te se encontraba entre los tres más altos dentro de las ramas productoras de bienes de capital, como se observa a continuación:

<i>Rama</i>	<i>Coefficiente técnico de importaciones</i>
49	1.77
50	9.72
51	7.97
52	4.87
54	3.95
56	28.64
58	12.86
5 801	10.68

En el año de 1975 la proporción de insumos importados con respecto a la producción bruta en la industria naval superaba la cifra correspondiente a cinco ramas productoras de bienes de inversión.¹³ Los bajos grados de integración nacional con que trabaja la industria naval terminal, aunados a una demanda fluctuante de partes y componentes, han dificultado la formación y desarrollo de una industria auxiliar en México. Ésta no ha alcanzado todavía el nivel de excelencia tecnológica que le permita proporcionar a los astilleros los insumos que éstos requieren en condiciones de calidad y con plazos de entrega oportunos y garantizados.

En realidad —y salvo excepciones— no se dispone de una industria auxiliar especializada. Más bien se trata de una serie de establecimientos, muchos de ellos pequeños y casi artesanales, capaces de proveer insumos y partes a la industria naval, pero que no se orientan a producir regularmente para la misma.

El rezago de la industria se evidencia además en el escaso éxito que ella ha mostrado en el proceso de sustitución de importaciones. Expresado de otra manera, el modelo sustitutivo —concebido como el motor de la industrialización en el periodo de posguerra— tuvo un débil efecto sobre esta rama de actividad económica. Tal hecho lo prueba su elevado coeficiente de importaciones (relación de importaciones a oferta total).

Con base en la *Matriz de insumo-producto de México* se calcularon los coeficientes de importación de 1970 y 1975 de las 72 ramas de actividad

¹³ SPP, *Matriz de insumo-producto de México de 1970 y 1975*.

económica que integran dicha matriz. Las actividades de construcción y reparación de embarcaciones se encuentran clasificadas dentro de la rama 58, equipo y material de transporte; pero esta misma rama incluye también las actividades de construcción y reparación de equipo ferroviario y las correspondientes a otro material de transporte (motocicletas, bicicletas y vehículos de tracción animal).

No obstante el grado de agregación de la rama 58, llama la atención que tanto en el año de 1970 como en el de 1975 ella muestra el más elevado coeficiente de importaciones en relación con todas las demás actividades económicas. Así, por ejemplo, en 1970 su coeficiente era de 66.71 por ciento, siguiéndole, en orden decreciente de importancia, las ramas:

	<i>Coeficiente de importación (%)</i>
51 Maquinaria y equipo no eléctrico	65.83
52 Maquinaria y aparatos eléctricos	44.85
59 Otras industrias manufactureras	29.85

Para el año 1975, como se indicó arriba, la rama 58 continúa mostrando el mayor coeficiente, que fue de 67.97 por ciento. Las actividades cuyos coeficientes se encuentran inmediatamente por abajo de aquel fueron las mismas que en el año de 1970: la 51 con 64.71 por ciento, la 52 con 34.42 y la 59 con 26.56 por ciento.

Con el objeto de examinar específicamente el grado de avance del proceso sustitutivo de la industria naval, a continuación se presenta el coeficiente de importaciones de las actividades de construcción y reparación de embarcaciones.

<i>Año</i>	<i>Coeficiente de importación (%)¹⁴</i>
1970	61.70
1975	66.81

Como puede observarse, en ambos años el coeficiente de importaciones de la industria, aunque menor que el de la rama 58, continúa estando entre los tres más elevados de la economía.

¹⁴ Calculado con base en los datos del *Anuario estadístico de Comercio Exterior y del Sistema de Cuentas Nacionales de México*.

IV. EL DÉFICIT DE LA INDUSTRIA NAVAL Y SUS CONSECUENCIAS SOBRE EL GASTO DE DIVISAS

Una característica fundamental de la industria naval es ser deficitaria, cuestión que se aprecia fácilmente cuando se compara la demanda de construcción y reparación naval con la oferta que la industria ha sido capaz de proporcionar. Este déficit tiene graves consecuencias. En particular, se traduce en la necesidad de comprar y arrendar embarcaciones en el extranjero, pagar fletes marítimos al exterior y seguros, así como recurrir también al extranjero para obtener los servicios de reparación necesarios para mantener en buenas condiciones la flota mercante. La salida de divisas por estos conceptos, especialmente por pago de fletes, adquiere dimensiones enormes.

La insuficiencia de la oferta nacional de embarcaciones en relación con la demanda interna determina un saldo negativo en su balance exterior. En el cuadro V.4 se observa la evolución de sus exportaciones, de sus importaciones y de su saldo externo. Como puede apreciarse, durante todos los años del periodo que va de 1971 a 1983, así como durante el primer semestre de 1984, el saldo de la balanza comercial de la industria naval es negativo. El saldo acumulado arroja un déficit de 601.1 millones de dólares.

No obstante lo anterior, las cifras que aparecen en el cuadro V.4 subestiman la fuga de divisas a que dan lugar las insuficiencias de la oferta interna de barcos, pues hacen caso omiso de los pagos al exterior efectuados por concepto de arrendamiento de buques, fletes marítimos, reparación de embarcaciones y seguros.

En el cuadro V.5 se presenta la fuga de divisas por concepto de fletes marítimos.

Como se puede apreciar, la fuga de divisas por concepto de fletes marítimos se eleva de 162.2 millones de dólares en 1971 a 1 268.1 millones en 1983, o sea, 7.8 veces. En todo el periodo que va de 1971 al primer semestre de 1984 la salida de divisas fue de 10 248.6 millones de dólares.

Por otra parte, los pagos de fletes al exterior muestran ser superiores a los que se originan por importaciones de embarcaciones. En el primer semestre de 1984 los primeros resultaron ser 1 625.5 veces mayores que los últimos. Durante todo el lapso considerado los fletes, que como se indicó suman 10 248.6 millones de dólares, equivalen a 16.3 veces el monto de las importaciones efectuadas, que fueron de 628.8 millones de dólares.

La insuficiente oferta interna de embarcaciones ha dado lugar, también, a que muchos armadores renten buques en el extranjero.

CUADRO V.4

BALANZA COMERCIAL DE LA INDUSTRIA NAVAL 1971-1984
(millones de dólares)

Años	Importaciones	Exportaciones	Saldo
1971	2.0	0.9	- 1.1
1972	18.0	3.4	- 14.6
1973	32.7	3.3	- 29.4
1974	119.5	2.1	- 117.4
1975	44.0	2.0	- 42.0
1976	37.4	0.9	- 36.5
1977	104.0	5.6	- 98.4
1978	76.3	4.7	- 71.6
1979	170.1	1.5	- 168.6
1980	5.4	n.s.	- 5.4
1981	13.6	2.8	- 10.8
1982	4.3	0.3	- 4.0
1983	1.1	0.2	- 0.9
1984 ^a	0.4	n.s.	- 0.4
Totales	628.8	27.7	- 601.1

^a Primer semestre.

n.s.: no significativo.

FUENTE: *Anuario estadístico de Comercio Exterior* e IMCE, microfilmes.

En el cuadro V.6 se presenta la salida de divisas que provoca el arrendamiento de embarcaciones mayores y menores. Como puede advertirse, en el periodo que va de 1971 al primer semestre de 1984, el monto de las rentas pagadas al extranjero, que fue de 2 848.4 millones de dólares, es igual a 4.5 veces las importaciones, que son de 628.8 millones de dólares.

Otro determinante de la fuga de divisas provocada por el rezago de la industria naval tiene su origen en la insuficiente oferta interna de reparación naval. En el cuadro V.7 se estima la cantidad de dinero que fue absorbida por este concepto en el lapso que se inicia en 1971 y concluye en el primer semestre de 1984.

En realidad, los pagos al exterior por este concepto son relativamente bajos. Como se puede apreciar en el cuadro mencionado, entre 1971 y 1983 son inferiores al monto correspondiente a importación de embarcaciones. En todo el periodo considerado las salidas de divisas por tal concepto se

CUADRO V.5

ESTIMACIÓN DE PAGOS DE FLETES MARÍTIMOS AL EXTERIOR
1971-1984

<i>Año</i>	<i>Pagos de fletes al exterior (millones de dólares)^a</i>	<i>Fletes/importaciones</i>
1971	162.2	81.1
1972	212.8	11.8
1973	298.6	9.1
1974	324.5	2.7
1975	402.7	9.2
1976	395.4	10.6
1977	578.8	5.6
1978	816.5	10.7
1979	1 055.0	6.2
1980	1 384.4	256.3
1981	1 462.2	107.5
1982	1 237.2	287.7
1983	1 268.1	1 152.8
1984 ^b	650.2	1 625.5
Totales	10 248.6	16.3

^a Cifras estimadas con base en el tonelaje total anual del comercio exterior de México por vía marítima. A los totales anuales se les dedujo la parte del tráfico a cargo de la marina mercante nacional, tanto por medio de la flota propia como de la rentada. La diferencia resultante —que corresponde al comercio exterior de México por vía marítima sujeto al pago de flete al extranjero— fue valuado de acuerdo con las tarifas anuales prevalecientes en el periodo.

^b Primer semestre.

FUENTES: *La marina mercante latinoamericana*, vol. I, pp. 167, 394, vol. II, p. 314; Drewry, Shipping Consultant, Ltd., *Dry bulk carrier operating costs: past, present and future*, Londres, 1984, p. 33.

calcula que fueron de 15.2 millones de dólares, los cuales representan el 2.4 por ciento de la cantidad que absorbieron las importaciones.

Finalmente, en el cuadro V.8 se estima el pago de seguros al extranjero asociados al comercio exterior de mercancías de México por vía marítima. Como puede observarse en el cuadro citado, el pago de seguros al extranjero durante el lapso que va de 1971 al primer semestre de 1984 absorbe una

CUADRO V.6

ESTIMACIÓN DE PAGOS AL EXTERIOR
 POR CONCEPTO DE RENTA DE EMBARCACIONES
 1971-1984

Años	Rentas pagadas (millones de dólares) ^a	Rentas/importaciones
1971	17.4	8.7
1972	20.8	1.2
1973	28.8	0.9
1974	34.7	0.3
1975	43.0	1.0
1976	42.1	1.1
1977	59.4	0.6
1978	88.2	1.2
1979	123.3	0.7
1980	385.0	71.3
1981	450.5	33.1
1982	578.2	134.5
1983	631.5	574.1
1984 ^b	345.5	863.8
Totales	2 848.4	4.5

^a La renta correspondiente a embarcaciones mayores se calculó del modo siguiente: las cantidades anuales de TPM rentadas se obtuvieron aplicando al tonelaje total de comercio exterior de México por vía marítima, la proporción de TPM rentadas en 1983. El tonelaje anual rentado se convirtió en buques prototipo de 38.5 miles de TPM, el cual resulta de la proporción (total TPM rentadas/número de buques rentados) en 1983. Al número de buques prototipo rentados anualmente se le asignó una renta mensual en función de su costo promedio de alquiler en 1982.

La renta de embarcaciones menores se estimó con base en el exceso de las rentas totales con respecto a los alquileres de buques mayores que registró PEMEX en 1983.

^b Primer semestre.

FUENTE: *La marina mercante latinoamericana*, vol. 1, pp. 167 y 186.

cantidad de divisas de 2 749.9 millones de dólares, equivalente a 4.4 veces el monto de las importaciones de embarcaciones efectuadas en el mismo lapso.

CUADRO V.7
ESTIMACIÓN DE PAGOS AL EXTERIOR
POR CONCEPTO DE REPARACIÓN DE EMBARCACIONES
1971-1984

Años	<i>Pagos (millones de dólares)^a</i>	<i>Porcentaje con respecto a las importaciones</i>
1971	0.3	15.0
1972	0.3	1.7
1973	0.4	1.2
1974	0.4	0.3
1975	0.5	1.1
1976	0.5	1.3
1977	0.6	0.6
1978	0.9	1.2
1979	1.1	0.6
1980	1.4	25.9
1981	1.8	13.2
1982	2.1	48.8
1983	2.4	218.2
1984b	2.5	625.0
Totales	15.2	2.4

^a Estimados con base en el número de buques que integran la flota mercante nacional. El total de buques reparados anualmente en el exterior se extrapoló a partir de la información proporcionada por una encuesta efectuada a 18 compañías navieras mexicanas en 1985. Las reparaciones efectuadas en el extranjero se valoraron en función de los precios prevalecientes en Auver.

^b Primer semestre.

FUENTES: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Estadísticas de la Dirección General de Marina Mercante*, varios años; Astilleros Unidos, S.A., Dirección de Comercialización, *Investigaciones de campo*, 1985.

Con base en la información de los cuadros anteriores se ha elaborado el cuadro V.9 que cuantifica el peso de la salida total de divisas a que da lugar la insuficiencia de la oferta interna de la industria naval, en relación con las importaciones totales del país y con las compras al exterior de bienes de capital.

CUADRO V.8

ESTIMACIÓN DE PAGOS AL EXTERIOR
POR CONCEPTO DE SEGUROS POR EL TRANSPORTE
MARÍTIMO DE MERCANCÍAS

Años	<i>Pagos de seguros marítimos (millones de dólares)^a</i>	<i>Seguro/importaciones</i>
1971	28.5	14.3
1972	37.4	2.1
1973	55.9	1.7
1974	80.1	0.7
1975	98.7	2.2
1976	104.5	2.8
1977	131.2	1.3
1978	193.7	2.5
1979	287.3	1.7
1980	477.0	88.3
1981	633.6	46.6
1982	228.6	53.2
1983	254.4	231.3
1984 ^b	139.0	347.5
Totales	2 749.9	4.4

^a La estimación tuvo como base el valor de las importaciones y exportaciones de México por vía marítima efectuadas por compañías navieras extranjeras. En el cálculo subyace el supuesto de que el comercio exterior realizado por medio de navieras extranjeras está sujeto al pago de seguros en el exterior. Al valor de dicho comercio se le aplicó una tasa convencional del 2 por ciento por concepto de seguros.

^b Primer semestre.

FUENTE: SPP, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*.

El cuadro deja en evidencia el enorme impacto negativo que tiene esta rama sobre el comercio exterior del país. De 1971 a 1980 la salida de divisas asociada con el déficit de la industria naval representó el 11.5 por ciento de la salida total de divisas por concepto de importaciones y el 42.4 por ciento de las divisas que se gastaron en importación de bienes de capital. Éste es precisamente el costo que debe pagar el país debido al rezago de la industria naval nacional.

En el periodo que va de 1981 al primer semestre de 1984, el impacto de la fuga de divisas asociada a la industria naval sobre las importaciones totales y de bienes de capital se eleva significativamente. En el caso de las importaciones totales, la proporción de la salida de divisas con respecto a éstas asciende al 16.9 por ciento. En el caso de las importaciones de bienes de capital, la fuga de divisas se acrecienta al 53.6 por ciento.

El aumento de la participación de la fuga de divisas con respecto a las importaciones de bienes de capital en 1981-84 en relación con 1971-80 se explica básicamente por la elevación proporcional de los pagos de rentas (en 9.4 puntos porcentuales) y fletes (3.6 puntos porcentuales). La caída relativa de las importaciones de embarcaciones del 3.0 por ciento en 1971-80 al 0.1 en 1981-84 fue más que compensada por el pago de estos dos servicios sustitutos.

V. POTENCIALIDADES DE LA INDUSTRIA

No obstante el insuficiente grado de desarrollo de la industria naval mexicana, su capacidad de ahorro de divisas es enorme. Asimismo, sus efectos multiplicadores sobre el ingreso son de los más altos en relación con la mayoría de las ramas productoras de bienes de capital. En el año de 1975 la salida de divisas provocada por el rezago de la industria naval fue de 7 361.3 millones de pesos.¹⁵ Si esta cantidad de dinero hubiera sido empleada en la adquisición de embarcaciones producidas por la industria naval nacional o en reparación de buques en el interior del país, la producción bruta de esta rama de actividad económica debería haberse incrementado en igual magnitud, pero puesto que en ese año el coeficiente técnico de importaciones de insumos intermedios de la rama fue del 10.68 por ciento, la fuga de divisas por este concepto habría sido de 786.2 millones de pesos. El ahorro de divisas sería, por tanto, de 6 575.1 millones de pesos, cantidad que representa el 89.32 por ciento de la salida de divisas de ese año.

Lo anterior significa que por cada 100 millones de pesos de importaciones u otros conceptos que involucran fuga de divisas que se destinen al aumento de la producción bruta de la industria naval, el país ahorra 89.3 millones de pesos.

Es evidente que, desde este punto de vista, las cinco ramas económicas productoras de bienes de inversión, cuyo coeficiente técnico de importa-

¹⁵ Según los cuadros V.4 al V.8, 588.9 millones de dólares al tipo de cambio de 12.50 pesos por dólar..

CUADRO V.9

ESTIMACIÓN DEL IMPACTO MACROECONÓMICO DE LA FUGA DE DIVISAS
ASOCIADA A LA INSUFICIENCIA DE LA OFERTA INTERNA DE EMBARCACIONES
1971-1984^a
(millones de dólares)

Año	Importaciones totales de México	Relación porcentual con respecto a las importaciones totales					Suma	Importaciones de bienes de capital de México	Relación porcentual con respecto a las importaciones de bienes de capital					Suma
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)			(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
1971	2 409	n.s.	6.7	0.7	n.s.	1.2	8.6	698	0.3	23.2	2.4	n.s.	4.1	30.0
1972	2 829	0.6	7.5	0.7	n.s.	1.3	10.1	853	2.1	24.9	2.4	n.s.	4.4	33.8
1973	3 948	0.8	7.6	0.7	n.s.	1.4	10.5	1 074	3.0	27.8	2.7	n.s.	5.2	38.7
1974	6 057	2.0	5.4	0.6	n.s.	1.3	9.3	1 368	8.7	23.7	2.5	n.s.	5.9	40.8
1975	6 580	0.7	6.1	0.7	n.s.	1.5	9.0	1 919	2.3	21.0	2.2	n.s.	5.1	30.6
1976	5 895	0.6	6.7	0.7	n.s.	1.8	9.8	1 798	2.1	22.0	2.3	n.s.	5.8	32.2
1977	5 897	1.8	9.8	1.0	n.s.	2.2	14.8	1 456	7.1	39.8	4.1	n.s.	9.0	60.0
1978	8 337	0.9	9.8	1.1	n.s.	2.3	14.1	2 019	3.8	40.4	4.4	n.s.	9.6	58.2
1979	12 590	1.4	8.4	1.0	n.s.	2.3	27.2	3 737	4.6	28.2	3.3	n.s.	7.7	43.8
1980	19 559	n.s.	7.2	2.0	n.s.	2.4	11.5	5 349	n.s.	25.9	7.2	n.s.	8.9	42.0
Subtotal 1971-1980	74 101	0.8	7.6	1.1	n.s.	2.0	11.5	20 271	3.0	27.8	4.2	n.s.	7.4	42.4

1981	24 268	n.s.	6.0	1.9	n.s.	2.6	10.5	7 673	0.2	19.1	5.9	n.s.	8.3	33.5
1982	8 383	n.s.	14.8	6.9	n.s.	2.7	24.4	2 659	0.2	46.5	21.7	n.s.	8.7	77.0
1983	9 030	n.s.	14.0	7.0	n.s.	2.8	23.8	2 864	n.s.	44.3	22.0	n.s.	8.9	75.2
1984	4 763	n.s.	13.7	7.3	n.s.	2.9	23.9	1 511	n.s.	43.0	22.9	0.2	9.2	75.3
Subtotal														
1981-1984	46 444	n.s.	9.9	4.3	n.s.	2.7	16.9	14 707	0.1	31.4	13.6	n.s.	8.5	53.6
Total														
1971-1984	120 545	0.5	8.5	2.3	n.s.	2.3	13.6	34 978	1.8	29.3	8.1	n.s.	7.9	47.1

^a Primer semestre de 1984.

(1) Importaciones de embarcaciones

(2) Pago de fletes marítimos al exterior

(3) Pago de rentas a que da lugar el uso de embarcaciones extranjeras

(4) Reparación de buques nacionales en astilleros extranjeros

(5) Pago de seguros por el transporte marítimo de mercancías

n.s.: No significativo

FUENTE: SPP. *Sistema de Cuentas Nacionales de México*, y cuadros V.4 a V.8

ciones en 1975 era inferior al de la industria naval (la 49, 50, 51, 52 y 54), resultan ser más ahorradoras de divisas que aquella.

Así, por ejemplo, puesto que dicho coeficiente era del 1.77 por ciento para la rama 49 (productos metálicos estructurales), se infiere que una sustitución de las importaciones de los bienes por ella producidos, de 100 millones de pesos, generaría un ahorro de divisas de 98.2 millones de pesos, 8.9 millones más que en el caso de la industria naval.

Por su parte, los ahorros de las otras ramas productoras de bienes de inversión cuyos coeficientes técnicos de importación son inferiores al de las actividades de construcción y reparación de embarcaciones, por cada 100 millones de pesos, son los siguientes:

<i>Rama</i>	<i>Ahorro (millones de pesos)</i>
50	90.3
51	92.0
52	95.1
54	96.0

No obstante lo anterior, debe observarse que en ninguna de las ramas mencionadas el déficit interno de producción está asociado con una fuga de divisas de la magnitud de la que se relaciona con las actividades de construcción y reparación de embarcaciones.

En el cuadro V.10 se presenta la proporción de la salida de divisas de las ramas productoras de bienes de inversión por concepto de importaciones de productos intermedios y finales, con respecto a su producción bruta para el año de 1975.

En contraste con los coeficientes que aparecen en el cuadro V.10, la fuga de divisas asociada a la industria naval, que para ese año fue de 7 361.3 millones de pesos, representa el 1 572.9 por ciento de su producción bruta, que fue de 468 millones de pesos.

La enorme salida de divisas a que da lugar el déficit de producción interna de esta industria, en relación con su producción bruta, explica su mayor capacidad de ahorro relativo.

En consecuencia, a pesar del rezago de la industria naval, que se evidencia en un elevado coeficiente técnico de importaciones, su capacidad relativa de ahorro de divisas es superior a la de las otras ramas productoras de bienes de capital cuyo coeficiente es menor.

Es posible examinar lo anterior bajo una óptica de sustitución de im-

portaciones. Si, con el objeto de impulsar el proceso sustitutivo, se canalizan 100 millones de pesos de la salida de divisas hacia el mercado interno en la rama que posee el coeficiente técnico de importaciones más bajo (la número 49), su producción bruta se incrementaría en igual magnitud y el ahorro de divisas sería de 98.2 millones de pesos. Pero si, por considerar que el coeficiente técnico de importaciones de la industria naval es el más alto de las ramas de bienes de capital, se decide no sustituir importaciones, entonces una elevación de la producción bruta de 100 millones de pesos en esta industria conllevará una salida de divisas de 1 572.9 millones de pesos.

Lo anterior se debe a que en el año de 1975 la relación entre la salida de divisas y el producto bruto de la industria naval es igual a 15.7 veces. En tanto no se reduzca esta proporción por medio de la intensificación del proceso sustitutivo de importaciones, todo incremento del producto bruto conllevará una fuga de divisas equivalente a 15.7 veces.

El análisis anterior debe completarse con el examen de los efectos internos asociados con la industria naval. Al respecto, con anterioridad se examinó la capacidad de generación de ingresos por parte de la industria naval. Allí se indicó que dicha rama era; de entre las que producen bienes de capital, la que genera más valor agregado y salarios por unidad de producción bruta.

CUADRO V.10

COEFICIENTES DE IMPORTACIÓN^a
EN CINCO RAMAS PRODUCTORAS DE BIENES DE CAPITAL

<i>Rama</i>	<i>Coficiente (%)</i>
49	4.7
50	23.1
51	1.0
52	29.7
54	13.6

^a $\frac{Mli + MFi}{PBi}$, donde:

Mli: Importaciones de producción intermedia procedentes de la rama i
MFi: Importaciones de producción final procedentes de la rama i
PBi: Producción bruta de la rama i

FUENTE: SPP, *Matriz de insumo-producto de México de 1975*.

Con el objeto de tener una visión de conjunto de los efectos internos de esta industria, que absorben el 89.32 por ciento de su producción bruta, debe advertirse:

i) Que 58.31 puntos porcentuales de dicha proporción corresponden a su efecto-ingreso (incidencia sobre salarios y superávit bruto de explotación).

ii) Que de estos 58.31, 42.30 puntos porcentuales son atribuibles a su efecto-salarios.

iii) Que del total de 89.32 por ciento, 30.04 puntos porcentuales se asocian con su efecto-producción (sobre los insumos intermedios nacionales).

iv) Que los 0.97 puntos residuales son atribuibles a un efecto marginal asociado a necesidades como el mantenimiento y reparación de sus instalaciones.¹⁶

Por lo que se refiere a las potencialidades de la industria naval para atender al mercado interno, un estudio de la demanda y de la oferta para el periodo 1981-92 demuestra que, con base en la capacidad instalada a principios de los ochenta, era posible reducir considerablemente el déficit de la producción nacional, optimizando la operación de los astilleros mediante la determinación de una mezcla de productos plausible. De acuerdo con dicho estudio, el balance global entre la demanda interna esperada y la oferta nacional potencial para los tres segmentos de embarcaciones (de carga, pesqueras, y de trabajo y servicio) mostró que la industria naval estaba en condiciones de producir 3 325 buques, cantidad que representa el 77.1 por ciento de la demanda total estimada de 4 311 unidades.¹⁷

VI. LA EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA INDUSTRIA

Pese a los enormes beneficios que para el país representaría el desarrollo de esta rama de actividad, y no obstante sus alentadoras perspectivas para el periodo 1981-92, lo cierto fue que desde 1983 la industria comenzó a resentir los efectos de la estrategia neoliberal. Una de sus manifestaciones más claras y de mayor gravedad fue el hecho de que el Programa de Fomento para la Industria Naval de 1981 no rebasara el nivel propositivo.

La no instrumentación de las disposiciones del *programa* tuvo varias consecuencias, entre las que destacan: i) la desprotección comercial para

¹⁶ SPP, *Matriz de insumo-producto de México de 1975*.

¹⁷ *Perspectivas de desarrollo para la industria naval*, op. cit., pp. 325-330.

esta rama naciente, a la que se obligó a competir con el exterior en ausencia de un programa de subsidios; ii) la ausencia de un esquema de financiamiento que previera tasas de interés y plazos de amortización competitivos internacionalmente; iii) la no concreción de un programa de producción que hiciera posible la producción a régimen. La política de subsidio debería permitir a la industria cubrir la diferencia existente entre los costos directos nacionales y los costos directos potenciales. (Estos últimos serían aquellos que se pagarían si los insumos nacionales tuvieran la misma calidad y precios que aquéllos disponibles en el mercado mundial, y si la mano de obra hubiera alcanzado los niveles de productividad promedio internacionales.)

Por lo que se refiere al esquema de financiamiento, el alto costo promedio de las embarcaciones, así como el elevado monto de capital que se necesita para fabricarlas y los largos plazos de producción involucrados, son todos elementos que hacen que los costos financieros sean una proporción importante de los costos totales.

Justamente por la elevada proporción de estos costos en el total, la mayoría de los países en donde la industria naval está desarrollada y/o se desea proteger ofrecen condiciones de financiamientos muy ventajosas para los armadores; condiciones que los astilleros pueden solventar debido a que los recursos financieros son provistos en gran proporción por los gobiernos respectivos.

Por todo ello la industria naval mexicana no podría tener condiciones de competitividad a menos que contase con un esquema de financiamiento adecuado, en condiciones atractivas tanto para los armadores como para los astilleros.

No obstante la necesidad de prestar la atención debida a los problemas mencionados —lo que en muchas otras industrias bastaría para acelerar su desarrollo—, en el caso de la industria naval ello resulta insuficiente.

En efecto, considerando las características propias de esta industria, es de esperarse que el aumento de la demanda interna provocado por la adopción de un sistema proteccionista describa una trayectoria fluctuante. A manera de ilustración, en el cuadro V.11 se muestran las tasas de crecimiento de la importación de embarcaciones, con la correspondiente a bienes de capital y las totales de México para el periodo 1972-80. Como se puede apreciar, la tasa de crecimiento de las importaciones de barcos observa fluctuaciones enormes, muy superiores a las correspondientes a importaciones de bienes de capital y al total de importaciones.

El curso inestable de la demanda de embarcaciones tiene importantes efectos negativos sobre los astilleros y la industria auxiliar. En el primer

caso, las plantas productoras de embarcaciones alternan periodos de saturación y desocupación, por lo que jamás alcanzan el nivel de producción a régimen ni los costos asociados a ésta. En consecuencia la economía nacional enfrentaría, con respecto a esta rama, tanto costos elevados como cuellos de botella. Por su parte, la industria auxiliar estaría sujeta también a las mismas discontinuidades, lo que dificultaría su desarrollo.

Un segundo problema de funcionamiento específico de la industria, de efectos similares al anterior, consiste en la amplitud de la gama de productos demandados. Tal hecho, como es fácil de comprender, incide negativamente sobre los procesos productivos y la productividad de los astilleros, por un lado. Por otro, agudiza las fluctuaciones de la demanda de partes y componentes. En tales condiciones, la reducida cantidad de insumos demandados por la industria terminal impide que sea rentable la operación de plantas pertenecientes a la industria auxiliar.

La ponderación de los problemas asociados a las fluctuaciones de la demanda y a la gama de productos permite comprender la importancia para la industria de que se formulara un programa de producción estable en embarcaciones prototipo.

CUADRO V.11

TASA DE CRECIMIENTO DE LAS IMPORTACIONES DE EMBARCACIONES DE BIENES DE CAPITAL Y TOTALES, 1972-1980

<i>Años</i>	<i>Embarcaciones</i>	<i>Bienes de capital</i>	<i>Importaciones totales de México</i>
1972	806.9	22.3	17.4
1973	81.5	25.9	39.6
1974	65.8	27.4	53.4
1975	- 63.2	40.3	9.3
1976	5.1	15.8	11.0
1977	305.8	18.4	46.3
1978	- 26.0	39.8	42.6
1979	123.2	25.4	51.3
1980	- 96.8	44.0	56.3

FUENTE: SPP, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*, y cuadro V.4.

La no concepción de las medidas de política económica arriba mencionadas tuvo un impacto desastroso en la industria naval paraestatal. En 1983-85 Auver y Auensa no produjeron ninguna embarcación, pese a que la capacidad instalada anual es de 4 buques-tanques de 45 000 TPM en el primero y de 12 atuneros de vara en el segundo; en Augusa sólo se construyeron 2 graneleros de 22 000 TPM, lo que representa un 33 por ciento de la capacidad instalada; finalmente, en Aumaz se fabricaron 2 chalanes cuando su capacidad anual es de por lo menos 6 unidades de este tipo.

En 1986 los astilleros referidos no recibieron ninguna orden de construcción y para 1987 Auver entregó el primer buque-tanque de 45 000 TPM producido en México, con un retraso de cerca de 2 años (según el programa de construcción, este buque debió concluirse en 2 años y medio).¹⁸

Más allá del ámbito de la industria naval paraestatal, la rama de actividad en su conjunto se precipitó en una profunda recesión, pues el ritmo de crecimiento de su PIB fue del -11.5 por ciento anual en el periodo de 1983-87. Fue dentro de este contexto de profunda recesión cuando los astilleros paraestatales sucumbieron ante el torbellino de la privatización.

¹⁸ Cipriano Mauro Ibáñez, *Análisis de la política pública en el desarrollo de la industria naval paraestatal 1983-85*, México, INAP, 1987, pp. 67-77; Astilleros Unidos, S.A., *Estrategia para la consolidación tecnológica de la industria naval*, 1987, pp. 19 y 20.

TERCERA PARTE

OTRAS EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS

CAPITULO 6

CRECIMIENTO ECONOMICO Y SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES EN ECUADOR

Tradicionalmente Ecuador ha sido considerado uno de los países que, junto con Bolivia y Uruguay, entre otros, conforman el estrato de las economías más pequeñas y de menor desarrollo relativo de América Latina.

No obstante lo anterior, desde un punto de vista dinámico la economía ecuatoriana observó un desenvolvimiento relativamente exitoso en el periodo que se extiende de 1950 a 1978.

En primer lugar, la tasa de crecimiento media anual del PIB real ecuatoriano, del 5.8 por ciento, fue superior a la del conjunto de países de América Latina (5.4) y se ubicó entre aquellas correspondientes a las economías de más rápida expansión, como Brasil (7.2), Venezuela (6.5) y México (6 por ciento).

Por lo que se refiere al crecimiento del PIB manufacturero real, en el periodo 1950-78 la economía ecuatoriana, con un ritmo medio del 7 por ciento, también se colocó por encima del promedio latinoamericano (6.5) y entre los países de más rápida expansión industrial, como Brasil (8.5), Venezuela (7.9) y México (7.3 por ciento).¹

¹ CEPAL, diversos informes.

I. CARACTERÍSTICAS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE LARGA DURACIÓN

En el periodo que se extiende de 1966 a 1983 la economía ecuatoriana se expandió a una tasa media anual del 6.4 por ciento. Este ritmo de crecimiento resulta exitoso si se considera que hizo posible un incremento anual del ingreso per cápita del 2.9 por ciento.

El alto ritmo de crecimiento de la economía se explica tanto por el elevado dinamismo de la demanda de exportaciones como por aquella demanda que tuvo su origen en el sector público.

La economía ecuatoriana, en efecto, fue notablemente dinamizada por la demanda externa, la cual se acrecentó a una tasa media del 10.7 por ciento, o sea, 4.3 puntos porcentuales por arriba de la correspondiente al PIB (véase el cuadro VI.1.)

No obstante lo anterior, el impacto positivo de las exportaciones sobre el crecimiento económico global se concentró exclusivamente en el bienio 1972-73. Fuera de este breve lapso, en que la demanda externa se acrecentó

CUADRO VI.1

EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA AGREGADA
TASAS MEDIAS DE CRECIMIENTO ANUAL EN SUCRES DE 1975
(porcentajes)

	1966-1971	1972-1973	1974	1975-1983	1966-1983
Y	4.7	19.8	6.4	4.5	6.4
I	10.1	- 2.4	26.6	1.6	5.3
Ip	12.2	- 5.1	24.7	3.6	6.1
Ig	6.7	7.8	30.9	0.8	5.2
C	5.2	5.7	15.1	5.6	6.0
Cp	5.1	5.4	9.5	5.6	5.6
Cg	6.3	7.5	53.2	6.0	8.9
M	9.0	1.1	44.0	0.5	5.8
X	2.5	86.9	- 4.7	1.0	10.7
Gp (Ip+Cp)	6.2	3.4	12.0	4.9	5.6
Gg (Ig+Cg)	6.0	6.0	45.2	4.4	7.4

Y: Producto interno bruto; I: Inversión; Ip: Inversión privada; Ig: Inversión gubernamental; C: Consumo; Cp: Consumo privado; Cg: Consumo gubernamental; M: Importaciones; X: Exportaciones; Gp: Gasto privado en inversión y consumo; Gg: Gasto de gobierno en inversión y consumo.

FUENTE: Banco Central de Ecuador, *Sistema de Cuentas Nacionales del Ecuador*.

a una tasa media del 86.9 por ciento debido al auge de la exportación de hidrocarburos, en el periodo previo (1966-71) y en el posterior (1974-83) su ritmo de incremento fue de apenas 2.5 y 0.4 por ciento respectivamente. En los 16 años que abarcan estos dos lapsos el ritmo de crecimiento de las exportaciones fue del 1.2 y el del producto de 4.7 por ciento. En este periodo que excluye el *boom* petrolero la demanda externa no desempeñó un papel propulsor sobre la expansión global.

Con todo, dado el auge tan pronunciado de las exportaciones en el bienio mencionado —durante el cual ellas fueron responsables de 15.9 puntos porcentuales (equivalentes al 80.3 por ciento) del crecimiento del PIB global del 19.8 por ciento en promedio—, su efecto incidió favorablemente sobre la tasa media de incremento de este último, correspondiente a todo el periodo de 18 años, a razón de un 0.9 por ciento anual. Si las exportaciones hubiesen permanecido constantes en el bienio 1972-73, la tasa media anual de crecimiento del producto global en estos 18 años sería del 5.5 y no del 6.4 por ciento, lo que representa una considerable disminución del 14.1 por ciento.²

Por su parte, la demanda del sector público —y en particular aquella destinada a bienes de consumo— constituyó un segundo motor del crecimiento, pues se expandió al 8.9 por ciento anual en promedio, o sea, 2.5 puntos porcentuales por encima del ritmo de incremento del producto global.

Los demás componentes de la demanda agregada, en la medida en que su ritmo de expansión fue inferior al del PIB, no desempeñaron un papel destacado en la conducción del crecimiento económico global. Así, por ejemplo, la demanda total del sector privado se incrementó a una tasa media del 5.6 por ciento (0.8 puntos porcentuales por debajo de aquella correspondiente al PIB).

Por lo que concierne a las importaciones, ellas mostraron una evolución moderada. Con una elasticidad con respecto al ingreso de 0.91 en todo el periodo, las compras al exterior se expandieron a una tasa media anual del 5.8 por ciento.

La ruta de crecimiento del producto durante los años que van de 1966 a 1983 se inicia con el periodo 1966-71 de lenta expansión, en la que el PIB se incrementa a una tasa media de 4.7 por ciento (véase de nuevo el cuadro VI.1.) Posteriormente, durante los años 1972-73 la economía, en virtud del *boom* petrolero, observa un auge sorprendente en el que dicha tasa se eleva abruptamente a la cifra *record* del 19.8 por ciento. Para el año siguiente la

² Cálculos propios con base en la información del Banco Central de Ecuador, *Sistema de Cuentas Nacionales del Ecuador*.

expansión se frena, pues el ritmo de crecimiento cae en 13.4 puntos porcentuales al contraerse al 6.4 por ciento. Finalmente, durante los años siguientes que transcurren de 1975 a 1983 la velocidad del crecimiento se contrae de nuevo, pues la tasa de incremento se reduce al 4.5 por ciento. Esta última tasa es levemente inferior a la prevaleciente en el lapso inicial 1966-71 (4.7 por ciento).

En este periodo inicial el dinamismo de la economía reposó de una manera equilibrada, en la demanda del gobierno y en aquella proveniente del sector privado. El gasto público se incrementó a una tasa del 6 por ciento y el gasto del sector privado lo hizo al 6.2 por ciento.

El crecimiento económico de 1966-71, no obstante su relativa lentitud, comportó una clara tendencia al desequilibrio externo, pues la tasa de crecimiento de las importaciones se disparó al 9 por ciento anual. La elasticidad de éstas con respecto al ingreso fue de 1.91, en tanto que como se dijo anteriormente para todo el lapso de 18 años fue de 0.91.

Junto a lo anterior, las exportaciones observaron una evolución precaria, con un ritmo de incremento del 2.5 por ciento anual.

Como consecuencia de lo anterior, la economía observó un deterioro del 12.7 por ciento al año en la balanza externa de mercancías como una proporción del ingreso (véase el cuadro VI.2)

En el sexenio 1966-71 el motor de crecimiento económico global estuvo dado por el mercado interno. No obstante, los efectos dinamizadores de este mercado se vieron atenuados por las filtraciones de demanda hacia el exterior, pues el coeficiente de importaciones a producto mostró una evolución positiva del 4.3 por ciento de incremento anual.

La lentitud del crecimiento en el contexto de una economía con graves carencias, aunada a la tendencia al desequilibrio externo, parecen haber sido los factores que propiciaron el viraje posterior en la estrategia de expansión.

En los años 1972-73 la economía observa un auge extraordinario. Durante estos dos años la tasa de crecimiento del PIB se eleva al 19.8 por ciento. Como se indicó antes, este *boom* tuvo su origen en la estrategia de exportación de hidrocarburos. En este lapso, el ritmo de crecimiento anual de las exportaciones totales se incrementó al 86.9 por ciento.

Otro efecto plausible de la expansión económica dirigida por la estrategia de exportación de hidrocarburos fue la notable disminución de la elasticidad-ingreso de las importaciones, la cual se redujo a 0.06.

Resultado de lo anterior fue una mejoría, a razón del 377.1 por ciento en promedio al año, del saldo externo de mercancías como una proporción del producto.

CUADRO VI.2

EVOLUCIÓN DEL SALDO DE LA BALANZA EXTERNA
DE MERCANCÍAS COMO UNA PROPORCIÓN DEL PIB

1965-1983

(millones de sucres de 1975)

Años	X	M	X - M	Y	$\frac{X - M}{Y}$	Tasa de crecimiento
					%	de X - M (%)
1965	8 162	12 443	- 4 281	50 706	- 8.4	
1966	8 379	13 115	- 4 736	51 945	- 9.1	8.3
1967	8 742	14 905	- 6 163	55 512	- 11.2	23.1
1968	9 233	17 047	- 7 814	57 749	- 13.5	20.5
1969	7 860	16 263	- 8 403	59 096	- 14.2	5.2
1970	8 333	17 038	- 8 705	62 912	- 13.9	- 2.1
1971	9 293	20 555	- 11 261	66 852	- 16.8	20.9
1972	18 294	19 911	- 1 617	76 493	- 2.1	- 87.5
1973	32 370	20 969	11 401	95 867	11.9	- 666.7
1974	30 837	30 189	648	102 046	0.6	95.0
1975	28 242	35 221	- 6 979	107 740	- 6.5	1 083.3
1976	30 629	34 155	- 3 526	117 679	- 3.0	- 53.8
1977	29 095	40 175	- 11 080	125 369	- 8.8	193.3
1978	30 032	41 518	- 11 486	133 632	- 8.6	- 2.3
1979	31 534	41 485	- 9 951	140 718	- 7.1	- 17.4
1980	30 792	45 683	- 14 891	147 622	- 10.0	40.8
1981	32 247	41 453	- 9 206	153 443	- 6.0	- 40.0
1982	31 742	38 513	- 6 771	156 136	- 4.4	- 26.7
1983	33 323	29 264	4 059	150 931	2.7	- 161.4
Promedios:						
1966-1974						12.7
1976-1983						- 8.4

X: Exportaciones; M: Importaciones; Y: Producto interno bruto.

FUENTE: véase el cuadro VI.1

El auge petrolero fue efímero en extremo. En vez de emplearse las exportaciones de hidrocarburos como el motor de un crecimiento global duradero razonablemente elevado en condiciones de equilibrio externo, se optó por una línea de explotación acelerada. Tal estrategia condujo a que en el brevísimo lapso de dos años se redujese considerablemente el margen de extracción permisible. Después del bienio 1972-73 el petróleo no podía ejercer una función propulsora sobre el crecimiento de la economía en su conjunto.

La disminución de las potencialidades dinamizadoras del sector energético se agudizaron debido a la política de precios adoptada en 1974.

La sorprendente elevación de los precios del petróleo en este último año se tradujo en un aumento del deflactor implícito de las exportaciones totales de Ecuador en un 127.3 por ciento.³ Esta elevación de los precios tuvo un doble efecto: 1) el *quantum* de exportaciones se redujo en un 4.7 por ciento; 2) el valor corriente de éstas se incrementó en un 116.1 por ciento.

La caída del *quantum* de exportaciones se tradujo en una desaceleración del crecimiento del PIB global, cuya tasa de expansión se contrajo del 19.8 en 1972-73 al 6.4 por ciento para 1974.

No obstante, puesto que el incremento de precios provocó también un mayor ingreso de divisas, existía la posibilidad de atenuar aquella caída mediante la elevación de la demanda interna. Por tanto, se elevó deliberadamente la tasa de incremento del gasto público total del 6 al 40.2 por ciento. Tal aumento tuvo un efecto de arrastre sobre la demanda del sector privado, cuyo ritmo de crecimiento se acrecentó del 3.4 al 12 por ciento.

Las consecuencias adversas de la aceleración del ritmo de expansión de la demanda interna no se hicieron esperar. En el mismo año de 1974 la tasa de crecimiento de las importaciones —que había sido del 1.1 en el bienio 1972-73—, se elevó al 44 por ciento.

Así, el desplome del auge petrolero enfrentó de nuevo a la economía ecuatoriana al antiguo problema de acuerdo con el cual el costo del crecimiento económico lo constituye el deterioro de la balanza externa. En las condiciones prevalecientes en 1974, sin embargo, este problema se veía amplificado. En primer lugar, porque el ritmo de crecimiento del producto en este año (6.4 por ciento) era mayor que el registrado en el periodo 1966-71 (4.7 por ciento). Por tanto, aunque la elasticidad-ingreso de las importaciones se hubiese mantenido al mismo nivel de aquel sexenio (1.91),

³ En 1972 y 1973 este deflactor *decreció* el 25.3 y 0.4 por ciento respectivamente.

el ritmo de crecimiento de las compras al exterior se habría elevado del 9 al 12.2 por ciento. En segundo lugar, porque debido a la aceleración del crecimiento de la demanda interna, dicha elasticidad se incrementó a la cifra extrema de 6.87.

La forma en que se administraron los recursos petroleros condujo finalmente a que en 1975 —después de dos años consecutivos de superávit en la cuenta externa de mercancías— la economía se encontrase de nuevo con un saldo negativo en dicha balanza (cuadro VI.2) y con un sector petrolero incapaz de dirigir la expansión de la economía en su conjunto.

La fuerte elevación de los precios del petróleo, no obstante que permitió sanear la balanza de pagos, implicó una caída en su producción. Por tanto, si bien la explotación acelerada de este recurso agotó sus potencialidades dinamizadoras en un plazo extremadamente breve, aquella política de precios agudizó la disminución del dinamismo de la economía en su conjunto. Pero lo más grave fue que el excedente de divisas así obtenido se perdió con la elevación de la demanda interna que se hizo necesaria con el fin de amortiguar la caída.

Como resultado de lo anterior, el saldo real de la balanza de mercancías como una proporción del PIB observó en 1975 un deterioro del 1 083.3 por ciento con respecto al año anterior.

La pérdida de la capacidad de liderazgo del sector petrolero, aunada al deterioro de las variables externas, condujeron a que en 1975 la economía fuera objeto de una política de contracción de la demanda. La aplicación de tal política —aunque con diferentes modalidades en los gobiernos sucesivos— se prolongó hasta 1983.

En el periodo que va de 1975 a 1983 la economía observa una desaceleración en su crecimiento, que la coloca en una situación análoga a la prevaleciente en el sexenio previo al auge petrolero. La tasa media de incremento del producto global se contrajo al 4.5 por ciento.

II. LA DEPRESIÓN DE 1975-1983

En el periodo 1975-83 la economía ecuatoriana se precipitó en un proceso de depresión cada vez más profundo. El ritmo promedio de crecimiento anual del PIB global observó una disminución trienal al caer del 7.1 en 1975-77 al 5.6 en 1978-80 y al 0.08 por ciento en 1981-83.

Desde una óptica de conjunto, la disminución del ritmo de expansión de la economía en este lapso de nueve años se explica por la reducción de las tasas de incremento tanto de la demanda del sector privado como de

aquella emanada del gobierno. No obstante, resulta evidente que la variable clave de la contracción fue esta última, pues su tasa de crecimiento bajó en 40.8 puntos porcentuales al pasar del 45.2 en 1974 al 4.4 por ciento en 1975-83. El ritmo de incremento de la demanda del sector privado, si bien mostró también un menor dinamismo, sólo se contrajo en 7.1 puntos porcentuales al caer del 12 en el primer año al 4.9 por ciento para el último lapso.

La política de reducción de la demanda desarrollada durante estos nueve años tuvo efectos positivos sobre el sector externo.

En el periodo anterior que va de 1966 a 1974 la elasticidad-ingreso de las importaciones fue de 1.4, en tanto que en el lapso, también de nueve años, que se extiende de 1975 a 1983 se redujo a 0.1.

Pese a que el comportamiento de las exportaciones en este último periodo fue estacionario (con una tasa de incremento media anual del 1 por ciento), el ritmo de crecimiento de las importaciones fue aún menor (0.5 por ciento).

En tales condiciones, el saldo de la balanza de mercancías como una proporción del producto mejoró a una tasa del 8.4 por ciento al año entre 1976 y 1983.

La trayectoria del saldo externo real, aunada a una evolución favorable de los precios internacionales, condujo a que en 1979 la economía, después de cuatro años de estabilización, generara por primera vez un superávit de exportaciones de 1 294 millones de sucres corrientes.

El sostenimiento de un saldo externo nominal positivo durante los años 1981, 1982 y 1983 de 3 465, 3 481 y 38 548 millones de sucres corrientes permitió al gobierno aplicar una política expansiva a partir de 1984.

III. EL PROCESO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES EN UNA PERSPECTIVA GLOBAL

La política de la contracción de la demanda adoptada en 1975-83 coincidió con un proceso de sustitución de importaciones en la esfera real para la economía en su conjunto.

El PIB real en este periodo se incrementó a la tasa media del 4.5 por ciento anual, en tanto que las importaciones a precios constantes lo hicieron al 0.5 por ciento. En tales condiciones, el coeficiente de éstas con respecto a aquel se redujo a un ritmo del 4 por ciento anual.

La sustitución de importaciones registrada en este lapso de nueve años de recesión contrasta con el proceso inverso observado en el periodo ante-

rior, también de nueve años, que se inició en 1966 y finalizó en 1974. En éste la tasa media anual de crecimiento del PIB real fue del 8.3 por ciento y la de las importaciones a precios constantes del 11.3 por ciento, por lo que el coeficiente respectivo se elevó al 3 por ciento anual.

La sustitución global de importaciones que tuvo lugar en la esfera real en el lapso 1975-83, permitió atenuar la pérdida de dinamismo de la economía en su conjunto.

Si el coeficiente de importaciones a oferta total se hubiese mantenido en el 24.6 por ciento correspondiente a 1975 durante todo el periodo, la tasa media de crecimiento del PIB habría sido del 3.3 y no del 4.5 por ciento. Dicho en otros términos, el proceso de sustitución de importaciones explica 1.2 puntos —equivalente al 26.7 por ciento— de la tasa media de incremento de la economía.⁴

El proceso de sustitución global en la esfera real se llevó a cabo a pesar de la sobrevaluación del sucre, que resultó del sostenimiento del tipo de cambio en un contexto en el que el deflactor implícito del PIB en 1975-83 se incrementó a una tasa anual del 17.3 por ciento, en tanto que el correspondiente a las importaciones lo hizo al 16.1 por ciento.

La sustitución real, aunada a la política cambiaria y al comportamiento de los precios, determinó una amplificación del proceso sustitutivo en la esfera nominal. La tasa media de crecimiento del PIB a precios corrientes fue del 22.4 por ciento, en tanto que la asociada a las importaciones monetarias fue del 15.3 por ciento. Por ello, el coeficiente nominal de éstas con respecto al producto se comprimió a un ritmo anual del 7.1 por ciento, mayor en 3.1 puntos porcentuales que el correspondiente al coeficiente real.

Si el coeficiente nominal de importaciones a producto se hubiese mantenido al nivel de 1975 (32.69 por ciento) durante todo el periodo 1975-83, el gasto asociado a las compras en el exterior sería de 803 243 millones de sucres corrientes. No obstante, el proceso sustitutivo permitió que dicho gasto se redujese a 560 062 millones, lo que significa un ahorro de divisas del 30.3 por ciento. Fue de esta manera como la sustitución nominal contribuyó a mejorar la balanza de pagos y posibilitó la recuperación de 1984.

En contraste con la tendencia a la baja que observó el coeficiente de importaciones a precios corrientes en el periodo de contracción, en el lapso anterior, 1966-74, aquel mostró un incremento del 9.6 por ciento anual.

De acuerdo con lo anterior, la *desustitución* real y monetaria de este periodo de nueve años anterior al de recesión inducida se tradujo en un ritmo de crecimiento menor y en un déficit externo mayor.

⁴ Véase la nota 2 de este capítulo.

La aplicación de una política sustitutiva efectiva en tal lapso hubiese acelerado el crecimiento económico global y atenuado el desequilibrio externo. Eventualmente, una política semejante podría haber evitado la recesión posterior.

Al contrario de lo que ocurrió en las esferas real y nominal, en el ámbito financiero la economía registró un proceso de *desustitución* de importaciones en el periodo 1975-83. En éste, la demanda de financiamiento a precios corrientes en todas sus formas —préstamos de corto y largo plazos, crédito comercial, colocación de valores, etcétera— mostró un crecimiento mucho más rápido que el producto nominal al incrementarse a una tasa anual del 36.6 por ciento.

La demanda de financiamiento que creció a una mayor velocidad fue aquella procedente del sector público, con una tasa de incremento media anual del 68.4 por ciento. La demanda de financiamiento del sector de empresas privadas se elevó a la tasa del 25.3 por ciento al año.

El financiamiento externo se expandió a un ritmo del 37.5 por ciento, por lo que el coeficiente de importaciones a demanda total se elevó a la tasa del 0.9 por ciento anual (37.5-36.6 por ciento).

El rápido crecimiento del financiamiento externo en el periodo 1975-83 contrasta con su lento ritmo de expansión, al 8.1 por ciento anual, en el lapso 1966-74.

Conviene hacer notar que la evolución del financiamiento externo muestra una cada vez mayor disociación con el curso seguido por la balanza de mercancías.

En el lapso 1966-74 el déficit de la balanza se redujo a una tasa media del 16.3 por ciento, en tanto que el financiamiento exterior se expandió al 8.1 por ciento. Posteriormente, en el periodo 1975-83 aquel déficit se contrajo al 119.6 por ciento anualmente y el financiamiento se expandió al 37.5 por ciento.

Como consecuencia de lo anterior, en el lapso 1966-74 el financiamiento externo acumulado en esos años (17 183 millones de sucres corrientes) fue equivalente a 3.3 veces el déficit acumulado en la balanza de mercancías, de 5 211 millones. Pero para el periodo 1975-83 el financiamiento acumulado (103 030 millones de sucres) fue igual a 4.8 veces el déficit (21 494 millones).

La ampliación de la brecha entre el curso seguido por el déficit de la balanza de mercancías y el descrito por el financiamiento externo explica la disociación existente entre el proceso de sustitución real y monetario, y aquel (de signo contrario) que se verificó en la esfera financiera.

En el lapso 1975-83 las necesidades de financiamiento exterior adqui-

rieron una dinámica propia e independiente de las variables externas reales y monetarias.

La decisión gubernamental de practicar una política de endeudamiento externo acelerado —o endeudamiento “agresivo”, como se le conoce en la literatura económica nacional— provocó un cambio en la composición del crédito contratado con organismos oficiales internacionales y con instituciones privadas.

En el año de 1971 el 26.6 por ciento de la deuda pública externa correspondía a estas últimas, en tanto que para 1981 dicha proporción se elevó al 54.8 por ciento.

La consecuencia del cambio en la estructura de la deuda consistió en una reducción de los plazos de recuperación y en un aumento de la tasa de interés.

En el año de 1971 el vencimiento medio de la deuda externa era de 22.05 años, en tanto que para 1979 disminuyó a 12.35 años. Por su parte, en el primer año la tasa de interés promedio fue del 5.8 por ciento, mientras que para 1979 se incrementó al 10.08 por ciento.⁵

Como consecuencia de lo anterior, el creciente servicio de la deuda externa redujo considerablemente la capacidad de la política de sustitución de importaciones para mejorar la balanza de pagos en su conjunto.

IV. LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES EN EL SECTOR MANUFACTURERO

La política económica adoptada en el periodo que se extiende de 1975 a 1983 implicó una severa desaceleración de la demanda agregada en relación con el lapso que transcurrió de 1966 a 1974. Como consecuencia de ello, el ritmo anual de crecimiento del PIB global se contrajo del 8.3 al 4.5 por ciento.

En contraste con lo anterior, el ritmo de expansión del PIB manufacturero observó un incremento. En tanto que en el periodo 1966-74 su tasa de crecimiento anual fue del 7.6 por ciento, durante la recesión de 1975-83 ésta se elevó al 8.4 por ciento.

En principio, resulta evidente que la demanda interna de productos manufacturados no pudo desempeñar un papel propulsor sobre la producción del sector, pues su ritmo de crecimiento anual fue de apenas 3.5 por ciento. Pero si la demanda interna no desempeñó el papel dinamizador del PIB ma-

⁵ Eugenia Correa, “El endeudamiento de América Latina”, *Investigación Económica*, núm. 170, octubre-diciembre de 1984, pp. 198 y 207.

nufacturero, ¿pudieron ser las exportaciones —que se expandieron al 6.9 por ciento anual— el resorte de su notable crecimiento?

De acuerdo con los cálculos efectuados en el cuadro VI.3, las exportaciones manufactureras fueron responsables de 2.1 puntos porcentuales (equivalentes al 25 por ciento) del ritmo de crecimiento anual del producto industrial, razón por la cual no constituyeron el motor del crecimiento sectorial.

Por su parte, en el cuadro VI.4 se ha estimado que el ritmo de crecimiento del PIB manufacturero, bajo el supuesto de ausencia del proceso de sustitución de importaciones, habría sido del 4.5 por ciento al año. Lo anterior significa que el proceso sustitutivo explica 3.9 puntos porcentuales del crecimiento promedio del PIB manufacturero, lo que equivale al 46.4 por ciento.

En resumen, los elementos determinantes del alto ritmo de expansión de la producción manufacturera fueron los siguientes:

	<i>Puntos porcentuales</i>	<i>%</i>
	_____	_____
Sustitución de importaciones	3.9	46.4
Exportaciones	2.1	25.0
Residuo	2.4	28.6
	_____	_____
Total	8.4	100.0

Si las exportaciones se hubiesen mantenido constantes y la sustitución de importaciones fuese nula, el PIB manufacturero habría crecido a la tasa mínima del 2.4 por ciento anualmente.

Por otro lado, la ausencia del proceso de sustitución de importaciones habría dado como resultado una desaceleración del ritmo de crecimiento del producto industrial en el periodo 1975-83, que hubiese caído al 4.5 por ciento anual, o sea, 3.5 puntos porcentuales por abajo del correspondiente al lapso 1966-74, en que fue del 7.6 por ciento. La sustitución, por tanto, revirtió esta tendencia del sector industrial e hizo que éste siguiera un curso diferente al de la demanda agregada. En otro orden de ideas, el proceso de sustitución de importaciones registrado en las manufacturas durante el periodo recesivo, por medio de sus efectos positivos sobre la dinámica del sector, condujo a que la economía en su conjunto iniciara el tránsito de un

CUADRO VI.3
DETERMINANTES DEL CRECIMIENTO DEL PIB MANUFACTURERO 1975-83

Años	(1) $\frac{\Delta(DI-M)_t}{(DI-M)_{t-1}}$	(2) $\frac{(DI-M)_{t-1}}{Y_{t-1}}$ (%)	(3) [(1) x (2)] <i>Contribución de DI y M al creci- miento del PIB</i> (%)	(4) $\frac{\Delta X_t}{X_{t-1}}$	(5) $\frac{X_{t-1}}{Y_{t-1}}$ (%)	(6) [(4) x (5)] <i>Contribución de las X al crecimiento del PIB</i> (%)	(7) [(3) + (6)] $\frac{\Delta Y_t}{Y_{t-1}}$ (%)
1975	0.169	70.8	12.0	0.112	29.2	3.2	15.2
1976	0.061	71.8	4.4	0.312	28.2	8.8	13.2
1977	0.168	67.3	11.3	0.020	32.7	0.6	11.9
1978	0.024	70.2	2.7	0.218	29.8	6.5	8.2
1979	0.102	66.4	6.8	0.087	33.6	2.9	9.7
1980	0.043	66.7	2.9	0.023	33.3	0.7	3.6
1981	0.130	67.2	8.7	0.0003	32.8	0.1	8.8
1982	0.094	69.8	6.6	0.012	30.2	0.3	6.9
1983	0.038	71.4	2.7	- 0.161	28.6	- 4.6	- 1.9
Promedio 1975-1983	0.0921111	69.066666	6.3	0.0692555	30.93994	2.1	8.4

NOTA: puesto que $Y_t = DI_t - M_t + X_t$ resulta que:

$$\frac{Y_t}{Y_{t-1}} = \frac{(DI-M)_t}{(DI-M)_{t-1}} \times \frac{(DI-M)_{t-1}}{Y_{t-1}} + \frac{X_t}{X_{t-1}} \times \frac{X_{t-1}}{Y_{t-1}}$$

donde t es un año cualquiera; DI, la demanda interna; M, las importaciones; y X, las exportaciones.

FUENTE: véase el cuadro VI.1

CUADRO VI.4

CRECIMIENTO DEL PIB MANUFACTURERO BAJO EL SUPUESTO
DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES NULA
(millones de sucres de 1975)

Años	DI	$I-(M/DI)$ (%) ^a	DI - M	X	Y ^b	\dot{Y} (%)
1974	33 093	30.81145	10 196	4 369	14 564	
1975	40 089	30.81145	12 353	4 857	17 210	18.2
1976	39 212	30.81145	12 082	6 372	18 455	7.2
1977	47 056	30.81145	14 499	6 498	20 997	13.8
1978	51 087	30.81145	15 741	7 916	23 657	12.7
1979	51 170	30.81145	15 766	8 606	24 372	3.0
1980	54 275	30.81145	16 723	8 806	25 529	4.7
1981	52 037	30.81145	16 033	8 809	24 842	- 2.7
1982	50 778	30.81145	15 645	8 917	24 562	- 1.1
1983	42 892	30.81145	13 216	7 479	20 695	- 15.7

^a Supuesto: el coeficiente de importaciones a demanda interna se considera estable al nivel que tenía en 1975 (= 69.188555%).

^b $Y = DI - M + X$

FUENTE: véase el cuadro VI.1.

capitalismo incipiente hacia una era moderna en que la industria adquiere el papel dominante.

Si bien la economía ecuatoriana corresponde históricamente al tipo agroexportador-bananero, en el que el determinante de la dinámica global tiene un carácter exógeno, con la sustitución de importaciones de 1975-83 se inicia el proceso de interiorización del motor del crecimiento.

Como se observa en la ecuación de regresión que aparece en seguida, en el periodo 1966-74 anterior a la crisis la industria manufacturera tenía una importancia precaria en el crecimiento macroeconómico.

$$\dot{Y} = 0.500815 \dot{Y}_{mf} + 4.2382142$$

$$r = 0.18$$

donde:

\dot{Y} : Tasa de crecimiento del PIB global

\dot{Y}_{mf} : Tasa de crecimiento del PIB manufacturero

Por su parte, para el lapso 1975-83 la dinámica macroeconómica comienza ya a ser determinada por el ritmo de crecimiento del producto de la industria de transformación.

$$\dot{Y} = 0.5484171 \dot{Y}_{mf} + 1.6155186$$

$$r = 0.54$$

Además de lo que se ha indicado, el desenvolvimiento de la industria de transformación en el periodo 1975-83 resulta exitoso desde los siguientes puntos de vista:

i) En tanto que las importaciones no manufactureras registraron un proceso de *desustitución absoluta*, con una tasa de incremento positiva del 0.2 por ciento anual, las de origen industrial —que por lo general son más inelásticas a la baja— decrecieron a un ritmo del 0.02 por ciento.

ii) Por lo que se refiere a las exportaciones, las de bienes manufactureros observaron un crecimiento medio anual del 6.9 por ciento, mientras que las ventas al exterior de productos no industrializados observaron un decremento medio del 0.1 por ciento.

iii) Finalmente, no obstante la recesión, el sector manufacturero avanzó en la industrialización de aquellas áreas productoras de insumos intermedios y bienes de capital, como se observa en el cuadro VI.5.

Antes de dar por concluido el presente capítulo, conviene hacer las siguientes observaciones:

i) El desenvolvimiento de la economía ecuatoriana muestra que la estrategia de desarrollo estructuralista resulta exitosa en la inducción del tránsito de una economía agraria a otra de carácter industrial (o semiindustrial, para ser más exactos), incluso en aquellos países pequeños para los cuales se dudaba que tuviesen una capacidad endógena de expansión. Tal hecho pone de manifiesto el vasto alcance de tal estrategia de desarrollo para la mayoría (si no es que para la totalidad) de los países de América Latina.

ii) El hecho de que el proceso de sustitución de importaciones de la economía ecuatoriana se iniciara en el contexto de la actual recesión internacional suscita dos observaciones. En primer lugar, que las crisis continúan desempeñando un poderoso impacto industrializante en las economías periféricas. En segundo lugar, que el proceso de sustitución de importaciones permite hacer frente a las restricciones de balanza de pagos con un costo menor en términos de crecimiento y bienestar.

iii) El proceso de industrialización de la economía ecuatoriana se inició en un momento histórico extremadamente rezagado en comparación con el caso de México. En tanto que en esta última economía dicho proceso

ya había entrado en su fase de agotamiento en la década de los setenta, en Ecuador recién comenzaba.

iv) Si bien en el caso de la economía mexicana la sustitución de importaciones desempeñó el papel de motor del crecimiento, en el caso de Ecuador aquella cumplió la función de impedir una caída mayor en el ritmo de incremento del ingreso.

v) A diferencia de lo que se ha afirmado, en el sentido de que el rápido crecimiento de la demanda global impulsa a la baja el coeficiente de importaciones, la experiencia ecuatoriana enseña que el orden de causalidad opera en sentido inverso: es la reducción del coeficiente lo que estimula al alza el ritmo de crecimiento económico.

vi) Al igual que en México, la experiencia ecuatoriana muestra que los auges (momentáneos) en la exportación de algún producto específico —en este caso el petróleo— no han tenido un impacto en el desarrollo, comparable con aquel que se asocia a la estrategia sustitutiva.

CUADRO VI.5

ESTRUCTURA DEL PIB (porcentajes en suces de 1975)

<i>Ramas</i>	<i>Participación en el PIB</i>	
	<i>1974</i>	<i>1983</i>
A. Ramas tradicionales	77.8	73.9
B. Productos químicos del carbón y plásticos	6.7	7.4
C. Productos minerales no metálicos e industrias metálicas básicas	10.8	12.0
D. Productos metálicos, maquinaria y equipo	4.7	6.7
Subtotal B, C y D	22.2	26.1
Total manufacturas	100.0	100.0

FUENTE: véase el cuadro VI.1.

CAPITULO 7

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES EN CUBA

Cuba es el único país de América Latina que ha tenido la oportunidad de llevar a la práctica una estrategia socialista de desarrollo y de sostenerla por un periodo prolongado. El que esta economía haya seguido una ruta diferente de la cepalista, dentro de un contexto de relaciones de producción diametralmente opuesto al que prevalece en los demás países de la región, constituye una experiencia excepcional cuyo análisis puede permitirnos entender con mayor claridad los problemas que obstaculizan el desarrollo económico latinoamericano.

En el presente capítulo —que examina la evolución económica de la Cuba revolucionaria— se privilegia el análisis del impacto que han tenido las políticas sociales en el proceso de acumulación, así como la detección tanto de las fuerzas propulsoras de su crecimiento como de los obstáculos que han frenado su desarrollo. Un aspecto central del estudio lo constituye precisamente el proceso de sustitución de importaciones, a partir de cuyo análisis se formulan algunas reflexiones en torno a las similitudes y diferencias que el mismo asume en las economías socialistas rezagadas y en las capitalistas periféricas.

Además del estudio de la temática mencionada, cuyo interés es más bien de carácter teórico, sostendremos que el actual clima de hostilidad internacional que enfrenta Cuba amenaza la viabilidad de una economía que, amén de asegurar un elevado nivel de bienestar a su población, en fechas recientes ha arribado a una fase de desarrollo autosustentado.

Si bien el objetivo central de estudio es la economía de la Cuba socia-

lista —y en particular en el periodo 1959-84—, con el propósito de presentar una perspectiva de conjunto el capítulo se inicia con un análisis de la fase anterior a la revolución.

I. LA ETAPA PRERREVOLUCIONARIA

En la etapa anterior a la revolución la economía cubana era la más abierta de América Latina. En 1950-51 el comercio exterior de Cuba representaba el 63.1 por ciento de su producto global. La seguían de lejos Honduras con el 53.8 y Costa Rica con el 48.1 por ciento. En los países más grandes de la región —México, Argentina y Brasil— la proporción era del 11.4, 10.5 y 6.1 por ciento respectivamente.¹

El alto grado de apertura de la economía cubana no sólo se explica por sus ventajas comparativas en la producción de azúcar, sino también por la ausencia de una estrategia heterodoxa encaminada a desalentar las importaciones. A diferencia de países como Argentina, Brasil o Colombia que desde los años treinta aplicaron políticas de protección basadas en el control de cambios, la devaluación de la moneda o el establecimiento de aranceles o permisos a la importación, Cuba adoptó una estrategia liberal. En el año de 1934 fue desmantelado el incipiente sistema de aranceles a cambio de que Estados Unidos le asegurase la compra de una porción de su producción de azúcar a precios preferenciales. Adicionalmente, el peso cubano sostuvo invariablemente su paridad con el dólar y el control de cambios nunca fue practicado.

Contra lo que pudiera pensarse, a pesar de que la economía se desarrolló dentro de un esquema de estrategia ortodoxa, ella alcanzó notables niveles de desarrollo. A continuación se mencionan algunos indicadores al respecto:

i) En la segunda mitad de los años cincuenta el ingreso real per cápita de Cuba, de entre 400 y 500 dólares anuales, se encontraba entre los tres más elevados de América Latina, junto con Venezuela y Argentina.

ii) En el periodo 1955-60 la esperanza de vida al nacer era de 62 años, nivel superior al de la mayoría de los países de América Latina, con excepción de Argentina y Uruguay.²

¹ Cálculos del autor con base en la información de Pan American Union, *Selected economic data*, 1954, pp. 4 y 5; y de Roberto González Cofiño, "El comercio exterior de Cuba", en Carlos F. Díaz-Alejandro *et al.*, *Política económica en centro y periferia*, México, FCE., 1976, p. 653.

² CEPAL, *Cuba estilo de desarrollo y políticas sociales*, México, Siglo XXI, 1980, p. 13.

iii) Por lo que se refiere a la distribución factorial del ingreso, Cuba era una plausible excepción en el ámbito latinoamericano, pues más del 50 por ciento del producto nacional correspondía a los trabajadores. Entre 1945 y 1949 la participación de los salarios en el ingreso nacional osciló entre el 55.4 y el 60.5 por ciento.³

iv) No obstante la política ortodoxa adoptada por Cuba, su desarrollo industrial fue considerablemente exitoso. Como consecuencia de ello, para el año de 1960 el grado de industrialización de la economía cubana se encontraba por encima del promedio latinoamericano. En tanto que en 24 países de la región el producto manufacturero representaba el 21.6 por ciento del producto global, una estimación conservadora para Cuba arroja la cifra de 24.4 por ciento.⁴

v) Por lo que se refiere al producto industrial en su conjunto, la distribución sectorial de la fuerza de trabajo muestra que en los dos extremos de la década de los cincuenta la proporción de la mano de obra cubana empleada en esta actividad económica, que permaneció estacionaria en el 25 por ciento, era mayor que la correspondiente al conjunto de 24 países latinoamericanos (19 en 1950 y 21 por ciento en 1960).⁵

vi) En concordancia con lo anterior, Cuba se encontraba entre los países con más elevada proporción de población urbana. Mientras que en 1960 ésta representaba el 33 por ciento para el conjunto de países de la región, en Cuba ascendía al 40 por ciento.⁶

II. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE LA CUBA SOCIALISTA

En las dos primeras décadas que siguieron a la caída de Batista la economía cubana mostró un desempeño moderado en cuanto a crecimiento económico. En el periodo 1961-1980 el producto social global (PSG) y el producto

³ Gustavo Gutiérrez, *El desarrollo económico de Cuba*, Cuba, Publicaciones de la Junta Nacional de Economía, 1952, p. 58.

⁴ Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso económico y social en América Latina*, 1987, p. 453; Claes Brundenius, "Redistribución del ingreso y crecimiento con equidad", en *Temas de Economía Mundial*, Revista del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, Cuba, 1984, núm. 11, p. 36; Georgina Naufal Tuena, *La construcción económica del socialismo en Cuba*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1987, p. 102.

⁵ *IBID.*, *op. cit.*, p. 98; Sergio Aranda, *La revolución agraria en Cuba*, México, Siglo XXI, 1980, pp. 9 y 11.

⁶ CEPAL, *Cuba: estilo de desarrollo*, *op. cit.*, p. 13.

material total (PMT) de Cuba se expandieron a tasas anuales del 5.4 y 6.1 por ciento respectivamente, cifras muy cercanas a la correspondiente al ritmo promedio de crecimiento del PIB de los 24 países latinoamericanos en el mismo lapso, que fue del 5.8 por ciento (véase el cuadro VII.1).

Junto a lo anterior, en los primeros veinte años de revolución el proceso de industrialización de la economía cubana observó un rezago en relación con el promedio latinoamericano: en tanto que el producto manufacturero se incrementó a la tasa anual del 5.3 por ciento en el primer país, en el conjunto de las economías latinoamericanas lo hizo al 6.7 por ciento.

No obstante lo anterior, para la década de los ochenta la economía cubana parece experimentar un "efecto catapulta". En 1982-84 las tasas de crecimiento anual de PSG, del PMT y del producto manufacturero se disparan al 8.1, 8 y 9.1 por ciento respectivamente. En contraste con ello, el resto de las economías de la región son azotadas por una crisis financiera que las sumerge en el estancamiento y la recesión. Como consecuencia, el PIB global permanece estacionario (con una tasa de incremento anual del 0.2 por ciento) y la producción manufacturera desciende en términos absolutos al 1.5 por ciento anual.

CUADRO VII.1

CRECIMIENTO MACROECONOMICO

Tasas medias de crecimiento anual en porcentajes sobre valores constantes

Periodo	Cuba			América Latina ^a	
	PSG	PMT	PM _{mf}	PIB	PIB _{mf}
1961-80	5.4 ^b	6.1 ^c	5.3	5.8	6.7
1982-84	8.1	8.0	9.1	0.2	- 1.5

^a No incluye Cuba.

PSG: Producto social global.

^b 1962-1980.

PMT: Producto material total.

^c 1963-1980.

PM_{mf}: Producto material manufacturero.

NOTA: El PSG (producto social global) equivale al valor total de la producción bruta y el PMT (producto material total) es igual a la producción bruta de los sectores agropecuario, pesca, minería, manufactura, construcción y energía eléctrica. (Cfr. SPP, *Cuentas nacionales. Aspectos técnicos del Sistema de Cuentas Nacionales y comparabilidad con el Sistema de Producto Material*. Serie de Lecturas IV, 1986).

FUENTE: para Cuba: CEPAL, informes varios; para el resto de América Latina: BID, *Progreso económico y social en América Latina*, 1987, pp. 19 y 20.

III. LAS POLÍTICAS SOCIALES DE LA REVOLUCIÓN Y LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL

La Revolución cubana asumió desde su inicio el compromiso de elevar el nivel de bienestar de la población. Para tal efecto, se establecieron un conjunto de objetivos y elementos que garantizaran la mejoría de la salud pública, la educación y la nutrición; promovieran el empleo y procuraran el abastecimiento de bienes esenciales como la vivienda; difundieran la cultura y fomentaran las actividades recreativas.

El enorme esfuerzo realizado para elevar los niveles de bienestar de la población condujo a un deterioro del proceso de acumulación durante la década de los sesenta y principios de los setenta. La tasa de acumulación (proporción de la inversión en el ingreso) mostró una tendencia a la baja en el periodo 1962-1970, de acuerdo con la regresión $i = -0.44 t + 25.74$, donde i denota la tasa de acumulación y t el tiempo en años.

En realidad, la tendencia a la baja de la tasa de acumulación se hizo aún más marcada en los años 1971 y 1972, en que llegó a los más bajos niveles de todo el lapso 1962-1984. La regresión se calculó sin incluir estos años críticos a efecto de no sesgar el análisis.

A partir de 1973 la estrategia de desarrollo económico observa un cambio notable. Desde ese año la tasa de acumulación siguió un curso ascendente hasta 1984, de acuerdo con la regresión $i = 0.39 t + 1.78$. El éxito de esta estrategia consistió en que, si bien ella determinó una caída de la participación del consumo en el ingreso durante 1973-84, aquel mantuvo una tendencia al ascenso. La regresión para el ritmo anual de crecimiento del consumo de 1976-84, $C = 0.137 t + 3.628$, confirma que efectivamente el incremento de la tasa de acumulación estuvo acompañado por un crecimiento positivo del consumo.⁷ Si bien este ascenso del consumo parece bastante moderado, dado el lento ritmo de crecimiento poblacional, fue suficiente para provocar un aumento anual del 3.4 por ciento en el consumo per cápita.⁸

Pese al comportamiento plausible de la tasa de crecimiento del consumo en 1976-84, el mayor esfuerzo de acumulación hizo necesaria una moderación de las políticas sociales de la revolución en relación con el periodo anterior. Así, la tasa anual de crecimiento de los establecimientos de

⁷ La información que sirvió de base para el cálculo de las regresiones se tomó de G. Naufal Tuena, *op. cit.*, p. 104; CEPAL, *Cuba: la evolución económica en el decenio 1974-1984*, México, 1986, p. 12; véase también Olivia Sarai Ángeles Cornejo, *El proceso de industrialización de la economía cubana: del capitalismo a la construcción del socialismo*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1986, p. 127.

⁸ CEPAL, *Cuba: la evolución económica en el decenio 1974-1984*, *op. cit.*, pp. 11 y 12.

salud pública, que había sido del 6.2 por ciento en 1958-75, se redujo al 4.7 en 1975-84. En el caso del personal de salud el ritmo anual de crecimiento se contrajo del 11.9 al 7.8 por ciento respectivamente. En el ámbito educativo el incremento anual de personal docente se redujo del 12.3 en 1958-75 al 4 por ciento en 1975-84. En el caso de la matrícula escolar las tasas respectivas fueron del 8.4 y -1 por ciento. En el caso particular de la matrícula de educación superior el ritmo de crecimiento anual cayó del 24.1 al 10.7 por ciento.⁹

IV. LOS FACTORES DETERMINANTES DEL CRECIMIENTO

Durante el periodo inicial 1958-62 (no existen datos para el lapso 1959-62) el PMT creció a un ritmo moderado del 5.1 por ciento anual, impulsado fundamentalmente por la industria no azucarera y la producción agrícola no cañera, que se expandieron a tasas anuales del 8.4 y 6.2 por ciento respectivamente. Por su parte, las actividades industriales y agrícolas asociadas a la producción de azúcar registraron decrementos anuales del 4.5 y 4.3 por ciento en el mismo orden (véase el cuadro VII.2.)

No obstante la brevedad del periodo y el relativamente lento ritmo de crecimiento del producto global, el cambio en la composición de la oferta en contra de las actividades relacionadas con la producción de azúcar (y, por lo tanto, contra las exportaciones) puso un alto al proceso de expansión vía restricción de balanza de pagos. El déficit de balanza comercial, que había sido de 49.8 millones de dólares en 1958, se elevó a 238.6 millones para 1962.¹⁰ La gravedad de la situación obligó a las autoridades a decretar el racionamiento en 1962 y para el año siguiente se decidió concentrar nuevamente los recursos de la economía en la producción de azúcar, estableciendo la meta de los 10 millones de toneladas para 1970.

La estrategia de crecimiento basada en la producción de azúcar resultó un fracaso si se considera que entre 1963 y 1969 el PMT se incrementó a un ritmo anual de apenas 2.9 por ciento. Pero su carácter fallido resalta aún más al constatar que dicha tasa se contrajo del 3.7 en 1963-65 al 2.3 por ciento en 1966-69.

En el periodo 1963-69 se pudo verificar un alto grado de asociación entre la tasa de incremento anual del volumen de caña molida y el ritmo de crecimiento del PMT. El coeficiente de correlación indica que el 91.4 por ciento de las variaciones de este último se explican por los cambios en el

⁹ CEPAL., *Cuba: estilo de desarrollo*, op. cit., pp. 138 y 140.

¹⁰ R. González Cofiño, *loc. cit.*, p. 667.

volumen de caña industrializada.¹¹ Puesto que la asociación del producto total con el valor de las importaciones y de las exportaciones no resultó significativa, lo anterior sugiere que el azúcar desempeñó el papel de motor del crecimiento económico global vía sus efectos multiplicadores sobre el ingreso. La captación de divisas por medio de las ventas externas sólo parece haber permitido realizar aquellas importaciones indispensables que requería la expansión del producto nacional provocada por la producción y procesamiento de la caña.

Si el crecimiento global fue lento y observó una caída en el cuatrienio 1966-69, ello tuvo su origen en el incumplimiento de las metas anuales de producción e industrialización de caña.

En 1970, con un incremento inusitado del 96.9 por ciento en el volumen de caña molida con respecto al año anterior, se logró también una elevación sorprendente del 15.3 por ciento en el PMT. Si bien hasta 1974 las fluctuaciones del volumen de caña molida y del PMT continúan siendo simétricas, al igual que en todo el periodo 1963-69, lo cierto es que a partir de 1971 la dinámica de la economía cubana comienza a estar gobernada por otro tipo de resortes. El coeficiente de correlación entre la tasa de crecimiento del volumen de caña molida y el ritmo de incremento del PMT se redujo a la cifra no significativa del 49.6 por ciento para 1963-74.

Para 1971-75 la Cuba revolucionaria vive un auge sin precedente, pues el PMT se incrementa al 9.4 por ciento anual. De acuerdo con la información disponible, este dinamismo del producto global fue provocado por la ampliación de la capacidad para importar derivada del aumento en los precios del azúcar en el mercado mundial. En tanto que en 1963-70 los precios de este producto se acrecentaron al 21.9 por ciento anual, en 1971-75 lo hicieron al 59.3 por ciento.¹² Si bien la producción e industrialización de la caña continuó desempeñando un papel crucial en el crecimiento, en este periodo tal papel se hizo efectivo vía capacidad para importar, más que por medio de sus efectos multiplicadores sobre el ingreso.

¹¹ En realidad, el coeficiente mencionado es más alto aún si se toma el periodo 1963-70. Pero el último año se excluyó para evitar que empujara hacia arriba el coeficiente correspondiente al lapso 1963-69.

Los datos que se utilizaron para el cálculo de los coeficientes de correlación se tomaron de CEPAL, "Cuba: política económica bajo la revolución", en *Economía de América Latina*, revista del CIDE, septiembre de 1978, semestre 1, pp. 147 y 148; CEPAL, *Cuba: estilo de desarrollo*, op. cit., pp. 62 y 65; Olga Ester Torres R., "El desarrollo de la economía cubana a partir de 1959", en *Comercio Exterior*, mayo de 1981, p. 290.

¹² Olga E. Torres R., *loc. cit.*, p. 292; María Teresa Valdés, "La evolución de la producción azucarera en Cuba y su papel en las relaciones económicas externas 1959-1983", en *Temas de Economía Mundial*, 1984, núm. 10, p. 136.

CUADRO VII.2

EVOLUCIÓN ECONÓMICA DE CUBA EN 1958-1984
Tasas de crecimiento anual en porcentajes

	<i>PMT</i>
1958-1962 ^a	5.1
1963-1969	2.9
1963-1965	3.7
1966-1969	2.3
1971-1975	9.4
1976-1980	3.2
1981-1984	8.1

^a A un nivel más desagregado, las tasas de crecimiento para 1958-1962 son las siguientes:

	%
Sector agropecuario	2.9
Cañero	- 4.3
No cañero	6.3
Sector industrial	5.9
Azucarero	- 4.5
No azucarero	8.4

FUENTE: para 1958-69: CEPAL, "Cuba: política económica bajo la revolución", en *Economía de América Latina*, CIDE, septiembre de 1978, semestre 1, pp. 147 y 148; para 1971-75: CEPAL, *Cuba: estilo de desarrollo y políticas sociales*, México, Siglo XXI, 1980, p. 62; para 1976-84: CEPAL, *Cuba: la evolución económica en el decenio 1974-1984*, México, 1986, p. 2.

En el quinquenio 1976-80 el incremento anual de los precios del azúcar registró una desaceleración, pues del 59.3 en 1971-75 cayó al 28.8 por ciento. Esta desaceleración, aunada al incremento gradual de la mecanización en la producción de caña¹³ y a la consecuente disminución de sus efec-

¹³ En tanto que en 1966-70 la mecanización de la cosecha abarcaba entre 2 y 3 por ciento de la misma, para 1975 se elevó al 25 y para 1980 al 50 por ciento (María Teresa Valdés, *loc. cit.*, p. 123).

tos multiplicadores sobre el empleo y el ingreso, presionaron a la baja el ritmo anual de crecimiento del PMT, que se contrajo al 3.2 por ciento. Para 1981-84 la situación empeoró, pues los precios del azúcar registraron un decremento anual del 32.2 por ciento. A pesar de ello, la tasa de crecimiento anual de la inversión, que había sido del 0.4 en 1975-80, se elevó al 22.6 por ciento para 1981-84, en tanto que el ritmo de incremento anual del consumo se mantuvo constante en el 4.3 por ciento anual en ambos periodos.¹⁴ Como consecuencia de lo anterior, la velocidad de expansión del PMT se disparó al 8.1 por ciento anual.

En el apartado siguiente veremos que el “efecto catapulta” experimentado por la economía cubana en la primera mitad de los ochenta estuvo acompañado por un considerable esfuerzo en términos de producción interna de bienes de capital. Pero lo que aquí importa destacar es que en 1981-84 la dinámica de la economía cubana dejó de depender de la producción e industrialización de la caña y de los caprichosos altibajos de los precios del azúcar.

V. SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES Y PRODUCCIÓN DE MEDIOS DE PRODUCCIÓN

El inicio de la Revolución cubana se caracterizó por la práctica de una estrategia sustitutiva de importaciones que en 1958-62 contrajo el ritmo de crecimiento de las compras al exterior al -2.4 por ciento anual y elevó el PMT a razón del 5.1 por ciento anual. Pese a que dicha estrategia indujo una caída del coeficiente de importaciones a producto a la tasa del 7.5 por ciento, también provocó la disminución de las exportaciones al 9 por ciento anual, por lo que la relación de éstas con respecto al PMT se contrajo al 14.8 por ciento anual. Como se observó en el apartado anterior, la caída más que proporcional de los índices de exportaciones con respecto a los de importaciones desembocó en un grave problema de balanza de pagos que puso un alto a la expansión económica.

Si bien en este periodo el producto industrial se expandió más rápidamente que el PMT (5.9 contra 5.1 por ciento anual según el cuadro VII.2), la asfixia prematura del crecimiento por medio de la sustitución de importaciones debida al estrangulamiento externo, junto al bloqueo económico dirigido por Estados Unidos, indujeron un cambio radical en la estrategia de desarrollo. La experiencia de los primeros años de la revolución demos-

¹⁴ CEPAL, *Cuba: la evolución económica en el decenio*, op. cit., p. 12.

tró la imposibilidad de reemplazar en el corto plazo el modelo de crecimiento basado en la producción de azúcar, así como la necesidad de construir los cimientos de un crecimiento autónomo que diera viabilidad al socialismo.

Como consecuencia de lo anterior, en el lapso que se extiende de 1963 a 1980 la producción de azúcar asumió primero el papel de motor y después de lubricante de un crecimiento en el cual, si bien el consumo, las políticas sociales y la defensa nacional erosionaron las bases en las que se sustenta el proceso de acumulación, el objetivo de autosuficiencia en la producción de bienes de inversión adquirió una importancia prioritaria.

Aunque es cierto que en esta etapa de desarrollo el desenvolvimiento económico de Cuba mostró algunos retrocesos significativos, también es verdad que durante la misma se gestó el despeje en 1981-84 de un patrón de crecimiento endógeno y menos dependiente de la producción de azúcar.

Como se observa en el cuadro VII.3, en 1964-80 la economía registró un ritmo de crecimiento anual del 5 por ciento, en tanto que las importaciones se incrementaron al 11.7 por ciento anual, por lo cual el proceso de *desustitución* global se expresó en el aumento del coeficiente de las compras al exterior en relación con el PMT a la tasa del 7.6 por ciento anual. Además de este aspecto desfavorable de la evolución de la economía cubana, en el cuadro VII.3 también se observa que ella atravesó por un periodo de desindustrialización. El PM industrial se expandió al 4.4 por ciento anual, o sea, 0.6 puntos porcentuales menos que el PMT. En el caso del producto manufacturero, éste se incrementó a una tasa similar a la del PM industrial (4.5 por ciento).

En contraste con lo anterior, el desenvolvimiento de la producción de bienes de capital observó un desempeño más que satisfactorio, con una tasa de crecimiento anual del 10.8 por ciento para el periodo 1964-80, cifra muy superior tanto a la del PMT como a la del PM industrial y a la del PM manufacturero.

Más allá del lapso 1964-69, en que el ritmo anual de crecimiento de la producción de bienes de inversión resultó despreciable (0.5 por ciento) debido a la reciente creación del sector capital,¹⁵ en 1971-75 y en 1976-80 ésta se incrementó al 23.59 y 10.5 por ciento anual, cifras mucho mayores a las correspondientes al producto total, industrial y manufacturero.

¹⁵ En realidad, fue en 1964 cuando se efectuó la apertura de la primera planta de construcción mecánica en Cuba, con el propósito inmediato de dar solución a las necesidades de acceso-

CUADRO VII.3

INDICADORES ECONÓMICOS SELECCIONADOS
Tasas medias de crecimiento anual en porcentajes

	1964-1969	1971-1975	1976-1980	1964-1980 ^e	1981-1984
PMT	2.9	9.4	3.2	5.0	8.1
Agropecuario	5.0	2.6	4.3	4.0	4.1
Industrial	2.2	8.7	2.6	4.4	9.1
Manufacturero	2.6	8.9	2.3	4.5	9.8
Bienes de capital	0.5 ^a	23.5 ^b	10.5 ^d	10.8	17.9 ^d
Construcción	1.7	26.9	4.6	10.5	11.6
IMPORTACIONES TOTALES	6.4	21.3	8.6	11.7	11.8
Bienes de capital	22.9 ^c	24.6 ^c	13.2 ^c	20.4 ^c	6.0 ^d
Bienes intermedios	n.d.	n.d.	5.7	n.d.	n.d.
Bienes de consumo	n.d.	n.d.	8.1	n.d.	10.6
CONSUMO TOTAL	n.d.	n.d.	4.3	n.d.	4.3

^a Industria metalúrgica y metálica.

^b Industria metalúrgica y mecánica.

^c Maquinaria y equipo.

^d Maquinaria y productos metálicos.

^e No incluye 1970 por considerarlo un año excepcional.

n.d.: no disponible.

FUENTE: CEPAL, "Cuba: política económica bajo la revolución" pp. 148 y 151; CEPAL, *Cuba: estilo de desarrollo*, p. 179; CEPAL, *Cuba: la evolución económica en el decenio 1974-1984*, pp. 2, 3 y 21; Carmelo Mesa-Lago, *The economy of socialist Cuba*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1981, apéndice 2-B; Claes Brundenius, "El papel de la producción de bienes de capital en el desarrollo económico de Cuba", en *Temas de economía mundial*, revista del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, Cuba, núm. 18, 1986, p. 65.

En el periodo 1981-84 la economía cubana dio un viraje inusitado. La elevación del ritmo de crecimiento del PMT al 8.1 por ciento anual conllevó un aumento del producto industrial y manufacturero más que proporcional, con tasas de incremento del 9.1 y 9.8 por ciento anuales respectivamente. Por otra parte, si bien se registró un proceso de *desustitución* global que se

rios y piezas de repuesto para la maquinaria y equipo de la industria azucarera, razón por la cual no resulta extraño el lento ritmo de expansión de la producción de bienes de capital en el periodo 1964-69. (Carlos F. Rodríguez Fernández y Angel Morales Alemán, "Planta mecánica: pionera de la industrialización en Cuba" en *El Economista*, publicación de la Asociación Nacional de Economistas de Cuba, segundo semestre de 1989, p. 43.)

hizo extensivo al consumo, pues sus respectivos coeficientes de importaciones se elevaron a la tasa anual del 3.7 y 6.3 por ciento, el sector de bienes de capital mostró por primera vez en la historia económica de la Cuba revolucionaria un mayor grado de autosuficiencia. En tanto que en el periodo 1964-80, pese a las elevadas tasas de crecimiento de la producción de bienes de capital, su coeficiente de importaciones se incrementó al 9.6 por ciento anual, para 1981-84 se redujo a un ritmo anual del 11.9 por ciento.

Un autor, para ejemplificar de una manera contundente el enorme rezago del sector productor de bienes de capital al inicio de la revolución, ha indicado que en aquel entonces “los zapateros, desde su propio puesto de trabajo, se convirtieron en obreros calificados para fabricar piezas de repuesto para el parque de maquinaria de la industria cubana”.¹⁶ Si bien tal afirmación parece exagerada, lo cierto es que en 1959 la rama de metalurgia y mecánica contribuyó apenas con el 1.4 por ciento a la producción industrial de Cuba.¹⁷

Pese a ello, el crecimiento vertiginoso de la producción de bienes de capital, cuya tasa de crecimiento anual pasó del 10.8 en 1964-80 al 17.9 por ciento en 1981-84, condujo a que su participación en el producto industrial se elevase del 3.7 en 1975 al 5.5 en 1980 y al 6.7 por ciento en 1983.¹⁸

Como consecuencia de lo anterior, a principios de los ochenta Cuba contaba con aproximadamente 50 plantas productoras de bienes de capital que empleaban a cerca de 32 000 personas, las cuales representaban el 6 por ciento de la fuerza de trabajo industrial.¹⁹ Para ese entonces, las empresas de bienes de capital contaban ya con alguna experiencia en la fabricación, entre otras cosas, de plantas molidoras de caña, instalaciones y equipos para funciones, unidades productoras de vehículos automotores y plantas productoras de aluminio.²⁰

¹⁶ Claes Brundenius, “El papel de la producción de bienes de capital en el desarrollo económico de Cuba”, en *Temas de Economía Mundial*, revista del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial, Cuba, núm. 18, 1986, p. 45.

¹⁷ C.F. Rodríguez y A. Morales A., *loc. cit.*, p. 41.

¹⁸ CEPAL, *Cuba: la evolución económica en el decenio 1974-84*, p. 21.

¹⁹ Brundenius, *loc. cit.*, p. 52.

²⁰ C.F. Rodríguez y A. Morales, *loc. cit.*, p. 48.

VI. REFLEXIONES FINALES

1. El elevado grado de desarrollo relativo alcanzado por Cuba en la etapa anterior a la revolución, en un contexto de política económica liberal, sugiere la presencia de factores no previstos por la heterodoxia cepalista que desempeñaron un papel catalizador del proceso de industrialización. Para Carlos F. Díaz-Alejandro fue la dimensión relativamente grande de su mercado interno la que permitió a este país acelerar su desarrollo económico en un contexto de nula autonomía en materia de políticas cambiaria y comercial.²¹ Desde nuestro punto de vista, uno de los factores explicativos fundamentales de tal desarrollo estuvo dado por la mayor disponibilidad de divisas de Cuba en comparación con los demás países de América Latina. En una economía rezagada, con un sector productor de bienes de capital inexistente, la acumulación de capital es una función tanto del producto excedente como de la capacidad para importar. El elevado grado de apertura de la economía cubana prerrevolucionaria fue uno de los determinantes fundamentales de su mayor desarrollo relativo.

2. Por lo que se refiere al desenvolvimiento económico de la Cuba socialista, destaca su carácter marcadamente distinto al de las demás naciones de América Latina. En ningún otro país de la región la elevación de los niveles colectivos de bienestar ha llegado a erigirse en un obstáculo al crecimiento. La situación más generalizada parece ser precisamente la opuesta: la regresividad en la distribución del ingreso ha provocado bajos niveles de consumo popular que, si bien restan dinamismo al producto global, son compatibles con el frágil equilibrio de una balanza de pagos fuertemente presionada por el consumo suntuario y la especulación financiera.

3. El proceso de sustitución de importaciones de la economía cubana también muestra rasgos atípicos. Dentro de ellos, llama la atención su carácter *invertido y rezagado*. Invertido por cuanto en los demás países de América Latina la secuencia sustitutiva ha comenzado con los bienes (no durables) de consumo para terminar con los bienes de capital, en tanto que en Cuba se inició con estos últimos.

La naturaleza tardía de la sustitución de importaciones en Cuba y la ausencia de la misma durante la mayor parte del periodo revolucionario parece tener su origen tanto en el carácter socialista de su economía como en las ventajas comparativas excepcionales de que goza en la producción de azúcar.

²¹ Carlos F. Díaz-Alejandro, "América Latina en la depresión, 1929-1939", en Mark Gersovitz *et al.*, *Teoría y experiencia del desarrollo económico*, México, FCE, 1985, pp. 422 y 423.

En las economías de mercado de América Latina la sustitución de importaciones surgió como una respuesta a los obstáculos (espontáneos o deliberados) que han bloqueado la demanda de importaciones. La presencia de tales obstáculos eleva la demanda interna y provoca alteraciones en el sistema de precios relativos que —vía mayor rentabilidad— estimulan la afluencia de capital hacia nuevas áreas de producción.²²

Desde una perspectiva opuesta es posible imaginar que una manipulación deliberada de la rentabilidad por medio de apoyos estatales a la oferta (en forma de subsidios, por ejemplo) pudiera generar efectos industrializantes. No obstante, en virtud de la superior calidad de los bienes provenientes del extranjero, la mayor competitividad de precios que pudiera lograrse con aquellos apoyos no basta para asegurar la sustitución de importaciones por producción nacional. Por tanto, el cierre de la frontera es una condición necesaria.

En las economías capitalistas de América Latina el factor decisivo de la sustitución de importaciones se localiza del lado de la demanda. Los apoyos a la oferta han jugado un papel complementario. Aun en ausencia de estos últimos, el proceso de industrialización regional se hubiese llevado a cabo, si bien con mayor lentitud.

El papel desempeñado por la serie de apoyos estatales a la oferta (subsidios, créditos preferenciales e incluso inversiones directas), que suelen expresarse en la forma de déficit presupuestales, consiste en el “autofinanciamiento” de la acumulación de capital en áreas sustitutivas. Mediante este tipo de gastos deficitarios el Estado fortalece el proceso de acumulación a la vez que —vía demanda efectiva— genera un incremento del producto global, pues *crea un ingreso adicional* que no representa ningún costo para la economía en su conjunto. Pero lo más importante es que por medio del gasto excesivo el Estado logra “interiorizar” el déficit de la balanza comercial en la medida en que la sustitución de importaciones implica un ahorro de divisas.

En el caso de una economía socialista²³ la sustitución de importaciones es provocada por factores de oferta. El manejo de la demanda sólo cumple la función de asegurar *ex post* la salida de aquella producción correspon-

²² Cfr. con David Félix, “Sustitución de importaciones e industrialización tardía: comparaciones entre América Latina y Asia” en *Investigación económica*, núm. 182, octubre-diciembre de 1987, p. 91.

²³ Las interpretaciones que siguen sobre la sustitución de importaciones en las economías socialistas encuentran su fundamento en las aportaciones de Michal Kalecki a la teoría del crecimiento en las economías limitadas por la oferta. (M. Kalecki, *Economía socialista y mixta*, México, FCE.)

diente a las industrias previamente “nacionalizadas”. La inversión en áreas nuevas no responde a estímulos de precios, sino que se decide centralmente de acuerdo con un determinado esquema de planificación.

A diferencia de lo que ocurre en las economías de mercado, el gasto estatal no provoca, vía demanda efectiva, un valor agregado adicional. En condiciones de ocupación plena, que suele ser el estado normal de las economías centralmente planificadas,²⁴ el valor agregado se acrecentará: i) solamente en el caso en el que el mayor gasto estatal se haya utilizado para la ampliación de la capacidad productiva; ii) hasta el momento en el cual las nuevas instalaciones comiencen a operar. En consecuencia, el gasto estatal representa un costo en recursos productivos que sólo se recuperará con el valor de la producción futura. La acumulación vía gasto estatal no crea simultáneamente un ingreso de la misma magnitud, como ocurre en las economías capitalistas. No es “autofinanciable”.

Además de la anterior desventaja relativa, en las economías centralmente planificadas, cuyo crecimiento está determinado por factores de oferta, la estrategia sustitutiva tiene un alcance limitado. A diferencia de lo que ocurre en las economías de mercado, en donde el crecimiento económico observa una aceleración como consecuencia de la sustitución de importaciones, en las socialistas es precisamente el aumento de la producción interna el que desplaza las importaciones. En este tipo de economías la sustitución de importaciones no puede desempeñar el papel de motor del crecimiento.

No obstante lo anterior, en las economías socialistas el gasto público asociado a la ampliación de la capacidad instalada y al aumento de la producción, en la medida en que esta última sustituya importaciones, también cumple la función de “interiorizar” el déficit comercial vía ahorro de divisas. En las economías de este tipo, la importancia de la sustitución de importaciones para el crecimiento económico se restringe a su efecto positivo sobre la balanza de pagos. Es un lubricante del crecimiento.

Dentro de este contexto, además de que la sustitución de importaciones no es “autofinanciable” en una economía socialista, otro de los factores que la ha inhibido en Cuba consiste en que el ahorro de divisas que ésta provoca es menor que la generación de divisas a que da lugar la producción y exportación de azúcar.

En una economía de ocupación plena, la decisión de asignar una magnitud determinada de recursos productivos a la sustitución de importacio-

²⁴ Michal Kalecki, “Teoría del crecimiento en diferentes sistemas sociales”, en *Investigación Económica*, núm. 166, octubre-diciembre de 1983, pp. 81-88.

nes o al aumento de exportaciones depende de la magnitud del beneficio en términos de ahorro y generación de divisas, respectivamente. En el caso de la economía cubana, sus enormes ventajas comparativas en la producción de azúcar explican el hecho de que un desplazamiento de recursos de este sector hacia otro con el propósito de sustituir importaciones se haya traducido en un aumento del déficit comercial. La amarga experiencia de los primeros años de la revolución es una prueba contundente de esta desventaja relativa de la sustitución de importaciones.

Pero si bien lo dicho anteriormente hace comprensible la ausencia de la sustitución de importaciones durante la mayor parte del periodo de desarrollo de la Cuba revolucionaria, su índole tardía no proporciona ninguna explicación con respecto a su carácter invertido. En relación con esto último, parece conveniente recordar que en las economías socialistas el crecimiento del producto global es necesariamente una función de la disponibilidad de bienes de capital adicionales. Por supuesto que tales bienes pueden indistintamente ser de origen nacional o importado. Pero en el caso de Cuba, país que ha sido blanco de una severa hostilidad por la mayor parte del mundo occidental, la estrategia de desarrollo ha privilegiado la producción interna de bienes de capital por razones de supervivencia. Por tal motivo, la sustitución de importaciones se ha llevado a cabo en el sector productor de medios de producción. Dentro de este contexto, si bien la sustitución de importaciones no puede desempeñar *per se* el papel de motor del crecimiento económico global, si es capaz de dotar a Cuba de un motor propio.

4. En otro orden de ideas, en la América Latina continental la estrategia de sustitución de importaciones indujo lo que pudiera denominarse “la revolución industrial periférica”. La participación en aumento de las actividades manufactureras en el conjunto de la economía, junto con los elevados ritmos de crecimiento del producto y del empleo, así como la estabilidad de precios o, por lo menos, el sostenimiento de la tasa de inflación dentro de límites tolerables, fueron quizá los aspectos más conspicuos del modelo sustitutivo en su etapa de auge.

No obstante lo anterior, al iniciarse la década de los ochenta las economías de mercado de América Latina sucumben ante las exigencias del capital financiero internacional. Los esfuerzos orientados al pago del servicio de la deuda las precipita en el estancamiento con inflación, frustrando —vía capacidad para importar— las posibilidades de inversión y la *viabilidad misma del desarrollo económico*.

Como se demostró a lo largo del trabajo, en marcado contraste con la evolución de las economías de mercado de la región, en la primera mitad de los ochenta la economía cubana observa una notable aceleración en su

crecimiento, al tiempo que la producción de bienes de capital comienza a desplazar a las importaciones.

Paradójicamente, este despegue por una ruta de crecimiento autosustentado también se logró por medio de la sustitución de importaciones e igualmente se ve amenazado por la hostilidad de los países capitalistas altamente industrializados que, dirigidos por Estados Unidos y aprovechando la crisis del socialismo real (soviético), parecen dispuestos a *hacer inviable* la estrategia socialista de desarrollo por la que ha comenzado a transitar la economía cubana.

CAPÍTULO 8

CONCLUSIONES

El presente capítulo profundiza en algunos de los aspectos fundamentales del trabajo. En la primera parte se examina, desde una perspectiva exclusivamente teórica, el papel desempeñado por el proceso de sustitución de importaciones en el crecimiento de las economías periféricas. En la segunda, se presenta una interpretación alternativa con respecto a los factores determinantes del agotamiento de la sustitución de importaciones de la economía mexicana. En la tercera, se discuten las causas que provocaron la crisis de los ochenta. Finalmente, en la cuarta parte se analizan brevemente algunos de los efectos actuales y previsibles de la estrategia de crecimiento exportador tanto sobre el modelo sustitutivo como sobre el conjunto de la economía y la red de relaciones interindustriales.

I. ASPECTOS TEÓRICOS

El sector externo puede ejercer una influencia dinámica o depresora sobre el crecimiento económico. En las economías capitalistas y, *a fortiori*, en aquellas periféricas, sus efectos sobre el ritmo de expansión del producto global actúan tanto por el lado de la demanda como por el de la oferta. Bajo la primera perspectiva es susceptible de adicionar o succionar demanda efectiva. Desde una óptica de oferta posibilita el acceso a los medios de producción, en los cuales se sustenta el proceso de acumulación, y a los insumos intermedios que requiere la expansión.

En las economías periféricas la sustitución de importaciones aprove-

cha las potencialidades propulsoras del sector externo para acelerar el crecimiento vía factores de oferta y demanda.

A. *Demanda efectiva y crecimiento económico*

Comenzaremos por examinar el tema desde un ángulo de demanda en una economía periférica de *laissez faire*. Tomaremos como punto de partida la conocida relación (VIII.1) que evoca los determinantes keynesianos del nivel de actividad económica.

(VIII.1) $Y = I + C + X - M$, donde:

Y: Ingreso nacional

I: Inversión

C: Consumo

X: Exportaciones

M: Importaciones

Desde una perspectiva dinámica es posible concebir el ritmo de crecimiento del producto agregado como un promedio ponderado de las diversas tasas de expansión observadas por cada uno de los componentes de la demanda agregada. Es decir:

(VIII.2) $\dot{Y} = \dot{I}_i + \dot{C}_c + \dot{X}_x - \dot{M}_m$

en que los puntos colocados sobre las variables macroeconómicas indican que se trata de tasas de crecimiento y las minúsculas corresponden a los ponderadores. Estos últimos equivalen a la relación existente entre cada uno de los diversos componentes de la demanda efectiva y el producto global.

Abstracción hecha del coeficiente de importaciones $m (= M/Y)$, la igualdad (VIII.2) refleja la relación inversa que —*ceteris paribus*— se establece entre la tasa de crecimiento de las importaciones \dot{M} y la del producto global \dot{Y} . Más concretamente, nos dice que toda elevación en el ritmo de incremento de las importaciones provoca una contracción de la tasa de crecimiento del ingreso, y viceversa.

La dinámica de las economías rezagadas no parece confirmar plenamente la validez teórica de la ecuación (VIII.2). Su escaso grado de integración económica —carencia, v.g., de un sector productor de bienes de capital en las etapas tempranas de desarrollo— resta capacidad de arrastre a la demanda efectiva. Dada la no existencia de capacidades productivas en ex-

tensas áreas de la economía, una considerable porción de la demanda se filtra al exterior vía importaciones. La demanda de bienes de inversión, para continuar con el ejemplo arriba utilizado, en ausencia de un sector interno productor de equipo de capital, se fuga hacia el exterior de la economía. En tales condiciones, la elevación de aquella demanda que no tiene contraparte interna por el lado de la oferta provoca una agudización del déficit externo, pero no induce una disminución del PIB.

La anterior afirmación puede analizarse formalmente desagregando la ecuación (VIII.1) del modo siguiente:

$$(VIII.3) Y = [(I_N + I_M^*) - I_M] + [(C_N + C_M) - C_M] + X - SI_M$$

donde las letras N y M hacen referencia al origen nacional e importado respectivamente de los bienes de inversión y de consumo. SI_M simboliza los insumos intermedios provenientes del exterior, y el asterisco sólo se usa para facilitar la explicación.

En una economía altamente industrializada la elevación de las importaciones de equipo de capital I_M^* se produce a costa de una reducción en la demanda de bienes de inversión de origen nacional I_N , por lo que pese a que la inversión total $I (= I_N + I_M^*)$ permanece inalterada, el aumento de la variable I_M provoca una caída de la demanda agregada y del ingreso nacional.

En contraste con lo anterior, en una economía subdesarrollada que no cuenta con un sector productor de equipo de capital, el aumento de la demanda de bienes de inversión procedentes del exterior I_M^* no es compensado por la disminución de la demanda de equipo de capital de origen interno I_N , cuya producción es nula por definición, por lo que la inversión total I sube en la misma magnitud en la que se eleva la variable I_M , y el ingreso global permanece estable.

De acuerdo con el argumento anterior, es posible generalizar que, bajo el supuesto de no variación en las capacidades productivas internas, en una economía rezagada la aceleración del ritmo de crecimiento de las importaciones \dot{M} es relativamente neutral con respecto a la velocidad de expansión del ingreso \dot{Y} (véase de nuevo la ecuación [VIII.2]).

Hasta el momento se ha asumido la estabilidad del coeficiente m de importaciones, pero lo que aquí interesa es precisamente la disminución del mismo, la cual involucra una elevación de la demanda agregada provocada por la relativa reducción de las compras al exterior, por lo que según la expresión (VIII.2) ejerce un impacto estimulante sobre el ritmo de crecimiento del ingreso.

Con el propósito de facilitar el análisis de las implicaciones relaciona-

das con la caída del coeficiente m de importaciones, conviene observar que la misma conlleva la necesaria disminución de la proporción de las importaciones con respecto a la oferta total

$$[\text{VIII.4}] m^7 = \frac{M}{M+Y}$$

pues ambos indicadores se hallan en relación directa

$$[\text{VIII.5}] m^7 = \frac{m}{m+1}$$

De acuerdo con la expresión (VIII.4), la ausencia de producción interna de un bien i procedente de una cierta industria específica implica que $m^7_i = 100\%$, pues $M_i > 0$ e $Y_i = 0$.

Con base en lo anterior, se infiere que la reducción del coeficiente de importaciones a oferta total m^7 de ese bien i por abajo del 100 por ciento involucra la creación de una nueva industria en la economía.

Como puede apreciarse con este sencillo ejemplo, las variaciones a la baja, en el cociente m rebasan el enfoque de demanda en que se inspira la ecuación (VIII.2), pues involucran cambios en el aparato productivo que deben ser examinados desde una óptica de oferta.

B. El crecimiento bajo una perspectiva de oferta

Nuestro análisis se inicia con la siguiente derivación de la ecuación (VIII.1):

$$(\text{VIII.6}) i = a_i + a_e$$

donde i , a_i e a_e representan las respectivas participaciones de la inversión, el ahorro interno y el saldo neto del comercio exterior en el ingreso global. El hecho de que $a_e = (M/Y) - (X/Y)$ sea positivo —como fue el caso de la mayoría de las economías latinoamericanas en el periodo de expansión de la posguerra— evidencia la captación de ahorro externo.

Por otra parte, la relación (VIII.7), que fue la que se aplicó al estudiar la economía cubana en el capítulo VII, muestra los elementos determinantes del crecimiento en una economía fijada por la oferta:¹

¹ Michal Kalecki, *Economía socialista y mixta*, México, FCE, capítulo 2.

$$(VIII.7) \dot{Y} = \frac{i}{k} + u - a$$

donde k : relación capital/producto

u : parámetro de mejoras en el aprovechamiento del aparato productivo

a : parámetro de “depreciación” por desecho de instalaciones y equipo productivo

Sustituyendo en esta última ecuación la participación de la inversión en el ingreso por la suma de a_i y a_e de la expresión (VIII.6) se obtiene la relación (VIII.8)²

$$(VIII.8) \dot{Y} = \frac{a_i + a_e}{K} + u - a$$

La elevación de la proporción del excedente de importaciones a_e con respecto al ingreso permite que la economía acelere el ritmo de crecimiento del producto más allá de lo que sería posible con la sola dilatación de su ahorro interno.

La interpretación de la relación (VIII.8) debe ser matizada, pues la captación de ahorro externo *posibilita, pero no asegura* un ritmo superior de crecimiento.

Si se replantea la expresión (VIII.6) en términos absolutos, la inversión es igual a la adición del ahorro interno y el excedente de importaciones.

$$(VIII.9) I = A + M - X$$

Bajo el supuesto simplificador de exportaciones nulas, la demanda de inversión igualará a la oferta interna de bienes de capital A más la oferta externa total M . Abstracción hecha de los insumos intermedios de origen externo, las importaciones totales se descomponen en bienes de inversión y bienes de consumo. Desde el punto de vista del exterior, la totalidad de la oferta externa constituye un excedente de producción no consumido, es decir, ahorro. No obstante, bajo una perspectiva interna representa una oferta no producida al interior de la economía y que muy bien puede emplearse

² Julio López, *La economía del crecimiento*, mimeo., capítulo V.

para ampliar las capacidades productivas (en el caso del equipo de capital) o simplemente elevar el nivel de bienestar (en el caso de los bienes de consumo).

El anterior razonamiento puede plantearse con más claridad reformulando la ecuación (VIII.9) y manteniendo el supuesto de nulidad en las exportaciones y en los insumos intermedios de origen externo.

$$(VIII.10) I = Y - C + M$$

La diferencia entre el ingreso y el consumo representa el ahorro interno; las importaciones, el ahorro externo. Admítase una elevación de este último. *Ceteris paribus* del ahorro interno, tal incremento se asociará con un aumento de la inversión. Pero si el acrecentamiento del ahorro externo es acompañado por una subida del consumo en la misma magnitud, la caída del ahorro interno resultante compensará el aumento del ahorro externo. En tales condiciones, la *inversión permanecerá inalterada*. Pongamos punto final a esta disgresión señalando que en términos de la ecuación (VIII.8), en este caso específico la elevación de a_c será compensada por la caída de a_i , por lo que el ritmo de crecimiento del ingreso no se incrementará.

Retomando la reflexión en torno a la disminución del coeficiente m de importaciones, puesto que ella se asocia con la expansión del aparato productivo, resulta evidente que es una función de la tasa de incremento de la inversión. Si se considera que el patrón de industrialización de las economías latinoamericanas se inició con la fase de bienes de consumo para posteriormente desplazarse gradualmente hacia la producción de bienes de inversión, se infiere que la caída de m se realizó sobre la base de las importaciones de equipo de capital. Dado el exiguo volumen y lento ritmo de expansión de las exportaciones, la inversión en capital fijo hizo necesaria la captación de ahorro externo, el que —al no ser compensado por la caída del ahorro interno— de acuerdo con (VIII.8) asumió el papel propulsor sobre el crecimiento económico global.

Al igual que el ahorro externo formado por bienes de capital, el que se materializa en insumos intermedios también hace posible que el producto global se expanda a un ritmo superior a aquel que podría hacerlo sin recurrir al déficit comercial. No obstante, la manera en que induce tal ritmo de crecimiento es diferente, pues mientras los bienes de capital provenientes del exterior amplían la capacidad productiva instalada, los insumos intermedios importados permiten que una economía poco integrada produzca una amplia gama de bienes finales, a pesar de la insuficiencia del acervo de capital en las etapas intermedias de la cadena productiva.

Si se define m_{si} como la proporción de los insumos intermedios importados SI_M en el valor agregado Y , se desprende entonces que

$$(VIII.11) \dot{Y} = \dot{SI}_M - \dot{m}_{si}$$

donde los puntos sobre las variables denotan tasas de crecimiento.

La anterior expresión permite generalizar la manera en que las compras externas de bienes intermedios inciden sobre el ritmo de crecimiento del ingreso global. De acuerdo con ella, para un coeficiente m_{si} constante ($\dot{m}_{si} = 0$), la tasa de crecimiento del ingreso depende de la velocidad de expansión de los insumos intermedios importados.

Si bien la anterior interpretación del crecimiento económico dirigido por la oferta parece plausible, es claro que resulta endeble al tratar de explicar el proceso de expansión de las economías de mercado de América Latina. En éstas la evolución del producto depende tanto de la formación de capital como de la existencia de un nivel de demanda efectiva que asegure su aprovechamiento.

C. El crecimiento económico por medio de la sustitución de importaciones

El esquema sustitutivo de importaciones combina los factores de demanda y oferta que se han examinado. Bajo este enfoque mixto, las filtraciones de demanda hacia el exterior de la economía que ocurren como consecuencia de la falta de capacidades productivas internas no deprimen la trayectoria del producto, pero si agudizan el desequilibrio externo; pese a ello, la captación de ahorro externo resultante se traduce en nuevas instalaciones y equipo de capital adicional que posibilitan la ampliación del ingreso; tal posibilidad, finalmente, se concreta cuando se rescata la demanda *en fuga*, asegurando de este modo un nivel de aprovechamiento adecuado a las capacidades productivas recién instaladas. Paralelamente, esta recuperación de la demanda que se filtraba al exterior provoca un ahorro de divisas que tiende a contrarrestar el desequilibrio externo. De esta manera, el crecimiento del producto agregado se concibe como una función de la tasa de ahorro externo a_c que aparece en la ecuación (VIII.8) y de la subsecuente recuperación de la demanda que se fugaba al exterior, la cual se expresa en la caída del coeficiente m de importaciones de la igualdad (VIII.2).

D. *El proteccionismo y el crecimiento económico*

Hasta aquí se ha reflexionado acerca de los factores que determinan el ritmo de crecimiento en una economía periférica. Dentro de este contexto general se ha destacado la importancia que sobre el crecimiento ejerce la disminución del coeficiente de importaciones. Sin embargo, aún no han sido examinadas las causas que lo impulsan a la baja.

En principio, es posible que dicha disminución sea estimulada por la incidencia de factores exógenos o no planeados, como fue el caso de la segunda guerra mundial. Además de estos factores, tanto su eventual no variación en el tiempo como su posible tendencia decreciente o ascendente dependen de la política proteccionista, uno de cuyos principales instrumentos consiste en el establecimiento de barreras arancelarias.

En el caso de que el proteccionismo operase exclusivamente por la vía tributaria, los precios prevalecientes al interior de la economía serían superiores a los que rigen en el mercado mundial en una cantidad ligeramente inferior a la magnitud de los precios impuestos a la importación. Por tal motivo, una forma de medir el grado de protección de que disfruta una economía consiste en el cálculo de la tasa de protección arancelaria, la cual cuantifica el exceso de los precios internos con respecto a los externos con base en las tarifas impositivas vigentes.

Un coeficiente alternativo y más realista para cuantificar la protección de una economía en la que coexistan barreras arancelarias y no arancelarias es la tasa de protección nominal, que toma como base la comparación directa de los precios internos con los externos. Es decir

$$(VIII.12) \text{ TPN} = \frac{P_i - P_e}{P_e}$$

donde p_i representa los precios prevalecientes al interior de la economía y p_e los precios que rigen en el exterior.

De acuerdo con lo anterior, la política proteccionista opera por medio de la elevación de la TPN. A su vez, el aumento de ésta induce la caída del coeficiente m de importaciones. Finalmente, como ya se indicó, esta última tiene efectos propulsores sobre el crecimiento económico.

Por otra parte, la política proteccionista comporta también un efecto residual de carácter perverso, por cuanto el aumento de los precios internos con respecto a los externos involucra un sesgo antiexportador al desestimular las ventas al extranjero. El sesgo antiexportador también puede cuantificarse mediante la relación (VIII.12).

Recapitulando, si bien la elevación de la TPN conduce a una disminución de m con efectos plausibles sobre el crecimiento, también provoca un aumento del sesgo antiexportador que tiende a contraer el coeficiente x de exportaciones a PIB. Tal comportamiento del coeficiente x tiende a deprimir la trayectoria del producto global tanto por sus efectos en la demanda agregada como por sus repercusiones sobre la balanza de pagos.

Con el propósito de simplificar la exposición, hasta el momento se han omitido los indicadores del grado de protección y del sesgo antiexportador que toman como base el valor agregado. De acuerdo con este último criterio, la tasa de protección efectiva

$$(VIII.13) \text{ TPE} = \frac{VA_i - VA_e}{VA_i}$$

donde:

VA_i : valor agregado a precios internos

VA_e : valor agregado a precios externos

Por su parte, el sesgo antiexportador

$$(VIII.14) \text{ SA} = \frac{VA_i - VA_{ex}}{VA_i}$$

donde:

VA_{ex} simboliza el valor agregado que se obtiene al exportar la producción.

La introducción de estos dos nuevos indicadores, si bien no modifica los resultados del análisis efectuado con anterioridad, si permite una mayor profundización, pues posibilita el examen de las variaciones de la tasa de protección y del SA que ocurren como consecuencia de las oscilaciones de los costos de producción.³

³ A efecto de precisar los conceptos de protección efectiva y sesgo antiexportador, Fernando de Mateo expone el siguiente ejemplo: supóngase (...) que un producto vale 150 pesos en el mercado interno y 100 pesos en el internacional (lo que implica una protección nominal implícita del 50 por ciento). Supóngase también que los insumos materiales necesarios para producir ese bien cuestan 60 pesos en el mercado interno y 50 en el externo (es decir, una protección nominal implícita del 20 por ciento). El valor agregado a precios internos es de 90 pesos

II. LA CRISIS DE LOS SETENTA

En el capítulo II se expusieron algunas de las interpretaciones relevantes sobre las causas que provocaron lo que se conoció como la crisis de los setenta de la economía mexicana. Dichas interpretaciones tienen una gran importancia para este estudio, pues cada una de ellas sostiene una posición bien definida y diferenciada en relación con el proceso de sustitución de importaciones. En esta parte del trabajo se realiza un análisis crítico de tales concepciones y se formula una interpretación alternativa.

A. Consideraciones generales

Los países de América Latina se caracterizan por tener una estructura económica desequilibrada, en la cual coexisten dos sectores de diferente productividad. El sector manufacturero, debido a su reciente desarrollo, posee un nivel de productividad menor que el primario, el cual disfruta de amplias ventajas comparativas a escala internacional. No obstante lo anterior, el sector que sirve de base para la fijación del tipo de cambio es el de productos primarios, lo cual explica tanto la necesidad de establecer altas tasas de protección para las manufacturas locales como la escasa capacidad exportadora de éstas.⁴

Dentro de este contexto general, la industrialización vía sustitución de importaciones, por medio del mecanismo expuesto en el apartado I de este capítulo, ejerce un impacto estimulante sobre el producto manufacturero y, vía el papel líder de este sector en el crecimiento económico global, tiene un efecto impulsor sobre el conjunto de la economía.

El proceso mencionado se aprecia en la parte superior de la gráfica VIII.1, donde se muestra la función inversa que relaciona el coeficiente m_i

(150-60) y de 50 a precios externos (100-50). La diferencia porcentual entre ambos, es decir, la protección efectiva al producto terminado, es de 80 por ciento. Si el productor quiere exportar, lo tiene que hacer al precio internacional (100 pesos), pero sus insumos le seguirán costando 60 pesos, con lo que generaría un valor agregado al exportar de 40 pesos (100-60). La diferencia porcentual entre el valor agregado a precios internos (90 pesos) y el valor agregado al exportar (40 pesos) muestra el sesgo contra las exportaciones, que en este caso es de 125 por ciento. Esto quiere decir que el productor tendrá un aliciente dos veces y cuarto mayor para vender al mercado nacional que para exportar". (F. de Mateo, *Industria y comercio exterior. Pautas para la aplicación de políticas*, mimeo., p. 2.)

⁴ Véase Marcelo Diamand, *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*, Buenos Aires, Paidós, 1973; y Daniel M. Schydrowsky, *Containing the costs of stabilization in a semi-industrialized LDC*, Boston University, discussion paper núm. 36, enero de 1979.

A su vez, como se aprecia en la parte inferior de la gráfica mencionada, la elevación del producto sectorial y total empuja al alza las importaciones respectivas, las cuales pasan de M_{11} a M_{12} y de M_1 a M_2 . En atención a la sencillez, aquí se asume que las rectas de las importaciones son paralelas.

Por su parte, puesto que el tipo de cambio conspira contra las exportaciones industriales X_i , éstas siguen una tendencia estacionaria. En cambio, las exportaciones totales X sí muestran una tendencia ligeramente creciente en virtud de las ventas al exterior de productos primarios. Pero, puesto que este sector crece a un menor ritmo que el manufacturero, sus exportaciones se expanden menos que las importaciones industriales y totales.

Llegados a este punto, se puede constatar que, en principio, la elevación del ingreso provocada por la sustitución de importaciones es incompatible con el equilibrio de la balanza externa. Dicho en otros términos, si la sustitución de importaciones manufactureras llevara el coeficiente respectivo de m_{11} a m_{12} , sobrevendría una crisis de balanza de pagos que obligaría a reducir el ingreso al nivel donde se cruzan las rectas de importaciones y exportaciones totales, o sea Y . No obstante, es evidente que la reducción del coeficiente de importaciones haría que las rectas de importaciones girasen a la derecha sobre su propio eje, razón por la cual el proceso sustitutivo podría hacer posible —aunque no hay nada que lo asegure— que el nivel Y_2 de ingreso alcanzado fuera sostenible.

B. Análisis de las diferentes concepciones sobre la crisis de los setenta bajo el anterior enfoque analítico

i) *La tesis del agotamiento.* El punto de vista de los autores que apoyan la tesis del agotamiento puede analizarse a la luz de la parte superior de la gráfica VIII.1. Puesto que su argumentación no incluye aspectos relacionados con la balanza de pagos, es posible hacer caso omiso de la parte inferior de dicha gráfica.

De conformidad con estos autores, la disminución del coeficiente de importaciones se revirtió en algún punto a lo largo de la recta que aparece en la gráfica, razón por la cual el proceso sustitutivo dejó de actuar como motor del crecimiento económico.

Como se puede apreciar, si bien es cierto lo que afirman estos autores en el sentido de la reversión experimentada por la trayectoria del coeficiente de importaciones y su impacto negativo en el crecimiento, también es verdad que su argumentación es limitada, pues ella no toma en cuenta la restricción externa que condujo a la obligada devaluación de 1976.

ii) *El enfoque del deterioro exógeno de la balanza de pagos.* De acuerdo con esta concepción, el proceso de sustitución de importaciones fue bloqueado momentáneamente debido a la disminución del ritmo de crecimiento del ingreso, la cual se explica por restricciones de balanza de pagos que tuvieron su origen en el estancamiento del sector agrario, el empeoramiento de la balanza de servicios y el creciente peso de los pagos a factores del exterior.

En términos de nuestro esquema analítico, la restricción externa puede examinarse imaginando que la recta de exportaciones totales, que aparece en la parte inferior de la gráfica, se desplaza hacia abajo. Como consecuencia de ello, el producto global tiene que reducirse a efecto de que su nivel sea compatible con la balanza de pagos. A su vez, al conectar esta disminución del producto con la parte superior de la gráfica, se aprecia que el coeficiente m debería elevarse.

Si bien esta interpretación es plausible por cuanto incorpora el problema de balanza de pagos que efectivamente experimentó la economía mexicana, la verdad es que ella invierte la causalidad de la relación que existe entre el coeficiente de importaciones y el ingreso. Dicho de otra forma, esta interpretación acierta por lo que respecta a la parte inferior de la gráfica, pero se equivoca en lo que se refiere a la forma de operación de la parte superior de la misma. En la relación de funcionalidad que se establece entre el coeficiente de importaciones y el ingreso, aquél es la variable autónoma y éste la inducida. Si bien un aumento del coeficiente tiende a disminuir el producto, no es verdad que la pérdida de dinamismo de la economía fuerce al alza el coeficiente.

Como se pudo constatar en el caso de la economía ecuatoriana, la disminución del dinamismo del ingreso ocurrida en el periodo 1975-83 no provocó un proceso de *desustitución*. Lo que sucedió fue que la desaceleración del crecimiento del ingreso fue contrarrestada por una caída del coeficiente de importaciones que evitó un mayor recesión.

iii) *La interpretación del desequilibrio externo.* Según esta perspectiva, la crisis de los setenta tuvo su origen en el desequilibrio externo provocado por la política sustitutiva. De acuerdo con la gráfica VIII.1, tal desequilibrio se expresa en un desplazamiento hacia abajo de la recta de exportaciones totales y en un movimiento hacia arriba de la recta de exportaciones totales y en un movimiento hacia arriba de la recta de importaciones totales. Esta interpretación es también parcialmente cierta, aunque hace caso omiso de muchos de los argumentos utilizados por las otras concepciones. En particular, no examina el papel desempeñado por el coeficiente de importaciones tanto sobre el dinamismo del producto como sobre el déficit externo.

C. *Hacia una interpretación alternativa*

Desde nuestro punto de vista, la crisis de los setenta se explica tanto por causas endógenas al propio sector industrial como por causas exógenas.

En principio, la elevación del coeficiente de importaciones provocó una pérdida de dinamismo del producto global, pero al mismo tiempo agravó la restricción de balanza de pagos, lo que equivale a decir que la recta de importaciones manufactureras (y por tanto, totales) que aparecen en la parte inferior de la gráfica giraron hacia arriba sobre su propio eje.

Junto a lo anterior, la pérdida de dinamismo del sector agrario, el empeoramiento de la balanza de servicios y el creciente peso del pago de servicios a factores del exterior hicieron desplazarse hacia abajo la recta de exportaciones.

De esta forma, la pérdida de dinamismo del ingreso originada por el aumento del coeficiente de importaciones condujo a niveles de producción inferiores pero compatibles con una balanza de pagos erosionada tanto por el desempeño del propio sector manufacturero como por factores exógenos.

Pero, si bien es cierto que estos factores exógenos desempeñaron un papel de suma importancia en la crisis de los setenta, lo cierto es que ellos, por sí mismos, no fueron los determinantes del agotamiento del proceso de sustitución de importaciones. Puesto que la sustitución de importaciones se expresa en la disminución del coeficiente de importaciones, el agotamiento de este modelo debe buscarse en las causas que dieron origen a su elevación. Aunque en esto estamos de acuerdo con los partidarios de la tesis del agotamiento, diferimos de ellos en relación con las causas que provocaron la reversión del proceso de sustitución de importaciones.

A continuación se formula una hipótesis diferente con respecto a los factores que condujeron a la extinción de este modelo. Como se pondrá en evidencia después, la hipótesis que se sustenta busca en el ámbito de la política económica el elemento determinante de la declinación de dicho modelo.

i) *Evolución y desprestigio de la política proteccionista.* La política proteccionista parece mostrar un *endurecimiento* progresivo a partir de la tarifa arancelaria de 1930 y hasta mediados de la década de los setenta.

En el periodo 1930-1940 —no obstante su propósito marcadamente tributario— se observa una tendencia a la elevación de los impuestos a la importación.⁵ Posteriormente, en los años 1940-1945 la reducción de la oferta de origen externo provocada por la guerra impuso una “protección

compulsiva” al proceso de industrialización de la economía mexicana.⁶ En este lapso la política proteccionista adquirió un mayor grado de racionalidad, orientándose a restringir las importaciones de bienes de consumo y facilitando las compras en el exterior de insumos intermedios y bienes de capital. A partir de 1947 el proteccionismo presencia un fortalecimiento de enorme trascendencia al reemplazar paulatinamente el control automático de las importaciones (impuestos) por el control cuantitativo (permisos previos).⁷ Desde entonces el número de categorías arancelarias sujetas a permiso muestra una tendencia creciente hasta mediados de la década de los setenta, tal como se observa en el cuadro VIII.1.

De 1960 a 1975 la protección efectiva muestra una evolución favorable para el sector manufacturero en conjunto al elevarse del 23.7 en el primer año al 28.7 en 1970 y al 47.5 por ciento en 1975.⁸ En un análisis de

CUADRO VIII.1

IMPORTACIONES CONTROLADAS

Años	Núm. de fracciones sujetas a permiso	Porcentajes del total
1953-1954	520	
1956	1 376	33.3
1962	2 313	44.4
1966	6 600	60.0
1970	8 400	65.0
1973	12 800	80.0
1977	5 895	80.0
1979	1 866	24.0

FUENTES: René Villarreal, *El desequilibrio externo en la industrialización de México*, México, FCE, 1981, p. 65; Robert B. Wallace *et. al.*, *La política proteccionista en el desarrollo económico de México*, México, FCE, 1979, p. 94; Bela Balassa, “La política de comercio exterior de México”, *Comercio Exterior*, vol. 33, núm. 3, marzo de 1983, p. 214.

⁵ Robert B. Wallace *et al.*, *La política proteccionista en el desarrollo económico de México*, México, FCE, 1979, cap. I.

⁶ René Villarreal, *El desequilibrio externo en la industrialización de México*, México, FCE, 1981, p. 64.

⁷ M. Lerma, “Evolución del proteccionismo en México”, *Comercio y Desarrollo*, noviembre-diciembre de 1977, p. 29.

⁸ *Ibid.*, p. 41.

mayor desagregación se observa que la industria productora de bienes de capital se vio más beneficiada que la de bienes de consumo no durables.⁹

En concordancia con el proceso descrito, hasta principios de la década de los setenta el coeficiente de importaciones manufactureras registró una tendencia a la baja. Pero a partir de 1971 el coeficiente expresa un proceso *desustitución*, pues del 18.6 por ciento en ese año se eleva persistentemente (7 puntos en total) hasta alcanzar el 25.6 por ciento en 1974.¹⁰

Como se vio en el apartado I del capítulo II, tal hecho sugería que la sustitución había llegado a su fase de agotamiento. Como se indicó anteriormente, los economistas que se sumaron a la tesis del agotamiento señalaron que, puesto que para la década de los setenta el proceso sustitutivo se había agotado ya en los sectores de bienes de consumo no durables e insumos intermedios, en los que el coeficiente de importaciones mostraba ser bastante bajo, ello implicaba que el proteccionismo sólo podría intentar reducir aquel en el sector de durables de consumo y de capital, en los que dicho indicador se mantenía a un nivel elevado. Pero, dadas las dificultades relativas al tamaño reducido del mercado interno, a la insuficiencia del financiamiento y al atraso tecnológico, se pensaba que una tentativa tal estaba condenada al fracaso. Esta apreciación se veía reforzada por la idea de que la pérdida de dinamismo del sector consumo —en el que el proceso sustitutivo se había agotado ya— implicaba una ausencia de estímulos para la sustitución de importaciones de bienes de capital.

El desprestigio de la política proteccionista alcanzaba mayores proporciones al considerar que, no obstante que el coeficiente de importaciones del sector capital pudiese bajar en un futuro, circunstancias de diversa índole impedirían que dicho proceso acelerara el crecimiento del ingreso.¹¹

ii) *Observaciones críticas.* En realidad, los argumentos reseñados no parecen ser suficientemente convincentes como para aceptar que el coeficiente de importaciones del sector capital —y con éste el de la manufactura en su conjunto— no pudiera continuar disminuyendo y, por lo tanto, que la sustitución de importaciones hubiera llegado a su fase de agotamiento.

Desde un punto de vista puramente lógico pueden ser descartados de

⁹ R. B. Wallace, *op. cit.*, cap. 2.

¹⁰ Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, "Origen de la crisis industrial", en Rolando Cordera, *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, México, FCE, 1981, p. 477.

¹¹ *Ibid.*, pp. 481 y ss; *cfr.* con M.C. Tavares, "Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en Brasil", en Tavares, *De la sustitución de importaciones al capitalismo financiero*, México, FCE, 1982, pp. 25-119.

inmediato los obstáculos tecnológicos y financieros. En todo caso ambos factores son ampliamente influidos por la política económica, la que muy bien puede orientarse hacia la superación de los mismos. Por lo que toca al tamaño reducido del mercado doméstico, parece razonable en principio que éste pueda traducirse en ineficiencia microeconómica, pero no en imposibilidad de producción nacional.¹² No obstante esto último, investigaciones recientes sobre la realidad mexicana han concluido que "el mercado nacional puede absorber la producción de al menos una planta eficiente en casi todas las ramas estudiadas". Y por lo que se refiere concretamente al sector de bienes de inversión, "un acucioso estudio señala que 'el mercado interno de algunos países de América Latina para bienes de capital es significativamente superior al de países europeos que desempeñan una función destacada en el mercado internacional' ".¹³

En relación con la supuesta debilidad de los efectos inductores del consumo sobre la inversión, todo parece indicar que la "nacionalización" del sector capital implica una secuencia opuesta. La inversión aumentaría el ingreso y este último impulsaría al alza el consumo, como ocurre en una economía plenamente integrada de *laissez-faire* en que la dinámica del crecimiento puede reposar por entero en el proceso inversionista.

Pero como se ha dicho anteriormente, aun asumiendo que el coeficiente de importaciones del sector productor de bienes de capital pudiera disminuir en el futuro, los críticos del proteccionismo han sugerido que la dinamización de tal sector no sería capaz de ejercer un efecto propulsor sobre el crecimiento económico global. Por una parte, se ha sostenido que esto obedece a la elevación de la relación capital-producto que involucra la sustitución de bienes de inversión.¹⁴ Por otra, se ha dicho que la escasa participación del producto de este sector en el producto manufacturero y en el PIB total (17 y 1.6 por ciento respectivamente en 1977) tornaba imposible su eventual efecto de arrastre sobre el ingreso agregado.¹⁵ A continuación se examina el grado de veracidad de estos argumentos.

Por lo que concierne a la relación capital-producto, es evidente que su elevación, de acuerdo con (VIII.7), tiene un efecto desacelerador sobre el ritmo de crecimiento del producto global. Pero esto solamente si el análisis

¹² Para una profundización en este tema se recomienda consultar Albert O. Hirschman, "La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina", *El trimestre económico*, núm. 140, pp. 625-658.

¹³ Julio López, *Macroeconomía*, mimeo., cap. 9.

¹⁴ M.C. Tavares, *loc. cit.*, pp. 112 y 113.

¹⁵ J. Bolvinik, *loc. cit.* pp. 529 y 530.

se limita a los factores de oferta. Por el contrario, el examen por el lado de la demanda indica que la “nacionalización” del sector capital evita las fugas de inversión, la cual constituye el componente más autónomo de la demanda efectiva y que, además, es fuente de ganancias y acumulación.¹⁶ Por lo tanto, si bien el aumento de la relación capital-producto ejerce un efecto depresivo sobre el crecimiento, la sustitución de bienes de capital involucra una aceleración de este último en virtud del incremento de demanda de inversión provocada tanto por la reducción del coeficiente sectorial de importaciones como por la elevación de las ganancias agregadas. El problema se complica aún más si se considera que la tasa de ganancias es una función directa de las ganancias e inversa con respecto a la relación capital producto.¹⁷ En tales circunstancias, ante la ausencia de estudios de mayor alcance teórico y empírico, la afirmación de que la sustitución de bienes de inversión deprime el ritmo de crecimiento del ingreso debido al incremento de la relación capital-producto resulta infundada.

Por otra parte, la idea de que el sector capital no poseía aún la “magnitud crítica” necesaria para impulsar el crecimiento económico global parece haber sido formulada apresuradamente. No cabe duda que alrededor del año 1950 el sector productor de bienes de consumo no durables desempeñaba un papel de liderazgo sobre el crecimiento económico general.¹⁸ Pues bien: en tal año la proporción del producto de ese sector con respecto al PIB total era de 12.1 por ciento.¹⁹ ¿Cómo es posible, entonces, que en 1977 el sector capital no pudiera ejercer el liderazgo del crecimiento en el manufacturero cuando su proporción en relación con éste era de 17 por ciento? De este último contraargumento, no obstante su extrema sencillez, se colige que una evaluación de la capacidad de arrastre sectorial no puede limitarse al examen de su ponderación estadística con respecto al producto agregado, pues a pesar de una eventual pequeñez relativa, lo que importa son los efectos amplificadas que el crecimiento de un sector particular induce al resto de las actividades económicas.²⁰ En ausencia de estudios concluyen-

¹⁶ Véase el apartado I de este capítulo, particularmente la reflexión con respecto a la relación (VIII.3).

¹⁷ Cfr. Joseph Steindl, *Madurez y estancamiento en el capitalismo norteamericano*, México, Siglo XXI, 1976, cap. 9.

¹⁸ R. Villareal, *op. cit.*, pp. 58-64.

¹⁹ J. Boltvinik, *loc. cit.*, p. 465.

²⁰ Sobre este tema existe una vasta bibliografía. Véase, v.g., Nicholas Kaldor, *Causes of the slow rate of economic growth in the United Kingdom*, Cambridge University Press, 1966; F. Cripps y R.J. Tarling, *Growth in advanced capitalist economies*, Cambridge University Press, 1973; J. López, *Macroeconomía*, cap. 8.

tes sobre este tema resulta inaceptable la tesis que niega el probable papel de “motor del crecimiento” al sector productor de bienes de inversión.

De acuerdo con el examen efectuado, los argumentos esgrimidos no parecen ser suficientemente contundentes como para explicar el agotamiento del proceso de sustitución de importaciones. ¿A qué causas obedece el relativo abandono de la política proteccionista en el periodo 1976-80, en que por primera vez en la historia económica reciente de México se produjo un proceso de reducción del número de fracciones arancelarias sujetas a control?

iii) *Nuestra hipótesis.* René Villarreal ha estimado la función de importaciones manufactureras para los periodos de sustitución de bienes de consumo (1939-58) y bienes de capital (1959-70). De acuerdo con los cálculos efectuados, la elasticidad-ingreso se redujo de 1.50 a 0.81 de un lapso a otro y la elasticidad-precios relativos se elevó de -0.089 a 1.53.²¹ De tales cambios se desprenden dos conclusiones: 1) que en el segundo periodo la dependencia estructural del crecimiento nacional con respecto al exterior —expresada por la elasticidad-ingreso— se vio atenuada, y 2) que en el segundo lapso las compras al exterior responden con mayor fuerza a las diferencias de precio que en el primero, lo cual significa que la economía estuvo más expuesta a la competencia internacional.

Lo anterior sugiere que entre ambas etapas de industrialización media una diferencia sustancial por lo que a la política proteccionista se refiere. En la primera, la elevación de los precios nacionales en relación con los internacionales debida al aumento del grado de protección no impulsa al alza las importaciones. La política proteccionista demuestra ser suficientemente eficaz como para sólo permitir la entrada al país de los artículos no producidos internamente. En la segunda, la situación se invierte. Aunque la dependencia estructural disminuye, el aumento de los precios relativos de México con respecto al resto del mundo, originado por el incremento de la protección efectiva, se traduce en un crecimiento de las importaciones.

En la primera etapa el comprador absorbía pasivamente los precios altos resultantes del proteccionismo. En la segunda, se niega a ello. La política proteccionista muestra ser un instrumento menos eficaz para promover el desarrollo industrial. Pero tal ineficacia tiene su origen en que la aplicación de este elemento contiene fallas, pues permite (vía Regla XIV²² y

²¹ *Op. cit.*, p. 14.

²² Se ha sostenido que entre 1958 y 1970, el 90 por ciento de las importaciones de bienes de capital se hizo al amparo de esta disposición (R. Villarreal, *op. cit.*, p. 75).

Ley de Industrias Nuevas y Necesarias) filtraciones de demanda. Más aún: la sobrevaluación del peso durante esta segunda etapa conspira contra la elevación del grado de protección efectiva. El *endurecimiento* de la política proteccionista en esta fase es sólo aparente. Como lo muestra la elasticidad-precio de las importaciones, aquella permitió fugas “desindustrializantes” de demanda. En todo caso, el proteccionismo no fue aplicado ni aceptado tan rigurosamente como en la primera etapa. A continuación se propone una hipótesis explicativa de este fenómeno.

Como todo instrumento de política económica, el empleo del proteccionismo con fines de industrialización ha dependido tanto de su *adecuación técnica* para el logro de los objetivos deseados, como de su *grado de aceptación* por parte de las fuerzas sociales involucradas²³ En la primera etapa de industrialización ambas condiciones fueron satisfechas. En la segunda, en cambio, ambas comenzaron a mostrar inconveniencias.

Por lo que toca al aspecto técnico, en la etapa avanzada de industrialización se requerían aumentos mayores de la protección en el sector capital y menores en el sector consumo. En la práctica, como se indicó anteriormente, se registró un proceso tal. No obstante, esto expuso cada vez más a la competencia externa al sector consumo, para el cual los altos costos de los bienes de inversión así como la paridad cambiaria del llamado periodo de desarrollo estabilizador resultaron ser “desproteccionistas”, y las importaciones se elevaron. Se ha demostrado que en esta segunda fase un aumento en los precios relativos en los bienes de consumo del 10 por ciento provoca un incremento en sus importaciones del 14.6 por ciento.²⁴ La evolución de la política proteccionista, al favorecer al sector moderno, perjudicaba al tradicional. En esas condiciones, en tanto que entre 1959 y 1970 el coeficiente de importaciones del sector capital y de bienes de consumo durables se redujo en 17 puntos porcentuales, el correspondiente al sector de bienes no durables de consumo disminuyó sólo tres puntos. Por lo que concierne al aspecto de aceptación, es bien sabido que el proteccionismo siempre ha suscitado candentes debates.²⁵ En la primera etapa de industrialización el costo de aquel era absorbido pasivamente por el consumidor final, carente de mecanismos de defensa. En contraste con ello, la protec-

²³ Cfr. Samuel Lichtensztejn, “Enfoques y categorías de la política económica”, en *Lecturas de política económica*, México, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, UNAM, 1982, pp. 15-50.

²⁴ R. Villarreal *op. cit.*, p. 181.

²⁵ Véase R. Izquierdo, “El proteccionismo en México”, en L. Solís, (comp.), *La economía mexicana*, México, FCE, 1973, t. 1, pp. 228-269.

ción al sector capital de la segunda etapa se traduce en elevación de costos para el sector consumo y en transferencias de recursos de este último hacia el otro. En dicho periodo son los propios empresarios quienes eventualmente se oponen a tal política, y lo pueden hacer de una manera organizada. Por este motivo el proteccionismo pierde consenso, lo cual se evidencia en el aprovechamiento de las “lagunas” legales (Regla XIV y Ley de Industrias Nuevas y Necesarias) por parte de los inversionistas para realizar sus compras en el exterior, así como en la política que propició la sobrevaluación del peso. En esas condiciones, un aumento del 10 por ciento en los precios relativos de maquinaria y equipo de transporte estimula un incremento de 6.1 y 20.6 por ciento en sus importaciones respectivas. Este último fenómeno evidencia que el proteccionismo, aunque intentó incentivar al empresario nacional de bienes de capital a producirlos localmente al elevar los precios internos, permitió fugas de demanda al exterior, por lo que el estímulo de mayores precios se vio contrarrestado por un bajo ritmo de crecimiento de la demanda. Por lo tanto, la política proteccionista tampoco promovió adecuadamente la disminución del coeficiente de importaciones en el sector capital.

iv) *Nota final sobre la hipótesis precedente.* El proteccionismo desempeñó un papel de suma importancia —como acelerador del crecimiento y propulsor del proceso de industrialización— en la expansión de la posguerra. Con el tiempo, sin embargo, los cambios estructurales promovidos por el mismo erosionaron sus propias bases de sustentación. Así, la declinación del modelo sustitutivo parece haber sido provocada por la “crisis” de la política proteccionista, y no por las causas asociadas a las tradicionales teorías del agotamiento. En contraste con estas últimas, nuestra hipótesis enfatiza el distinto efecto que —vía los intereses y reacciones de los agentes económicos involucrados— tiene el proteccionismo en diferentes momentos del proceso de industrialización.

III. LA RECAÍDA DE LOS OCHENTA

Las interpretaciones sobre la crisis de los ochenta, que fueron reseñadas en la segunda sección del capítulo III, ponen el énfasis en el crecimiento explosivo de las importaciones así como en los elementos determinantes que se relacionan con el servicio de la deuda externa y con la fuga de capitales. En esta parte se presentan los argumentos medulares de tales interpretaciones —privilegiando aquellos aspectos que tienen que ver con el comercio

exterior y en particular con las importaciones— y se formulan algunos comentarios adicionales.

A. La crisis de los ochenta como consecuencia de errores en la aplicación de la política económica

Esta interpretación se presenta por medio de la gráfica VIII.2 que expresa la relación

$$\dot{M} = E \dot{D}_a$$

donde \dot{M} representa la tasa de crecimiento de las importaciones, \dot{D}_a el ritmo de incremento de la demanda agregada y E la elasticidad de las importaciones con respecto a la demanda agregada.

De acuerdo con este enfoque, el ritmo de crecimiento *factural* de la demanda agregada \dot{D}_a por encima del planeado \dot{D}_a elevó la tasa de incremento de las importaciones de \dot{M}_1 a \dot{M}_2 . En adición a lo anterior, la apertura comercial provocó una elevación de E , con lo cual la función \dot{M} giró a su izquierda sobre su propio eje hasta \dot{M}' , determinando una aceleración aún mayor de la tasa de crecimiento de las importaciones, la cual se eleva de \dot{M}_2 a \dot{M}_3 . De esta manera, el intervalo $\dot{M}_1 - \dot{M}_2$ representa el exceso en el ritmo de crecimiento de las importaciones atribuible a la demanda agregada; en tanto que la distancia que separa \dot{M}_2 de \dot{M}_3 se explica por la desprotección de que fue objeto la economía.

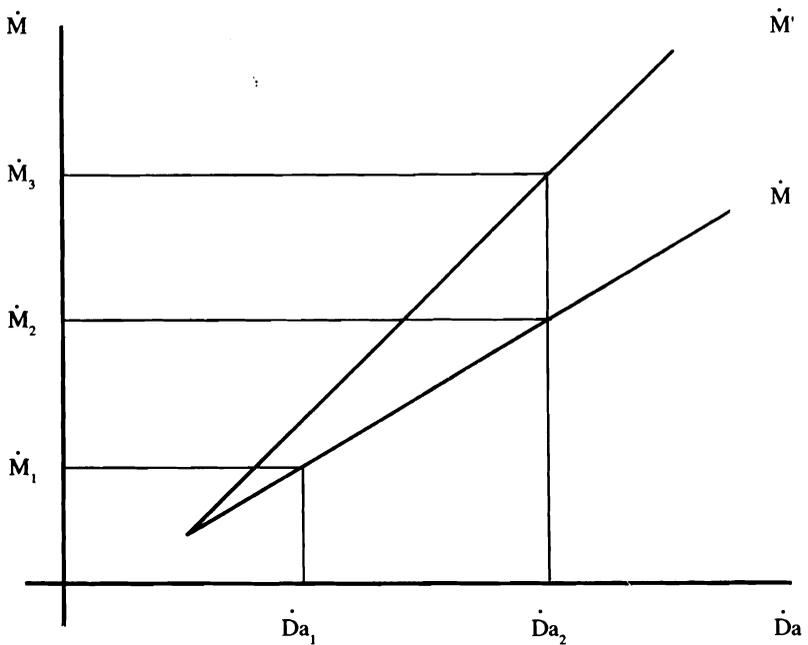
B. La crisis de los ochenta como consecuencia de una política económica equivocada

Esta tesis también considera que el elevado ritmo de crecimiento de las importaciones fue parcialmente provocado por la política expansiva. De acuerdo con la gráfica VIII.2, dicha política habría impulsado el ritmo de crecimiento de las importaciones de \dot{M}_1 a \dot{M}_2 , al igual que en el caso anterior.

Esta interpretación también considera que el segundo impulso que elevó el ritmo de crecimiento de las importaciones a \dot{M}_3 tuvo su origen en el aumento de la elasticidad de las importaciones con respecto al ingreso E . En lo que esta concepción difiere de la anterior es en las causas que provocaron este aumento.

De acuerdo con este segundo punto de vista, la política expansiva, en la medida en que fue impulsada por medio de un gasto público creciente,

GRÁFICA VIII.2



tuvo efectos inflacionarios que —dada la fijeza del tipo de cambio— tendieron a sobrevaluar la moneda nacional y estimularon al alza el ritmo de crecimiento de las importaciones. Por tanto, la elevación de la elasticidad de las importaciones con respecto al ingreso E se explica por el abaratamiento de los productos provenientes del exterior y no por la política de liberalización.

Finalmente, la sobrevaluación del tipo de cambio habría incidido negativamente sobre las exportaciones, agravando el problema de balanzas de pagos.

C. La necesidad de una política de protección alternativa

De la hipótesis que se expuso en la sección II de este capítulo VIII —según la cual el agotamiento del proceso sustitutivo tuvo su origen en la incapaci-

dad de la política de protección comercial para disminuir el coeficiente de importaciones en las etapas avanzadas de la industrialización— se infiere que, aun en ausencia del parcial desmantelamiento de las barreras a las importaciones registrado en 1977-81, la tendencia ascendente de dicho coeficiente no hubiese podido revertirse.

En adición a lo anterior, resulta también claro que la política de protección comercial —aunque se hubiese reducido su intensidad como consecuencia de la liberalización parcial de 1977-81— presentaba todavía un significativo sesgo antiexportador, lo cual tendía a hacerla aún menos exitosa.

Ante la inadecuación de la política de protección comercial para promover la industrialización y acelerar el ritmo de crecimiento del ingreso global, en el periodo 1977-82 lo que se requería era una política de protección diferente, capaz de impulsar el relanzamiento del proceso de sustitución de importaciones y que —paralelamente— estimulara al alza el ritmo de crecimiento de las exportaciones manufactureras.

El logro de ambos objetivos hubiera podido concretarse por medio de un reemplazo adecuado de la protección comercial por la cambiaria. Con el propósito de bosquejar tal proceso de transición mediante de un ejemplo sencillo, considérese la información hipotética que aparece a continuación:²⁶

	<i>Caso I</i> <i>protección</i> <i>comercial</i>	<i>Caso II</i> <i>protección</i> <i>cambiaria</i>
Precio interno (pesos)	100	100
Tipo de cambio (pesos por dólar)	1 a 1	4 a 1
Precio interno (dólares)	100	25
Precio externo (dólares)	50	50
Arancel (pesos o dólares)	150	0

En el caso I opera una política de protección comercial en la que el arancel que se aplica a un bien i cualquiera es de 150 dólares. Esta canti-

²⁶ Las ideas que se bosquejan a continuación tienen como base los puntos de vista de Marcelo Diamand, *op. cit.*, y Daniel Schydrowsky, *op. cit.* Del último autor, véase también "Latin American trade policies in the 1970's: a prospective appraisal", *Quarterly Journal of Economics*, mayo de 1972, pp. 262-289, y *La integración en el desarrollo futuro de América Latina*, The American University, diciembre de 1989.

dad, sumada al precio externo de dicho bien, que es de 50 dólares, excede en un 100 por ciento el precio de los productos de fabricación interna de 100 dólares. Por tanto, la política de protección estimula la sustitución de importaciones. Pese a ello, puesto que el precio externo es menor en 50 por ciento que el interno (50 *versus* 100 dólares, respectivamente), dicha política desincentiva las exportaciones.

El caso II ejemplifica el reemplazo de la protección comercial por la de índole cambiaria. El peso es objeto de una devaluación frente al dólar que lo sitúa en una proporción de 4 a 1 en vez de la relación de 1 a 1 del caso anterior. Como consecuencia de ello, el precio interno disminuye a 25 dólares. Aunque el arancel desaparece, el bien *i* de importación, cuyo precio en el mercado externo permanece inalterado en 50 dólares, continúa siendo superior en un 100 por ciento a su precio interno. Por tanto, se mantiene el nivel de protección. Por otra parte, la mayor cuantía del precio externo con respecto al interno establece claramente un sesgo proexportador.

Si bien en esta fase del análisis se aprecia con toda claridad que el reemplazo de la protección comercial por la cambiaria hace compatibles las políticas de sustitución de importaciones y de promoción de exportaciones, lo que ahora debe examinarse es por qué ello hubiese permitido el relanzamiento del proceso sustitutivo

Como se recordará, en la sección anterior mencionamos que la elevación del coeficiente de importaciones en las fases avanzadas de industrialización tuvo su origen en el hecho de que la protección a las ramas nacientes (de insumos intermedios y bienes de capital) encarece los costos de las industrias maduras (de bienes de consumo), debido a que aumenta los precios internos con respecto a los externos de los bienes sobre los cuales incide; es decir, la política de protección de las industrias nacientes resultó ser desproteccionista para aquellas maduras.

El problema que se ha descrito, sin embargo, no ocurre con la protección cambiaria pues, como se vio en el ejercicio realizado, ella coloca los precios internos por abajo de los externos. Así, de acuerdo con tal ejercicio, en el caso I de protección comercial el precio interno de 100 dólares (equivalentes a 100 pesos) es *mayor* que el precio externo de 50 dólares (50 pesos). En contraste con ello, en el caso II de protección cambiaria el precio interno de 25 dólares (100 pesos) es *menor* que el precio externo de 50 dólares (200 pesos). Por tanto, la protección cambiaria elimina las deficiencias inherentes a la de tipo comercial.

Por otra parte, en el ejercicio realizado la protección cambiaria introducida reemplaza exactamente el grado de protección comercial eliminado, motivo por el cual el precio de importación de 20 pesos de bien *i* per-

manece inalterado en los casos I y II. Pero es evidente que una devaluación sobrecompensatoria del arancel tendería a elevar el precio de los bienes importados. Así, por ejemplo, si el tipo de cambio se situara en una posición de 8 pesos por dólar, el precio de importación subiría a 400 pesos (50 x 8). Por el contrario, si la devaluación subcompensara la magnitud del arancel, la industria protegida podría verse en peligro, pues el precio de importación quizá fuera inferior al precio interno. Volviendo a nuestro ejercicio, un tipo de cambio de 1.5 pesos por dólar colocaría el precio de importación en 75 pesos.

En el ejercicio que se examina, el tipo de cambio compatible con el desarrollo de la industria que produce el bien *i* es un poco mayor de 2 pesos por dólar, pues si fuera de 2 el precio de importación (que en ausencia del arancel es igual al precio externo) tendría la misma magnitud que el precio interno (100 pesos), razón por la cual se estaría en presencia de una política neutral tanto desde el punto de vista de las importaciones como del de las exportaciones.

De lo dicho anteriormente conviene destacar dos cosas:

i) Que una política de protección cambiaria que se introdujese para reemplazar la de tipo comercial debería ser *compensatoria*, pues de otra manera podría tener efectos inflacionarios o bien poner en peligro la existencia de la industria.

ii) Que en vista de los diversos niveles de desarrollo alcanzados por las diferentes industrias, así como los distintos grados de protección comercial que ellas disfrutaban, la estrategia de devaluación compensada haría necesario el establecimiento de un sistema múltiple de tipos de cambio.

IV. IMPLICACIONES Y PERSPECTIVAS DEL MODELO EXPORTADOR

La emergencia del modelo exportador ha acelerado el proceso de *desustitución* de importaciones de la economía mexicana y difícilmente puede representar una opción de crecimiento económico global.

La aceleración de la elevación del coeficiente de importaciones tiene su origen en el paquete mismo de política económica empleado para elevar la capacidad exportadora de nuestra economía.

Como se aprecia en el cuadro VIII.2, el paquete de política económica que ha hecho posible el éxito exportador de Corea del Sur tiene un carácter dual. Por un lado, el sector de industrias maduras responsables de la mayor parte de las exportaciones ha sido objeto de una política de estímulos relativamente neutral, pues la tasa de protección nominal de que disfruta es de

sólo -4 por ciento. Por otro lado, en el sector de industrias nacientes se ha estimulado la sustitución de importaciones con una considerable tasa de protección del 24 por ciento. Pese a esto último, a nivel global se logró neutralizar el sesgo antiexportador de la política sustitutiva, pues la protección promedio de la economía es de apenas el 3 por ciento.²⁷

En el caso de México, la política económica de los ochenta, que hizo posible alcanzar una tasa de protección promedio del -27 por ciento, logró transformar el histórico sesgo antiexportador en proexportador. A un nivel de mayor desagregación, sin embargo, se observa que indujo un alto grado de estímulo a las exportaciones, con una tasa de protección del -24 por ciento a costa de un desestímulo a las actividades de sustitución de importaciones, cuya tasa de protección es prácticamente nula (3 por ciento). La creación del sesgo proexportador conllevó la *desustitución*.

A nivel macroeconómico, la agudización de la *desustitución* provocada por la instrumentación de la estrategia de crecimiento exportador la testimonia la sorprendente elevación de la elasticidad de las importaciones totales con respecto al producto global, la cual pasó de 2.5 en 1977-82 a 37 en 1983-88.

Por lo que se refiere a la capacidad de arrastre de las exportaciones manufactureras sobre el conjunto de la industria y de la economía como un todo, el panorama actual resulta desalentador, pues en este sector el grado de integración nacional se redujo del 93 en 1983 al 86 por ciento en 1988. Es por tal motivo que, al mismo tiempo que se han elevado las exportaciones manufactureras mexicanas, su capacidad de arrastre sectorial y global se ha debilitado, y su impacto positivo sobre la balanza de pagos se ha atenuado debido a la *desustitución* de importaciones.

Por otra parte, Antonio Rojas²⁸ ha mostrado que, dentro del conjunto de actividades manufactureras mexicanas, las de mayor dinamismo exportador en 1983-88 fueron las productoras de insumos industriales de uso generalizado. El significativo ascenso de este tipo de exportaciones sugiere la presencia de una asociación negativa entre el "efecto cascada" del proteccionismo y el nivel de competitividad internacional. Parece lógico

²⁷ Además de la bibliografía citada al pie del cuadro VIII.2, véase también Larry E. Westphal, "Industrial policy in an export-propelled economy: lessons from South Korea's experience", en *Journal of economic perspectives*, vol. 4, núm. 3, 1990, pp. 41-59; Ricardo Peñaloza Webb y Marko Voljc, "Políticas de fomento de las exportaciones, 1982-1988", en *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 8, agosto de 1989, pp. 688-697.

²⁸ A. Rojas Nieto, "México: una industria en severa transición", en *El Cotidiano*, año 6, núm. 31, septiembre-octubre de 1989, pp. 3-16.

CUADRO VIII.2

COREA DEL SUR Y MÉXICO
TASAS DE PROTECCION NOMINAL POR CATEGORIA COMERCIAL
(porcentajes)

<i>Tipo de producto</i>	<i>Corea del Sur^a</i>	<i>México^b</i>
Exportados	- 4 ^c	—24 ^d
Importados	24 ^e	3 ^f
Exportados-importados (México)	—	3 ^g
Importados-exportados (México)	—	6 ^h
Exportados-importados (Corea)	12 ⁱ	—
Poco importados	0 ^j	- 22 ^k
Promedio general	3	- 27

^a 1968; ^b 1987; ^c más del 10 por ciento de su producto interno se exporta; ^d más del 7 por ciento se exporta; ^e más del 10 por ciento se importa; ^f más del 7 por ciento se importa; ^g exportaciones e importaciones de más de 7 por ciento, pero las primeras más altas que las segundas; ^h como el grupo g, pero con importaciones mayores; ⁱ más del 10 por ciento se exporta e importa; ^j con importaciones menores del 10 por ciento; ^k con importaciones de 2 a 7 por ciento.

FUENTE: Corea del Sur: Larry E. Westphal y Kwang Suk Kim, "Korea", en Bela Balassa y asociados, *Development strategies in semi-industrial economies*, a World Bank Research Publication, Londres, 1982, p. 246; México: Adrian Ten Kate y Fernando de Mateo Venturini, "Apertura comercial y estructura de la protección en México", en *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 6, junio de 1989, p. 507.

que en una economía en la que gradualmente se reducen y homogeneizan las tasas arancelarias, sean precisamente las industrias con menores eslabonamientos "hacia atrás" las que muestren el mayor dinamismo en la primera etapa.

Adicionalmente, el hecho de que los bienes intermedios que registran las mayores tasas de crecimiento exportador sean los de uso generalizado, significa que sus débiles conexiones "hacia atrás" contrastan con sus elevados eslabonamientos "hacia adelante". Para las ramas productoras de este tipo de bienes, la contracción de la demanda final interna tuvo efectos recesivos amplificadas, por lo que el sesgo antiexportador fue completamente abatido por la depresión inducida del mercado interno.

La diferente amplitud de las conexiones "hacia adelante" y "hacia atrás" de las ramas manufactureras de mayor dinamismo exportador plantea un

problema a la estrategia de crecimiento dirigida por el sector externo, pues en tanto que el dinamismo de la economía mundial parece ejercer un considerable efecto de arrastre sobre las ramas exportadoras mexicanas, el crecimiento de éstas posiblemente tenga un impacto despreciable sobre la expansión de la economía nacional. Es decir, la tipología de las exportaciones mexicanas de mayor dinamismo sugiere que las mismas difícilmente podrían erigirse en el motor del crecimiento económico global.

Por su parte, el desenvolvimiento del modelo exportador en la industria automotriz también hace evidente su no complementariedad con el esquema de sustitución de importaciones, que en esta rama de actividad económica prevaleció hasta fines de los setenta. En realidad, el vertiginoso crecimiento de las exportaciones tuvo como precondition la reversión del proceso sustitutivo, lo que ha provocado la atenuación gradual y sistemática del liderazgo que sobre la economía en su conjunto ejerció la industria automotriz. Si bien el dinamismo de las exportaciones ha tenido efectos positivos sobre las cuentas externas —los cuales también se redujeron debido a la *desustitución*—, su impacto sobre el producto y el ingreso nacional resulta endeble. El debilitamiento de las conexiones “hacia atrás” de la industria, que se explica por la caída de los GIN, otorga cada vez más a su eventual efecto de arrastre el carácter de una mera ilusión estadística. Si bien el impacto-divisas de las exportaciones podría desempeñar el papel de lubricante del crecimiento económico global, cada vez se acrecienta más la ausencia de un mecanismo de transmisión que conecte el motor de las ventas externas con el dispositivo de desplazamiento.

En el caso de esta industria, la precariedad de la estrategia exportadora consiste en que la misma ha tendido a devastar las difíciles conquistas logradas en un largo periodo de industrialización sustitutiva, en aras de un vertiginoso e inestable crecimiento de las ventas externas. Posiblemente, con una estrategia menos ortodoxa hubiera sido factible lograr un crecimiento no tan alto, pero razonable y sostenido de las exportaciones, sin dismantelar la compleja red de conexiones interindustriales y sin deteriorar el liderazgo macroeconómico de esta rama de actividad. En tal caso, el sostenimiento por lo menos al mismo nivel del coeficiente de importaciones y de los GIN hubiera optimizado el efecto-ingreso y el efecto-divisas de ese menor ritmo de crecimiento exportador.

En la medida en que el esquema exportador de la industria automotriz no se ha erigido sobre los cimientos industriales creados por el proceso sustitutivo, sino que ha tendido a desintegrar el tejido de relaciones intramurales, ha tenido que engranarse con la economía norteamericana. Hoy día la mecánica de su funcionamiento y los resortes de su dinámica

dependen en gran parte de las características y de la expansión de aquella economía.

La década de los noventa se inicia con la liberalización de las importaciones de automóviles terminados, los cuales ingresarán a nuestro país por medio de las empresas de montaje. Con el propósito de evitar que las importaciones de autos atenten contra el saldo exterior, las ensambladoras estarán obligadas a cubrir las con un monto de exportaciones de automóviles equivalente a 2.5 veces sus compras externas en 1991, dos veces en 1992-93 y 1.75 veces en 1974. Pese a que con esta última disposición se asegura un saldo externo positivo en la rama terminal, para abatir los costos de producción de las unidades destinadas al mercado interno y hacerlas más competitivas con respecto a las importadas, se ha decretado la disminución de su GIN obligatorio del 60 por ciento.²⁹

Las anteriores medidas de política económica buscan ajustar la industria automotriz mexicana al esquema de globalización mundial que hoy día prevalece (fabricación en cada país de aquellos partes, componentes o unidades terminadas en las cuales posea mayores ventajas comparativas). El costo para nuestro país lo constituye, de nuevo, su desintegración industrial.

Dentro de este contexto, las perspectivas para el futuro apuntan hacia una industria cada vez más engranada al mercado mundial, básicamente al norteamericano, pero notablemente desestructurada hacia el interior. Apuntan, en breve, hacia una industria de enclave.

²⁹ "Industria automotriz. El preámbulo de la apertura", en *Expansión*, 31 de enero de 1990, pp. 25-28; Mauricio Flores Arellano, "Apertura automotriz, para compensar la menor producción", en *El Financiero*, 14 de junio de 1990, p. 14.

Crecimiento económico y sustitución de importaciones en México,
se terminó de imprimir en diciembre de 1992, en
Impresiones y Grabados M. Serna, S.A. de C.V.,
Calle 18, núm. 4, Col. Leyes de Reforma, 09013 México, D.F.
Composición tipográfica y formación: Grupo Edición, S.A. de C.V.
Se tiraron 300 ejemplares más sobrantes para reposición.

En el trabajo que el lector tiene en sus manos el autor estudia —bajo una perspectiva teórica y empírica— el papel desempeñado por la estrategia de sustitución de importaciones en el crecimiento de la economía mexicana, aporta una interpretación alternativa respecto de los determinantes del agotamiento de este modelo de desarrollo y bosqueja algunos de los efectos actuales y previsibles de la estrategia exportadora.

En los últimos años, el surgimiento del modelo exportador ha acelerado el proceso de “desustitución” de importaciones de la economía mexicana, modelo que aún no logra consolidarse como una vía exitosa de crecimiento.

Sergio Walter Sosa Barajas es catedrático del Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM, con maestría en Economía en dicha Institución, lugar en donde actualmente cursa sus estudios de Doctorado. Ha impartido diversas conferencias y cursos en diferentes universidades del país. Además del trabajo académico, posee una vasta experiencia en el campo de la economía debido a los puestos que ha ocupado tanto en el sector público como en el privado.

Entre los trabajos publicados destacan los siguientes: “Elementos para la reinterpretación de la crisis del proteccionismo en México”, en *Investigación Económica*; “La industria automotriz de México”; “El crecimiento económico a través de la sustitución de importaciones”; “El campo y la revolución mexicana”, y “Crecimiento económico y sustitución de importaciones en Cuba”, todos ellos en *Economía Informa*.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE



BIBLIOTECA "MTR. J

HJ899



18555