

James W. Wilkie
y
Jesús Reyes Heróles G.G.



INDUSTRIA Y TRABAJO EN MEXICO



UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA-AZCAPOTZALCO

CICLOS Y TENDENCIAS EN EL MEXICO DEL SIGLO XX

Serie dirigida por:
James W. Wilkie y Sergio de la Peña

La serie CICLOS Y TENDENCIAS EN EL MEXICO DEL SIGLO XX, dirigida por James W. Wilkie y Sergio de la Peña, es un esfuerzo orientado a estudiar los procesos de cambio en México y su vínculo con el contexto internacional. Este proyecto, que involucra investigaciones para la elaboración de series estadísticas, es auspiciado por la Universidad de California en Los Angeles (UCLA) y la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, con la colaboración de numerosos investigadores de instituciones mexicanas y norteamericanas. La edición de esta serie es posible gracias a los auspicios de la Fundación William and Flora Hewlett. Este volumen, INDUSTRIA Y TRABAJO EN MEXICO, ha sido dirigido por James W. Wilkie y Jesús Reyes Heróles González Garza.

James W. Wilkie

Jesús Reyes Heróles G.G.

INDUSTRIA Y TRABAJO
EN MEXICO



**Serie ciclos y tendencias en el
México del Siglo XX**

**Coordinadores generales
de la serie**

**James W. Wilkie
y
Sergio de la Peña**

Volumen I

**INDUSTRIA Y TRABAJO
EN MÉXICO**

Coordinadores

James W. Wilkie

y

Jesús Reyes Heróles González Garza

Rector General

Dr. Gustavo A. Chapela Castañares

Secretario General

Dr. Enrique Fernández Fassnacht

Rectora de la Unidad Azcapotzalco

Dra. Sylvia Ortega Salazar

Director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades

Lic. Jorge Fernández Souza

Jefe del Departamento de Economía

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Asesores Editoriales

Arturo Córdova Just

Federico Yáñez Roldán

Portada:

José Manuel López López y la Señora Marlyn Sode Smith, a quien agradecemos sus ideas y sugerencias para la elaboración de la misma.

La Serie CICLOS Y TENDENCIAS EN EL MEXICO DEL SIGLO XX, dirigida por James W. Wilkie y Sergio de la Peña, es un esfuerzo orientado a estudiar los procesos de cambio en México y su vínculo con el contexto internacional. Este proyecto, que involucra investigaciones para la elaboración de series estadísticas, es auspiciado por la Universidad de California en Los Angeles (UCLA) y la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, con la colaboración de numerosos investigadores de instituciones mexicanas y norteamericanas. La edición de esta serie es posible gracias a los auspicios de la Fundación William and Flora Hewlett. Este volumen, INDUSTRIA Y TRABAJO EN MEXICO, ha sido dirigido por James W. Wilkie y Jesús Reyes Heróles González Garza.

ISBN 968-840-751-8

Primera edición, invierno de 1990

©Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco

División de Ciencias Sociales y Humanidades

Av. San Pablo No. 180

Azcapotzalco

México, 02200, D. F.

Impreso en México

Printed in Mexico

James W. Wilkie
y
Jesús Reyes Heróles González Garza
Coordinadores

INDUSTRIA Y TRABAJO
EN
MÉXICO

INDICE

PRESENTACION	Clint E. Smith	9
PROLOGO	Jesús Reyes Heróles González Garza James W. Wilkie	13

SECCION I: CONTEXTO Y ANTECEDENTES

JEFFREY BORTZ JAMES W. WILKIE	Contexto de la crisis mexicana: La política y la economía en el México de la posguerra.	17
STEPHEN H. HABER	Exportaciones industriales durante el Porfiriato: ¿Lecciones para los años 80?	31
DAVID DOLLAR KENETH L. SOKOLOFF	Dos caminos de expansión industrial: Incremento de la productividad manufacturera en México y Corea del Sur, 1960-1980.	45

SECCION II: INDUSTRIA Y ECONOMIA

DALE STORY	El Sector industrial mexicano y la reestructuración iniciada por el gobierno.	67
JESÚS REYES HEROLES GONZÁLEZ GARZA	Reestructuración industrial en México: Hacia una política industrial de base cero.	91
ENRIQUE HERNÁNDEZ LAOS EDUR VELASCO ARREGUI	Productividad y competitividad de las manufacturas mexicanas, 1960-1985.	131
FRANCISCO COLMENARES	La caída de los ingresos petroleros y la crisis económica en México.	157
HUMBERTO MOLINA MEDINA	La política comercial en el proceso de industrialización de México: La experiencia reciente.	175
NORA LUSTIG	Tipo de cambio, protección efectiva y exportaciones manufactureras. México, 1983-1987.	207

SECCION III: INDUSTRIA Y SOCIEDAD

LUIS RUBIO	El sector privado en el pasado y en el futuro de México.	243
SAMUEL LEON	Modernización económica, proyecto político y consenso obrero.	263
NORMA SAMANIEGO DE V.	El empleo en México: Crisis y perspectivas.	275
SERGIO DE LA PEÑA	Niveles de bienestar, 1982-1988.	293
JEFFREY BORTZ	Política salarial en México.	315

Presentación

*Clint E. Smith **

Cada vez es más claro que hemos entrado en una era en la que los cambios globales de magnitud imprevista están poniendo fin a muchas nociones preconcebidas de la autonomía y la soberanía nacionales. En efecto, el desafío que tanto Estados Unidos como México, en concierto con las otras naciones del mundo, deben enfrentar es la conciliación de fuerzas globales con los objetivos y las agendas de la política nacional. El bienestar y la seguridad de cada uno de nuestros países está vinculada inextricablemente no sólo a los otros, sino también a la necesidad de cooperación internacional en una nueva era global.

Es verdad que en esta época de crisis, tanto México como Estados Unidos desean soportar y defender lo que perciben como sus áreas vitales de discreción y autonomía. Este es un deseo tradicional y acendrado que se respetará.

Por otro lado, es una gran prueba de liderazgo colectivo para el presidente Carlos Salinas de Gortari y el presidente George Bush para ver si frente a la tensión existente entre la interdependencia global y la “soberanía nacional”, es posible desarrollar un diálogo mutuamente benéfico que permita una mejor administración de la economía y la interdependencia social: 1) entre Estados Unidos y México; 2) como una etapa siguiente, entre las tres naciones norteamericanas de México, Estados Unidos y Canadá, y 3) hacia un orden mundial armónico y estable en el siglo XXI. Cuando los presidentes electos Salinas y Bush se reunieron en Houston, Texas, en diciembre de 1988, los resultados fueron tan favorables que se hizo evidente que un esfuerzo conjunto por mejorar las relaciones México-Estados Unidos ha empezado. Lo anterior se reforzó cuando los miembros clave del gabinete del presidente Bush viajaron a México en agosto de 1989 para reunirse con sus homólogos del gabinete de Salinas, con el fin de discutir la más amplia variedad de problemas en la relación. Subsecuentes reuniones de alto nivel en 1990 han confirmado este interés de ambas partes. Significativa importancia tiene la inauguración, por el presidente Salinas, de un gran acontecimiento cultural: “México: esplendores de treinta siglos” en el Metropolitan Museum of Art, en la ciudad de Nueva York, el 1 de octubre de 1990.

Ninguna mención del efecto cultural de la relación entre ambas naciones

* Clint E. Smith es profesor consultor de Estudios latinoamericanos en la Stanford University. Es miembro del Grupo Consejero del Programa sobre México de la UCLA.

estaría completa sin hacer notar la masiva e ininterrumpida migración que ha tenido lugar en décadas recientes de México a Estados Unidos. Más de 20 millones de personas de descendencia hispánica, muchos con raíces mexicanas, viven en Estados Unidos, en el momento en que hay disminución de nuevos ingresantes en el mercado de trabajo de Estados Unidos y su capacidad y dedicación en la participación de la fuerza de trabajo se necesitan de especial manera.

De hecho, la fórmula para alcanzar un ambiente internacional seguro contiene muchos elementos complejos. Implica, como se señaló antes, diferentes perspectivas sobre seguridad nacional; medidas para reducir los problemas del ambiente al máximo hacia una ventaja mutua; cooperación para mermar la plaga de traficantes de narcóticos, incluida la reducción de la demanda de drogas ilegales en naciones consumidoras como Estados Unidos; negociaciones que permitan un comercio más libre, por ejemplo, ahora se está negociando un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y México, y, finalmente, entre los tres países de Norteamérica (echando un vistazo a las relaciones con la costa del Pacífico); un moderno proceso de apoyo a los flujos provechosos de tecnología e inversión extranjera, un mejor entendimiento mutuo entre todos los pueblos de las raíces históricas y culturales que sostienen perspectivas sobre la problemática de las relaciones internacionales, y administración benéfica de las corrientes de migración.

Una de las áreas más prácticas y prometedoras para el avance de las relaciones bilaterales es la de comercio internacional. El progreso alcanzado en la negociación de la estructura acuerdo entre Estados Unidos y México no desmentiría el difícil camino por recorrer. Aunque las dos naciones han establecido directrices sobre la mayoría de los asuntos discutibles y aunque son importantes en la detención del deslizamiento hacia el proteccionismo y proporcionan un ambiente positivo para negociaciones subsecuentes, se necesitará dar y tomar mucho para resolver los detalles. Como se ha hecho notar, los presidentes Salinas y Bush están impulsando a sus cuerpos de negociación para que lleguen a un acuerdo exitoso y juntamente anunciaron, en septiembre de 1990, que habrá un posible acuerdo dentro de un año o dos.

La proporción de una estructura invaluable para un entendimiento del mantenimiento industrial, tecnológico y laboral de la economía mexicana y su papel frente a Estados Unidos y el mundo ha sido el trabajo colaborador favorecido por el profesor James W. Wilkie de la Universidad de California, de Los Angeles, y por el licenciado Jesús Reyes Heróles González Garza, de México. Este volumen refleja una parte importante de un esfuerzo pionero de un cuerpo bilateral de investigadores y hacedores de política (Politólogos) que se han ocupado durante un periodo de siete años, de la cuestión de los puntos determinantes de las relaciones México-estadunidenses económicas y sociales en los últimos dos decenios del presente siglo.

Este esfuerzo implica una serie de conferencias entre ambas naciones

iniciadas en la UCLA, en marzo de 1987 y continuadas en diferentes regiones de México (Mazatlán, marzo, 1988; Puerto Vallarta, octubre 1988; Mérida, enero, 1989 y Acapulco, julio, 1989). Estas conferencias se caracterizaron por un creciente consenso con respecto a la importancia del esfuerzo, por parte de un gran número de investigadores de Estados Unidos y de México, muchos de los cuales no habían trabajado juntos. Este proceso, a mi juicio, constituyó una parte importante del producto final, reseñado en este volumen –un libro acerca de los años ochenta que prepara las bases de la comprensión de los años noventa y del siguiente siglo.

A mi juicio, allí aparece sobre este punto uno de los primeros, y ciertamente el mejor camino interdisciplinario, síntesis de las causas y efectos inmediatos de la crisis económica de 1982, abarcando los factores conjunturales de ese triste año en un contexto histórico especial que dá cuenta de los procesos de elaboración de políticas ahora y en el futuro. Así, el profesor Jeffrey Bortz junto con los dirigentes del equipo, los profesores W. Wilkie y Reyes Heróles González Garza, crean una estructura en la que la escena industrial y laboral de México puede verse en perspectiva global. Otro interesante aspecto fue el inicio del estudio económico Estados Unidos-México a la costa del Pacífico, al que ya hice referencia. Desde este punto de vista, el estimulante trabajo comparativo sobre México y Corea del Sur, por los profesores Dollan y Sokoloff fue particularmente notable.

Los puntos relevantes del volumen son las lecciones históricas importantes delineadas por los profesores Stephen Haber, Dale Story, Samuel León y Luis Rubio; los análisis de la productividad y la eficiencia industrial se encargaron a los profesores Francisco Colmenares, Enrique Hernández Laos y Edur Velazco; profundos informes sobre experiencias recientes en comercio e industria los presentan los profesores Humberto Molina Medina y Nora Lustig, por último, los profesores Norma Samaniego, Jeffrey Bortz y Sergio de la Peña desarrollaron un análisis clave del empleo y el bienestar.

El trabajo, tal como aparece en este volumen, el cual representa el esfuerzo de colaboración de investigadores tanto mexicanos como estadounidenses, es invaluable en la proporción de la base histórica y la perspectiva futura necesarias en el entendimiento de cómo administrar mejor un crecimiento espectacular económico global y la interdependencia social. Todos los que participaron en este esfuerzo deberán abocarse a la verdaderamente heroica colaboración bilateral que se engendró.

Prólogo

*Jesús Reyes Heróles González Garza
James W. Wilkie*

LOS ENSAYOS EN SU TIEMPO Y SITUACION

Los temas que se tratan en los ensayos de **Industria y trabajo en México** son esenciales al debate acerca del futuro de México. La industrialización del país, fenómeno central de la transformación productiva de México, es objeto de constante reflexión. Sus antecedentes, situación actual y perspectivas son temas críticos para los mexicanos. No lo son menos aquéllos que se refieren al trabajo, en cuanto a su dimensión económica, política y social.

Los ensayos provienen de un grupo binacional de autores de disciplinas múltiples y vinculados con diversas instituciones académicas, privadas y públicas. En una palabra, es plural. El conjunto de historiadores, sociólogos, politólogos y economistas se reunieron con el propósito de aproximarse de manera general, pero comprensiva, a los fenómenos de la industria y el trabajo en México. El volumen contiene un recuento de su evolución en el tiempo. Incluye un análisis de sus causas y racionalidad económica. Hay apuntes sobre sus vinculaciones con otros planos de la economía y la sociedad mexicanas. Algunos se atreven, incluso a hacer señalamientos –sin duda temerarios– sobre el futuro.

Los ensayos se elaboraron cuando México estaba sumergido en un periodo de reflexión. Este se dio no sólo por razón del ciclo sexenal, motivo que obliga al debate público sobre realizaciones y anhelos. Se dio también como consecuencia de los resultados de las elecciones de julio de 1988, que marcaron la reflexión nacional de entonces y señalaron un punto de inflexión en la manera de pensar sobre México. Finalmente, el debate se dio cuando parecía que México estaba a punto de iniciar su recuperación económica, después de más de ocho años de crisis.

Los ensayos deben leerse considerando el contexto económico, político e intelectual de aquel momento. De hacerse así, en retrospectiva, el análisis parece resistir la prueba del tiempo. Esto responde a dos razones: las preguntas que se formulan y la forma de plantearlas.

Los estudios abarcan un espectro amplio de las cuestiones centrales acerca de la industria y el trabajo en México. Sin embargo, algunas preguntas están

ausentes o reciben menos atención de la que merecerían hoy. La omisión más notoria se refiere a los acuerdos comerciales y de complementación económica entre México y otros países, en particular los Estados Unidos de América. Se percibe cierta timidez en los planteamientos incluso sobre la reforma de la política comercial del país.

En relación con el segundo punto, cómo se plantean las preguntas, el conjunto de ensayos comprueba que la combinación de un enfoque histórico, junto con el propio de la ciencia política y de los sociólogos, así como del que caracteriza a los economistas, resulta en un producto rico y estimulante.

Desde la reunión en Puerto Vallarta sucedieron muchas cosas, en México y también en el mundo. Sería ridículo que alguien pretendiera ahora haber anticipado desde entonces los acontecimientos. La principal contribución de este volumen surge de este hecho. Invita a cuestionarse por qué se hicieron unas preguntas y otras no. Los materiales provocan reflexiones acerca de por qué todavía hoy no se plantean algunas de esas preguntas, que se consideraban básicas hace apenas dos años. El libro ayuda a pensar en el futuro a partir de lo que no se anticipó, apenas ayer, sobre el México de hoy.

Al revisar los textos conviene que el lector mantenga presentes el momento, situación y ambiente de reflexión del México de entonces, no para disculpar las inevitables omisiones y pronósticos erróneos, sino para derivar de estos ensayos valiosas enseñanzas.

Agosto de 1990

**CONTEXTO
Y
ANTECEDENTES**

Contexto de la crisis mexicana: La política y la economía en el México de la posguerra*

*Jeffrey Bortz
James W. Wilkie*

En 1940 México tenía una sociedad fundamentalmente campesina y agrícola. Las dos terceras partes de sus habitantes vivían en el campo. La agricultura representaba la actividad económica más importante. Sin embargo, a diferencia de otras sociedades campesinas y agrícolas de América Latina, en 1940 México ya había conseguido un sistema político relativamente estable, si bien todavía seguía cambiando.

Hasta cierto punto, la estabilidad política mexicana estaba relacionada con el nuevo sistema político construido por las élites políticas posrevolucionarias, más flexible que el existente hasta 1910. En 1929, Plutarco Elías Calles fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR),** incorporando con éxito a los caciques regionales al gobierno central. En la década de 1930, Lázaro Cárdenas atrajo al campesinado con el programa para la reforma agrícola más grande habida en el país. Por otra parte, fortaleció el apoyo nacional al gobierno con la expropiación de la industria petrolera, propiedad de extranjeros.

Además, a todo lo largo de las décadas de 1920 y 1930, las élites posrevolucionarias estuvieron de acuerdo que era necesario modernizar la economía mexicana. En un principio, la modernización fue concebida como agricultura de exportación y los primeros presupuestos federales estuvieron destinados al financiamiento de enormes proyectos de irrigación en el norte del país. No obstante, rápidamente fue aumentando el número de políticos que consideraban necesario que la economía tradicional de México se industrializara. Al emprender la industrialización del país, fomentando el capital privado, éstos se inclinaron también por incluir a los trabajadores organizados en el nuevo proyecto. De hecho, entre 1920 y 1950 virtualmente edificaron un nuevo pacto social, cuya ideología era la modernización, la industrialización y el nacionalismo.

El nuevo pacto, una vez obtenida la aquiescencia de los líderes clave del sector obrero, produjo estabilidad laboral. Así fue como los brotes esporádicos

* Traducción: Pilar Mascaro Sacristán

** Antecedentes del actual Partido Revolucionario Institucional (PRI)

contra el pacto, por parte de las filas trabajadoras, pudieron ser aislados y aplastados, como en el caso de 1959. Luego entonces, el nuevo pacto sirvió para la industrialización del país durante tres décadas, a partir de 1940. La economía entera del país cambió y creció en consecuencia. En la década de 1940, el PNB registró una tasa promedio de crecimiento del 6.0% anual. Esta aumentó a 6.17% a lo largo de los años cincuenta y llegó incluso a 7.04% en los sesenta. La producción no fue la única en crecer a ritmo acelerado, la productividad laboral global también aumentó. En la década de 1940, la productividad de la economía entera subió 2.4% al año, acelerándose a 2.9% en la década de 1950 y a 5.2% en la de 1960. A la larga, el aumento de las tasas de crecimiento y de productividad desembocó en la estabilidad monetaria, de tal suerte que el peso se mantuvo estable frente al dólar desde 1945 hasta 1976.

La economía además de crecer logró la industrialización y la modernización. Por fin, la industria ocupó el lugar de la agricultura y la minería como fuerza motora. Algunas empresas multinacionales como Ford, General Motors, IBM, Volkswagen y Nissan montaron fábricas grandes y eficientes, produciendo una amplia gama de bienes duraderos y otros bienes de consumo. El Censo Industrial de 1940 registró 13,510 establecimientos industriales que daban empleo a 389,965 personas. Treinta años después, el Censo Industrial de 1970 incluía 119,963 establecimientos industriales que empleaban a 1,581,247 personas, multiplicándose así los establecimientos por ocho y el empleo industrial por tres. Para 1970, la industria representaba el 34% del PIB, mientras que la parte correspondiente a la agricultura había disminuído a menos del 12%.

Tanto la industrialización cuanto el inmenso crecimiento demográfico del país contribuyeron a la urbanización. De 1940 a 1970 la población de México aumentó más del doble, pasando de poco menos de veinte millones a más de cuarenta y ocho millones. La población económicamente activa (PEA) pasó de 5.9 millones a casi 13 millones. Por otra parte, la población urbana del país (poblaciones con más de 2,500 habitantes) pasó de 35% del total en 1940 a casi 60% en 1970. El México de 1970 guardaba muy poco parecido con el de treinta años antes.

Después de 1940, las élites emplearon la política industrial para modernizar la economía pero también para consolidar su control político. Al crecer la importancia de la industria y la de los trabajadores, la influencia política del campesinado se debilitó inevitablemente. Las élites emplearon al estado para fortalecer al capital privado, consiguiendo con ello aliados pertenecientes al sector privado. Aprobaron leyes laborales que concedían generosas prestaciones a los trabajadores industriales, obteniendo con ello el apoyo de muchos; aunque cabe destacar que muchas de las leyes nunca fueron aplicadas y muchas de las prestaciones sirvieron de sostén económico para líderes obreros y no para trabajadores. A pesar de todo, hubo grupos importantes de trabajadores que alcanzaron un nivel de vida superior al de los obreros y campesinos que no estaban organizados y, por consiguiente, estaban en lo cierto cuando evitaban

provocar luchas sindicales. Es más, las élites usaron los establecimientos industriales del propio estado como mecanismos de respaldo político. Con frecuencia, las empresas del estado fueron mecanismos para la creación de empleo y, en ocasiones, estas empresas pagaban salarios más altos incluso que las prósperas multinacionales, mismas que por regla general ofrecían salarios superiores a los pagados por las industrias más pequeñas, menos competitivas, de inversionistas privados mexicanos. El PRI deba cohesión a toda la estidetur.

En la década de 1970, el auge industrial de México empezó a deshilar. El presidente Luis Echeverría Álvarez, quien asumió su cargo a principios de la década (1970-1976), estaba sumamente preocupado por causa del escaso ahorro público y privado, lo cual había desembocado en que la prosperidad de México dependiera exageradamente de los créditos externos. La entrada de dinero contribuía a crear presiones inflacionarias. Echeverría, al principio, respondió a la situación con un plan que comprendía dos metas. Pretendió elevar los impuestos a efecto de financiar un incremento del gasto público. Los grandes empresarios, que habían contado con el apoyo del gobierno durante más de treinta años y adquirido un importante poderío político y económico, se interpusieron y dieron al traste con los objetivos fiscales que planteaba el presidente.

Echeverría, como no pudo elevar los impuestos, y no estaba dispuesto a correr el riesgo de caer en una recesión, sólo pudo recurrir al aumento del gasto público. Así, irónicamente, el presidente preocupado porque aumentaba la dependencia del endeudamiento externo no pudo sino aceptar un monto de endeudamiento sin precedente. Este representaba la única vía para que el sector público superara la ausencia de inversión privada. Los fondos destinados al sector público, como proporción del PIB, prácticamente se triplicaron de 1970 a 1975, pasando de 3.4% a 9.6%, y por otra parte, el déficit de la cuenta corriente casi se duplicó, pasando de 2.8% a 4.6%. La inflación repuntó, inevitablemente, alcanzando la cifra de 16% en 1976. Como el gobierno se negó a ajustar el tipo de cambio para compensar la diferencia de los niveles de precios de U.E.A. y México, la sobrevaluación del peso desalentó las exportaciones, altenó las importaciones y generó la fuga de capitales.

Aquello que había representado una amenaza de recesión en 1970 pasó a ser la enorme crisis económica de 1976. El país estaba a las puertas de la quiebra. Echeverría tuvo que devaluar la moneda a \$ 20 pesos por dólar antes de terminar su sexenio, siendo éste el primer cambio de paridad desde 1954, cuando se había fijado en \$ 12.50. La única opción para México fue aceptar el programa de ajuste aprobado por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Así, José López Portillo subió a la presidencia con la carga de la crisis económica y un programa de austeridad que quizá restauraría el equilibrio de las finanzas, aunque fuera a costo de una recesión.

Si López Portillo hubiera optado por una política de crecimiento lento a partir de 1977, habría corrido el riesgo del estancamiento, el desempleo, la

caída de los salarios y la reducción de las utilidades. En el primer año de su sexenio, el empleo industrial disminuyó 1%, al tiempo que el salario real en el ramo fabril se redujo 14.4%. Dado que el ahorro interno era tan escaso que no permitía financiar el retorno del crecimiento rápido y dado que la inversión extranjera directa no era bastante, el presidente pensó que la única alternativa era emplear un recurso que había funcionado (durante algún tiempo) a finales de los años sesenta y principios de los setenta: el crédito externo sumario a un peso sobrevaluado. No obstante, en este caso era posible pagar la deuda sin la carga inflacionaria soterrada, pues se podían aprovechar las reservas de petróleo recién descubiertas en México. López Portillo encomendó a Jorge Díaz Serrano, director del monopolio estatal del petróleo (PEMEX) que emprendiera rápidamente la expansión de la industria mexicana del petróleo. Así, PEMEX estaba en posición de pedir a los acreedores extranjeros los dólares que necesitaba para el crecimiento, siendo las reservas de petróleo su garantía. La meta concreta de esta estrategia era encontrar una solución duradera al problema histórico del empleo en México.

Las exportaciones de petróleo mexicano pasaron de poco más del mil millones de dólares en 1977, cuando López Portillo subió a la presidencia, a más de dieciséis mil millones en 1982, cuando terminó su sexenio. El petróleo pasó del 23% del total de exportaciones mexicanas a principios de su periodo, a 77% al término de su mandato. Usada para financiar este impresionante crecimiento, la deuda externa del sector público del país, la cual pasó de cuatro mil millones de dólares en 1970 a casi veinte mil millones en 1976, prácticamente se triplicó en 1982 a la cifra de 59 mil millones. El capital fresco inyectado con el nuevo endeudamiento externo y los ingresos por concepto del petróleo estimularon el crecimiento. De 1978 a 1981, el PIB registró un crecimiento promedio anual superior al 8%.

Si echamos la vista atrás, podemos ver que el crecimiento de finales de los años setenta y principio de los ochenta dependió más del endeudamiento que de una actividad económica real. Dependió de los ingresos por petróleo que proporcionaban divisas necesarias para cumplir los pagos de la deuda. Cuando el precio internacional del petróleo bajó 10% en julio de 1981, divisas por dos mil millones de dólares dejaron de ingresar al país. Al reducirse los ingresos por exportaciones, en combinación con la decisión de sostener la sobrevaluación de la moneda, cundieron las especulaciones en torno a una devaluación inminente, fomentando la fuga de capitales. En octubre, el grupo financiero Alfa, uno de los más grandes del país, vivía una situación que le impedía pagar su deuda externa, la cual superaba los dos mil millones de dólares, y el gobierno federal entró al rescate con un cuantioso préstamo. Para finales de ese año, el déficit de la cuenta corriente, el cual era financiado por préstamos comerciales contratados por el sector público en el exterior, sumó doce mil millones de dólares o casi el 5% del PIB. El endeudamiento externo del gobierno dio un salto de quince mil millones de dólares durante el año y el correspondiente al sector privado uno

de más de cuatro mil millones. El gobierno, con el propósito de sostener al peso, contrató más créditos en el exterior exclusivamente en 1981 que todos los contratados entre 1975 y 1980.

El sector privado, ante las vacilaciones del peso sobrevaluado, empezó a sacar su dinero de México. López Portillo consideró que este acto era "traición" y así lo manifestó, desatando con ello una impresionante fuga de capitales. Del verano de 1981 al de 1982, salieron del país quince mil millones de dólares, aproximadamente la misma cifra que México esperaba obtener por ventas de petróleo en 1982. Para septiembre de 1982, Comermex y Banco del Atlántico, dos bancos privados, enfrentaban la quiebra técnica. El propio gobierno federal no tenía dinero suficiente para cumplir el calendario de pagos de la deuda externa del sector público. López Portillo se vio obligado a enviar a representantes con la misión de pedir a los bancos comerciales privados en el extranjero que permitieran a México suspender los pagos de la deuda principal y limitarse a seguir pagando la parte correspondiente a los intereses sobre la deuda. También fueron iniciadas pláticas con el Fondo Monetario Internacional en torno a un paquete de rescate. El primero de septiembre, al rendir su Informe ante el Congreso de la Unión, López Portillo lloró cuando admitió que el país estaba al borde de la quiebra, decretó la nacionalización de la banca privada y anunció que estaba en puerta otra devaluación importante. En noviembre mandó que el Secretario de Hacienda firmara un convenio con el Fondo Monetario Internacional, comprometiéndose a reducir el déficit del sector público de 16.5% al 8.5% del PIB, en un plazo de un año, así como a incrementar los precios del sector público, a incrementar el ahorro de los sectores público y privado y a disminuir el grado de proteccionismo. Un mes después, Miguel de la Madrid subía a la presidencia.

Así, tanto el presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), como su sucesor, el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-), han tenido que enfrentar la crisis económica más grave vivida por el país desde la Revolución. El PIB real per cápita disminuyó 3% en 1982, 6.5% en 1983, 6.1% en 1986 y 0.8% en 1987. Entre 1981 y 1987 el PIB real per cápita disminuyó la asombrosa cantidad de 14.1%. Los niveles de los precios se dispararon y complicaron los problemas económicos con una inflación anual que sumó 98.8% en 1982, 105.7% en 1986 y 159.2% en 1987. Por otra parte, el endeudamiento externo claramente excesivo abrumaba a los hacedores de políticas que luchaban por superar el doble mal de la recesión y la inflación. Para 1982, la deuda externa de México rondaba los cien mil millones de dólares, casi el 40% del PIB; en 1987, la deuda externa sumaba \$ 102 mil millones de dólares. El servicio de la deuda le significaba al país el pago de más de la tercera parte de los ingresos por exportaciones. Quienes estaban dispuestos a comprar la deuda externa de México habrían de pagar menos de la mitad de su valor nominal en el mercado secundario.

De la Madrid y Salinas, para "salvar" la reputación financiera de México, decidieron destinar el presupuesto federal al pago de la deuda externa y la

interna. Aunque el gobierno trató de ocultar que sacrificaba el gasto social y económico para pagar la deuda, sacando los pagos de la deuda del presupuesto en razón de que no existía discreción para reducir los pagos, si volvemos a sumar la deuda al presupuesto como se debe hacer, entonces podremos ver que el costo por concepto de amortización, intereses y gastos alcanzó montos sin precedente. Si bien el dictador Porfirio Díaz de hecho gastó 32.2% del gasto federal para cubrir la deuda en 1900-1901 y los gobiernos después de 1910 nunca permitieron que los pagos pasaran del 36.2% (como en 1961, con el presidente Adolfo López Mateos), en 1983 la proporción ascendió a 46.2%, en 1986 pasó a 61.7% y en 1989 era de 71.1%.

Como el gobierno federal prefirió pagar las deudas del país, la parte del gasto correspondiente a los renglones económico y social se desplomaron del 40% y 20%, respectivamente, a cerca del 8% en 1988 y 1989. En medio de este desastre presupuestal que afectó la partida económica y la social, los datos proporcionados por el gobierno sostenían que la proporción correspondiente al gasto social se había incrementado del 20% al 30% entre 1970 y 1989. La situación de la economía, de acuerdo con la visión errónea del gobierno, pasó del 56% al 60%. Sin embargo, la población intuía, a causa de sus privaciones, que los datos del gobierno seguramente habían sido manipulados.

La combinación de una economía que se desmoronaba y de una serie de programas de austeridad produjo consecuencias devastadoras en la sociedad. Guillermo Ortiz, Subsecretario de Hacienda, ha declarado que los resultados del programa de estabilización de M. de la Madrid, hasta 1987, han sido el estancamiento económico, la casi total ausencia de crecimiento del empleo en momentos cuando la PEA aumentaba a un ritmo del 4% anual, la notable disminución del PIB per cápita y la grave reducción del salario real.

Según los cálculos, entre 1981 y 1987, un millón de mexicanos ingresaron al mercado de trabajo, mientras que la cantidad de personas empleadas en el sector fabril disminuía 17%. En consecuencia, entre 1982 y 1983, el Servicio de Inmigración y Naturalización de E.U.A. informó que había registrado un incremento de extranjeros mexicanos deportables del 32%. Entre 1983 y 1987, este mismo Servicio detuvo a 6,421,136 personas que se habían introducido ilegalmente a E.U.A. y es probable que el doble se haya introducido sin haber sido descubierto. Para quienes se quedaron en México la vida se fue dificultando. Al eliminar el gobierno los subsidios para el transporte urbano, las tortillas, el pan, los frijoles, la leche, los desayunos escolares y algunos artículos más, hubo una contracción drástica del consumo. Así, de 1981 a 1988, el consumo per cápita de los bienes de la canasta básica disminuyó de la manera siguiente: arroz, de 7.3 Kgs. a 3.0 Kgs.; frijoles, de 25.5 Kgs. a 14.2 Kgs.; maíz de 245.2 Kgs. a 142.4 Kgs.; trigo, de 60.5 Kgs. a 49.3 Kgs. Al terminar la década de 1980, el 40% de la población de México había quedado por abajo del mínimo de las normas nutricionales. La disminución de los salarios agravó el problema. En 1983, el salario real del sector fabril disminuyó la asombrosa cantidad de 23.2%.

En 1984, bajó otro 6.2% y después de un ligero repunte del 1% en 1985, volvió a disminuir considerablemente un 8.8% en 1986. Los programas de austeridad de López Portillo y De la Madrid produjeron, entre 1976 y 1987, una reducción de 40% en el salario real del sector industrial.

Si bien entre 1977 y 1981, el valor anual del peso se mantuvo estable dentro del orden de \$ 23 por dólar, en 1982 el peso registró una pérdida cuantiosa y el tipo varió a \$ 149. La caída de 1982 equivalió a una devaluación del 82%; la peor del siglo, incluso superior a la del 70% registrada por el valor del papel moneda en 1915. El valor del peso siguió bajando a partir de 1982: \$ 210 para diciembre de 1984; \$ 451 para 1985; \$ 915 para 1986. En 1987, el valor del peso disminuyó a más de \$ 2,200 y después entró en una etapa de relativa estabilidad, bajando a \$ 2,295 para diciembre de 1988, fecha cuando el presente volumen se encontraba en preparación. (A finales de 1989, el tipo de cambio estaba a \$ 2,682).

Tanto De la Madrid como Salinas habían encontrado un problema básico que enfrentaron aplicando soluciones radicales. A efecto de estabilizar los precios, iniciaron una etapa de rígida austeridad presupuestal. Emprendieron la tarea de la reducción del déficit del sector público como medio para controlar la inflación. Aunque De la Madrid había heredado la austeridad procedente de los últimos meses del mandato de López Portillo, la fortaleció para culminar con el Pacto de solidaridad económica de 1987. El Pacto constaba de tres elementos básicos: perseverar en la lucha de la austeridad, intentar reconstruir el maltrecho pacto social y ahondar el cambio de las estructuras.

Una parte del programa de austeridad produjo consecuencias desafortunadas, deprimiendo aún más la tradicional pobreza de los mexicanos. El régimen sabía que aumentaba la pobreza y le preocupaba proteger a los más pobres de entre los pobres del país. El problema radicaba en que el gobierno federal tradicionalmente había ayudado a los pobres recurriendo al mecanismo de los subsidios para los bienes básicos de consumo como por ejemplo las tortillas, los frijoles, el pan, el metro, los billetes de camión, etc. Dado que las autoridades pensaban que el monto del déficit del sector público estaba causando la inflación, se fijaron como meta primaria el reducir tal déficit. Sin embargo, la reducción del déficit significaría la eliminación de los subsidios al consumidor. A todo lo largo de la década de 1980 esto fue, precisamente, lo que hizo el gobierno. Por consiguiente, la pobreza aumentó, como ha sido señalado con anterioridad.

La austeridad misma no era un fin, sino un medio para poner coto al proceso inflacionario. Según De la Madrid y Salinas, el verdadero mal de México estaba en la ineficiencia de la estructura económica. Ambos sostenían que tanto el tamaño excesivo del sector estatal como el proteccionismo exagerado habían conducido a la escasa competitividad de la planta industrial del país, que la ineficiencia había generado el desequilibrio estructural externo (el cual había sido encarado anteriormente por medio del endeudamiento externo excesivo) y que, por tanto, el remedio estaba en la privatización y la liberación.

De la Madrid, con objeto de reducir la cantidad y el tamaño de las empresas

del estado, proyectó vender aquellas empresas estatales que no resultaban esenciales. Salinas fue más allá y proyectó la liquidación de casi todas las empresas del estado, con la excepción de tres: Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad y los Ferrocarriles Nacionales de México. De la Madrid y Salinas iniciaron, los dos, el proceso, vendiendo empresas tan importantes como Mexicana de Aviación, Teléfonos de México y los bancos.

La intensidad de la actividad gubernamental en este sentido, tomando en cuenta el enorme crecimiento de las empresas estatales durante la posguerra, escandalizó a muchos observadores. Sin embargo, la pretensión de liberar el comercio exterior también fue motivo de gran escándalo. En 1986, De la Madrid emprendió la tarea de conducir a México hacia el Acuerdo General sobre Tarifas y Aranceles (GATT), contra la opinión de una parte importante del sector obrero y de la industria privada. Tanto De la Madrid como Salinas encabezaron el desmantelamiento de la estructura proteccionista de México; prácticamente eliminaron el sistema de los permisos de importación y redujeron las tarifas al grado de contarse entre las más bajas del mundo. En la actualidad, el promedio de las tarifas mexicanas es de menos del 9%, lo cual sitúa al país entre las economías más abiertas del mundo. Salinas, para completar el panorama, propuso un convenio de libre comercio con Estados Unidos.

Así pues, en menos de un decenio, dos presidentes mexicanos han acabado con la base de la estructura del pacto creado por México en la posguerra: la industria protegida y las empresas del estado. La crisis de la década de 1980 y los esfuerzos realizados por De la Madrid y Salinas con miras a corregir sus consecuencias convulsionaron a la sociedad mexicana y desafiaron radicalmente el sistema hegemónico que se fundamentaba en la industrialización por medio de la sustitución de importaciones y en el pacto obrero. Los empresarios mexicanos, las multinacionales y los líderes obreros habían medrado con un sistema originado en las décadas de 1920 y 1930, especialmente arraigado en el desarrollo que siguió a la Segunda guerra mundial. De hecho, la propia guerra significó cierta protección para la incipiente industria mexicana de principio de la década de 1940. Los empresarios mexicanos, como los proveedores clásicos estaban interesados en las actividades bélicas, pudieron ocupar nichos de los cuales habían estado excluidos. El gobierno federal, después de la guerra, inició la creación de un régimen proteccionista con miras a sustentar a estos empresarios. El proteccionismo condujo a un sistema de permisos de importación, a elevadas tarifas selectivas y a una política industrial que amparaba a los empresarios nacionales.

En los renglones donde el capital nacional no podía prosperar, el gobierno muchas veces intervenía con subsidios. Además, si una empresa privada fallaba, el gobierno frecuentemente la adquiría, la administraba como si fuera del estado, y en ocasiones la empleaba para subsidiar a empresas privadas donde el gobierno tenía minoría de acciones. Con el proyecto explicado, México no siempre discriminaba a las sociedades multinacionales; sin embargo, sí pretendía

proteger a la industria mexicana al tiempo que alentaba el dominio a manos de mexicanos. Lo anterior significó que la empresa pública muchas veces fuera usada como medio para fomentar el desarrollo de la industria privada mexicana. En consecuencia, muchas de las empresas del gobierno empezaron a registrar déficit, los cuales, de hecho, subsidiaban a ciertas empresas privadas al tiempo que sancionaban a otras.

Tanto el proteccionismo como la iniciativa estatal permitieron a la industria y al gobierno ofrecer generosos salarios, empleo y prestaciones a los trabajadores, especialmente a partir de 1952. El proteccionismo permitió que las compañías cobraran por sus productos precios superiores a los del mercado y que trasladaran parte de los beneficios a los trabajadores. Las empresas estatales no se preocupan por las utilidades y, de tal suerte, las decisiones salariales frecuentemente pasaban por alto las realidades del mercado.

Esta estructura no benefició a todos los trabajadores, pero sí benefició a los trabajadores organizados, especialmente a un amplio grupo de líderes sindicales que fue creciendo. Los líderes ejercían el control de las contrataciones y los despidos así como de las prestaciones y usaban este control para tener en raya a las bases. Es más, ciertos trabajadores, especialmente los de las grandes industrias privadas o estatales, sí sacaron provecho y ganaban salarios bastante superiores a la media.

El proteccionismo, las empresas estatales y el nuevo pacto obrero garantizaban la estabilidad. La iniciativa privada, las multinacionales y los grandes sindicatos obreros y sus líderes salieron beneficiados. Por otra parte, los trabajadores de industrias más pequeñas y competidas, los grupos urbanos dedicados al comercio y los servicios y los campesinos muchas veces quedaron fuera de este pacto, estaban demasiado desperdigados, demasiado desorganizados y resultaba demasiado fácil cooptarlos, por lo cual no representaban un peligro para el sistema.

El programa de M. de la Madrid y Salinas para la privatización, la liberación y la austeridad era una amenaza para este pacto. La austeridad era un reto para los trabajadores pues reducía los salarios, destruía las prestaciones, eliminaba los subsidios del gobierno para los bienes básicos de consumo y disminuía el empleo formal. El programa debilitaba a los industriales que mandaban en un mercado interno menguante. La liberación era una amenaza para los empresarios del país, acostumbrados a los mercados protegidos. Curiosamente, también era una amenaza para algunas multinacionales que se habían aprovechado del mercado protegido. Incluso la privatización, apoyada por muchos empresarios, perjudicaba a aquellos que se habían enriquecido gracias a sus tratos con las empresas estatales. Por último, como la liberación y la privatización debilitaban la situación monopólica de muchas compañías, también afectaban su capacidad para ofrecer salarios generosos a sus trabajadores.

De la Madrid y Salinas consideraron que era necesario enfrentarse al viejo

pacto para lograr que México fuera más competitivo. Las políticas que diseñaron pretenden inducir cambios profundos en la estructura industrial del país y, por consiguiente, en el pacto con los obreros de su industria.

**

Para 1988 era evidente que la crisis económica de México representaba un punto crítico para la estructura del país. Como el gobierno había decidido perseguir vigorosamente la privatización y la liberación, era imposible que la estructura industrial del país continuara intacta. La UCLA, con este panorama en mente, en 1988 reunió, en Mazatlán y Puerto Vallarta, a un grupo de estudiosos que analizarían las causas y las consecuencias de la crisis industrial y laboral en México. El presente libro está basado en las ponencias que se presentaron en esas mesas de trabajo, así como en un seguimiento hasta 1989, cuando se organizó este volumen en Mérida y en Acapulco.

En el Capítulo 2, Stephen H. Haber hace un análisis de las primeras tentativas hechas por México para desarrollar un sector fabril capaz de competir en los mercados extranjeros. Estudia los límites de la industrialización porfiriana, de donde deriva lecciones para el esfuerzo que está realizando el país con objeto de pasar del modelo de las manufacturas basado en el mercado interno a otro fundamentado en los mercados de exportación. El profesor Haber sostiene que la importación de bienes de capital condujo al exceso de capacidad en muchos sectores de la industria en razón de la pequeñez relativa del mercado mexicano y de la desigualdad en la distribución del ingreso. Este y otros elementos desembocaron en una estructura industrial que tuvo que soportar costos superiores a los de la competencia extranjera y, por consiguiente, la dependencia del proteccionismo y de otros vínculos con el estado fue creciendo.

En el Capítulo 3, Dale Story analiza la capacidad de reacción ante la crisis de parte de los grupos empresariales y estudia su relación con el estado. Con base en series de datos de encuestas, sostiene que la industria privada goza de bastante autonomía respecto al estado. Los grupos de empresarios han ido adquiriendo autonomía y politizándose desde 1970, de tal manera que ahora manifiestan más interés por presionar al gobierno y tienen mucha mayor capacidad para presionarlo que antes. Sin embargo, Story considera que la iniciativa privada no constituye un grupo monolítico. Por consiguiente, la reestructuración de la industria mexicana requerirá nuevas alianzas del estado con un sector privado que adquiere más fuerza cada vez.

En el Capítulo 4, los industriales privados también son el tema del estudio de Luis Rubio. Rubio afirma que el gobierno mexicano desempeñó un papel central en la creación de un sector privado a finales del siglo XIX y principio del XX. Sin embargo, las décadas de desarrollo han creado una potente fuerza que no necesita depender del apoyo del gobierno, ni tampoco debe depender de éste. Rubio sostiene que los industriales privados pueden fortalecer la economía

mexicana, pero sólo si se someten a todos los rigores del mercado. Su capítulo postula la liberación total del comercio, haciéndose eco de los sentimientos de dos presidentes mexicanos, un sucesor del otro.

En el Capítulo 5, Samuel León señala que la liberación del comercio producirá cambios no sólo en la estructura industrial, sino también la relación entre sindicatos y estado. Las medidas como el aumento de inversión del sector privado, la creciente inversión extranjera, la venta de empresas del estado, la eliminación de los subsidios para los bienes de consumo popular y otras tomadas después de 1982 van en contra de las demandas planteadas por los sindicatos en las décadas pasadas. Por otra parte, afirma que esta situación podría desembocar en la descomposición de la alianza que ha existido en México entre el estado y los sindicatos. Sin embargo, también afirma que simplemente podría llevar a otro tipo de alianza, dependiendo de la flexibilidad del sector obrero.

En el Capítulo 6, Enrique Hernández Laos y Edur Velasco analizan las reformas económicas que, desde 1982, han intentado mejorar la competitividad de la industria mexicana. Miden los cambios registrados por el total de factores de la productividad de la industria mexicana de 1964 a 1985. El pesimista resultado de su análisis indica que la productividad mexicana no sólo está a la zaga de la de Estados Unidos y la de otros países de la OECD, sino que se atrasó mucho más durante la década de 1980. En el supuesto de que sus mediciones sean correctas, éstas sugerirían que el incremento de las exportaciones de manufacturas mexicanas en la década de 1980 se debió a que los factores internos de la producción estaban subvaluados, principalmente la mano de obra, y no a que la productividad registrara un incremento. Ofrecen argumentos convincentes de que México debería analizar más detenidamente la estructura de los incrementos de la productividad y no limitarse a recurrir a mediciones financieras que pudieran no ser atinadas.

En el Capítulo 7, David Dollar y Kenneth L Sokoloff también sostienen que el aumento de la productividad será la clave del resurgimiento de la economía mexicana. Comparan la productividad de Corea del Sur y la de México, en el renglón de las manufacturas, de 1960 a 1980. Encuentran, en uno de los primeros estudios de la Cuenca del Pacífico que compara una economía asiática con una latinoamericana, que los estudios realizados anteriormente han exagerado la fortaleza de la economía mexicana. Encuentran que el total del factor de la productividad en el renglón de las manufacturas creció 600% más en Corea del sur que en México en los años sesenta y setenta. Por consiguiente, gran parte del crecimiento de México, particularmente durante los años setenta, fue extensivo y no intensivo, lo cual explica parcialmente los problemas de los años ochenta.

El Capítulo 8, Francisco Colmenares, economista especializado en el campo de los energéticos que ha escrito mucho sobre la industria del petróleo en México, analiza el esfuerzo realizado por Petróleos Mexicanos durante la década de 1980 con miras a la reestructuración. Colmenares sostiene que el hecho de que PEMEX no pudiera financiar su crecimiento por vía del ahorro al principio

de los años setenta y el de que no pudiera cubrir sus impuestos a finales de los ochenta, llevaron a financiar el crecimiento por medio del endeudamiento, a lo largo de toda la década. Por consiguiente, PEMEX, que en la década de 1970 fue considerada la solución para los problemas económicos del país, pasó a formar parte del problema en la década de 1980. La industria petrolera de México, a pesar de los esfuerzos que realizó De la Madrid por disminuir la deuda durante su régimen, quedó atrapada por la necesidad de cubrir el servicio de su importante deuda externa al mismo tiempo que financiaba el gasto del gobierno central.

En el Capítulo 9, Humberto Molina ilustra las consecuencias producidas por la política del gobierno a partir de 1982 en razón de la reestructuración del comercio exterior. Sigue la pista del cambio desde la política de la sustitución de importaciones de la década de 1940, hasta la política de la promoción de exportaciones del presente. Afirma que, a partir de 1982, la experiencia de México ha demostrado que el país puede incrementar la exportación de bienes manufacturados en razón de la adhesión al GATT, la administración del tipo de cambio y la apertura comercial. Destaca el efecto retardado de ésta última, en cuyo caso las importaciones incrementan antes que las exportaciones.

En el Capítulo 10, Nora Lustig, economista especializada en los problemas de la industrialización y la distribución del ingreso en México, también dirige su atención a la nueva política mexicana del fomento de las exportaciones. Analiza la relación existen entre el tipo de cambio, la protección efectiva y la exportación de bienes manufacturados, de 1983 a 1987. Su análisis revela que, durante el periodo mencionado, la estructura de las exportaciones industriales del país observó un cambio sin que la propia estructura de la industria registrara un cambio similar. Asimismo, sostiene que muchos de los logros en el campo de las exportaciones fueron alcanzados a costa de una moneda subvaluada, cuyas consecuencias podrían ser meramente temporales en este sentido.

En el Capítulo 11, Norma Samaniego ofrece un análisis del panorama del empleo en México en años recientes. Destaca que, en términos generales, la crisis ha producido consecuencias negativas en el empleo, dada su creciente incapacidad para absorber la población económicamente activa y potencialmente disponible. Aquellos sectores de la industria que habían desempeñado un papel importante captando a los nuevos trabajadores de México (particularmente el sector de los bienes duraderos de consumo), en la década de 1980 perdieron su capacidad al respecto. En consecuencia, el empleo ha registrado un cambio, enfilándose hacia el sector de los servicios, los trabajos peor remunerados y el sector informal.

En el Capítulo 12, Jeffrey Bortz presenta datos que demuestran que el deterioro del cuadro del empleo ha ido de la mano con la disminución de los salarios. A continuación ubica los datos anteriores dentro del contexto de los cambios registrados por el salario real en México, desde la década de 1940 hasta la actualidad. Afirma que México ha pasado por dos etapas de salarios

claramente descendientes, una de 1939 a 1952 –cuando prosperaba la economía, y otra de 1976 a nuestros días, con una economía debilitada–. En ambos casos, la política del gobierno afectó los salarios reales de la industria de manera indirecta en razón del salario mínimo legal. No obstante, hubo otras condiciones del mercado y políticas que desempeñaron un papel en el deterioro del nivel de vida de los trabajadores mexicanos.

En el Capítulo 13, Sergio de la Peña (con la colaboración de Jussara Teixeira y Marcel Morales) documenta el deterioro del nivel de vida registrado en México a partir de 1982. Afirma que al reducir el gobierno los subsidios para la salud, la educación y los alimentos, los pobres del país han resentido graves consecuencias. Dice que, conforme el gobierno ha dado prioridad al pago de la deuda a cambio de ayudar a los pobres, el nivel de vida ha bajado drásticamente.

En el último capítulo, el 14, Jesús Reyes Heróles González Garza sostiene que la crisis de México nació de la combinación de factores internos y externos. En su opinión, en la década de 1980 se ha avanzado en cuanto a corregir los problemas internos, especialmente en el renglón de algunos precios medulares: el tipo de cambio (que se ha sostenido desde 1988), el salario real, las tasas de interés y los precios del sector público. Lo anterior establece el marco para una verdadera reestructuración industrial, la cual, según su argumento, debe estar fundamentada en tres factores: la privatización, la liberación del comercio y la fortificación de las leyes “anti-trust”. Asimismo, señala que es preciso reforzar el sector financiero de México a partir de 1988 han confirmado gran parte de los análisis presentados aquí. El avance de la privatización y la liberación ha mantenido su ritmo. Los industriales mexicanos han tenido que bregar para reducir su grado de dependencia del estado y del proteccionismo. El deterioro del mercado de trabajo ha aumentado los conflictos entre el estado y los líderes obreros tradicionales, como el caso de Joaquín Hernández Galicia (La Quina).

No obstante, fueron pocos los observadores que en la década de 1980 anticiparon la profundidad de los cambios que ocurrirían en la de 1990. En la actualidad, el gobierno mexicano se ha abocado a un estado prácticamente carente de empresas, excepción hecha del sector energético. También se ha abocado a un pacto de libre comercio con su vecino del norte, pacto que producirá consecuencias, imposibles de vaticinar, en la estructura de la industria mexicana.

Si bien muchos observadores se han referido a la ruptura entre el estado y los trabajadores organizados, todavía no está claro cómo podría ser el nuevo pacto laboral que vaya a nacer. En las décadas siguientes, tanto lo anterior como la forma que adquiera la industria impondrán sus límites al desarrollo económico de México. Este libro presenta al México objeto de una reestructuración industrial y laboral y no al país que la ha concluido.

Exportaciones industriales durante el Porfiriato: ¿Lecciones para los años 80?*

*Stephen H. Haber***

INTRODUCCION

En las cuatro décadas entre la Gran Depresión y los 70 la industrialización por medio de sustitución de importaciones dirigió la economía mexicana. El crecimiento económico nacional promedio fue de seis por ciento anual, con la industria de transformación sobrepasando esta tasa tan impresionante en un veinticinco por ciento adicional. Este rápido proceso de industrialización produjo un aumento en salarios y movilidad social para trabajadores y ganancias seguras para los industriales. La industrialización, y los beneficios que trajo consigo, también dió al Partido Revolucionario Institucional (PRI) la habilidad de considerarse a sí mismo como un partido de “modernización”, responsable en gran medida por el éxito económico de la nación, legitimizando con ello el gobierno de un sólo partido.

Desde mediados de los 70 el modelo de crecimiento de sustitución de importaciones había fracasado en México. La gran ola de innovación, inversión y utilidades que habían dado resultados impresionantes desde los 30 empezaron a decaer bajo el peso de tantas instituciones y arreglos que habían permitido el crecimiento anterior.¹ El crecimiento industrial continuó, pero fue cada vez más subsidiado por las transferencias del gobierno tanto a trabajadores como a industriales. Estos subsidios fueron generados mediante gasto deficitario, exportaciones petroleras y créditos extranjeros. Eventualmente la tasa de las cartas se vino abajo; los déficit produjeron una inflación acelerada, el precio

* Trabajo presentado en la Conferencia de UCLA sobre la Recuperación Económica en México: Industrial, Laboral y Relaciones de México con Estados Unidos. Puerto Vallarta, México, 6 de Octubre, 1988.

** Departamento de Historia, Universidad de Stanford

¹Para la discusión de estas instituciones y acuerdos ver Stephen H. Haber, *Industry and Underdevelopment: The industrialization of Mexico, 1980-1940* (Stanford University Press, 1989).

internacional del petróleo cayó y los centros monetarios bancarios se dieron cuenta que México no podría hacer frente al servicio de la deuda que había contraído anteriormente. El resultado ha sido el más largo, la más severa contracción de la economía mexicana en el siglo veinte.

Dado el enorme tamaño de la deuda externa nacional, y tratando de lograr ambas, el pago de la deuda y el crecimiento económico mediante la venta de petróleo en un mercado petrolero internacional suave, el gobierno mexicano ha cambiado hacia un nuevo modelo de crecimiento económico, el cual será dirigido por una industrialización orientada a las exportaciones en lugar de sustitución de importaciones. Con el objeto de mantener esta estrategia se han utilizado una variedad de políticas nuevas: el peso (por lo menos hasta este año) ha sido subvaluado, se ha permitido que los salarios reales se deslicen dramáticamente y las regulaciones de inversión directa extranjera se han reflejado. Tal vez lo más importante es que México entro al GATT con el objetivo de facilitar la entrada de bienes mexicanos a los mercados internacionales.

Este programa ha tenido grandes costos sociales y políticos, como lo mostraron las últimas elecciones y ha dado lugar a uno de los debates más fuertes en la historia mexicana sobre la política gubernamental. Lo que ha sido tal vez lo más asombroso acerca de este debate es que todos los participantes han dado por hecho que lo que ahora se está intentando—competencia internacional dentro de la manufactura—es un nuevo proyecto para México. Esto es, los participantes en el debate acerca de la reestructuración industrial se han basado en la suposición de que México nunca antes había intentado competir al mismo nivel que los países industrialmente avanzados en los mercados internacionales. De hecho, este proyecto no es nuevo; se intentó llevar a cabo (en una versión de escala más baja) durante el Porfiriato.

El objetivo de este trabajo es el de observar el resultado que se obtuvo en el intento anterior de tratar de exportar manufactura. El supuesto es que la lección de esa experiencia anterior nos puede decir mucho acerca del problema y limitaciones sobre la experiencia actual. Así, el trabajo busca informar al presente debate mediante la observación de la pasada experiencia.

Obviamente, en los años 80 México es un país cualitativamente diferente que como era en la época del Porfiriato. Así, este trabajo no discute, ni tampoco tratara de sugerir, que el fracaso del intento de México de exportar bienes industriales durante el Porfiriato necesariamente tendrá que ser repetida. Igualmente, no quiere decir que el resultado político del fracaso eventual de la economía mexicana para reestructurarse durante el Porfiriato tiene que ser repetida. La historia, al contrario de lo que comunmente se dice, no se repite a sí misma. Si lo hiciera, seguiríamos viviendo en árboles y golpeándonos unos a otros en la cabeza con macanas.

Pero no puede ser ignorada la experiencia histórica. La situación que dió origen al primer intento de México para la exportación industrial, en muchos

aspectos fue similar a la presente crisis. En ambos periodos salarios deprimidos y una desigual distribución del ingreso produjo un exceso en la capacidad industrial, que resultó en deseconomías de escala y deseconomías de velocidad. Similarmente, en ambos periodos, una situación de presión en la balanza de pagos y una tasa de cambio continuamente depreciada animó al gobierno a buscar nuevas fuentes de intercambio internacional. Finalmente, en ambos periodos México se enfrentaba con un mercado mundial muy competitivo. De hecho, muchas de las restricciones de la industria mexicana que resultaron en el fracaso del primer intento que México realizó para exportar son factores que, actualmente, los políticos mencionan con frecuencia cuando discuten los obstáculos a vencer para poder tener éxito en el programa de exportación industrial actual. Así, la temprana experiencia es extremadamente relevante.

LAS EXPORTACIONES INDUSTRIALES DURANTE EL PORFIRIATO

Durante las últimas dos décadas del Porfiriato, México construyó una planta industrial impresionante. En acero, cemento, papel, vidrio, dinamita, jabón, cerveza, cigarros y textiles de algodón y de lana, grandes fábricas produjeron manufacturas a una tasa nunca imaginada, llevando a los artesanos de la nación a la pared y forzando a los bienes importados a salir del mercado. Lo que había sido anteriormente un sector industrial caracterizado por sus bajas tasas de crecimiento y tecnología arcaica llegó a ser caracterizado por su rápido incremento en la producción y en la productividad y la utilización de técnicas de producción relativamente nuevas. En la industria del cigarro, para citar un ejemplo, la sustitución de maquinaria automatizada en las nuevas y grandes empresas por miles de trabajadores enrollando los cigarros a mano en cientos de pequeñas fábricas produjo un incremento en la productividad del 135 por ciento durante un periodo de quince años, el aumento en la producción por fábrica casi se cuadruplicó, como las nuevas grandes fábricas llevaron a sus más pequeños y menos productivos competidores fuera del mercado.² Así, grandes empresas, intensivas en capital con la capacidad de influir en el mercado vinieron a dominar el ambiente industrial durante el Porfiriato. De hecho, muchas de las gigantes industrias nacionales actuales fueron fundadas en este periodo. Como ejemplo tenemos a los Cementos Tolteca (sigue siendo la productora de cemento más importante de México). Fundidora Monterrey (parte de la empresa paraestatal SIDERMEX hasta su liquidación hace dos años), el conjunto de compañías de Fábricas de Papel San Rafael y Anexas

² Calculados de la Secretaría de Hacienda, Boletín de Estadística Fiscal, 1894-1915; Rodney Anderson, *Outcasts their Own Land: Mexican Industrial Workers, 1906-1911* (DeKalb: Northern Illinois University Press, 1976).

(hoy forman parte del conglomerado de Celulosas y Pastas, S.A.), la Compañía Industrial de Orizaba que es un conglomerado textil, Vidriera Monterrey (que ahora sirve como parte de uno de los grupos más importantes de México, Grupo Vitro) y dos de las tres compañías cerveceras más importantes de la nación, las Cervecerías Cuauhtémoc y Moctezuma.

Sin embargo esta ola de industrialización no se llevó a cabo sin limitaciones, la más importante de ellas fue la incapacidad de muchas industrias en poder usar su nueva y altamente productiva maquinara a su nivel óptimo de utilización. México estaba utilizando una planta productiva para funciones de los Estados Unidos y Europa, fabricada para los requisitos de economías de producción y consumo en masa. Pero México todavía no poseía un mercado interno bien desarrollado: el aislamiento de gran parte del país por un ineficiente transporte interno combinado con una extremada y desigual distribución del ingreso significaba que las manufacturas mexicanas se enfrentaban a un mercado limitado e incierto. De hecho, parte de la estrategia de crecimiento en la era del Porfiriato era el mantener salarios bajos, prevenir la organización de la clase trabajadora y usar el poder coercitivo del Estado para desalentar retos de la desigual distribución del ingreso y la riqueza de la nación. Mientras que esto alento a la inversión extranjera y aceleró la tasa de acumulación de capital nacional, al mismo tiempo limitó el tamaño y profundidad del mercado. La gran mayoría de la población estaba demasiado pobre para comprar otro tipo de manufacturas que no fueran las común y corrientes. Aún en el mercado de artículos de uso diario y baja calidad la demanda estaba muy limitada. De hecho, el ingreso promedio por trabajador era tan bajo que el consumo de telas de algodón era muy sensitivo a las fluctuaciones en el precio del maíz que, junto con las tortillas y los chiles formaban gran parte de la dieta diaria de la clase trabajadora mexicana. En años de mala cosecha de maíz, cuando el precio de este producto tan importante subía, la clase trabajadora de México no podía darse el lujo de comprar telas de algodón, dando lugar a una crisis en la industria textil.³

Así, México estaba con el problema de tener una capacidad mayor de la que podía utilizar en muchas líneas de la manufactura. En la industria del acero, por ejemplo, la tasa de utilización de la capacidad instalada era de sólo 30 por ciento durante la última década del Porfiriato. La industria del cemento se situó sólo ligeramente mejor: la tasa media de utilización fue del 43 por ciento.⁴ Una similar situación prevaleció en la industria textil algodonera, aunque no he sido capaz de calcular tasas de utilización de la capacidad con alguna precisión. Sin embargo, evidencia cualitativa indica que algunas crisis de sobreproducción ocurrieron en la última década del Porfiriato: una en 1901-1902 y otra en 1907-1908.⁵

³El economista Mexicano, 4 de mayo 1904. p. 114.

⁴H. Haber, 1989, pp. 31-33.

⁵El Economista Mexicano, 18 de enero 1902, 5 sept. 1903 (edición en inglés), 11 de julio 1908.

Debido a altos costos fijos que tenían que ser imputados a una reducida cantidad de productos, los costos unitarios eran muy altos, colocando a los bienes mexicanos en una considerable desventaja contra manufacturas importadas. La respuesta de los manufactureros será por lo tanto controlar la competencia doméstica a través de un arsenal de prácticas anticompetitivas así como protegerse de la competencia extranjera al obtener altas tarifas arancelarias del gobierno.⁶ En la industria de dinamita, por ejemplo, el nivel de protección era del 80 por ciento.⁷ Citando otro ejemplo, tenemos a los textiles de algodón que se les revisó su escala de tarifas y se les aumentó en 1892, 1893, 1896 y 1906, lo cual hizo que un agente comercial norteamericano reportara en 1909 que “la tarifa mexicana en bienes de algodón es la más alta del mundo [sic], sólo siendo superadas por las de Rusia y de Brasil. En algunas clases de telas la tarifa es hasta tres veces del valor de los bienes en el extranjero.”⁸

La capacidad ociosa también creaba problemas de ingeniería muy serios, especialmente en aquellas industrias que utilizaban calor como parte de su proceso productivo. Las fábricas de cemento y acero, por ejemplo, están diseñadas para trabajar alrededor del reloj. Si los ladrillos refractarios que tienen los hornos son alternadamente enfriados y calentados, lo cual sucede si la planta no puede estar trabajando a plenitud y estabilidad, estos se agrietan y su reemplazo es muy costoso en términos de dinero y de tiempo. Por otro lado, el tener capacidad ociosa hizo que varias industrias no pudieran sacar ventaja de lo que Alfred D. Chandler llama economías de velocidad. Refiriéndonos otra vez a la industria del acero, por los años 1890 las fábricas fueron diseñadas para que el arrabio fundido pudiera ser convertido en acero y después en rieles u otros productos sin tener que recalentarlo. Esto es, tendría que haber un flujo continuo de producción del alto horno a los convertidores Bessemer y de ahí a los molinos. No realizar un trabajo completo y sostenido significaba que lingotes de hierro tenían que ser enfriados, apilados y después recalentados para poder ser convertidos en acero, y esto se agregaban sustancialmente al costo del producto.⁹

Si México hubiera sido capaz de exportar el exceso de productos que no podían ser consumidos en el mercado doméstico, los problemas de capacidad utilizada y costo por unidad podían haber sido resueltos. La producción para los mercados de exportación hubiera podido utilizar el exceso de capacidad y

⁶Para mayor información de estas tácticas ver H. Haber, 1989, capítulo 6.

⁷Calculado del Banco Central Mexicano. Las sociedades anónimas de México, 1908, pp. 288–290; *El Economista Mexicano* 4 enero y 1 febrero 1902; *The Mexican Yearbook 1909–1910* (Londres: Mcquordale y Compañía, 1911), pp. 414–415; Secretaría de Fomento, Colonización en Industria, Memoria 1900, pp. 47–49; Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, Memoria 1904, pp. 140–147.

⁸W.A. Graham Clark, *Cotton Goods in Latin America: Cuba, Mexico and America Central* (Washington, D.C., 1909), p. 38.

⁹Naomi Lamoreaux, *The Great Merger Movement in American Business* (Cambridge, Eng., 1985), p. 33.

permitir a las industrias sacar ventaja de las economías a escala y de velocidad, de esta forma se bajarían los costos de producción por unidad y eliminarían parte de la necesidad de protección gubernamental y subsidios.

Los industriales mexicanos trataron de llevar a cabo esta estrategia. No se trataba, como muchos estudiosos han supuesto, de que los industriales no estuvieran interesados en exportar. De hecho, desde 1902, los mercaderes y manufactureros más prominentes de la nación pidieron al gobierno federal apoyar una misión de comercio hacia América del Sur para ver si México podía vender ahí sus productos industriales. De octubre de 1902 hasta mayo de 1903 el grupo viaja a Brasil, Uruguay, Argentina, Chile y Perú a buscar mercados para el exceso de producción industrial de México. Lo que encontraron, para su sorpresa, fue que los productos mexicanos no eran competitivos en el mercado internacional por varias razones.¹⁰ Vamos a ver cada una de ellas detalladamente.

La primera fue que los bienes de capital importados significaban que las empresas mexicanas tenían unos costos iniciales más altos que las economías industriales avanzadas. Las manufactureras mexicanas no sólo tenían que pagar por la maquinaria producida en el extranjero; también tenían que apartar fondos para poder pagar el costo de transporte, seguro en tránsito y los salarios por el personal técnico extranjero que echó a andar la planta. En la industria textil del algodón, por ejemplo, que importó la mayoría de su maquinaria de Gran Bretaña, esto sumaba gastos que empujaban al costo final de eregir una fábrica de hilados y tejidos en México en un 59 por ciento. El costo de construir una fábrica en Gran Bretaña era de \$ 12.72 en cada huso en 1910, pero en México era de \$ 19.72 por cada uso.¹¹ Estos costos tenían que ser recuperados, lo que hacía que se incrementara el precio de los productos finales.

El lado laboral de la ecuación también era desfavorable: La productividad del trabajo mexicano era más bajo que en las economías industriales avanzadas y esto empujó hacia arriba el costo de los productos finales a un nivel más alto. La clase industrial trabajadora de México tenía sus raíces sociales en el campesinado; muchos trabajadores acababan de salir de la granja; algunos se movían hacia un lado y otro entre la fábrica y el campo. De esta forma, ellos trabajaban con el ritmo del campesinado y no con el de un proletariado industrial. Por esta razón los industriales mexicanos no tenían el mismo grado de control sobre el trabajo como lo hacían sus contrapartes en Estados Unidos, Inglaterra, o Alemania. Aunque ellos podían forzar a los obreros a trabajar largas horas, la jornada antes de la Revolución de 1910 era de 12 horas, no podían inculcar en ellos las actitudes y valores que son esenciales para el

¹⁰Una evaluación completa del intento de exportación es proporcionada por el organizador de la misión de comercio de 1902 en *El Economista Mexicano*, 7 mayo 1904.

¹¹Gregory Clark, "Why Isn't the Whole World Developed? Lessons from the Cotton Mills." *Journal of Economic History* 47:1 (1987), p. 146.

desarrollo de la disciplina industrial. Como los industriales europeos a fines de siglo dieciocho y principios del diecinueve, los dueños de las fábricas mexicanas se quejaban frecuentemente de la “flojera” de su fuerza trabajadora y de su incapacidad de forzar a los trabajadores a someterse al trabajo rutinario.¹²

Los trabajadores abiertamente se resistieron a los intentos de los empleados de cambiar los hábitos tradicionales de trabajo con el fin de incrementar la productividad y obtener una mayor disciplina en el taller. Para citar un ejemplo, durante los años 80, los trabajadores de la fábrica textil de San Antonio Abad se fueron a huelga porque el director de la fábrica no los quiso dejar que continuaran con su vieja práctica de traer pulque (bebida alcohólica no muy intoxicante extraída de la planta de magüey) a la fábrica en su comida.¹³ Había hasta ocasiones en que el turno completo de trabajadores de la fábrica textil abandonaban sus máquinas con el objeto de asistir a una fiesta en una hacienda o barrio cercanos. Uno de estos episodios muy nombrado ocurrió en 1923 en la fábrica textil de algodón de San Lorenzo en el estado de Veracruz. De las 7:00 A.M. del martes 15 de mayo hasta las 4:00 P.M. del día siguiente, toda la fuerza productiva 796 trabajadores, en dos turnos, no fueron a trabajar, prefiriendo participar en la fiesta que se lleva a cabo en la hacienda vecina de Encinas.¹⁴

Evidencia cuantitativa de la baja productividad de la fuerza laboral mexicana comparada con la de Estados Unidos o Inglaterra es otorgada por el estudio comparativo de Gregory Clark de la industria textil algodонера en 1910. En el departamento de tejido de las fábricas de México cada trabajador operaba un promedio de 2.5 telares, mientras que su contraparte británico trabajaba 3.8, y trabajadores en Nueva Inglaterra 8.0. En el departamento de hilado los resultados fueron relativamente similares: 540 usos de ring por trabajador en México, comparado con 625 para los trabajadores británicos y 902 para los trabajadores de Nueva Inglaterra. Cuando se redujo a medidas de números de trabajadores por cada máquina-telares equivalentes por trabajador los datos indican que las fábricas textiles de México empleaban casi el doble de trabajadores por máquina de los de fábricas británicas y más de dos y medio veces de trabajadores por máquina que los que empleaban en las fábricas de Nueva Inglaterra.¹⁵ Aún más, estas mediciones probablemente sobreestiman la eficiencia de los trabajadores mexicanos con respecto a los de Gran Bretaña

¹²Para un análisis típico de la productividad de los trabajadores mexicanos hecho por un industrial mexicano; ver Jose Robredo. Punto de vista de los industriales de hilados y tejidos de la república sobre los asuntos puestos a discusión en la convención industrial obrera del ramo textil reunida en México el día 6 de octubre 1925 (Ciudad de México, 1925), p. 51; para un análisis similar por un observador extranjero, ver G. Jenner, “Informe de Mr. G. Jenner sobre la inversión del capital inglés en México, en Informes y documentos relativos a comercio interior, mes de septiembre, (México: Secretaría de Fomento), 1986.

¹³Anderson, p. 94.

¹⁴Archivo General de la Nación. Ramo de Trabajo. Caja 560, archivo 6, documento número 11.

¹⁵Clark, pp. 151-152.

o Nueva Inglaterra porque no consideran las diferencias de producción por máquina, que probablemente eran significativas.

La baja productividad de los trabajadores mexicanos en la industria textil fue en gran medida el resultado de la resistencia de los trabajadores de poner a trabajar más máquinas de lo que históricamente estaban acostumbrados. Por lo tanto, la transición a telares automáticos, no trajo consigo un gran aumento en la productividad laboral mexicana como lo hizo en los Estados Unidos. De acuerdo con W. A. Graham-Clark, quien llevo a cabo la investigación de las fábricas de textiles de México para la Oficina de Comercio Extranjero y Nacional de Estados Unidos en 1910, “los trabajadores mexicanos son muy conservadores y como han estado acostumbrados a trabajar de dos a cuatro telares, generalmente no más de tres, ha sido imposible persuadirlos de que manejen un mayor número de telares automáticos.”¹⁶

Dada la grande y abundante fuerza productiva mexicana, uno podría esperar que la disciplina industrial sería fácil de imponer. Trabajadores recalcitrantes serían fáciles de sustituir. De hecho, sucedía el caso contrario: aún cuando existía un gran número de trabajadores sin habilidades que buscaban trabajo, había una falta de trabajadores capacitados, como tejedores, sopladores de vidrio, y fundidores y eran ellos los que eran esenciales para el funcionamiento de la industria mexicana. Así, trabajadores industriales capacitados podían exigir un salario relativamente alto y tenían buena relación con sus patrones. Como *La Unión* de Monterrey puso en un artículo de 1899, “La falta tan grande de trabajadores que entienden la operación de las diferentes máquinas que son empleadas con el crecimiento de las empresas se ha vuelto cada vez más y más notable. Muchas empresas no han podido nunca despegar a causa de esto.”¹⁷

La Unión se dio cuenta de que en algunas clases de trabajos especializados se tenían que contratar trabajadores extranjeros debido a los pocos trabajadores aptos que había. En la industria de botellas de vidrio, por ejemplo, la fábrica más importante del país, la Fábrica de Vidrios y Cristales de Monterrey, tuvo que importar a toda su fuerza de trabajo especializada. Sus 54 trabajadores especializados en soplar el vidrio y otro personal técnico fueron atraídos por la compañía de Alemania. Conflictos con esta fuerza de trabajo altamente independiente, junto con los problemas que surgían por la mala calidad de la materia prima, forzaron a la fábrica a cerrar nueve meses después de haber abierto en 1903. El problema de falta de fuerza de trabajo capacitada no fue superado sino hasta 1909 cuando se introdujo al país maquinaria automática para la producción de botellas de vidrio.¹⁸ Se daba un caso muy parecido en la industria dinamitera donde se tenían que importar trabajadores de Francia e

¹⁶ Citada en *ibid.*, p. 168.

¹⁷ Citado en *el Economista Mexicano*, 1 julio 1899, p. 255.

¹⁸ Roberto G. Sada. *Ensayos sobre la historia de una industria* (Monterrey, 1981), p. 47.

Italia.¹⁹ Igualmente, trabajadores europeos y norteamericanos predominan en las posiciones de alta especialidad en las industrias de acero, cerveza, cemento y algodón.²⁰

Las desventajas de una baja productividad laboral y unos costos iniciales muy altos podrían haber sido compensadas con unos costos laborales más bajos en México. Aunque se ha hecho muy poca investigación acerca de los salarios en la época del Porfiriato, datos comparativos de la industria algodonera indican que en promedio los trabajadores de textiles mexicanos ganaban la mitad de lo que ganaban los trabajadores británicos y menos de un tercio de lo que ganaban los trabajadores de Nueva Inglaterra. Sin embargo, claramente no es el caso de que los bajos salarios se daban por la baja productividad laboral o por más altos costos de capital o de operación. Por ejemplo, en la industria textil algodonera, los productos extranjeros aún podían vender sus productos en el mercado a un costo estimado conservadoramente de entre el 10 y el 19 por ciento menos que los productores mexicanos.²¹ En industrias menos intensivas en capital, como cervecera, de vidrio, acero y químicos los ahorros por más bajos salarios podrían ser aún más pequeños de lo que fueron en la industria textil. Adicionalmente, puede bien no haber sido el caso de que los salarios en estas industrias fuesen más bajos que en las economías industrialmente avanzadas a causa de la falta de personal capacitado para manejar la maquinaria. El hecho de que la mayoría de los trabajadores especializados en estas industrias eran contratados del extranjero, nos indica que los salarios competían con aquéllos obtenidos en Europa y Estados Unidos.

Además de estos problemas en los costos de producción, un gran número de restricciones existían en cuanto a la distribución y el mercadeo. Para empezar, México no tenía una marina mercante por lo cual no podía transportar sus bienes a mercados extranjeros sin tener que usar compañías extranjeras de transporte, que tenían muy poco interés en el proyecto. Debido a que la mayoría de la población mexicana ha vivido históricamente en el centro del país, en la planicie que se encuentra entre la Sierra Madre Oriental y la Sierra Madre Occidental, la comunicación a las costas y la transportación por ríos nunca fue importante. Como resultado, México no tenía tradición en construcción de barcos o aventuras en el mar. Los problemas que el grupo comercial encontró en transportarse de México a América del Sur nos ilustra la seriedad del impedimento. Ya que ellos no podían reservar pasajes directamente de México a cualquier puerto importante en América del Sur, tenían que viajar primero a los Estados Unidos, luego a Inglaterra y de ahí abordar un vapor hacia Brasil. Así, una de las primeras cosas que el grupo industrial mexicano

¹⁹El Economista Mexicano, 21 de marzo de 1903. p. 504.

²⁰El Economista Mexicano. 18 enero 1908. p. 397: Isidro Vizcaya Canales, Los orígenes de la industrialización en Monterrey, 1867-1920 (Monterrey, 1971), pp. 76-79.

²¹Clark. pp. 146, 150.

trató de hacer fue interesar a las compañías marítimas europeas de establecer rutas regulares de carga entre México y América del Sur. Aun cuando se les prometió subsidio del gobierno mexicano, los embarcadores europeos no se interesaron ya que el grupo mexicano no pudo estimarles qué tan seguido los barcos iban a necesitarse o cuánta carga traerían.²² En segundo lugar, aun cuando México hubiera podido embarcar sus bienes a mercados extranjeros, sus costos internos de transporte seguían siendo demasiado altos a pesar de haber caído dramáticamente desde la llegada del ferrocarril. Mientras que su industria se había desarrollado cerca de los centros de población más importantes del interior de la República. Como había dicho el Consejero Comercial de la Habana en 1901: “Las tarifas de los ferrocarriles de carga mexicanos son altas, entonces, ¿Cómo puede la mercancía ser transportada hacia la costa a un precio razonable? ¿Cómo pueden ellos (manufactureros mexicanos) competir en los mercados extranjeros con productos semejantes a los de otros países si en sus mismas fronteras tienen unas tarifas de transportes de carga increíblemente altas”?²³

Por esta razón, en las áreas costeras mexicanas, los productos extranjeros generalmente tenían ventaja sobre los bienes producidos en México, especialmente si esos bienes tenían una alta relación volumen-precio, como era el caso, por ejemplo, de la industria del cemento. En el importante puerto de Tampico, en donde se utilizaba mucho el cemento, era más barato comprar cemento manufacturado en Inglaterra y transportado por el océano desde Liverpool que comprarlo de algún productor mexicano que transportaba por tren. De hecho, las tarifas de carga de los ferrocarriles eran tan altas que se volvió muy cara la utilización de cemento más allá de una distancia de 250 km., de su punto de producción. Así, aun cuando la industria de cemento en México tenía la capacidad productiva para abastecer la demanda nacional de cemento, sólo abarcó a un 47 por ciento del mercado durante el Porfiriato.²⁴

En tercer lugar, la competencia en el mercado internacional durante este periodo era bastante fuerte, los productores en Estados Unidos y Europa estuvieron defendiendo tenazmente sus dominios en el mercado mundial mediante una política de descuentos y bajos precios. En el caso del acero, por ejemplo, la United States Steel Corporation trató de suprimir nuevos competidores vendiendo sus productos por abajo de su costo. Además trató de forzar a la nueva compañía de acero mexicana Fundidora Monterrey a la bancarrota. Un análisis financiero de prensa de la política de precio del acero norteamericano en México en 1904 reveló que la compañía americana estaba vendiendo a menos del 50 por ciento de su costo de producción, transporte y

²² El Economista Mexicano, 7 mayo 1904, pp. 113-116.

²³ Citado en El Economista Mexicano, 29 junio 1901-1910, pp. 256-257.

²⁴ Calculado a partir: The Mexican Yearbook, 1909-1910, p. 412; The Mexican Yearbook, 1913, p. 87; datos no publicados de la Cámara Nacional de Cemento.

mercadeo, el análisis fue utilizado más tarde por la Fundidora Monterrey para obtener un incremento en la tarifa de protección.²⁵

En cuarto lugar, los exportadores en Europa y los Estados Unidos tuvieron acceso a un gran y bien integrado sistema bancario que les permitió proveer de crédito a largo plazo a sus clientes sudamericanos en términos muy favorables. De hecho, frecuentemente aceptaron materia prima en lugar de efectivo como pago de los intereses y capital que les debían por los bienes que habían embarcado. El subdesarrollado estado de las instituciones financieras y bancarias mexicanas puso a los exportadores mexicanos en una gran desventaja ya que las tasas de interés eran generalmente más elevadas en México que en los Estados Unidos o en Europa.²⁶ De hecho, al inicio del siglo, México tuvo no más de siete bancos funcionando. Aún con la expansión del sector bancario durante la primera década del siglo veinte, el resultado de la legislación federal diseñada para aumentar el desarrollo de las instituciones financieras, el sistema completo bancario todavía fue numerado en menos de veinte empresas en 1910 la mayoría de estas pequeñas compañías con capitalizaciones en el área de sólo 500 mil pesos (\$ 250 000).²⁷ Aún si el crédito hubiera podido ser arreglado, los comerciantes mexicanos como ellos mismos señalaron no podían aceptar materia prima a cambio de pago en efectivo, ya que las materias primas que estaban siendo exportadas de Sudamérica eran exactamente los mismos productos que México estaba exportando a los Estados Unidos y Europa, por lo cual México no los necesitaba.

En quinto lugar los manufactureros mexicanos habían tenido dificultad para entrar en el mercado de exportación, ya que ellos tenían muy poco qué ofrecer a los países Latinoamericanos, diferente de lo que estos países ya tenían. La tecnología que México había comprado a los Estados Unidos y Europa también había sido adquirida por las otras naciones Latinoamericanas. Cuando el grupo mexicano llegó a Brasil, creyendo que este país sería un buen mercado para los textiles mexicanos ellos se quedaron atónitos al ver que Brasil tenía una industria textil propia y no necesitaba importar productos mexicanos. Una cosa similar sucedió en Cuba, donde los manufactureros mexicanos esperaban vender cerveza, no sólo encontraron que los productores norteamericanos ya estaban por toda la isla ofreciendo sus productos, sino que también vieron que Cuba tenía una industria de cerveza nacional propia.²⁸

Finalmente, el grupo de investigación de mercados encontró que, así como

²⁵ El Economista Mexicano, 24 septiembre 1904, p. 563.

²⁶ El Economista Mexicano, 7 mayo 1904, p. 114.

²⁷ Para discusiones detalladas sobre el sistema bancario durante el Porfiriato ver José Antonio Batiz y Enrique Canudas Sandoval "Aspectos Financieros y Monetarios" (1880-1910), ed. Ciro Cardoso; México en el Siglo XIX: Historia Económica y de la estructura Social (ciudad de México, 1980), pp. 405-436; Hilda Sánchez Martínez, "El Sistema Monetario y Financiero Mexicano bajo una Perspectiva Histórica: El Porfiriato." En la Banca: Pasado y Presente (CIDE, 1983), pp. 15-94.)

²⁸ El Economista Mexicano, 7 mayo 1904, pp. 113-116; El Economista Mexicano, 21 febrero 1903. pp. 442-443.

los productores mexicanos, los industriales de Sudamérica habían asegurado tarifas proteccionistas para sus empresas con el objeto de excluir a los competidores extranjeros. Así como los manufactureros mexicanos habrían protegido sus industrias de productos extranjeros menos claros, los industriales de Sudamérica, especialmente los brasileños, habían presionado al gobierno a poner altas tarifas sobre productos manufacturados.²⁹ Esto puso a los productos mexicanos en una enorme desventaja en estos mercados.

Confrontado con estos productos y limitaciones, el contingente mexicano regreso a México derrotado, sin ni siquiera preocuparse por parar en América Central como había sido planeado originalmente. Escribiendo en el financiero semanal *El Economista Mexicano*, León Signoret, uno de los comerciantes e industriales mexicanos más importantes y organizador de la misión de comercio, sumo todas las posibilidades de México en exportar manufacturas: "Dadas las circunstancias prevalecientes, México debería renunciar a la idea de exportar a Sudamérica como un camino de beneficiar a su industria."³⁰

El resultado fue el de diferir la idea de exportación industrial y no fue otra vez considerada seriamente hasta la presente crisis. Lo que esto significó para la economía de México durante el Porfiriato fue una seria contracción en la capacidad de crecimiento: México se tenía que apoyar en exportaciones no industriales para los cuales los términos de comercio se estaban deteriorando y tenía que fomentar la industrialización nacional mediante el costoso e ineficiente conjunto de instituciones y acuerdos, incluyendo monopolios oficiales, subsidios gubernamentales, y barreras muy altas en tarifas.

En el mediano plazo, el resultado de esta estrategia fue desastroso: estancamiento industrial, las ganancias extranjeras cayeron y los salarios y utilidades eran muy bajos e inciertos. La respuesta política fue la derrota del Estado Porfiriano en la Revolución de 1910.

¿LECCIONES PARA LOS AÑOS 80?

Así, ¿De qué forma la experiencia pasada de México es relevante para el actual intento de conseguir ser competitivos internacionalmente en productos manufacturados? Varios aspectos parecen sobresalir y mi propósito aquí no es el de presentar un análisis detallado de lo concerniente a la presente época, sino simplemente presentarlos para discusión.

Tal vez el más obvio de ellos es que, muy parecida a la experiencia de 1902, México está tratando de implementar una estrategia de crecimiento

²⁹ *El Economista Mexicano*, 7 mayo. p. 114.

³⁰ *El Economista Mexicano*. 7 mayo 1904. p. 116.

en exportaciones durante un periodo de alto proteccionismo. En 1902, los manufactureros mexicanos trataron de exportar a los países de Sudamérica, los cuales tenían las más altas tarifas del mundo. Actualmente, se trata de exportar manufactura a un Estados Unidos cada vez más proteccionista.

Adicionalmente, México busca implementar una estrategia de crecimiento en las exportaciones durante un periodo de intensa competencia internacional. Como fue el caso de 1902, los industriales mexicanos enfrentaban un mercado altamente competitivo en donde sus competidores establecen bajos precios, descuentos y otras estrategias a largo plazo diseñadas para desalentar a los que intentan entrar al mercado. Actualmente, las mismas empresas estadounidenses que a principios de siglo utilizaron estas tácticas anti-competitivas acusan su uso por la industria de Asia del Este (podemos señalar como ejemplo el caso de United States Steel).

De esta forma, existen todas las preguntas logísticas que tienen que ser resueltas, como son, las tasas internas de transporte, la localización geográfica de la industria y la necesidad de proveer financiamiento para las exportaciones. De hecho, durante la experiencia temprana de México de exportación industrial estos obstáculos se proyectaron tan ampliamente como aquellos asociados con la competencia internacional.

Finalmente, se encuentran los aspectos de costos iniciales más altos y una productividad laboral más baja. ¿Será suficiente que con tan sólo los bajos salarios se pueda hacer a la manufactura mexicana competitiva con las de Japón, Corea y el Oeste de Europa? Si es así, ¿Qué tipo de distribución del ingreso y nivel de bienestar esa estrategia implica? Como corolario a esto, si México no puede mantenerse en la carrera de productividad contra sus competidores, entonces, tendrá que continuamente devaluar el peso, dando como consecuencia un más bajo nivel de vida para la población y una mayor inflación. La consecuencia política de tal estrategia, como sucedió con Don Porfirio, puede ser desastrosa.

Dos caminos de expansión industrial: Incremento de la productividad manufacturerera en México y Corea del Sur, 1960-1980

*David Dollar**
*Keneth L. Sokoloff**

INTRODUCCION

Desde la Segunda Guerra Mundial, la industrialización se ha expandido mas allá del núcleo de las naciones de occidente y Japón, y echado raíces en otros muchos países. El progreso ha sido mucho más marcado en el este de Asia, donde pequeños grupos de sociedades, tal vez las más sobresalientes de ellas son la República de Corea y Taiwán, que han impresionado a los observadores por sus extraordinarias altas tasas de sostenido crecimiento. Sin embargo, estos no son los únicos países que han realizado un crecimiento económico sustancial en los últimos cuarenta años. Un gran número de naciones Latinoamericanas, como el caso de México y Brasil, también crecieron rápidamente hasta que llegaron a la crisis del pago de la deuda a principios de los años 80. De hecho, algunos observadores han sugerido que si los problemas relacionados con la enorme deuda fueran resueltos, estos países podrían volver a obtener, o llegar a sobrepasar, el fuerte récord de los años 1940 a 1980, y ser un rival en el desempeño de las economías del este de Asia.

La noción de que las economías líderes de Latinoamérica estaban, hasta la crisis de la deuda, envueltas en un despegue con características similares a aquellas actualmente presentes en Corea del Sur, Taiwán, o Singapur rara vez ha sido sujeto de una sistemática examinación. Este trabajo hace una modesta contribución hacia ese objetivo utilizando un enfoque convencional de crecimiento contable para comparar los patrones de cambio de productividad en los sectores manufactureros de Corea del Sur y México dentro de sus periodos de expansión industrial antes de la crisis de la deuda. Debido a la limitada

* Universidad de California en los Angeles.

disponibilidad de datos, este estudio se restringe a utilizar información de niveles industriales de diferentes años. Nuestros datos de Corea del Sur abarcan los años de 1963 a 1979, mientras que los de México pertenecen de 1970 hasta 1980. Aun cuando hubiéramos preferido analizar la experiencia sobre intervalos más largos, parece ser improbable que los resultados cualitativos básicos sean atribuidos a los años particularmente abarcados.

Existen varias características de las economías de Corea del Sur y de México que podrían sugerir que la comparación de ambas puede ser apropiada, si no apta. Primeramente, los niveles de ingreso per cápita en los dos países fueron alrededor de 10% en 1983, con México un poco más arriba. Más aún, las distribuciones de su fuerza de trabajo entre los sectores eran similares, en 1981 el 29 por ciento de los trabajadores de Corea de Sur eran empleados en la industria, comparado con el 26 por ciento en México. La economía coreana, de algún modo, se ha expandido más rápidamente dentro de las décadas anteriores, con un incremento en su PIB del 10% anual durante 1965-1973, y del 7.3 por ciento durante 1973-1983, comparado con los avances del PIB de México del 7.9 y 5.6% durante los periodos respectivos.¹ Pero, tomando en consideración ambos conjuntos de tasas superan grandemente los récords de los primeros países industrializados durante sus etapas análogas de desarrollo, esta diferencia ya no parece tan grande. Finalmente, ni el gobierno mexicano ni el de Corea del Sur habían sido pasivos en el proceso de crecimiento económico. Ambos países habían estado llevando a cabo políticas industriales activas durante los años estudiados, favoreciendo la inversión en determinadas industrias con la específica esperanza de que esas acciones acelerarían el progreso de la economía como un todo.

Nuestro análisis nos lleva a varios resultados sorprendentes acerca de los patrones del crecimiento de la productividad manufacturera en los dos países. Tal vez, de mayor interés las tasas de crecimiento en productividad obtenidas por las industrias manufactureras mexicanas no eran del todo comparables a aquellas registradas por las industrias de Corea del Sur, y aún débiles si se comparaban con los niveles de progreso establecidos por Estados Unidos, Gran Bretaña, y otras sociedades occidentales en su etapa inicial de desarrollo. El crecimiento en la productividad factorial total en el sector manufacturero como un todo entre 1963 y 1979 fue más de un 600 por ciento más alto en Corea del Sur (6.1 por ciento por año) que en México (0.8 por ciento anual) entre 1970 y 1980. Estos datos nos sugieren que el impresionante avance económico de México durante los años 70, si no es que antes, estuvo primero en el episodio de crecimiento extensivo, i.e., incremento en la cantidad de recursos empleados o la reasignación de recursos de bajas a altas actividades productivas, más bien que a través de aumentar la productividad dentro de las empresas. Argumentos que afirman que el patrón de crecimiento económico en México antes de 1982 tuvo

¹Banco Mundial. *World Development Report, 1985* (Washington, D.C., 1985).

características similares a aquellas observadas actualmente en las economías de Asia del Este como Corea del Sur, o que la economía volvería otra vez a un crecimiento rápido si se le aliviara de su extraordinaria carga de la deuda, no parecen consistentes con la evidencia.

A pesar de esta laguna tan grande en su actuación, existen, sin embargo algunos paralelos entre estos dos récords. Tanto en Corea del Sur como en México, la mayor intensidad del capital parece ser el factor dominante atrás de las ganancias en la productividad laboral en las industrias altamente intensivas en capital o "pesadas", mientras que el crecimiento en la productividad factorial total fue el principal contribuyente en el resto de la manufactura. Este contraste resulta, en un sentido contable, de las industrias "pesadas" ya sea acumulando capital por trabajador a un paso más rápido y llevando a cabo su crecimiento en la productividad factorial total a una tasa de crecimiento más lenta, con respecto a las industrias menos intensivas en capital. Este patrón, que es especialmente pronunciado en México, puede estar relacionado con los grandes subsidios de capital otorgados a las industrias mencionadas, en ambos países, como parte de los programas de política industrial seguidos durante estos años.

MARCO DE CRECIMIENTO CONTABLE

Para llevar a cabo nuestro estudio, hemos utilizado trabajos de crecimiento contable introducidos por Solow y después elaborados por Denison y otros estudiosos.² En su forma más sencilla, este trabajo de investigación descompone la tasa de crecimiento del producto en las contribuciones por el aumento en los insumos trabajo y capital, más un residual, comúnmente referido como la tasa de crecimiento de la productividad factorial total (PFT). Así el crecimiento de PFT puede definirse como:

$$\widehat{PFT} = Y - aK - (1 - a)L \quad (1)$$

donde Y es la producción total, L es el insumo de trabajo, y a es una constante que va desde 0 hasta 1, y $\widehat{}$ significa un cambio relativo en la tasa.

Este trabajo deriva de una función de producción con rendimientos constantes a escala, con un progreso técnico neutral que se da a una tasa constante en el tiempo. El parámetro a es la elasticidad del producto con respecto al capital. Si los factores son pagados de acuerdo a sus productos marginales, entonces, esta elasticidad será igual a su peso distribucional del capital, en estudios empíricos sobre el crecimiento, la parte proporcional de

²Ver, por ejemplo, Robert M. Solow, "Technical Progress, Capital Formation and Economic Growth," *American Economic Review*, 1962, 52:76-86; y Eduard Denison, *Why Growth Rates Differ?* (Washington, D.C., 1967).

distribución del capital es generalmente utilizado como un estimador de a . Sin embargo, nosotros preferimos estimar la elasticidad producto directamente de los datos, como se ha discutido en la siguiente sección.³

Para nuestros propósitos es útil reescribir la ecuación (1) de la siguiente forma:

$$(\widehat{Y/L}) = a(\widehat{K/L}) + \widehat{PFT} \quad (2)$$

La ecuación (2) es una descomposición del crecimiento de la productividad del trabajo en la contribución de la intensidad de capital más un residual. El primer término en el lado derecho de la ecuación (2) es la tasa de crecimiento de la productividad laboral atribuible al incremento en el capital utilizado por unidades de trabajo. El residual, es la diferencia entre el crecimiento actual en la productividad laboral y el grado de avance que puede ser obtenido por la intensidad del capital.

En las secciones 3 y 4 nosotros utilizamos este trabajo para investigar las evoluciones individuales en Corea del Sur y México. Comparamos los patrones estimados para los dos países y en la sección 5, discutimos qué fue lo que pudo haber contribuido a ellos.

CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD EN LAS INDUSTRIAS MANUFACTURERAS DE COREA DEL SUR

Nuestro estudio acerca del crecimiento de la productividad de Corea del Sur utiliza datos a nivel industrial pertenecientes a la actuación de 25 industrias manufactureras incluidas en el Cuadro 1 dentro del periodo de 1963 a 1979. Este cuerpo de evidencia fue construido de varias fuentes y contiene información sobre producto medido en términos de valor agregado, el número total de empleados y el acervo neto de capital.⁴ Los índices de precios de producto industrial fueron obtenidos con el objeto de deflactar los datos de valor agregado. Las estimaciones de los datos sobre el acervo neto de capital fueron preparados y proporcionados por el Economic Planning Board y estaban ya expresados en precios constantes.

Algunas de las estadísticas descriptivas básicas sobre industrias manufactureras son presentadas en el Cuadro 1. Adicionalmente, promedios comprendidos son reportados para todas las manufactureras y para cada uno de los cuatro

³La lógica del enfoque de crecimiento contable es presentada para el caso en que la producción total es medida en términos de valor agregado. El caso en que la producción total es medida por el producto bruto, y la materia prima es incluida como un insumo adicional en la función producción, es derivada fácilmente.

⁴Los datos sobre valor agregado, empleo y salarios fueron obtenidos por las Naciones Unidas, *Yearbook of Industrial Statistics*, Los datos acerca del acervo de capital fueron proporcionados por el Consejo de Planeación Económica de la República de Corea.

sub-sectores identificados. Después de haber separado las industrias basadas en recursos naturales, cuyos datos manifiestan algunas anomalías, probablemente debido a la existencia de monopolios dirigidos por el gobierno dentro de este sector, la composición de las tres categorías restantes fue determinada en base a la razón trabajo-capital en 1979. La división particular de industrias individuales entre las categorías de “pesadas”, “medianas” y “ligeras” es ciertamente algo arbitraria, pero el uso de esa clasificación al examinar los patrones de los datos facilita tanto el análisis como la exposición. Más aún, los resultados cualitativos obtenidos parecen robustecer a cambios razonables en las líneas que delimitan los grupos.

Tomando en cuenta el índice de intensidad del capital, se hace inmediatamente obvio que existe una enorme variación dentro de las industrias manufactureras en esta variable, medida mediante el valor neto del acervo de capital por trabajador. Hierro y acero, por ejemplo, son casi seis veces tan capital intensivo como el promedio del sector manufacturero y casi treinta y tres veces tanto como calzado y ropa. Las categorías de las industrias, que fueron definidas como intensivas en capital, muestran también una variación considerable, con las industrias “pesadas” sobrepasando la intensidad del capital del promedio manufacturero por 250 por ciento y las “ligeras” cayendo en un 40 por ciento. No es nada sorprendente que la productividad laboral, medida mediante el valor agregado por trabajador, está positivamente correlacionada con la intensidad del capital y varía menos entre las industrias que la última razón. Sin embargo, es interesante notar que la intensidad del capital de las industrias “pesadas” relativas a la productividad laboral es mucho más alta que las correspondientes cifras de los otros sub-grupos.

El índice de intensidad del capital dividido por el índice de productividad laboral nos da un índice de la razón capital-producto, que también es reportada en el Cuadro 1. La teoría de producción implica que la razón capital-producto se incrementará con la intensidad de capital de una industria, pero la dispersión en Corea es inusualmente muy grande. Cuando las razones capital-producto son combinadas con cualquier posible estimación de las elasticidades producto con respecto al capital en industrias individuales, éstas nos sugieren que el producto ingreso marginal del capital es mucho más bajo en las industrias “pesadas”, especialmente hierro y acero, que en las industrias “medianas” y “pequeñas”. Esto sigue de la observación que el producto marginal del capital es igual a la elasticidad producto del capital dividido por la razón capital-producto. Una segunda implicación es que en 1979 el nivel de productividad factorial total era significativamente más bajo entre las industrias clasificadas como “pesadas” que en la manufactura coreana considerada como un todo.

Participación de la industria en el valor agregado total y el empleo en la manufactura son reportados en el Cuadro 2. Ellos nos muestran que por lo menos en términos cuantitativos, las industrias “medianas” y “ligeras” dominaron al sector manufacturero en la República de Corea durante este

CUADRO 1

**CARACTERISTICAS DE LAS INDUSTRIAS
MANUFACTURERAS DE COREA DEL SUR**

	<i>Indice de Intensidad del Capital, 1979 (manufac. = 100)</i>	<i>Indice de Valor Agregado por trabajador, 1979 (manufac. = 100)</i>	<i>Indice de Acervo de Capital por Won de Valor Agregado, 1979 (manufac. = 100)</i>
<i>Industrias Pesadas*</i>	342	185	182
Hierro y Acero	590	198	298
Químicos Industriales	245	219	112
Metales No-ferrosos	210	129	163
Productos No-metálicos	169	140	121
<i>Industrias Medianas*</i>	106	122	97
Equipo de Transporte	139	105	132
Maquinaria	127	97	131
Productos de Vidrio	107	109	98
Productos de Papel	96	94	102
Otros Químicos	88	203	43
Productos Metálicos	79	81	98
Impresos	78	106	74
<i>Industrias Ligeras*</i>	57	69	81
Textiles	76	72	106
Productos de Madera	69	65	106
Productos Eléctricos	53	75	71
Productos de Hule	51	72	71
Productos de Piel	50	73	68
Productos de Plástico	48	91	53
Alfarería	43	60	72
Muebles	40	72	56
Manufacturas	33	58	57
Vestido y Calzado	18	50	36
<i>Industrias de Recursos Naturales</i>	197	419	68
Productos de Petróleo y de carbón	324	361	90
Productos de Tabaco	204	991	21
Bebidas	200	247	81
Productos Alimenticios	88	106	83
<i>Total de Manufactura</i>	100	100	100

Fuente: La información de valor agregado, productividad bruta, salarios y empleo fueron esquematizados de los años relevantes del United Nations Yearbook of Industrial Statics. Las estimaciones del valor neto del acervo de capital fueron preparados por el Economic Planning Board, y aparecieron en Preliminary Data on Korean Capital Stock By Industry, 1960. Seul: KDI, 1987.

*Promedio ponderado, usando porciones de valor agregado del Cuadro 2, columna 2 .

periodo. Estas dos clases de industrias sobrepasaron a la categoría de “pesadas” en participación en valor agregado y empleo. Juntas, fueron responsables por casi el 60 por ciento del valor agregado manufacturero entre los años de 1963 y 1979 y cerca del 75 por ciento del empleo; por lo contrario, las industrias de capital intensivas obtuvieron una participación de sólo 15.2 y 9.2 respectivamente. Aún a nivel de industria individual, muchas de ellas clasificadas como “ligeras” o “medianas”, como las textiles, vestido y calzado, bienes eléctricos y equipo de transporte, sobrepasan a la más grande de las industrias “pesadas”, i. e. hierro y acero. Aun cuando su participación en el valor agregado puede estar inflada por no muy fidedignos datos para productos de tabaco, los datos indican que sólo un poco más de un cuarto del valor agregado manufacturero fue originado por industrias de recursos naturales.

Las participaciones específicas a la industria del producto bruto exportado son también mostradas en el Cuadro 2 sobre el periodo como un todo. Estos datos demuestran que las industrias “ligeras” no sólo registraron las participaciones más grandes de valor agregado y empleo, sino que también eran más desproporcionadamente representadas entre exportaciones de manufacturas. Mientras que el promedio manufacturero mando el 22.5 por ciento de su producción al extranjero, con los subsectores “mediano” y “pesado” teniendo participaciones de 16.9 y 14.4, respectivamente, las industrias “ligeras” exportaron un 43.5 de su producción total. Este subsector “ligero” por si solo contó para casi tres cuartas partes de las exportaciones totales manufactureras coreanas. Aun cuando los textiles fueron los más responsables de la predominación de los bienes “ligeros” en las exportaciones manufactureras, otras industrias de esta clase, como los bienes eléctricos, el calzado y el vestido, también sobrepasaron hierro y acero y el equipo de transporte, que eran los que iban a la cabeza de las categorías “pesada” y “mediana” en la participación de producción exportada. El sub-sector de recursos naturales no estaba del todo orientado hacia los mercados internacionales, ya que ninguna de estas industrias exportó más del 3 por ciento de su producción.

La tasa de crecimiento del valor agregado real para cada industria se reporta en el Cuadro 3. Es claro que esta primera fase de crecimiento económico de 1963 a 1979 fue marcada por una expansión de producción manufacturera extremadamente rápida, con una producción total real para el sector, como un todo, aumentando a un paso extraordinario, de aproximadamente 22 por ciento por año. Más aún, el avance fue balanceado a través de las cuatro clases de industrias identificadas, aun cuando el sub-sector de recursos naturales se rezagó un poco de los otros. Una concepción tradicional de las primeras etapas de desarrollo de la industria puede llevarnos a esperar que la participación de las industrias “pesadas” aumente. Pero, por el contrario, la tendencia opuesta es evidente, con la tasa de crecimiento de las industrias “ligeras” excediendo a las “medianas” y “pesadas” con un 24.2 por ciento anual contra el 21.8 y 21.9%

CUADRO 2
CARACTERISTICAS DE LAS INDUSTRIAS MANUFACTURERAS
DE COREA DEL SUR

	<i>Exportaciones como Parte del Producto Bruto 1963-1979 (porcentaje)</i>	<i>Porción del Valor Agregado 1963-1979 (porcentaje)</i>	<i>Porción de Empleo 1963-1979 (porcentaje)</i>
<i>Industrias Pesadas</i>	14.4 ¹	15.2	9.2
Hierro y Acero	23.1	5.3	2.9
Químicos Industriales ²	7.1	4.9	2.4
Metales No-ferrosos	8.6	0.8	.7
Productos No-metalicos ³	13.1	4.2	3.2
<i>Industrias Medianas</i>	16.9 ²	21.7	20.9
Equipo de Transporte	23.2	5.7	4.6
Maquinaria	18.2	3.0	3.5
Productos de Vidrio	13.1	0.9	.9
Productos de Papel ⁴	6.2	2.3	2.2
Otros Químicos ⁵	7.1	4.8	2.8
Productos Metálicos	36.1	2.8	4.1
Imprentas	7.2	2.2	2.7
<i>Industrias Ligeras</i>	43.5	37.4	57.9
Textiles ⁵	53.8	14.8	22.5
Productos de Madera	44.4	2.6	3.2
Productos Eléctricos	36.7	7.4	8.4
Productos de Hule	16.0	2.6	4.4
Productos de Piel	6.5	0.7	1.0
Productos de Plástico	7.1	1.3	1.5
Alfarería	13.1	0.3	.7
Muebles	22.3	0.4	.8
Manufacturas	47.7	2.7	5.5
Vestido y Calzado	53.8	4.6	9.7
<i>Industrias de Recursos Naturales</i>	1.4 ¹	25.4	12.1
Productos de Petróleo y de carbón	2.7	5.8	1.3
Productos de Tabaco	0.0	6.4	1.1
Bebidas	0.5	5.8	2.1
Productos Alimenticios	2.4	7.4	7.5
<i>Total de Manufactura</i>	2.5	100.0	100.0

Fuentes: Ver la nota al Cuadro 1. Los índices de precios por sector y las estimaciones de exportaciones fueron obtenidos del Bank of Korea, Monthly Economic Statistics and Bank of Korea, Economic Statics Yearbook respectivamente.

1 Promedio ponderado, utilizando porciones de valor agregado de la Columna 2.

2 En las estadísticas de intercambio. Otros Químicos y Productos de Plástico están agregados conjuntamente.

3 En las estadísticas de intercambio, Productos No-Metálicos, Productos de Vidrio y Alfarería están agregados conjuntamente.

4 En las estadísticas de intercambio, Productos de Papel e Imprentas están agregados conjuntamente.

5 En las estadísticas. Textiles, Vestido y Calzado están agregados conjuntamente.

respectivamente. A través del periodo, por lo tanto, la mayor parte del valor agregado manufacturero fue originado por las industrias intensivas de capital, aquí clasificadas como “ligeras” o “medianas”, como son textiles, calzado, vestido, bienes eléctricos y equipo de transporte. Las industrias “pesadas” altamente de capital intensivo, como la del hierro y el acero e industrias químicas, ciertamente crecieron sustancialmente en un sentido absoluto, pero se mantuvieron pequeñas con relación al sector manufacturero total.

Estimaciones de la tasa anual de crecimiento de la productividad laboral e intensidad del capital están representadas por industrias individuales y subsectores en el Cuadro 3. Como se puede observar, la productividad laboral aumentó rápidamente en cada una de las industrias manufactureras en Corea entre los años de 1963 y 1979, abarcando desde un bajo 6.6 por ciento anual en productos de madera hasta un alto 22.0 por ciento en productos petroleros y carboníferos. Más de tres cuartas partes de las industrias obtuvieron tasas de avance de dos dígitos y un promedio compensado para manufactura, construido mediante la agregación de todos los valores deflactados de las industrias, nos lleva a un 11.0 por ciento anual, aproximadamente la mitad de la tasa del incremento en el valor agregado manufacturero total para el periodo. El paso de avance para el sector manufacturero completo se queda un poco corto a aquél de los sub-sectores, este es el resultado de las industrias manufactureras con una baja productividad laboral, muchas de las cuales fueron clasificadas como “ligeras”, expandiéndose relativamente a aquéllas con productividad laboral mayor. Es curioso que el crecimiento en la productividad laboral parece haber sido virtualmente el mismo, dentro de un rango de 11.7-12.4 por ciento anual, en todas las clases de las industria. Uno no habría esperado este patrón, ya que, prácticamente las industrias “pesadas” experimentaron una mayor intensidad del capital mucho más sustancial a través del periodo, con un aumento del 11.7 por ciento anual en capital por trabajador que era casi lo doble de las tasa de las categorías “medianas”, “ligeras y “recursos naturales”.

Como fue indicado en el enfoque de crecimiento contable presentado anteriormente, el incremento en la productividad laboral puede ser descompuesto en el componente que puede ser atribuible a la mayor intensidad del capital y el restante que es atribuido a avances en la productividad factorial total. La división precisa depende de la estimación de la elasticidad producto de capital, a que se emplea. Conclusiones cualitativas pueden a veces ser sensibles a la elección de este parámetro, pero es claro, viendo los datos reportados en el Cuadro 3 que por lo menos un resultado básico sobre la fuente del crecimiento en la productividad laboral en la manufactura coreana es robusta. En particular, dado el patrón de tasas significativamente más bajas de intensidad del capital que de crecimiento de la productividad laboral en las industrias “ligeras”, “medianas” y “de recursos naturales”, ninguna elasticidad de productos razonable para el capital podría revertir la conclusión de que la mayoría de los avances en la productividad laboral en esos sub-sectores debería provenir de la productividad factorial total.

CUADRO 3

**TASAS DE CRECIMIENTO DE PRODUCTIVIDAD LABORAL
INTENSIDAD DE CAPITAL Y VALOR AGREGADO REAL EN
25 INDUSTRIAS MANUFACTURERAS DE COREA DEL SUR,
1963-1979**

Tasas Anuales de Crecimiento. 1963-1979

	<u>Valor Agregado por Trabajador</u>	<u>Capital Neto por Trabajador</u>	<u>Valor Agregado Real</u>
<i>Industrias Pesadas</i>	12.0	11.7	21.9
Hierro y Acero	14.1	15.4	25.7
Químicos Industriales	12.1	14.7	23.4
Metales No-Ferrosos	14.9	9.3	25.6
Productos No-Metálicos, n.e.c.	10.0	13.4	17.7
<i>Industrias Medianas</i>	12.0	6.5	21.8
Equipo de Transporte	14.5	7.9	25.6
Maquinaria	13.6	10.2	25.3
Productos de Vidrio	8.7	17.8	19.4
Productos de Papel	7.5	9.2	16.9
Otros Químicos	12.6	0	20.2
Productos Metálicos, n.e.c.	15.3	6.9	26.4
Imprentad	9.6	5.0	15.6
<i>Industrias Ligeras</i>	11.7	6.1	24.2
Textiles	10.4	8.3	19.2
Productos de Madera	6.6	5.1	15.9
Bienes Eléctricos	14.7	6.1	36.1
Productos de Hule	11.2	4.2	23.7
Productos de Piel	12.6	-0.1	34.6
Productos de Plástico	9.4	-1.1	31.6
Alfarería	14.5	15.8	19.4
Muebles	10.4	1.7	15.9
Manufacturas, n.e.c.	13.9	8.6	27.6
Vestido y Calzado	9.9	.9	26.9
<i>Industrias de Recursos Naturales</i>	12.4	6.6	18.8
Petróleo y Productos de carbón	22.0	14.9	23.2
Productos de Tabaco	14.2	8.5	18.9
Bibidas	12.7	8.6	15.2
Productos Alimenticios	10.1	4.1	19.0
<i>Total Manufactura</i>	11.0	6.8	21.9

Fuentes: Ver las notas a los cuadros 1 y 2.

CUADRO 4
FUENTES DEL CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD
LABORAL EN 25 INDUSTRIAS MANUFACTURERAS DE
COREA DEL SUR, 1963-1979.

	<i>Contribución de Intensidad del Capital</i>	<i>Tasa de Crecimiento de la PFT (residual)</i>	<i>Elasticidad Producto del Capital</i>
	(porcentaje anual)		
<i>Industrias Pesadas</i>	8.7	3.3	.74
Hierro y Acero	11.6	2.5	.76
Químicos Industriales	10.9	1.2	.74
Metales No-Ferros	6.8	8.1	.74
Productos No-Metálicos, n.e.c.	9.9	0.1	.74
<i>Industrias Medianas</i>	4.7	7.3	.72
Equipo de Transporte	5.8	8.7	.73
Maquinaria	7.4	6.2	.72
Productos de Vidrio	12.8	-4.1	.72
Productos de papel	6.6	0.9	.72
Otros Químicos	0	12.6	.72
Productos Metálicos, n.e.c.	4.9	10.4	.71
Impresiones	3.6	6.0	.71
<i>Industrias Ligeras</i>	4.3	7.4	.70
Textiles	5.9	4.5	.71
Productos de Madera	3.6	3.0	.71
Productos Eléctricos	4.3	10.4	.70
Productos de Hule	2.9	8.3	.70
Productos de Piel	-0.1	12.7	.72
Productos de Plástico	-0.8	10.2	.71
Alafarería	10.9	3.6	.69
Muebles	1.2	9.2	.69
Manufactura, n.e.c.	5.9	8.0	.68
Vestido y Calzado	.6	9.3	.68
<i>Industrias de Recursos Naturales</i>	4.8	7.6	.72
Productos de carbón y petróleo	11.2	10.8	.75
Productos de tabaco	6.2	8.0	.73
Bebidas	6.2	6.5	.72
Productos Alimenticios	2.9	7.2	.72
<i>Total Manufacturero</i>	4.9	6.1	.72

Fuentes: Ver las notas de los cuadros 1 y 2. La descomposición del crecimiento en la productividad laboral entre las cantidades atribuibles a cambios en la razón capital/trabajo y en la productividad factorial total respectivamente. Fue basada en el marco contable presentado en la ecuación (2) anterior. Las tasas de crecimiento estimadas del valor agregado por trabajador y el capital neto por trabajador utilizadas en los cálculos fueron obtenidos en el cuadro 3. Las estimaciones de α de industrias específicas, o la elasticidad producto del capital, fueron obtenidas de los parámetros de una función de producción translog modificada, estimada sobre una sección cruzada de datos de la industria durante los años de 1963 a 1979. La fórmula de la función producción era:

También se puede ver que la acumulación de capital por trabajador es mucho más importante que el aumento en la productividad factorial total en las industrias “pesadas” que en otros sub-sectores manufactureros.

Estimaciones acerca de la cantidad de crecimiento en la productividad laboral atribuible a la mayor intensidad del capital y el crecimiento de la productividad factorial total son reportadas en el Cuadro 4. Fueron derivados del enfoque del crecimiento contable tratado anteriormente y fueron presentados con las estimaciones de a indicadas en el Cuadro. Estas estimaciones indican un muy marcado patrón diferente en el sub-sector “pesado” comparado con las otras clases de industrias manufactureras. En el primer caso, más del 70 por ciento del crecimiento en la productividad laboral del 12.0 por ciento anual entre 1963 y 1979 puede ser explicado por mayor intensidad del capital. Por supuesto que existe una variación en la experiencia de las industrias individuales de este sub-sector, con un valor un poco abajo del 80 por ciento en hierro y acero y alrededor de 90 por ciento en químicos industriales, pero metales no ferrosos es en la única en la cual la conclusión cualitativa no se mantiene.

En contraste, aunque ellos obtienen un crecimiento en la productividad laboral a una tasa similar de 11.7 por ciento anual promedio, las industrias “ligeras” gozan de un avance mucho más rápido en la productividad factorial total (de 7.4 por ciento contra el 3.3 para las industrias “pesadas”) y menos en la contribución obtenida de la intensidad del capital. Por consiguiente, en este sub-sector, la acumulación de capital por trabajador juega un papel más modesto, con menos del 40 por ciento del avance en la productividad laboral durante el periodo siendo contado por este factor. No todas las industrias “ligeras” tienen experiencias que se ajustan al promedio de la categoría —teniendo a los

$$\ln(Y/L)_i t = a_i d_i + \ln(K/L)_{1t} + b_2 [\ln(K/L)_i t]^2$$

En esta especificación, hay términos individuales de intercepción para cada industria, pero los coeficientes estimados b_i y b se mantienen para todos. Ya que la función incluye un término cuadrático, la elasticidad producto del capital o a varía a través de las industrias junto con la intensidad de capital. Las estimaciones de a repartidas arriba y utilizadas en la descomposición fueron calculadas de acuerdo a la expresión $a_i = b_i + 2b_2 \ln(K/L)_i$, con el promedio ponderado de la razón capital-trabajo de cada industria sobre el periodo entero de 1963 a 1979. Es evidente de la examinación que las elasticidades estimadas son generalmente altas, relativas a los estándares obtenidos para otros países además de que se incrementa con la intensidad de capital de la industria. Estas características son consistentes con las implicaciones de la evidencia sobre pesos distribucionales en Corea, también como con esos obtenidos de funciones de producción translog o Cobb-Douglas estimados sobre datos de años sencillos. Por ejemplo, el porcentaje de valor agregado a capital en nuestros datos es 0.59 en ropa, 0.67 en textiles y 0.78 en acero. Como discutido en la nota número 7 estos datos están de acuerdo con los resultados obtenidos por otros investigadores. Mientras más alto el coeficiente de capital empleado en la descomposición contable de crecimiento y más pequeñas las diferencias entre las aplicadas a las industrias manufactureras pesadas y otras industrias los resultados cuantitativos son más fuertes. Ya que los coeficientes de capital empleados en nuestros cálculos están cerca de la parte superior del rango factible, como también establecido en la nota 7, y varían solamente marginalmente entre industrias, nuestros encuentros parecerían robustos para razonablemente alternativas estimaciones de a .

textiles como la prominente excepción— la mayoría, como los bienes eléctricos, productos de hule, productos de piel y calzado y vestido, tuvieron su progreso debido principalmente al crecimiento de la productividad factorial total.

En general, las industrias “medianas”, se asemejan a aquellas clasificadas como “ligeras” en sus récords de las fuentes del crecimiento de su productividad. La productividad factorial total en este sub-sector virtualmente ascendió tan rápido como en las industrias “ligeras”, 7.3 contra 7.4 por ciento por año, contando por más del 60 por ciento en el crecimiento de la productividad laboral⁵. Aquí, tres de las siete industrias en su categoría, productos de papel, productos de vidrio (con datos que parecen no creíbles) y maquinaria, difieren del patrón general, pero son compensadas por las cuatro restantes, que son el equipo de transporte, que logró un rápido crecimiento en su productividad factorial total y una mayor intensidad del capital relativamente limitadas. Aunque sus datos parecen menos reales, la evolución de industrias de “recursos naturales” es similar a aquella obtenida por las categorías “ligera y mediana” con un crecimiento en su productividad factorial total de 7.6 por ciento anual durante el periodo y “explicando” más del 60 por ciento del avance en la productividad laboral.

Lo que surge de este examen a nivel industrial es un sentido de dualidad en el sector manufacturero. Aunque había una marcada homogeneidad en el logro de un rápido crecimiento en la productividad laboral, las clases de industrias variaron significativamente en cuanto a las fuentes de este progreso. Por una parte, las industrias “pesadas”, identificadas por su intensidad en capital al final del periodo, aumentaron su capital utilizado por trabajador mucho más drásticamente y dependieron más sobre esta acumulación en la realización de ganancias en productividad laboral, de lo que hicieron los otros sub-sectores. Por el contrario, ellas realizaron significativamente más bajas tasas de crecimiento de la productividad factorial total de lo que obtuvieron sus contrapartes. Esta clase de industrias que mantuvieron una parte constante de alrededor del 15 por ciento en el valor agregado manufacturero durante el periodo, se enfocaron más en la producción de insumos para otras industrias y sólo exportaron una parte muy pequeña de su producción.

Aun cuando existe mucha diferencia con el sub-sector “pesado”, las otras clases de industrias manufactureras presentan en promedio, virtualmente cifras idénticas en el crecimiento de la productividad. Sus tasas de incremento en la productividad factorial total varían entre el 7.3 y 7.6 por ciento anual y sus ganancias en la productividad laboral atribuible a intensidad del capital entre 4.3 y 4.8 por ciento. Muchas de las industrias individuales en estas categorías menos intensivas en capital se desvían del patrón, pero casi todas registran unas tasas

⁵ Estas tasas de crecimiento en la PFT son extraordinariamente altas. Si el WPI, es utilizado para deflactar el valor agregado para cada industria, en vez del índice de precios para industrias específicas, entonces las tasas estimadas de crecimiento en la PFT declinan alrededor de 2 puntos porcentuales. El patrón de variación entre las industrias se mantiene igual, sin embargo, con un crecimiento bajo en la PFT en las industrias “pesadas” y alto en las industrias “medianas/ligeras”.

más altas de avance en la productividad factorial total e incrementos menores en la cantidad de capital empleado por trabajador comparado con las industrias “pesadas”.

PATRONES DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD EN LAS MANUFACTURAS MEXICANAS

Es difícil disponer de información acerca de los insumos consumidos por las industrias manufactureras mexicanas, por ello tuvimos que apoyarnos en datos de producción extractiva obtenida de reportes del Banco Mundial para poder llevar a cabo nuestro análisis. Así, el análisis de la experiencia mexicana está limitado al periodo de 1970 a 1980 y utiliza información a nivel-industrial acerca de las tasas de crecimiento del acervo neto de capital, la fuerza laboral, las materias primas consumidas y el valor de la producción bruta; con las estimaciones para las últimas tres variables ya deflactadas a precios constantes.

Es evidente que la información disponible para nosotros de México es mucho más limitada que para Corea del Sur y esta deficiencia relativa se observa en el restringido número de variables examinadas en los cuadros 5 y 6. El Cuadro 5 presenta estimaciones de las tasas anuales de crecimiento de la productividad laboral (medidas por la razón producción bruta-trabajo), la razón capital-trabajo, la razón materia prima-trabajo y la producción bruta de 20 industrias manufactureras en México entre 1970 y 1980. Debido a que no tenemos datos en el actual nivel de la razón capital-trabajo, el Cuadro agrupa a las industrias manufactureras en sólo dos clases de intensidad de capital, “pesadas” y “medianas/ligeras”, la división se basa primeramente en la clasificación obtenida de los datos de Corea del Sur. Una tercera categoría de tres industrias, productos comestibles, es también presentada por separado. Como resultado de consultar los niveles de intensidad del capital para algunos otros países, parece poco probable que la composición de las dos principales categorías se desordenen aún cuando los datos de México estuvieran a la mano. Más aún, las diferencias entre las cifras de estos dos grupos parecen tan grandes, que estamos casi seguros de la robustez de los resultados.

La impresión más inmediata de las estimaciones presentadas en el Cuadro 5, es que delinear una expansión industrial que fue muy distinta a la experimentada por Corea del Sur. Las tasas de crecimiento mexicanas de la productividad laboral y de la producción manufacturera son mucho más pequeñas. Mientras que las categorías coreanas de industrias manufactureras manejaban por lo menos un 11.7 por ciento anual en el avance de la productividad laboral, ninguna categoría mexicana superó el 4.2 por ciento. En general, las industrias individuales coreanas lograron tasas de progreso que eran 3 ó 4 veces mayores que las correspondientes en México. Un patrón muy parecido caracteriza el crecimiento de la producción. La diferencia es un poco menor en términos de las tasas de intensidad de capital, pero aun aquí, las

CUADRO 5

**TASAS DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD LABORAL,
INTENSIDAD DEL CAPITAL Y PRODUCTO BRUTO REAL
EN LAS INDUSTRIAS MANUFACTURERAS MEXICANAS,
1970-1980**

Tasas de Crecimiento Anual, 1970-1980

	<u>Producto Bruto/</u>	<u>Capital/ Trabajo</u>	<u>Mat. Prima/ Trabajo</u>	<u>Producto Bruto</u>
<i>Industrias Pesadas</i>	3.3	6.4	3.6	7.6
Metales Industriales				
Básicos	0.4	8.0	1.9	5.0
Mezcla de Productos No-Metálicos	4.3	4.3	4.5	6.8
Productos Químicos				
Básicos	4.8	2.6	4.6	8.5
Otros Productos Químicos	4.1	6.6	4.1	8.3
Petróleo y Petroquímicos	6.8	9.6	6.1	10.5
Productos Metálicos	3.0	6.9	3.1	4.9
Equipo de Transporte	0.4	8.0	0.4	5.0
Automóviles	3.2	1.2	3.4	10.3
<i>Industrias Medianas/Ligeras</i>	4.2	3.1	4.0	7.5
Maquinaria Eléctrica	4.4	2.5	4.2	9.6
Maquinaria	4.5	-0.8	4.6	9.9
Papel y Productos	4.7	1.5	4.7	7.2
Téxtiles	3.2	4.4	2.8	4.8
Farmacéuticos	6.5	3.0	6.5	8.4
Fibras Sintéticas	4.0	-1.0	4.0	12.2
Productos de Hule y Plástico	5.7	7.2	5.7	9.5
Productos de Madera	2.2	4.8	2.1	6.5
Jabón, Detergente, Cosméticos	4.8	1.5	4.7	7.8
<i>Productos Alimenticios</i>	2.0	-0.5	1.9	5.3
Productos de Tabaco	2.5	3.1	2.5	2.2
Bebidas	2.5	-3.7	2.5	7.0
Otros Productos Alimenticios	1.9	-0.1	1.8	5.1
<i>Promedio Manufacturero Total</i>	3.4	3.4	3.4	7.4

Fuentes: Las estimaciones fueron computadas de elementos contenidos en El Banco Mundial, "México: Trade Policy, Industrial Performance and Adjustment," manuscrito sin publicación, 1986. Todos los promedios de sector, son ponderados por las partes industriales del producto bruto en 1975.

industrias manufactureras en Corea agregaban capital por trabajador casi dos veces más de lo que hacían en México. Tal vez, la comparación con el nivel tan extraordinario obtenido por Corea del Sur nos lleva a perder un poco la perspectiva, pero es evidente, que el crecimiento en el sector manufacturero mexicano no fue tan dinámico como el experimentado en Corea del Sur.

También se puede ver en el Cuadro 5, que las industrias “medianas/ligeras” mexicanas lograron obtener tasas considerablemente más altas que las obtenidas por las “pesadas” en los dos crecimientos de productividad, tanto en la laboral como en la factorial total durante los años 70. Esto se muestra por la gran diferencia entre la tasa del 4.2 por ciento de avance en la productividad laboral en la primera categoría de las industrias comparado con el 3.3 por ciento en las segundas. Aun cuando las industrias “medianas/ligeras” incrementaron la utilización de materia prima por trabajador un poco más de lo que lo hicieron otras industrias durante la década (4.0 por año comparada con el 3.6), la diferencia no fue suficiente como para compensar el impacto de la tasa tan alta de intensidad del capital para la categoría “pesada” (la cual fue también más del doble del promedio manufacturero) en el enfoque de crecimiento contable. Este patrón de crecimiento productivo en México no fue muy diferente al de Corea. De hecho, el contraste entre las industrias “pesadas” y “medianas/ligeras” es mucho más dramático. En Corea del Sur, la mucho más rápida intensidad del capital en la primera categoría era suficiente como para aumentar la tasa de crecimiento en la productividad laboral comparada con la obtenida por la “medianas/ligeras”. En México, la actuación promedio de la clase “pesada” decayó por las bajas cifras en industrias importantes como son Industrias de Metales Básicos (primordialmente hierro y acero) y Equipo de Transporte. Estas industrias invirtieron fuertemente en su razón capital-trabajo, obteniendo solamente menores ganancias en la productividad laboral.

La descomposición de las fuentes de crecimiento en la productividad laboral para México, incluyendo las estimaciones del avance de la productividad factorial total son presentadas en el Cuadro 6. La descomposición difiere en forma de la registrada por la manufactura de Corea del Sur en que la producción para México es medida en términos de valor bruto y para Corea en valor agregado. De esta forma, el incremento en la productividad laboral mexicana es descompuesta entre las cantidades atribuibles a la mayor intensidad del capital, de la materia prima y a la productividad factorial total. Las diferencias asociadas en la formulación de las funciones de producción para los dos países no debería de tener un efecto muy grande en las estimaciones, pero probablemente resulta en una ligera disminución en la actuación implícita de las industrias mexicanas comparadas con las coreanas.

La descomposición anterior confirma las impresiones esquematizadas por los elementos del Cuadro 5, ya que nos muestran que el incremento en la productividad factorial total durante los años 70 fue muy baja en la manufactura mexicana. Las cifras fueron particularmente malas en las industrias “pesadas”,

CUADRO 6

**FUENTES DE CRECIMIENTO DE PRODUCTIVIDAD
LABORRAL EN LAS INDUSTRIAS MANUFACTURERAS
MEXICANAS, 1970-1980**

	<i>Contribución de Intensidad de Capital</i>	<i>Contribución de Intensidad de Materia Prima</i>	<i>Tasa de Crecimiento de la PFT (Residual)</i>
	<i>(porcentaje anual)</i>		
<i>Industrias Pesadas</i>	1.6	2.0	0.1
Metales Industriales			
Básicos	0.7	1.3	0.0
Mezcla de Productos No-Metálicos	1.5	2.0	0.8
Productos Químicos			
Básicos	0.8	2.5	1.6
Otros Productos Químicos	1.7	2.5	-0.1
Petróleo y Petroquímicos	4.0	2.9	-0.2
Productos Metálicos	1.7	1.7	-0.3
Equipo de Transporte	1.9	0.2	-1.5
Automóviles	0.2	2.3	0.9
<i>Industrias Medianas/Ligeras</i>			
Maquinaria Eléctrica	0.7	2.3	1.2
Maquinaria	0.6	2.2	1.6
Papel y Productos	-0.2	2.3	2.4
Téxtil	0.4	2.8	1.5
Téxtil	0.7	1.8	0.7
Farmacéuticos	0.8	3.3	2.5
Fibras Sintéticas	-0.3	2.4	1.8
Hule y Productos de Plástico	1.9	3.0	0.8
Productos de Madera	1.4	1.2	-0.3
Jabón, Detergente, Cosméticos	0.4	2.8	1.6
<i>Productos Alimenticios</i>			
Productos de Tabaco	-0.1	1.1	1.1
Bebidas	1.6	0.7	0.3
Otros Productos Alimenticios	-1.3	1.1	3.0
Alimenticios	0.0	1.1	0.8
<i>Promedio Manufacturero Total</i>	0.7	1.8	0.8

Fuentes: Ver la nota del Cuadro 1.

quienes obtuvieron sólo un crecimiento del 0.1 por ciento en el incremento de la productividad factorial total, pero el 1.2 y 1.1 por ciento en las tasas de los sectores “mediano/ligero” y “productos comestibles” respectivamente también son bastante bajos para los promedios de países que empiezan a industrializarse. De hecho, el promedio de 0.8 por ciento anual para el sector manufacturero es tan sólo la mitad de aquél obtenido por Estados Unidos durante su fase inicial de industrialización en el siglo XIX. A través del enfoque de crecimiento contable, es el incremento de materias primas por unidad de trabajo lo que aporta por la mitad del aumento en la productividad laboral en las tres clases de industrias. Más allá de este componente de crecimiento de la productividad laboral, el patrón mexicano se asemeja al coreano en términos de la variación a través de las clases en cuanto a responsabilidad. En las industrias “pesadas” mexicanas, por ejemplo, casi todo el aumento en la productividad laboral durante la década parece ser atribuido a una mayor intensidad del capital (1.6 por ciento anual) o mayor utilización de la materia prima (2.0 por ciento); así como en Corea del Sur, estas industrias recibieron una parte desproporcional de los subsidios gubernamentales para las industrias y hasta ahora han servido de muy poco en cuanto a aumentar la productividad factorial total. Otra vez, como en Corea del Sur, fueron las industrias manufactureras “medianas/ligeras” las que tuvieron mayor éxito en la obtención del incremento en la productividad factorial total, un logro alcanzado con modestas tasas de acumulación de capital por trabajador (3.1 por ciento por año contra un 6.4 por ciento por año en el sector “pesado”).

CONCLUSIONES

El examen realizado a los patrones de crecimiento de productividad manufacturera para México y Corea del Sur sugiere que la expansión industrial reciente de los dos países reflejaron procesos de trabajo radicalmente diferentes. Desde mediados de los 60, el crecimiento de Corea del Sur parece haberse originado tanto de desplazamientos de recursos de sectores de baja a alta productividad, mayor intensidad del capital, así como de rápidos incrementos en la productividad factorial total dentro de las industrias (las cuales fueron seis o siete veces la tasa obtenida en México). Juzgando por estos datos, México parece plantear un dramático contraste. La implicación de los patrones discutidos aquí, los cuales, se admite, pertenecen sólo a la manufactura, es que la mayoría del crecimiento económico del país en las últimas décadas deriva de desplazamientos sectoriales de recursos, del sector tradicional (baja productividad y predominantemente agrícola) al sector industrial moderno (alta productividad).

Dentro de las industrias, tanto el crecimiento de la productividad factorial total como la intensidad del capital se presentan como si sólo hubieran sido pequeños contribuyentes. En resumen, el conjunto del progreso de México fue

a través de un crecimiento extensivo, una fuente de avance que, obviamente, no puede ser sostenida indefinidamente. Por qué México no había sido capaz o no había tenido la capacidad de obtener mayores tasas de crecimiento productivo industrial es una pregunta que va más allá de los objetivos de este trabajo, pero tal vez la relativa falta de competencia juega algún papel. Muchas de las industrias mexicanas que tuvieron una peor actuación están muy concentradas, en muchos casos manejadas con la intervención del gobierno y protegidas en el mercado nacional de la competencia extranjera. Más aún, los tipos de cambio entre el peso y las monedas extranjeras generalmente han trabajado en contra del desarrollo de mercados importantes de exportación y de incentivar a las empresas a competir con compañías extranjeras.

Otro contribuyente a la desilusionante actuación de la manufactura mexicana puede ser el extensivo sistema de subsidios que distorsiona los costos de los insumos para las empresas y fomenta decisiones técnicas ineficientes con respecto al uso de los factores de producción. Tal vez no es ninguna coincidencia que las industrias “pesadas”, que parecen ser las que recibieron mayores subsidios de capitales otorgados por el gobierno para ayudar al desarrollo industrial, realizaran las más bajas tasas de crecimiento de la productividad factorial total comparada con sus contrapartes “medianas/ligeras” que acumularon capital por trabajador a un paso mayor que el promedio. Sospechas de que los subsidios gubernamentales no son un medio efectivo para promover industrias competitivas son apoyadas por el mismo patrón presentado en los datos de Corea del Sur. Ahí también, las industrias “pesadas” siguieron una política de profundización del capital mucho más intensiva que otras industrias manufactureras y hasta ahora han tenido una actuación muy pobre en cuanto a aumentar la productividad factorial total. Así, los esfuerzos del gobierno para apoyar ciertas industrias, aparecen tanto en México como en Corea del Sur haber promovido un ineficiente uso de recursos en ambas economías. Existen, por supuesto, otras razones por las cuales una nación desee subsidiar ciertas industrias, pero las decisiones de políticas deben ser cuidadosas de las probables consecuencias.

La comparación de México y Corea del Sur, sin embargo, nos da algunas bases para ser optimistas acerca del futuro desarrollo económico de México. Aun cuando la crisis de la deuda, sin duda alguna, va a afectar la capacidad de México para construir su acervo de capital físico durante las décadas que vienen, nuestro análisis sugiere que este factor ha sido sobreenfatizado por teóricos y practicantes del desarrollo. La situación más importante de la experiencia coreana es que muchas de las industrias manufactureras “ligeras” fueron capaces de obtener un rápido crecimiento productivo laboral con sólo pequeños incrementos en la razón capital-trabajo. La transición asociada de la artesanal a la moderna producción fabril fue manejada sin masivos aumentos de inversión nueva.

Producción intensiva en trabajo no necesita ser artificialmente estimulada por medio de subsidios gubernamentales. Con un tipo de cambio más realista

y un mercado nacional relativamente competitivo, la producción intensiva en trabajos se podría expandir rápidamente dados los niveles actuales de desarrollo mexicanos. Cierta progresión se ha obtenido durante los últimos años en desmantelar la protección industrial y las barreras a la competencia y México podría gozar de un resurgimiento del crecimiento alimentado por actividades intensivas en trabajo si este curso fuera mantenido.

**INDUSTRIA
Y
ECONOMIA**

El sector industrial mexicano y la reestructuración iniciada por el gobierno*

Dale Story**

El *Diccionario Webster* define la palabra “crisis” como “momento decisivo o punto de cambio”. Ciertamente, durante los últimos años, se han difundido diferentes conceptos de crisis en México. De hecho, distintos tipos de crisis políticas han abundado: elecciones fraudulentas y, con violencia durante los años 40 y principios de los 50, la huelga de ferrocarriles de 1959, en 1968 la Masacre de Tlatelolco, los choques políticos y la probable inestabilidad de la transición presidencial de 1976 y 1982, y finalmente, el fortalecimiento de los partidos de oposición en las elecciones de 1988. Sin embargo, no combatida hasta los años 80, la crisis económica actual ha persistido desde 1982. La conclusión es que México ha experimentado varios periodos de retroceso (comúnmente denominados crisis) económico y político, pero tanto el sistema económico como el político han prevalecido (o salido del paso) en cada cambio sin presentar características de momento decisivo o punto de cambio. De hecho, México ha gozado de una estabilidad política considerable sin haber llegado a las medidas represivas de las dictaduras del Cono Sur y también ha experimentado un progreso económico envidiable por la mayoría de los países latinoamericanos. A pesar de la situación actual, el crecimiento económico mexicano ha superado al crecimiento de la mayoría de la región. El crecimiento porcentual promedio anual de México fue de 2.4 entre 1981 y 1987 comparado con el promedio anual de 2.3 por ciento para la región (Banco de Desarrollo Interamericano, 1988).

Así, uno no debe escandalizarse de lo que dicen los medios de información acerca de la crisis y la ruina en México. El país ha podido sobrellevar situaciones

* Los datos para “El *New York Times*. Fuente de México, 1986” fueron recolectadas originalmente por el *New York Times* y emitidas por el Consorcio Inter-universitario para la Investigación Política y Social. Ni el recolector de los datos originales ni el Consorcio asumen ninguna responsabilidad por el análisis o interpretación presentados aquí.

** Versión revisada del trabajo presentado en la conferencia de la Universidad de California, en Los Angeles (UCLA) sobre “La Recuperación Económica en México”, Puerto Vallarta, Octubre 6-9, 1988.

igualmente severas en el pasado. Diferencias existen, sin embargo, entre los presentes retos y los enfrentados en el pasado, particularmente en relación a las estrategias para resolver esas dificultades. Históricamente, México ha utilizado tanto medidas a corto plazo como pequeñas reformas para afrontar los problemas. Como ejemplo de ello tenemos la represión de Tlatelolco y la reforma electoral de 1977. Sin embargo, la confluencia de factores económicos y políticos en los años 80, están requiriendo de un mayor alcance o reestructuración. Miguel de la Madrid inició la reestructuración económica en su esfuerzo por reducir el tamaño del sector paraestatal, impulsar la liberalización del comercio y terminar con el control de precios. Sin duda, algunos aspectos de la reestructuración política serán adoptados después de las elecciones de 1988. Aún antes de iniciar su gestión, Carlos Salinas de Gortari había empezado a hablar acerca del “fin de la dominación de un sólo partido” y la iniciación del “pluralismo en México”.

Uno de los factores clave en el contexto de la reestructuración económica y política será el sector privado, particularmente los líderes industriales. Aún cuando la iniciativa viene del estado (de arriba hacia abajo), políticas con éxito no serán impuestas a un sector industrial que no coopera. En esencia, aunque los industriales no dictan los cambios económicos y políticos, ellos pueden muy bien tener el poder de voto sobre cualquier propuesta. Su grado de cooperación será primordial para cualquier exitosa implementación de las políticas de reestructuración. Para poder estimar el impacto del sector privado sobre cualquier esfuerzo de reestructuración, primero se tiene que examinar la posición relativa de los industriales como grupo político y el gobierno como una entidad potencialmente separada.

DATOS

Para llegar a algunas conclusiones acerca del papel que juegan los industriales en la reestructuración política y económica, este trabajo utilizará el conjunto de datos disponibles que contienen estudios de investigación sobre los empresarios mexicanos. Desafortunadamente, datos de entrevistas a nivel micro (particularmente cualquier estudio referente a la desagregación del sector privado) son muy limitados en el contexto de México. Tres estudios fueron realizados en los años 60 y 70. El más reciente fue un estudio nacional de 143 empresarios mexicanos hecho en 1969 por Flavia Derossi (1971). Sus datos se enfocaron en propias percepciones empresariales de estratos sociales, participación política e influencia política. Peter Smith (1977) siguió con un análisis en donde comparó los datos de Derossi acerca de “élites económicas” (los 143 empresarios) con sus datos sobre “élites políticas” (amplia información biográfica de todos los modernos líderes políticos). Finalmente, John Walton (1977) realizó entrevistas con 54 líderes del sector privado en Guadalajara

y Monterrey. Walton exploraba la economía política de específicos centros urbanos.

También existen tres estudios de investigación en los años 80. Este autor (Story, 1983) en 1980 utilizó un instrumento de investigación con líderes industriales mexicanos. El cuestionario consistía de 68 preguntas de respuesta fija (siguiendo la escala de Likert) relacionadas con la ideología política y económica y las características demográficas. La observación era enviada por correo a todas las 89 cámaras y asociaciones dentro de la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) y a 236 dirigentes de las 77 secciones activas de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA). Como se observara posteriormente, estas son las principales asociaciones de intercambio comercial para los industriales mexicanos. La tasa de respuestas fue del 34 por ciento para CANACINTRA (81) y de 31 por ciento para CONCAMIN (28). Para resultados en respuestas seleccionadas, ver Apéndice A.

Graciela Guadarrama S. (1987) llevó a cabo en 1985, varias entrevistas cualitativas con 33 líderes financieros en los estados de Nuevo León y Sonora, y en el Distrito Federal. Su muestra fue distribuida equitativamente entre empresarios, líderes de la asociación comercial y entre los muy nombrados empresarios políticos (empresarios que se han convertido en parte, o en líderes del gobierno).

Finalmente, el New York Times (1986) realizó una encuesta nacional, la muestra consistió de 1576 individuos que vivían en comunidades con una población mayor a 2499 y 299 individuos que viven en comunidades con una población de entre 1000 y 2499 personas (un total de 1875 muestras del universo de la población adulta de México). En la única encuesta nacional de mexicanos disponible desde *The Civic Culture*, estos cuestionarios incluyeron más de 60 tópicos en los que se medía la actual opinión pública en las áreas social, económica y política. Aun cuando ésta fue una muestra representativa que no se enfocaba a lo empresarial "per se", las variables demográficas pueden ser utilizadas para distinguir categorías tanto económicas como de ingreso. Específicamente, el presente análisis ha creado una sub-muestra denominada "élites económicas" que incluye sólo aquellos individuos que se identifican como profesionistas, ejecutivos, directores o dueños de empresas y pertenecientes a la categoría de más altos ingresos (ingreso arriba de los 2 mil millones de pesos anuales). Ver apéndice B para resultados de respuestas seleccionadas.

RELACIONES ESTADO-INDUSTRIA

Dos puntos de vista opuestos acerca de las relaciones entre el sector empresarial y el Estado son representados en la escuela de autonomía estatal limitada y la conceptualización de un más estrecho papel para los empresarios. En el primer caso, Nora Hamilton (1982) propone que las influyentes élites económicas

dominan al estado y severamente limitan la autonomía de las acciones estatales. Como ejemplo de la última escuela, Frits Wils (1979) sugiere que el sector privado en Latinoamérica es una clase débil dominada por intereses externos y por un estado totalmente poderoso. La realidad mexicana descansa en algún punto intermedio entre estas dos escuelas con polos opuestos.

Unidad del Sector Privado. Uno de los primeros factores es el grado de unidad dentro del sector privado, i.e. ¿Es el sector privado una fuerza monolítica? Se ha argumentado aquí que varias divisiones y diferencias existen entre los grupos empresariales. La distinción más amplia es la diferenciación de sectores económicos: agricultura, comercio e industria. Específicamente, los grupos industrial y comercial han estado organizados independientemente desde la primera década de este siglo. Los industriales fueron incorporados en el sistema político por medio de CONCAMIN y las empresas comerciales fueron organizadas bajo la Confederación de Cámaras de Comercio (CONCANACO). Los industriales exitosamente se opusieron a la iniciativa de la Cámara Legislativa de 1936 que los incluía como parte de la confederación del sector comercial. Desde entonces, CONCAMIN y CONCANACO, han mantenido identidades legales separadas y aunque regularmente comparten intereses mutuos, tienen la posibilidad de diferir. En este estudio, Peter Smith (1977), también concluye que el sector empresarial estaba muy lejos de ser monolítico.

Una de las más importantes distinciones sectoriales es con respecto al sector industrial. CANACINTRA fue creada en 1941 como otra cámara industrial dentro de CONCAMIN, pero pronto mostró un papel diferente, distinto del de la Confederación (Story 1986a: 76–105). Particularmente en sus primeras décadas CANACINTRA representaba a la pequeña y mediana industrias apoyadas por la estrategia del gobierno de sustitución de importación por medio de políticas de protección y promoción industrial. Esencialmente, CANACINTRA fue establecida junto con la iniciación de la Ley de Industrias Manufactureras (1941) otorgando incentivos a “industrias nuevas y necesarias”. La Cámara de Manufactura posteriormente soportaría las políticas nacionalistas, la redistribución del ingreso y hasta un pacto con la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM). CANACINTRA actualmente incluye a más de 60,000 empresas (incluyendo algunas importantes multinacionales) y aunque sigue siendo legalmente miembro de CONCAMIN, ha escogido mantener su identidad independiente.

Otra distinción existe entre esas organizaciones empresariales que tienen “personalidad jurídica” y aquellas creadas por el sector privado para defenderse ellos mismos contra la indebida intervención estatal (Jarquin y Cisneros, 1987). Desde la Ley de Cámaras de 1908, todas las cámaras y confederaciones (principalmente incluyendo CONCAMIN, CONCANACO, Y CANACINTRA) han sido reconocidas como órganos legales de consulta con el Estado. Mientras que el Estado tiene el papel de influir potencialmente en el manejo de las confederaciones, ellas tienen garantizada la función consultiva en las deliberaciones de política. Otros grupos de negocios han sido organizados como “asociaciones vo-

luntarias privadas” libres de toda intervención estatal. Como ejemplo tenemos a la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN). COPARMEX fue constituida en 1929 bajo los lineamientos de la Ley Laboral de 1931, pero ha permanecido como un voluntario y furioso cuerpo autónomo. Fue establecida por los influyentes líderes empresariales de Monterrey y ha sido siempre asociada con su empeñoso compromiso con la libre empresa. El CCE fue establecido en 1975 como consecuencia de un esfuerzo para combatir las amenazas de Echeverría hacia el sector privado. Es una pequeña pero fuerte organización que agrupa representantes de las 6 principales asociaciones y confederaciones. La CMHN no es muy conocida pero potencialmente influyente, es un grupo compuesto por 30 de los más poderosos ejecutivos de negocios en el país (Basañez, 1982). Su semi cerrada membresía contrasta con otras organizaciones que representan ya sea empresas económicas u otros grupos empresariales. Muy parecida a la Mesa Redonda de Negocios en Estados Unidos, la cohesiva y privada CMHN trabaja atrás de la escena para influir en las decisiones políticas que afectan los intereses de sus poderosos miembros.

El Cuadro 1 resume estas distinciones entre las asociaciones del sector privado: (1) jurídicas como opuesto a autónomas; y (2) industriales como opuesto a comerciales. Su ordenamiento a lo largo de esta continuidad también nos sugiere su relativa independencia de y antagonismo hacia el estado. CANACINTRA es generalmente la que más coopera con las políticas del gobierno, mientras que COPARMEX tiende a ser más crítica.

CUADRO 1

DIVISIONES ENTRE LAS PRINCIPALES ASOCIACIONES EMPRESARIALES DE COMERCIO

Autonomía	
menos	más
<u>Jurídica</u>	<u>Voluntaria</u>
<u>Industria</u>	<u>Comercio</u>
CANACINTRA	CONCAMIN CONCANACO CCE CMHN COPARMEX

El Sector Privado Como Actor Político. Aun cuando uno debe ser cauteloso acerca de sobre-enfatizar el grado de cooperación y comunicación entre los grupos de negocios, dentro del contexto de examinar las agrupaciones sociales

más importantes, ciertos contrastes pueden ser esquematizados entre el sector privado y otros actores. Específicamente, el sector privado mantiene una mayor autonomía del estado que lo que mantienen el sector laboral, campesinos, la clase media, los medios de difusión masiva, o los militares. Como ya ha sido discutido en algún lugar, estos actores pueden ser distinguidos por su categoría dentro del partido gobernante (el PRI) y la cooperación o control efectivo ejercido por el estado (Story 1986b:115). El Cuadro 2 delinea el papel único que juega el sector privado no sólo como entidad fuera del PRI sino que más independiente del Estado. En esta tipología sextuple, casi cada casilla es representada, abarcando desde el sector laboral y agrario que han sido incorporados al partido y además son altamente manipulados por el estado, hasta el sector privado, que no sólo se encuentra afuera del PRI sino además está relativamente independiente del control estatal.

CUADRO 2

RESUMEN DE LA DOMINACIÓN DEL PARTIDO Y DEL ESTADO DE SEIS ACTORES POLÍTICOS

		<u>Nivel Vis-a-vis el PRI</u>	
		<u>adentro</u>	<u>afuera</u>
Control Efectivo y/o Cooptación por el Estado	Si	Trabajadores Campesinos	Militares
	Un poco	Clase media	Media
	No		Sector Privado

El sector agrario del PRI (la clase campesina) ha sido el más dependiente y menos influyente de todos los grupos de interés. Los campesinos quedan virtualmente a merced del Estado quien ha ejercido la autoridad en cuanto a la repartición de la tierra. El sector laboral del PRI es un poco menos subordinado al gobierno, debido en cierta medida a su gran influencia económica. Sin embargo, la fuerza trabajadora tiene una capacidad extremadamente limitada para influenciar la política o para actuar independientemente. Aún antes de su incorporación oficial al partido dominante en 1938, la organización laboral era controlada y cooptada por una mezcla de estrategias, represión legal y extralegal, y corrupción. El tercer sector dentro del PRI, el muy nombrado sector popular, constituido primordialmente por la clase media como son los empleados del

gobierno y los profesores, se ha vuelto mucho más independiente del gobierno. Ningún código legal restringe al sector popular del Estado, y particularmente los trabajadores gubernamentales han establecido una relación de dependencia recíproca con el Estado.

Las tres fuerzas políticas más importantes fuera del PRI son los militares, los medios de comunicación masiva y el sector privado. Aun cuando ya no están bajo la protección del Partido, las fuerzas armadas de México han sido despolitizadas estando ahora bajo el control civil. Las fuerzas armadas se han convertido en una base importante de soporte leal para la coalición que gobierna. Los militares han asumido un papel sustancial al mantener el orden nacional para el régimen al igual que garantizar la seguridad a lo largo de la frontera sur de las fuerzas externas. No por coincidencia, todas las fuentes potenciales de violenta inestabilidad (revolución de abajo, en el caso de campesinos y trabajadores o revolución de arriba en el caso de militares) han sido efectivamente neutralizadas.

Los dos últimos segmentos sociales (la media y los hombres de negocios) han conseguido un grado considerable de poder político autónomo. A las industrias de prensa, televisión y radio mexicanas se les han otorgado libertades sorprendentes y en algunos casos la mayoría ha sido fuertemente criticadas por el Estado, el Partido y otras fuentes de Control autoritario o injusticia económica. Por supuesto que la libertad de crítica de la clase media ha servido para los propósitos de la coalición dominante. Comentarios críticos del derecho político realmente intensifican la legitimidad revolucionaria del Estado y la clase media izquierdista independiente son una válvula importante de seguridad para los intelectuales y disidentes. En cualquier momento en que la información masiva se vea amenazada (por ejemplo, *¿Por Qué?* en 1974 o *Excélsior* en 1976) el Estado puede utilizar cualquier mecanismo de control disponible.

El sector privado en México goza de un mayor grado de autonomía estatal que la información masiva o medios de comunicación y aún cuando a los medios de comunicación se les ha otorgado cierta libertad debido a que el régimen cree que sus intereses servirán mejor permitiéndoles algo de libertad de prensa. La independencia del sector privado es más una función del poder político y económico empresarial.

El Estado mantiene una potencial influencia sobre los grupos de negocios jurídicos a través de la Cámara Legislativa. Sin embargo, medios legales de control estatal pocas veces o casi nunca han sido utilizados para intimidar a las asociaciones de intercambio. Uno de los ejemplos más conocidos ocurrió en enero de 1983. El sector privado había estado lanzando críticas por la nacionalización bancaria hecha el pasado septiembre. Los líderes del sector privado habían elaborado ataques diciendo que el partido gobernante lo que buscaba era quitarle a los individuos sus derechos políticos y económicos. El 28 de enero de 1983 el Comité Ejecutivo del PRI dió un paso poco común al publicar un anuncio en la mayoría de los periódicos como respuesta directa a las

críticas del sector privado. El Partido afirmó que las cámaras del sector privado “no son ni instituciones políticas ni canales adecuados para la manifestación de posiciones ideológicas” y les recordó, de un modo indirecto que ellos se encontraban bajo el control de la Secretaría de Comercio y Promoción Industrial. Sin embargo, como indicativo de su relativa autonomía, los grupos empresariales no fueron intimidados y continuaron con su crítica hacia el PRI y hacia la anterior administración de López Portillo.

Con base en las divisiones marcadas en el Cuadro 1, CANACINTRA es el grupo con menor autonomía. La mayoría de los argumentos que afirman que las organizaciones del sector privado son dominadas por el Estado se basan en CANACINTRA, la cual se dice fue creada por el gobierno en 1941 y ha sido desde entonces un “grupo cautivo” del gobierno (Shafer, 1973). Es exagerado el papel del gobierno en los años de formación de CANACINTRA, ya que ata su establecimiento a la Ley de Cámaras de 1941 y a la Ley de Industrias Manufactureras del mismo año. Sin duda alguna, las 93 empresas que originalmente fueron miembros de la Cámara (la mayoría eran industrias de reciente creación) apoyaron y se beneficiaron del nuevo compromiso del Estado de promover la industrialización por medio de sustitución de importaciones (Mosk, 1950). Esta relación mutuamente benéfica entre el estado y CANACINTRA en sus primeros años era el resultado de que la Cámara fue creada por el gobierno y a la vez un “grupo cautivo”. La ideología de CANACINTRA representaba los intereses personales de sus miembros, los cuales eran empresas poseídas por nacionales y eran más pequeñas y más nuevas que las empresas comerciales de los tradicionales establecimientos industriales.

Durante los últimos años el modo de ver de los miembros de la Cámara se ha vuelto más crítico acerca del papel económico del Estado y su ideología ha reflejado este cambio. Su independencia creció principalmente durante el sexenio de Echeverría. El presidente Echeverría alineó al sector privado con su retórica anticapitalista y sus políticas populistas, y CANACINTRA no fue excepción de la postura antagonista que tomó el sector privado. Una de las principales críticas fue la del presidente de CANACINTRA de 1976 a 1978, Joaquín Pría Olavarrieta. CANACINTRA y su líder, criticaban la expropiación de la tierra en 1976, aumento de la intervención del gobierno en la distribución de bienes básicos, incremento en el salario mínimo, la devaluación del peso, y el control de precios. Bajo el régimen de López Portillo, se opuso a la adhesión al GATT y a la nacionalización bancaria y actualmente, en las últimas etapas del gobierno de De la Madrid, la Cámara Industrial habló acerca de varios aspectos, incluyendo empresas estatales ineficientes, control de precios, dualidad en las tasas de cambio y los impuestos en el consumo de electricidad.

CANACINTRA y CONCAMIN se han desarrollado ideológicamente sobre líneas similares, como lo revela el análisis de mis datos sobre las sub-muestras de los líderes de los dos diferentes grupos industriales (Story, 1983). Para poder examinar al argumento que afirma que CANACINTRA sigue representando

un grupo de industriales con puntos de vista muy diferentes a los de aquellas empresas afiliadas a CONCAMIN, utilicé dos análisis estadísticos para probar la diferencia entre los grupos. La Prueba Mann–Whitney utiliza un procedimiento de rangos que es sensible a cualquier diferencia en medianas y la Prueba Kolmogorov–Smirnov compara funciones de distribución y es sensitiva a todos los tipos de diferencias de distribución. Las dos Pruebas fueron aplicadas a las respuestas de 1980 de los artículos inspeccionados por las dos muestras. La conclusión resultante de estas pruebas es que las dos muestras son esencialmente esquematizadas de la misma población de élites industriales, por ejemplo, que los líderes de CANACINTRA y CONCAMIN no muestran ninguna diferencia estadística significativa con respecto a su ideología.

Politización y Alineación del Sector Privado. Desde la década de los setentas (particularmente la administración de Echeverría), el sector privado se ha vuelto cada vez más politizado y con más confrontaciones con el gobierno (Rubio, 1988). El argumento de una “alianza por utilidades” entre el Estado y el capital privado, tiene algo de validez. Sin embargo, eso ignora un importante e inherente nivel de independencia por parte del sector privado mexicano. Cuando los empresarios mexicanos sintieron que sus principales intereses eran amenazados por Echeverría, ellos respondieron no sólo con oposición política sino que, también tomaron decisiones económicas autónomas que afectaron la economía y contribuyeron a un cercano desastre político en los últimos meses de 1976 (pérdida de confianza y rumores de un golpe militar). El sector privado mantenía inversiones nacionales durante el sexenio de Echeverría y en 1976 la salida de capitales de México a los Estados Unidos alcanzó proporciones muy grandes. La evidencia tanto en un papel político más directo como una posición más adversa hacia el Estado es evidente en varios de los exámenes de muestras empresariales. Desde la temprana época de los años 60, Derossi (1971) había encontrado hombres de negocios buscando involucrarse más en el ámbito político, especialmente a través de sus asociaciones comerciales. Mis datos de élites industriales mostraron no sólo un compromiso de intervenir en la política pública sino también un fuerte sentido de conciencia sectorial. La mayoría de los industriales rechazaron el limitar las asociaciones comerciales a una función puramente de servicio, y más del 80 por ciento primero vieron a sus asociaciones como un canal para poder participar en la política. Sólo 3 de los 109 industriales afirmaron que era inútil el intentar de algún modo influir en la política. Una escala de información sectorial construida de los datos de 1980, también mostraba que el 78 por ciento de los que respondieron mantenían un compromiso sectorial muy fuerte dentro del sector industrial.

En la más reciente muestra nacional, la encuesta del *New York Times* incluyó una pregunta para los entrevistados acerca de sus intereses políticos. Dentro de la categoría de elite económica 16 por ciento manifestó mucho interés (comparando con el 10.2 por ciento del total de la muestra) y otro 38.3 por ciento manifestó algo de interés. Aún cuando parece que aquí el grado de silencio de la

élite económica en cuestión de política no es muy alto, aumenta mucho dentro de la muestra total.

Los datos biográficos y de investigación en las últimas décadas han mostrado también la creciente confrontación entre el sector privado y el Estado. El significativo estudio de Peter Smith (1977) en un principio exploró la natural aversión de las relaciones entre el sector público y el privado. El demostró que las élites industriales y políticas difieren demográficamente (son de un estrato social distinto), los empresarios industriales no tienen una buena opinión de los políticos y en general “empresarios y políticos interactúan en un ambiente de incertidumbre, desconfianza, sospecha y hasta con desdén”. (p. 145).

El sector privado ha manifestado reacciones considerablemente negativas hacia muchas medidas políticas y hacia líderes políticos desde los años 70. Derossi (1971) primeramente encontró una mezcla de sentimientos con respecto a los 8 principales programas de política económica: 3 de ellos fueron vistos por los empresarios como desfavorables, otros 3 se consideraron buenos y 2 neutrales. En este estudio de líderes empresariales dentro de dos centros urbanos Walton (1977) encontró que existía una fuerte preferencia por la no intervención estatal y básicamente no posesión directa del gobierno. En mi investigación de 1980, dos de las áreas de la política (crédito y proteccionismo) se consideraban favorables para la industria, mientras que otras tres (precio, trabajo e impuestos) se veían desfavorables. A pesar de su esfuerzo por participar en la política, 57 por ciento afirmó que las opiniones del sector industrial no estaban bien representadas en las decisiones de política pública, el 82 por ciento estaban en desacuerdo con el grado de intervención estatal en la economía. Respecto a ciertos líderes políticos mexicanos, el 94 por ciento no estaban contentos con las políticas de Echeverría. Sólo un 36 por ciento afirmó no estar satisfecho con las políticas de López Portillo, esta encuesta fue tomada antes de la nacionalización bancaria y el control de cambios.

Aún cuando el estudio de Guadarrama S. (1987) no fue a nivel nacional, se enfoca hacia dos centros líderes industriales (el Distrito Federal y el estado de Nuevo León) y su principal área agraria (el estado de Sonora). Ella encuentra algunas diferencias regionales en que se ha visto que los empresarios sonorenses han tenido un mayor contacto favorable con las autoridades del gobierno local y central. En Nuevo León la separación entre los políticos y los empresarios es mayor lo cual hace que sea el Estado donde el partido conservador de oposición (PAN) tenga mucha fuerza. En todas las regiones, Guadarrama S. fracasó al tratar de consultar al sector empresarial al inicio de la administración de Echeverría. Mientras la “alianza por utilidades” fue reestablecida inicialmente por López Portillo, fue otra vez total al final de su sexenio.

La encuesta del *New York Times* de 1986, mostró el cinismo más consistente por parte de las élites económicas hacia sus sistemas políticos y resultantes políticas económicas. Cuando se les preguntó si México actualmente seguía un camino “correcto o incorrecto” más de cuatro quintos de la élite económica

respondió “incorrecto”. Aún más, 36 por ciento consideraba la situación económica nacional como “muy mala” y el otro 53 por ciento dijo que era “mala”. Irónicamente, los entrevistados no consideraban que esta situación económica tan mala los afectaba negativamente a ellos. Sólo el 7.4 por ciento vió su propia situación económica como muy mala, 40.4 por ciento la vieron “mala” y el 51.1 dijeron que era “buena”. Tomando en consideración la actuación específica de De la Madrid, 45 por ciento de la élite económica desaprobó su trabajo de oficina y el 51 por ciento lo aprobo. Aun cuando las respuestas positivas exceden en número a las negativas, el 45 por ciento de la desaprobación sigue siendo alto considerando que De la Madrid apoya la ideología del sector privado. Finalmente, la élites económicas muestran desconfianza hacia su gobierno. Respondiendo a la pregunta de que ¿Qué tan frecuente el gobierno realiza las “cosas correctamente”? 16 por ciento dijo que “nunca” y el 58 por ciento dijo que “algunas veces”. Como se discutirá posteriormente, ese cinismo y falta de confianza ha originado una creciente función de oposición política por el sector privado.

Las acciones del sector privado en 1976, mostraron que su esfuerzo no era dirigido a beneficiar al estado, que los empresarios mexicanos otorgaron un poder económico considerable que pudo haber sido utilizado como herramienta política y que el gobierno necesitaba restaurar la confianza en los negocios mexicanos. López Portillo en sus primeros años estableció una amistosa relación con la industria y el comercio, pero los grupos empresariales no quisieron sacrificar su independencia a cambio de una política más benéfica y otra vez criticaron fuertemente en 1982 las políticas económicas del gobierno. Aún dentro del amistoso régimen de De la Madrid y viendo también la actitud benévola de Salinas, el sector privado continuó con sus críticas hacia conceptos de la “rectoría económica del estado” y el “presidencialismo”.

REESTRUCTURACION INDUSTRIAL

Las estadísticas económicas para 1982 revelan la profundidad de la depresión en la que ha caído México: el incremento en el Producto Nacional Bruto real fue del 0.2 por ciento negativo, el crecimiento del sector manufacturero fue del 2.4 por ciento negativo; la inflación fue del 100 por ciento; el desempleo se duplicó; y el total de la deuda externa aumentó a 80 mil millones de dólares. Varios factores, tanto endógenos como exógenos, habían contribuido en las dos áreas problemáticas clave: desequilibrio en el sector externo y el deterioramiento de las finanzas públicas. Dentro de las variables exógenas se tenía a la recesión mundial de 1980 a 1981, el aumento de las tasas de interés internacionales a finales de 79 y la caída en la demanda y el precio del petróleo al principio de la mitad de 1981. Esta serie de eventos redujo considerablemente los ingresos e incremento los costos para los sectores público y privado en México.

Las variables endógenas, no fueron tan estruendosas. En primer lugar, la economía se había vuelto demasiado dependiente de las exportaciones petroleras; la pérdida de ingresos dentro de este sector debido a las inadecuadas políticas de precios a mediados del 81 fueron probablemente los primeros precursores internos de la crisis del 82. El rápido crecimiento en las importaciones manufactureras y la creciente dependencia en la importación de productos alimenticios fueron también factores importantes del déficit comercial. Precios subsidiados por el sector público transfirieron recursos del sector público al privado y aumentaban el déficit federal, como lo hizo la creciente inversión pública en la industria de energía y de bienes de capital. Finalmente el estado utilizó créditos externos para financiar el déficit presupuestal, lo cual dió lugar a un incremento en la deuda externa de 20 mil millones de dólares en 1976 a 80 mil millones de dólares en 1982.

Un factor paralelo a la recesión económica de los 80, (el Producto Nacional Bruto real per capita en 1987 era menor al que se tenía en 1980, BID, 1988) fue la terminación del modelo de industrialización de sustitución de importaciones (ISI). Tres etapas cronológicas de crecimiento industrial pueden ser especificadas: (1) la industrialización orientada a la exportación; (2) ISI horizontal, enfatizando la sustitución de bienes de consumo perecederos (generalmente industrias ligeras o tradicionales); y (3) ISI vertical, enfatizando la sustitución de bienes intermedios y de capital (generalmente industrias pesadas o dinámicas).

La era del Porfirato (1876–1910), fue la época de oro para el crecimiento orientado a las exportaciones. El valor de las exportaciones aumentó 600 por ciento en treinta y cinco años. Aún cuando las exportaciones de productos primarios dominaban la economía, estos estimularon el surgimiento de la industria moderna. El auge de la exportación requirió gran cantidad de insumos industriales que, mediante la creación de un mercado doméstico mayor, dió lugar al aumento del consumo de bienes manufacturados.

Los eventos de 1929 delinearon el cambio cuantitativo de la dominación de exportaciones hacia la industrialización nacional y la sustitución de importaciones. La creación del Partido Revolucionario Nacional (PRN) acabó con la época del “*caudillismo*” en la política mexicana y la Depresión redujo el comercio externo de México a la mitad. Así, el ISI horizontal en México fue enfatizado entre 1930 y 1955. Los datos en el Cuadro 3, indican que las importaciones de bienes industriales tradicionales como porcentaje de la oferta total cayó en este periodo de 26.8 por ciento a 14.2 por ciento. El temprano desarrollo de la industria pesada se muestra por el progreso sustancial obtenido en el ISI vertical a finales de los años 30. Importaciones, como porcentaje de la oferta total en las industrias dinámicas, cayó de 70.2 por ciento en 1934 a 51.5 por ciento en 1939, lo cual representa la más grande caída en cualquier periodo de cinco años. Las tasas de crecimiento promedio anual de bienes de capital también alcanzaron su punto óptimo entre 1935 y 1940 (22.9 por ciento anual). Aun cuando el ISI vertical

disminuyó significativamente en los 40, volvió a elevarse otra vez después de los 50. Y desde 1960 la sustitución de importaciones se ha concentrado exclusivamente en industrias dinámicas. Por los años 80, México se encontraba al menos acercándose al final de la época del ISI.

CUADRO 3

COEFICIENTES DE IMPORTACIÓN EN LA INDUSTRIA MEXICANA (PORCENTAJES)

<i>Industrias Tradicionales</i>	<i>Industrias Dinámicas</i>	<i>Industrias Tradicionales</i>	<i>Industrias Dinámicas</i>
1929 26.8	73.6	1955 14.2	40.4
1934 23.5	70.2	1960 9.7	46.4
1939 20.4	51.5	1965 10.4	39.2
1944 21.6	53.9	1970 10.8	34.7
1950 17.1	51.0	1981 10.0	38.5

Fuente: Story, 1986a: 27.

Como México ha pasado por casi todas las etapas del modelo de sustitución de importaciones, la estrategia económica nacional necesita cambiar cualitativamente con los bienes de importación sin la necesidad de un alto nivel de protección artificial. Y México tendrá que promover más las exportaciones de bienes manufacturados.

El auge petrolero de fines de los 70 fue una bendición mixta. Ciertamente, la exportación petrolera introdujo ingresos y capital necesitados por la economía. Pero López Portillo se sobrepasó en la necesidad de explotar las reservas petroleras y creó una economía altamente dependiente de la exportación de un sólo producto primario que entraría prontamente en una fase de contracción de demanda, diversificación de oferta y reducción del precio. Mientras que el gobierno proclamó el inicio de la "industrialización instantánea" (con un crecimiento industrial real promedio de 7 a 8 por ciento anual de 1977-1981), otros previnieron la "petrolización" de la economía. La parte petrolera dentro del Producto Nacional Bruto, más que se duplicó en el periodo de López Portillo, las exportaciones de bienes manufacturados se restringieron en terminos reales y se redujo de, más del 35 por ciento del total de exportaciones a menos del 15 por ciento en 1982.

Para proseguir con el nuevo status de México como país de desarrollo avanzado por un lado y por el otro una nación exportadora de petróleo, López Portillo favoreció claramente una estrategia de desarrollo orientada

al crecimiento. El éxito en el corto plazo fue alimentado por la creciente dependencia de los ingresos petroleros. Pero la estrategia no produjo ningún efecto colateral y las tendencias a largo plazo fueron negativas (balanza de pagos negativa, inflación y estancamiento de exportaciones no petroleras).

A pesar de esto, con la nacionalización bancaria y el control de cambios en 1982, López Portillo había caído en un círculo vicioso. Sus asesores nacionalistas habían ganado el debate dentro del ámbito del gabinete y sus iniciativas de política en Agosto y Septiembre fueron hechas para modificar el trabajo y la política que quedaban.. Todavía, uno de los resultados mas significativos fue la drástica pérdida de confianza del sector privado.

De la Madrid rápidamente trató de corregir el daño que había sido hecho. En su primer informe de gobierno, criticó el "populismo financiero" de López Portillo y a su director del Banco de México, Carlos Tello. De la Madrid prometió reducir el gasto gubernamental, más eficiencia hacia el sector privado y una política cambiaria más realista. El logro una liberalización comercial considerable y empezó a privatizar algunas de las empresas estatales menos productivas.

Uno de los mejores resultados del programa de De la Madrid, fue dentro del área de exportación manufacturera. El Cuadro 4 muestra el crecimiento absoluto y relativo de este sector. Después del estancamiento a principios de los ochenta (y la relativa declinación de la exportación petrolera), la exportación manufacturera se cuatuplicó entre los años 82 a 87. Su parte total de exportaciones ascendió de 16 por ciento en 1982 a casi 50 por ciento para 1987.

CUADRO 4

EXPORTACIONES MANUFACTURERAS

<i>Año</i>	<i>Porcentaje del Total</i>	<i>Indice 1980=100</i>
1980	22.1	100.1
1981	17.6	101.3
1982	15.9	100.1
1983	21.1	133.6
1984	28.9	206.5
1985	23.1	198.7
1986	44.4	284.0
1987	48.0	395.5

Fuentes: Nacional Financiera, La Economía Mexicana en Cifras 1986, p. 323; y Banco de México, Indicadores del Sector Externo, Diciembre, 1987, p. 8.

Así, el proceso de reestructuración económica iniciada por el Estado empezó bajo el gobierno de De la Madrid cuando él intentó apartar gradualmente al sector industrial de las políticas de protección y promoción que se habían tenido en el pasado. Este proceso está lejos de ser completado y aún quedan muchas decisiones cruciales. El apoyo del sector industrial será decisivo, pero no puede ser garantizado. Como ha sido visto, el sector privado es un actor relativamente autónomo que no siempre actúa como fuerza monolítica. Varios ejemplos pueden ser mencionados de la influencia industrial en decisiones previas de política. CANACINTRA en alianza con elementos nacionalistas, por lo menos retardó la entrada de México al GATT. Por supuesto, un sector privado algo unificado se opuso a la nacionalización bancaria y logró la concesión de que permitieran vender al público un 34 por ciento de las acciones. El Pacto de Solidaridad Económica iniciado en diciembre de 1987 requirió de la cooperación de la iniciativa privada.

Abierta a discusión la decisión política más importante para los industriales es la posición de invertir en el país o sacar su capital al extranjero. Los niveles de inversión privada son los mejores indicadores de la confianza del sector privado hacia el gobierno, mientras que, la fuga de capitales puede ser un fuerte signo de la oposición empresarial a las decisiones políticas. Aun cuando la pérdida de capital no está en el mismo alto nivel al cual llevó a López Portillo a decretar el control de cambios culpando a los muy nombrados *sacadólares*. La preferencia de los mexicanos de invertir en dólares en los Estados Unidos sigue siendo un problema. Y la inversión nacional privada ha caído en tres de los pasados cinco años a un promedio del 17 por ciento anual (Jarquin y Cisneros, 1987).

SECTOR INDUSTRIAL Y REESTRUCTURACION POLITICA

El resultado de la elección presidencial de 1988 manifiesta fuertemente que México enfrenta una reestructuración tanto política como económica. Los elementos básicos son bien conocidos. El PRI, obtuvo el menor número de votos que nunca (aproximadamente 20 puntos porcentuales por abajo del mínimo anterior), perdió mediante la competencia electoral sus primeros asientos en el Senado y sólo obtuvo una pequeña mayoría en la Cámara de Diputados. Varias conclusiones se han obtenido de estos resultados. Una de las opiniones más difundidas dice que la "Generación del 68" está finalmente esforzándose en un efectivo reto a la dominación del PRI y al sistema presidencial de la política mexicana. Así el éxito de Cárdenas es la culminación de una larga lucha de los partidos izquierdistas de oposición y los movimientos que iniciaron con la Masacre de Tlatelolco en 1968.

La realidad de la situación actual es probablemente menos extrema que las sugeridas por tales amplias predicciones del final del gobierno presidencial y el fallecimiento del PRI. La izquierda nunca ha sido una fuerza de oposición

exitosa o particularmente unificada en las numerosas políticas mexicanas ya que el PRI ha efectivamente absorbido algunos de sus más importantes puntos y potenciales bases de apoyo. El Frente Democrático Nacional es realmente un movimiento disidente del PRI. Muchos de sus dirigentes son pristas desilusionados y sin lugar a dudas la mayor parte de su soporte viene de personas que anteriormente eran partidarias del PRI.

El partido gobernante durante el último año cometió dos errores muy grandes que contribuyeron a su derrota en julio. Primeramente, rehusó considerar algunas reformas significativas con respecto a su política interna. Reuniones en desayunos con los seis pre-candidatos, está lejos de ser una reforma política importante para la Corriente Democrática. En segundo lugar, el seleccionar a uno no muy carismático tecnócrata identificado con las políticas de austeridad de los pasados cinco años hizo nada para apaciguar el creciente descontento hacia el PRI.

El sistema político está claramente en crisis y el estatus del sector industrial en este proceso de evolución no es enteramente claro. Los resultados claves actualmente dividen a los actores políticos más importantes en México: reestructuración económica y reforma política (Ver Cuadro 5). La dispersión de las fuerzas políticas pueden ser ordenadas en base a sus posiciones relacionadas a estos dilemas. Brevemente, el tema de la reestructuración económica los divide en esos a favor de la austeridad continuada, liberación de comercio, privatización de la economía y un enfoque moderado al problema de la deuda, de esos que apoyan la expansión económica, redistribución populista, continuación del modelo de sustitución de importaciones y una más agresiva postura con respecto a la deuda. Los reformadores políticos quieren una estructura del partido más abierta, menos elecciones fraudulentas, separación de Estado y partido y que se comparta el poder entre las ramas ejecutivas y legislativas. Aquellos que se oponen a las reformas políticas creen que el partido gobernante y el presidente de la nación deberían de continuar dominando el proceso de toma de decisión mediante el instrumento histórico de control político e integración.

El PRI ha sido dividido de muchas maneras. Como se mencionó, las fuerzas de Cárdenas (FDN) se apartaron del partido debido a las diferencias que se tenían en cuanto a la reforma política y la reestructuración económica. El FDN descansó sobre temas de la redistribución y la moratoria de la deuda así como también demandas por una mayor apertura política. El otro partido importante de oposición, el PAN, así como el ala "tecnócrata" del PRI (incluyendo a Salinas) también se inclinaban favorablemente hacia reformas políticas pero sustancialmente diferentes de las que proponía el FDN acerca de la estrategia económica. Finalmente, los políticos de la vieja-guardia dentro del PRI (por ejemplo, la mayoría del sector laboral) tendieron hacia el lado de Cárdenas en cuanto a lo referente al populismo, pero deseando preservar la estructura política del dominio y control ejecutivo del PRI.

CUADRO 5
PARTIDOS POLÍTICOS Y CONCEPTOS DE REESTRUCTURACIÓN

Reforma Política			
		Pluralista	Intransigentes
Reestructuración Económica	Conservativos	PRI tecnócratas PAN	
		Populistas	FDN políticos del PRI

¿Dónde descansa el balance del poder? y ¿Dónde se encuentra el sector industrial en este orden de fuerzas políticas? Salinas ganó las elecciones, pero su presidencia será una sustancialmente debilitada. La victoria moral parece ser de Cárdenas quien obtuvo más del esperado apoyo electoral aún en el actual contexto de corrupción. Ciertamente, sus temas de populismo y reformas políticas parecen estar atrayendo a un significativo número de mexicanos. El PAN, no demostró tener fuerza en las elecciones, aparte de que dejó de ser la principal fuerza de oposición. Finalmente, los más grandes perdedores parecen ser los políticos del PRI, quienes son culpados tanto por la corrupción electoral como por su incapacidad para realizar un cambio.

Los miembros del sector industrial se encuentran situados entre el PAN y el ala "tecnócrata" del PRI. Así, los industriales serán generalmente vistos apoyando las reformas políticas y la reestructuración económica. Dos de los más recientes estudios acerca de las actitudes de los empresarios, muestran claramente estas posiciones. Las entrevistas de Guadarrama S. (1987) muestran un fuerte apoyo hacia las políticas de desprivatización en la esfera económica y por ambas: unas elecciones más justas y un poder político más equitativo. También encontró un mayor apoyo empresarial hacia el PAN, especialmente en el norte de México. Aun cuando muchos empresarios siguen afiliados al PRI, sólo lo hacen por razones esencialmente pragmáticas. Los empresarios "panistas" (muchos reclutados últimamente) son motivados por valores más ideológicos y por la pérdida de confianza en el sistema actual. Los dos candidatos para gobernadores panistas en las elecciones de 1985 en Sonora y Nuevo León (Abelardo Rosas López y Fernando Canales Clariond, respectivamente) son citados como poderosos ejemplos de los empresarios panistas.

La encuesta del *New York Times 1986*, también nos proporciona considerable evidencia de que la élite económica favorece la reforma política y la filosofía de derecha del Partido de Acción Nacional. Casi dos terceras partes de la élite económica afirmó que el sistema político debería ser cambiado con el fin de que candidatos de otros partidos puedan ganar elecciones. De acuerdo a su filosofía política, 43.5 por ciento se identificaron a sí mismos como de “derecha” y como opuestos al centro y a la izquierda. Y en términos de preferencia hacia los partidos, un número desproporcionadamente alto afirmó apoyar al PAN. Cuando se les pregunto por cuál partido votaron en las últimas elecciones presidenciales (1982), 59.3 por ciento dijeron que por el PRI y 32.2 por ciento dijeron que por el PAN. Estos términos son mejor interpretados si se comparan con los resultados de la muestra total, donde 74.1 por ciento afirmaron haber votado por el PRI y sólo un 19.7 por ciento por el PAN. Esencialmente, las mismas conclusiones son evidentes cuando se les pregunta a los interrogados que digan cuál es el partido que generalmente prefieren. En este caso, el apoyo panista aumenta arriba del 50 por ciento cuando se compara la preferencia partidista de las élites económicas con el total de la muestra representativa.

Dado su apoyo hacia ambas reformas, política y económica, el dilema para los industriales es que las últimas elecciones pueden ser interpretadas como un gran éxito para la reforma política, pero un retroceso para la reestructuración económica, i.e., la victoria moral para el FDN. Sin duda alguna, a los grupos de negocios (también como a Salinas) les gustaría ver más puntos de pluralismo enfatizado y menos de populismo.

CONCLUSION

Este trabajo ha tratado de ubicar el contexto político del sector industrial mexicano afrontando el reto de la reestructuración económica iniciada por el Estado. Primero, refutamos la noción de que el sector privado es una fuerza monolítica, que de acuerdo a algunos domina al Estado y para otros es totalmente controlado por el Estado. El grupo industrial mexicano es un sector más desagregado con una considerable autonomía del Estado pero no con un poder omnipotente. En las últimas décadas, empresarios industriales privados han frecuentemente tenido relaciones adversas con el Estado en temas que van desde la expropiación y nacionalización hasta la liberalización comercial.

A pesar de haber sobre-utilizado la palabra crisis en las pasadas ocasiones, actualmente México se encuentra en una doble coyuntura crítica. En términos de la economía, el modelo de sustitución de importaciones está casi exhausto y políticas previas han formado sustanciales déficit presupuestarios y comerciales, inflación y una carga de la deuda. Así, el tema de reestructuración económica ha sido un punto prioritario. En el frente político, la estructura política tradicional

del gobierno de un solo partido y la dominación presidencial están siendo severamente criticadas, si no es que eficientemente retadas por primera vez.

Se admite, que el papel de los grupos industriales en este proceso ha sido confuso. Al estar básicamente fuera de la política, generalmente están a gusto con el principio de la reforma política. Pero como empresarios privados, están muy preocupados por la tendencia popular hacia políticas redistributivas. Varios escenarios son los probables:

1. La consecuencia más favorable para los industriales sería que Salinas ablandara a sus rivales políticos con suficientes reformas políticas, conseguir un éxito económico algo rápido, preservando la esencia del programa de recuperación económica. Algunas concesiones se tendrían que hacer al programa popular –más probablemente– una postura dura en la negociación de la deuda. Pero las metas de desregulación, privatización y eficiencia seguirán siendo prioridades económicas.
2. Entre los escenarios desfavorables para los grupos industriales sería el continuo crecimiento popular y la unidad del FDN, no obtener un éxito rápido del programa económico de Salinas, y una aguda y masiva política económica en reversa hacia el programa populista.
3. Más ofensivo para los empresarios (pero, también, menos probable) sería la predominación de los políticos del PRI y elementos de trabajo intransigentes. Esto podría obstruir ambos programas, la reforma política y la reestructuración económica.

La realidad política nunca se ajusta a tipos de escenarios ideales, así, una combinación de eventos proyectados es más probable—especialmente alguna mezcla de los anteriores escenarios 1 y 2. La legitimación de la presidencia de Salinas, podría muy bien depender del éxito económico más que de las reformas políticas. El plebiscito sobre el régimen de Pinochet en Chile, en septiembre de 1988, nos da un útil ejemplo. De aquellos que votaron “No” (la posición prevaleciente, expulsando a Pinochet), 72 por ciento fueron motivados por “la situación económica” mientras que sólo un 21 por ciento dijeron haber votado por un “No” porque querían “regresar a la democracia” (Latin America Weekly Report, October 27, 1988). Aplicando estas lecciones a México, movimientos como el encarcelamiento del líder del sindicato petrolero (Joaquín Hernández Galicia) son más importantes por el impacto en la reestructuración económica (creando una industria petrolera más eficiente) que en la reforma política (una campaña moral contra la corrupción). En cualquier caso, Salinas ha aceptado la presidencia mientras Cárdenas aparece como haber atraído un gran número de seguidores. Ambos tendrán que hacer concesiones con el objeto de evitar el peor escenario y en el último de los casos parálisis. Cualquiera que sea el resultado, el sector industrial será un actor clave con intereses en juego en los debates que se lleven a cabo sobre reforma política y cambio económico.

A finales de los 80, México ha empezado a experimentar la tendencia

“democratizadora” que ha afectado a varios de sus vecinos Latinoamericanos. Por supuesto que nadie espera que México pueda obtener el grado de competencia electoral que se ha visto en Venezuela, o más recientemente en Argentina. Y desde la perspectiva económica de seguir un programa de recuperación construido alrededor de la austeridad, demasiada liberalización política puede ser perjudicial—considerando que políticas populistas crean nuevas presiones inflacionarias y desequilibrio. Argentina y Perú (entre otros casos) han experimentado estos problemas.

México actualmente se encuentra caminando en una línea delgada que separa los aspectos económicos de eficiencia con los concernientes a la reforma política. Muchas fuerzas reconocen la vulnerabilidad de México ya que está entrando en un nuevo periodo presidencial. Como ejemplo, el gobierno de Estados Unidos decidió otorgar un crédito a corto plazo por 3.54 miles de millones de dólares como incentivo para que Salinas siga en el mismo carril con sus políticas económicas. Los empresarios industriales mexicanos serán una fuerza aún más significativa. Ellos han dado su apoyo verbalmente a Salinas y sus políticas, pero ahora se les llamará para que realicen concretas y positivas decisiones de inversión económica. Su reacción contribuirá enormemente a las resoluciones de los debates que se están llevando acerca de reforma política y cambio económico.

APENDICE A
 RESPUESTAS SELECCIONADAS, INVESTIGACIÓN DE
 CANACINTRA Y CONCAMIN, 1980 (porcentajes)

	<i>Muy en acuerdo</i>	<i>Acuerdan</i>	<i>No Opinan</i>	<i>Desacuerdan</i>	<i>Muy en desacuerdo</i>
Los intereses del sector industrial están bien representados en las políticas del gobierno	2.8	25.7	14.7	37.6	19.3
El sector industrial raramente actúa como una fuerza política unificada	34.9	40.4	2.8	19.3	2.8
El sector industrial desde la segunda guerra mundial ha tenido éxito en influir sobre la política del gobierno	5.6	35.2	19.4	33.3	6.5
Las cámaras industriales deberían tener sólo funciones de servicio y no políticas	8.3	12.0	2.8	54.6	22.2
En general, estoy completamente satisfecho con las políticas del presente gobierno (López Portillo)	5.6	41.7	16.7	21.3	14.8
En general estuve completamente satisfecho con las políticas del gobierno anterior (Echeverría)	0.9	1.8	2.8	51.4	43.1
La intervención económica del gobierno en México es excesiva	31.5	50.9	6.5	9.3	1.9
La nacionalización de empresas es necesaria en ciertas industrias	4.6	25.0	5.6	46.3	18.5
El desarrollo económico sería mejor estimulado con más iniciativa privada	65.7	32.4	0.0	0.9	0.9

APENDICE B

**RESPUESTAS SELECCIONADAS, ELITES ECONOMICAS,
1986 NEW YORK TIMES MEXICO SURVEY
(porcentajes)**

Están de acuerdo en que México sigue un mal camino:	80.9		
Ven la condición de la economía nacional como:		<u>mala</u> 53.2	<u>muy mala</u> 36.2
Ven su propia condición económica como:		<u>buena</u> 51.1	<u>muy mala</u> 7.4
Ven como De la Madrid desempeña su trabajo:		<u>aprueban</u> 52.1	<u>desaprueban</u> 45.7
Grado de interés en la política:	<u>mucho</u> 16.0	<u>algo</u> 38.3	
Definen su filosofía política como tendiente a la derecha:	43.5		
Partido político con el que se identifican:	<u>PRI</u>	<u>PAN</u> 57.8	31.3
Partido por el que votaron en las elecciones presidenciales de 1982:		<u>PRI</u> 59.3	<u>PAN</u> 32.2
Consideran que el sistema político debería de cambiar para que candidatos de otros partidos puedan ganar:	60.2		
Que tan frecuente el gobierno federal realiza una cosa correctamente:		<u>nunca</u> 16.1	<u>alguna vez</u> 58.1

Fuente: Inter-university Consortium for Political and Social Research.

REFERENCIAS

- BASAÑEZ, MIGUEL. 1982. *La lucha por la hegemonía en México*. México D.F.: Siglo XXI Veintiuno Editores.
- DEROSSI, FLAVIA. 1971. *The Mexican Entrepreneur*. Paris: Development Center of the Organisation for Economic Cooperation and Development.
- GUADARRAMA S., GRACIELA. 1987. "Entrepreneurs and Politics: Businessmen in Electoral Contests in Sonora and Nuevo Leon. Julio 1985." In *Electoral Patterns and Perspectives in Mexico*. Editado por Arturo Alvarado. San Diego: Center for U.S. Mexican Studies, Universidad de California, San Diego.
- HAMILTON, NORA. 1982. *The Limits of State Autonomy: Post Revolutionary Mexico*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. 1988. *Economic and Social Progress in Latin America, 1988 Report*.
- JARQUIN, URIEL AND ISIDRO H. CISNEROS. 1987. "Los empresarios, la crisis y la sucesión presidencial." En *La sucesión presidencial en 1988*. Editada por Abraham Nuncio. Mexico: Editorial Grijalbo.
- Latin America Weekly Report.
- MOSK, SANFORK. 1950. *Industrial Revolution in Mexico*. Berkeley: University of California Press.
- NACIONAL FINANCIERA. 1986. *La Economía Mexicana en Cifras*.
- NEW YORK TIMES, "Mexico Survey, 1986. "Ann Arbor, Michigan Inter-University Consortium for Political and Social Research".
- RUBIO, LUIS. 1988. "The Changing Role of the Private Sector." In *Mexico in Transition: Implications for U.S. Policy*. Editado por Susan Kaufman Purcell. New York: Council on Foreign Relations.
- SHAFER, ROBERT JONES. 1973. *Mexican Business Organizations: History and Analysis*. Syracuse: Syracuse University Press.
- SMITH, PETRER. 1977, "Does Mexico Have a Power Elite?" En *Authoritarianism in Mexico*. Editado por José Luis Reyna y Richard S. Weinert. Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues.
- STORY, DALE. 1983. "Industrial Elites in Mexico: Political Ideology and Influence." *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 25, no. 3 (agosto, 1983). 351-376.
- STORY, DALE. 1986a. Industry, the State, and Public Policy in Mexico. *Austin: University of Texas Press*.
- STORY, DALE. 1986b. The Mexican Ruling Party: Stability and Authority. *New York: Praeger Publishers*.
- WALTON, JOHN. 1977. Elites and Economic Development Comparative Studies on the Political Economy of Latin American Cities. *Austin: University of Texas Press*.

WILS, FRITS. 1979. Industrialization, Industrialists, and the Nation-State in Peru. *Research Series, no. 41. Berkeley: Institute of International Studies, University of California, Berkeley.*

Reestructuración industrial en México: Hacia una política industrial de base cero*

*Jesús Reyes Heróles González Garza***

INTRODUCCION

México está en un momento particular, cuando cambia el énfasis de la atención pública y de la tarea colectiva del corto al mediano plazo. La preocupación acerca de lo inmediato comienza a disminuir y, al mismo tiempo, aumenta aquella acerca del futuro del país. Después de siete años de crisis y de esfuerzo por superarla, México parece estar cerca de contrarrestar sus principales impactos y contener o eliminar la inflación.

En términos sucintos, los últimos seis años pueden describirse como el esfuerzo de este país para enfrentar un fenómeno dramático: su empobrecimiento abrupto e inesperado. En ocasiones se confunde el origen y la naturaleza de la actual crisis de México; por lo general se le identifica de manera preponderante con problemas de manejo equivocado de la política económica. Si bien es cierto que un mal manejo macroeconómico tuvo que ver con la crisis, esa no fue la causa principal; fue el abrupto y profundo empobrecimiento del país, derivado de un endeudamiento externo excesivo, combinado con un deterioro sustancial de los términos de intercambio, sobre todo del precio del petróleo; debe subrayarse que también se deterioraron otros términos de intercambio, distintos al precio del petróleo (véase Gráfica 1).

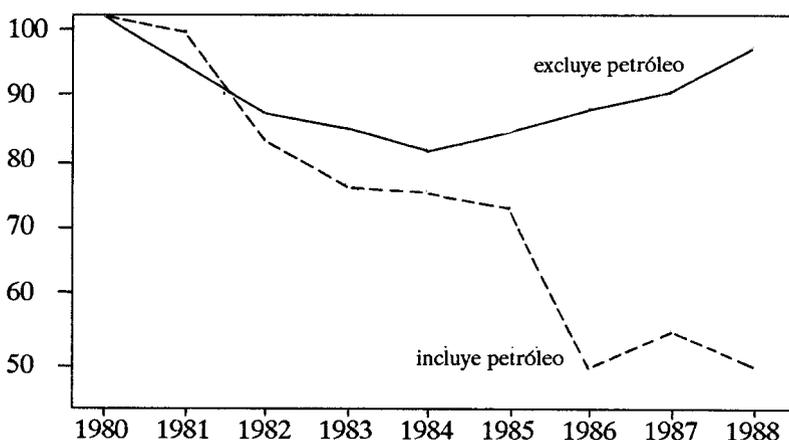
Basta recordar que en 1986 y 1987 las exportaciones petroleras de México fueron 14,615 millones de dólares por año en promedio, que se comparan con 31,600 millones en 1981 y 1982; esa es muestra crítica y esencial de su empobrecimiento. Además, en 1986 los términos de intercambio del país fueron

* Participación de Jesús Reyes Heróles González Garza, Director General de Planeación Hacendaria de SHCP, en el seminario "Recuperación económica en México: Industria, trabajo y relaciones México-Estados Unidos", organizado por la Universidad de California en Puerto Vallarta, Jalisco, del 7 al 9 de octubre de 1988.

** El autor agradece a Mariano Rufz-Funes Macedo su invaluable ayuda en la elaboración de este trabajo.

57.1% inferiores a los de 1981. El deterioro en cuestión produjo una devaluación de la moneda, lo que significa una disminución del PIB de México valuado a precios internacionales. Se estima que en 1988 el PIB valuado en dólares de los Estados Unidos de América fue 10.2% inferior al de 1982.

GRAFICA I
TERMINOS DE INTERCAMBIO
(1980-1988)



En la medida que durante 1988 se redujo y controló la inflación, ahora la preocupación se dirige a la reconstrucción en el mediano plazo. Sin embargo, el país no se encuentra impreparado para esto; debe reconocerse que, de manera simultánea al combate contra la inflación, se avanzó en introducir cambios profundos del aparato económico, que se han denominado estructurales. Ha habido una modificación importante del papel, configuración y efectividad en la operación del sector público. Asimismo, se observa un cambio sustancial de los precios clave de la economía: el tipo de cambio, el salario real, las tasas de interés, los precios y tarifas del sector público, etc. También deben subrayarse los alcances de las modificaciones introducidas a la política comercial del país.

En consecuencia, a partir de la desinflación y apoyándose en los resultados del cambio estructural –que sentó las bases para una nueva etapa de expansión diferente– es necesario recuperar el crecimiento. En ese marco de mediano plazo, la reestructuración industrial debe desempeñar un papel fundamental.

Es conveniente comenzar el análisis de la reestructuración industrial de

México precisando su significado y alcances. Asimismo, debe reseñarse el cambio importante de la configuración del aparato industrial a nivel mundial, y sobre todo en América del Norte, para precisar la inserción de la industria de México en la economía internacional. La reestructuración habrá de nutrirse de los cambios observados en el ámbito económico interno, no sólo de índole macro, sino también de lo que, en general, podría llamarse de incentivos y de infraestructura. La discusión acerca de la reestructuración requiere atender de manera especial la problemática de su financiamiento, no sólo en cuanto al nivel de ahorro global sino también a las distintas fuentes de dichos recursos. Finalmente es inevitable que el debate conduzca a discutir la necesidad, naturaleza y propósitos de una política industrial. De esa manera están organizadas las reflexiones que siguen.

NATURALEZA Y ALCANCES DE LA REESTRUCTURACIÓN INDUSTRIAL

En esencia la reestructuración industrial implica inducir, por medio de diversos instrumentos, en especial los precios relativos, que los recursos fluyan hacia aquellas actividades que los requieren para expandirse. En consecuencia, es inevitable que las empresas y proyectos que se concibieron a partir de una estructura de precios distinta a la actual sufran una pérdida, que responda y refleje las decisiones pasadas en materia de asignación de recursos. Es precisamente entonces cuando surge la reestructuración; para corregir la situación de pérdida se requieren diversas medidas, que se refieren a tres campos básicos: a) modernización técnico-productiva; b) modernización comercial; y c) saneamiento financiero.

En el primer campo, deben modificarse procesos, para que respondan con eficiencia a las nuevas relaciones de la economía mundial y de los precios de los insumos internos, lo que en esencia significa que el dinero es más caro, que las divisas tienen un costo mayor, que el trabajo es relativamente más barato y que los insumos provistos por el sector público están menos subsidiados.

En el segundo, se necesita continuar diseñando estrategias para una penetración más eficaz en los mercados de exportación, así como la modernización de los canales de distribución y comercialización internos.

En lo que refiere al aspecto financiero, se requiere capitalizar las empresas. En la mayoría de los casos los recursos se demandan para dos propósitos: i) sufragar los gastos relacionados con la reestructuración propiamente dicha; y, ii) para cubrir pérdidas de ejercicios anteriores.

Para describir ese proceso en ocasiones se utiliza el término reconversión, quizá con objeto de señalar lo discontinuo y urgente del cambio; en alguna

medida significa reconstrucción, ya que para todo propósito práctico una parte de la planta productiva ha quedado inservible desde el punto de vista de su viabilidad económica.

Dicho proceso no es exclusivo de México; por razones tecnológicas, de cambios en la economía internacional, por la denominada crisis energética y por las condiciones que prevalecen en los mercados financieros, la mayoría de los países se encuentran comprometidos en mutaciones de esa naturaleza. Para todos hay factores internos y externos que así lo requieren.

REESTRUCTURACION INDUSTRIAL MUNDIAL

La evolución de la economía internacional durante la década de los ochenta y las perspectivas para su desempeño durante los noventa, trajo una serie de reajustes y revisiones de los esquemas de la interrelación económica entre naciones, así como en su estructura industrial. Como uno de los resultados, surgieron diversos acuerdos entre países, que dibujan un nuevo mapa de los espacios económicos para México.

El cambio que más contribuye a esta nueva configuración es el comportamiento de la producción mundial. Como puede observarse en el Cuadro 1, de 1980 a 1988 América Latina y el Caribe aumentaron su producción sólo 0.8% anual en promedio, mientras que la Cuenca del Pacífico lo hizo 11% y la región conjunta de Canadá y Estados Unidos 8.1%.

CUADRO 1

PRODUCCION MUNDIAL (Miles de millones de dólares)

País	1980		1987		1988		Crec. prom. 1980-1988
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
1. Canadá - EUA	2840.5	28.9	4870.9	32.2	5300.0	28.2	8.1
2. Cuenca del Pacífico	1345.9	13.7	2820.2	18.6	3099.0	16.5	11.0
3. América Latina y el Caribe 1/	743.2	7.5	727.0	4.8	791.3	4.2	0.8
4. CEE	3012.0	30.6	4032.8	26.7	4391.6	23.4	4.8
5. Europa del Este (sin URSS)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	685.0	3.6	n.d.
6. URSS	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2116.4	11.3	n.d.
7. Otros 2/	1093.1	19.3	2678.9	17.7	2402.6	12.8	3.0
Total	9844.8	100.0	15139.8	100.0	18786.7	100.0	7.1

Fuente: Elaborado por el autor con base en información del Banco Mundial y de Population Reference Bureau.

1/ Incluye México

2/ Incluye Africa, Medio Oriente y Asia Meridional.

El comportamiento de la producción y de la población se tradujeron en un cambio importante en el producto por habitante. En 1988 Estados Unidos y Canadá obtuvieron un ingreso per cápita del orden de 18,270 dólares en promedio, las regiones más atrasadas obtuvieron 820 dólares (véase Cuadro 2).

Además de Canadá y E.U.A. las regiones que aumentaron su producto *per cápita* fueron la Cuenca del Pacífico, la Comunidad Europea y la Unión Soviética. Al igual que Europa del Este, América Latina y el Caribe lo aumentaron sólo ligeramente en términos reales. El resto de los países observó una insólita disminución de su producto *per cápita* en términos nominales, de 935 a 820 dólares al año.

La nueva distribución del producto estuvo acompañada de una nueva configuración del comercio mundial. Como puede observarse en el Cuadro 3 surgió una región altamente deficitaria: Estados Unidos y Canadá.* La Cuenca del Pacífico y, obviamente, América Latina, Europa del Este y la Unión Soviética generaron superávit comerciales, que fueron absorbidos por esos dos países.

CUADRO 2

POBLACION MUNDIAL Y PNB POR HABITANTE

País	1980			1988		
	PNB per cápita (dólares)	Población (mill. de habts)	%	PNB per cápita (dólares)	Población (mill. de habts)	%
1. Canadá - EUA	10,745	252	5.7	18,270	272	5.3
2. Cuenca del Pacífico	4,466	273	6.2	8,252	328	6.4
3. América Latina y el Caribe	1,530	345	7.9	1,720	429	8.4
4. CEE	8,486	316	7.2	11,813	325	6.3
5. Europa del Este (sin URSS)	4,642	110	2.5	6,062	113	2.2
6. URSS	4,550	266	6.1	7,400	286	5.6
7. Otros	935	2,820	64.4	820	3,376	65.8
Total	2,588	4,382	100.0	3,010	5,128	100.0

Fuente: Elaborado por el autor, con base en datos del Banco Mundial y de Population Reference Bureau.

Se observa que la región del mundo con mayor dinamismo es la Cuenca del Pacífico, seguida de Canadá-Estados Unidos. De las importaciones y exportaciones de México, 70% se realiza con Canadá-Estados Unidos. Dicho predominio está seguido por la Comunidad Económica Europea, (13.2% y

* / El déficit Canadá-EUA resulta exclusivamente del de los Estados Unidos.

16.9%, respectivamente) y la Cuenca del Pacífico. Le sigue América Latina y el resto del mundo (véase Cuadro 4).

Las interrelaciones financieras del país siguen un patrón similar, de los 81 mil millones de dólares de deuda pública externa, 29.8% se adeuda a Canadá-Estados Unidos, 25.5% a la Comunidad Económica Europea y 19% a la Cuenca del Pacífico (véase Cuadro 5). Dichos porcentajes no variaron sustancialmente durante la década de los ochenta. Algo similar sucede con la inversión extranjera. Del acervo total acumulado hasta 1988, Canadá y Estados Unidos habían aportado 63.3%, seguidos por la Comunidad Económica Europea con 27.3%, seguidos por la Comunidad Económica Europea con 27.3% (véase Cuadro 6).

CUADRO 3
COMERCIO MUNDIAL
(Millones de dólares)

	1987			1988		
	<i>Export.</i>	<i>Import.</i>	<i>Saldo</i>	<i>Export.</i>	<i>Import.</i>	<i>Saldo</i>
1. EUA						
Canadá	345,453	515,001	(169,548)	434,000	552,400	(418,400)
2. Cuenca del Pacífico	435,427	360,734	74,693	474,615 ¹	393,200 ¹	81,415
3. América Latina y el Caribe	89,943	74,679	15,264	101,600	75,600	26,000
4. CEE	1'210,285	1'210,335	(50)	1'319,210 ¹	1'319,265	(55)
5. Europa del Este	101,028 ¹	93,730 ¹	7,298	111,020	103,000	8,020
6. URSS	193,605 ¹	168,480 ¹	25,125	215,972 ¹	182,641 ¹	33,331
7. Otros	309,083	316,912	(7,829)	336,900 ¹	345,434	(8,534)
Total Econ. Modo.	2'390,197	2'477,661	(87,464)	2'666,325	2'685,899	19,574

Los datos señalan que, por su peso relativo, dinamismo de la producción, comercio internacional con México, relaciones financieras y de inversión, las regiones prioritarias para la adecuada inserción económica de México deben ser Canadá-Estados Unidos, la Cuenca del Pacífico y la Comunidad Económica Europea.

CUADRO 4

COMERCIO DE MEXICO CON EL RESTO DEL MUNDO
(Millones de dólares)

PAIS	1987		1988		Enero-agosto 1989	
	Válor	%	Válor	%	Válor	%
1. Canadá - EUA						
Exportaciones	13,638.2	66.2	13,903.6	67.5	10,751.4	70.9
Importaciones	8,230.2	67.5	12,954.8	68.9	10,409.9	68.8
Saldo	5,408.0		948.8		341.5	
2. Cuenca del Pacífico						
Exportaciones	1,535.2	7.5	1,468.3	7.1	1,037.5	6.8
Importaciones	872.1	7.1	1,373.6	7.3	1,018.7	6.7
Saldo	663.1		94.7		18.8	
3. América Latina y el Caribe						
Exportaciones	1,641.2	8.0	1,613.2	7.8	864.2	5.7
Importaciones	378.9	3.1	720.1	3.8	619.4	4.1
Saldo	1,262.3		893.1		244.8	
4. CEE						
Exportaciones	3,181.6	15.4	2,946.3	14.3	2,007.1	13.2
Importaciones	2,357.4	19.3	3,294.4	17.5	2,554.1	16.9
Saldo	824.2		-348.1		-547.0	
5. Europa del Este (sin URSS)						
Exportaciones	18.8	0.1	12.2	0.1	3.1	0.0
Importaciones	2.9	0.0	9.7	0.1	6.0	0.0
Saldo	15.9		2.5		-2.9	
6. URSS						
Exportaciones	24.2	0.1	104.5	0.5	49.2	0.3
Importaciones	9.7	0.1	5.1	0.0	6.1	0.0
Saldo	14.5		99.4		43.1	
7. Otros						
Exportaciones	560.8	2.7	551.9	2.7	461.3	3.0
Importaciones	348.8	2.9	442.3	2.4	507.6	3.4
Saldo	212.0		109.6		-46.3	
Total						
Exportaciones	20,600.0	100.0	20,600.0	100.0	15,173.8	100.0
Importaciones	12,200.0	100.0	18,800.0	100.0	15,121.8	100.0
Saldo	8,400.0		1,800.0		52.0	

Fuente: Elaborado por el autor, con base en datos de Estadísticas de Comercio Exterior de México, spp.

AMERICA DEL NORTE

El debate acerca de las tendencias previsibles de la economía internacional, y sobre todo de la configuración de su aparato industrial, es tan amplia e inconclusa como el debate acerca del perfil previsible de la industrialización en México. Sin embargo, en términos generales pueden identificarse dos o, quizá, tres corrientes de opinión distintas, en particular, acerca de cuál puede ser la evolución futura de la industria en norteamérica.

CUADRO 5

DEUDA PUBLICA EXTERNA DE MEXICO,
POR REGION ECONOMICA

BLOQUE	1980		1986		1987		1988	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
TOTAL	32,813.0	100.0	75,351.0	100.0	81,407.0	100.0	81,003.0	100.0
1. EUA - Canadá	10,438.0	32.0	24,957.0	33.1	25,119.0	30.8	24,187.0	29.8
2. C. Pacífico	5,406.0	16.5	13,011.0	17.3	15,228.0	18.7	15,312.0	18.9
3. A.L. y Caribe	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4. CEE	10,963.0	33.4	18,721.0	24.8	20,716.0	25.4	20,615.0	25.5
5. Europa del Este	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
6. URSS	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
7. Otros	2,531.0	10.8	11,252.0	14.9	12,219.0	15.0	11,469.0	14.2
8. OFI	2,474.0	7.5	7,411.0	9.8	8,126.0	10.0	10,420.0	12.9

Fuente: Elaborado por el autor, con base en información de SHCP

La primera corriente afirma, en términos generales, que la economía de los Estados Unidos de América habrá de seguir especializándose en la denominada industria de alta tecnología, que incluye la informática, las telecomunicaciones, los superconductores, la biotecnología, etc.

Sostiene que para desarrollar ese tipo de industria se requiere un sistema educativo, científico y tecnológico que, en el Continente Americano, sólo se encuentra en esa zona. En consecuencia, ni Canadá ni México podrían insertarse en ese mercado. Esto implica que la industria más convencional sería desplazada hacia Canadá y, sobre todo, hacia México, quienes sustituirían, por ejemplo, la producción de automóviles, de siderurgia, de maquinaria pesada, etc. Ese enfoque también considera que, en la medida que los Estados Unidos y Canadá —aunque en menor grado— establecieran diversas limitaciones a la industria por motivos ecológicos, las industrias grandes, pesadas y contaminantes se desplazarán hacia México. En términos generales, ese enfoque anticipa una

división particular de la labor industrial en Norteamérica, a partir de una mayor especialización de los Estados Unidos de América, Canadá y México.

CUADRO 6

INVERSION EXTRANJERA DIRECTA ACUMULADA, POR REGION ECONOMICA (Millones de dólares)

	<i>Saldo Total acumulado hasta 1988</i>	
	<i>Valor</i>	<i>%</i>
Total	24,045.5	100.0
1. Canadá-EUA	15,224.2	63.3
2. Cuenca del Pacífico	1,310.1	5.4
3. América Latina y el Caribe	0.0	0.0
4. CEE	6,585.2	27.3
5. Europa del Este	0.0	0.0
6. URSS	0.0	0.0
7. Otros	926.0	3.9

Fuente: Elaborado por el autor, con base en información de la Comisión Nacional de Inversión Extranjera.

La segunda corriente de opinión discrepa con la anterior. Plantea que el esquema descrito implicaría no una especialización, sino una especie de subordinación tecnológica y económica de México y Canadá con respecto a los Estados Unidos de América. Establece que México no estará en condiciones de constituir una planta industrial más amplia y moderna, capaz de competir en los mercados internacionales, a menos que desarrolle su propia tecnología. Existen diversos autores que plantean que una posición firme, de competencia en los distintos mercados requiere, a su vez, de un desarrollo tecnológico independiente. Sin embargo, esa corriente tampoco ha llegado a precisar la factibilidad de que países como México incursionen con éxito en el campo de la alta tecnología, ni la manera de hacerlo.

Puede identificarse una tercera corriente, más ecléctica. Sostiene que planteamientos de especialización "global" carecen de sentido en las economías actuales, complejas, diversificadas y abiertas. El concepto de "cadenas productivas" pierde importancia como eje de la política industrial. En cambio, deben aprovecharse "nichos" en los mercados internacionales, que respondan a una ventaja comparativa específica, que puede cambiar con el transcurso del tiempo;

se presenta una sucesión de “nichos”, que deben ocuparse conforme lo permita un marco general de incentivos, tecnología e integración regional adecuados.

La evidencia disponible parece señalar que la tercera posición se acerca más a lo que está sucediendo, lo que en términos de la política industrial implica concentrar los esfuerzos en establecer el marco de incentivos adecuados y en sostenerlo con estabilidad. También implica buscar la competitividad internacional de la economía mexicana, lo que requiere un régimen comercial (arancelario) mucho más “abierto” que el actual. La configuración de la economía norteamericana y su vinculación con la economía internacional “empujan” al aparato productivo mexicano hacia una mayor interacción regional, lo que implica adecuaciones profundas del aparato industrial.

EL CONTEXTO INTERNO PARA LA REESTRUCTURACION INDUSTRIAL

Los cambios que ha observado la economía mexicana durante el último lustro son profundos. Estos se refieren no sólo al orden macroeconómico, sino también a modificaciones del conjunto de incentivos internos (precios clave relativos), a los incentivos externos (el tipo de cambio y apertura comercial) y también a cambios en la composición sectorial de acervos de capital, de la capacidad instalada y de la demanda. Además, debe señalarse el surgimiento de un nuevo empresariado, gestado en un periodo de cambios más profundos y frecuentes que en el pasado, así como la reafirmación de una realidad institucional en cambio, capaz de aportar elementos valiosos aunque intangibles al proceso productivo.

Esos cambios configuran un nuevo ambiente, un nuevo marco de referencia para la reestructuración industrial. En consecuencia, es conveniente reseñar brevemente algunos de los más sobresalientes.

Entorno macroeconómico

La inflación introdujo incertidumbre sustancial acerca de la configuración de la demanda, de la eficiencia y de la competitividad de los distintos sectores, así como acerca de la composición de la producción en el futuro.

En la medida que la inflación se controle, el principal problema macroeconómico que perdurará será la sustancial transferencia externa neta que México realiza. Como puede verse en el Cuadro 7, esa transferencia ha sido del orden de 6.1% del PIB en promedio por año durante los últimos cinco, y ha impedido que la inversión aumente, a pesar de un ahorro interno relativamente alto. Más adelante se analiza el efecto que esa restricción de la inversión ha te-

nido sobre el mantenimiento y ampliación de la capacidad instalada, así como sus repercusiones probables en el futuro próximo. Por lo pronto, debe subrayarse que el entorno macroeconómico y la situación de los mercados financieros internacionales sugieren que, de no adoptarse una estrategia distinta en materia de deuda externa, que reduzca la transferencia externa neta, el país no podrá invertir y crecer.

CUADRO 7
AHORRO INTERNO, TRANSFERENCIA
EXTERNA NETA E INVERSION, 1971-1988
(% del PIB)

	<i>Ahorro interno</i> ¹	<i>Transferencia externa neta</i> ²	<i>Inversión</i> ³
1971-1976	22.0	2.9	21.6
1977-1982	24.0	2.4	23.0
1982-1988	17.6	5.7	17.6
1982	18.8	2.8	22.2
1983	20.1	5.3	16.6
1984	19.2	6.6	17.0
1985	19.0	6.1	17.9
1986	13.5	6.5	16.4
1987	17.6	5.5	16.1
1988	15.1	6.8	16.9

Fuente: Elaborado por el autor con base en información del Banco de México y SPP.

1 Sistema de Cuentas Nacionales, INEGI-SPP.

2 Equivale a: pago de intereses externos + endeudamiento externo neto total.

3 Equivale a: formación bruta de capital fijo de Cuentas Nacionales.

Los precios clave

En el centro del cambio estructural y del ajuste macroeconómico se ubica una modificación importante de los principales precios relativos de la economía, que tiene una fuerza transformadora esencial, no sólo para el ajuste "macro" sino también para la configuración de un aparato productivo distinto.

A fines de los años ochenta y el inicio de los noventa, México enfrentará un tipo de cambio real más alto que el observado hasta principios de esta década. Asimismo, es previsible que rijan un salario real sustancialmente inferior que en el pasado. Como puede observarse en el Cuadro 8, los precios relativos vigentes

CUADRO 8

EVOLUCION DE LOS PRINCIPALES PRECIOS DE LA ECONOMIA, 1960-1987
(Índices reales base 1978=100)

	Gasolina		Combus-	Gas	Gas	Eléctricidad	Fertil-	Productos	Azúcar	Salario	T. cambio ²	Tasa
	Nova	Diesel	tóleo	Natural	L.P	promedio	zantes	siderúrgicos	estándar	mínimo ¹	controlado	pasiva ³
1960-1970	106.1	194.6	182.6	153.3	124.4	176.1			111.0	66.3	99.8	5.5
1971-1976	105.9	167.3	131.2	116.7	132.8	113.3			87.0	90.8	95.1	- 2.8
1977-1982	88.6	120.9	95.6	98.7	111.9	93.3	85.4	103.9	100.6	96.0	94.6	- 6.3
1983-1986	132.3	391.3	245.3	401.8	86.4	78.4	42.6	105.7	77.5	65.4	117.4	0.1
1982	100.0	183.9	86.1	114.0	109.7	74.2	50.1	101.7	80.3	85.2	101.3	- 12.7
1983	142.8	357.7	153.7	247.9	86.4	57.8	47.8	104.9	83.3	70.8	133.0	- 17.7
1984	132.1	367.9	245.0	382.7	70.2	80.8	43.9	119.6	81.9	66.0	102.6	- 6.2
1985	128.4	361.1	259.7	434.7	57.4	81.5	40.5	101.3	72.3	65.2	102.1	10.6
1986	126.1	470.5	322.8	541.8	131.6	93.6	38.2	97.1	72.5	59.7	132.0	13.7
1987	125.6	488.5	307.7	502.7	141.0	92.3	39.5	100.5	64.0	56.0	140.1	- 2.9
1988	119.0	462.9	291.2	475.9	133.7	89.0	41.9	96.2	60.2	49.0	107.7	28.3

Fuente: Elaborado por el autor con base en datos del Banco de México.

1 Promedio nacional.

2 Tipo de cambio con respecto a una canasta de monedas.

3 La tasa con reinversión considera los instrumentos de ahorro bancario: a partir de 1978. La reinversión se calculó mensualmente hasta 1981; de 1982 a 1987 se usó el plazo promedio de la captación anual.

en 1987 difieren significativamente de los observados en 1983-1986 y, sobre todo, de los que rigieron en 1977-1982 y en 1971-1976.

Otro precios clave que cambió significativamente es la tasa de interés real. En este aspecto, el futuro inmediato se asemeja más a los años sesenta que a los ochenta; esto es, puede anticiparse que prevalecerá una tasa de interés real positiva y alta en comparación con el pasado, de manera más o menos definitiva.

La relación entre los precios de los bienes y servicios provistos por el sector público y los de aquellos producidos por los sectores privado y social también ha cambiado. Como puede observarse en el Cuadro 8, se estima que en 1987 los precios del sector público fueron aproximadamente 15% superiores a su nivel durante 1983-1986. La primera implicación de esa situación es que se verificará una transferencia de recursos del resto de la economía hacia el sector público, flujo esencial para sanear las finanzas públicas.

Sin embargo, una segunda implicación se refiere a los cambios de los precios relativos, que contiene este resultado. El más importante de todos, quizá, consiste en el aumento del precio de los energéticos. Como puede observarse en el cuadro, durante 1987 y 1988 el precio de los energéticos fue sustancialmente mayor que durante todo el periodo anterior, lo que refleja la corrección del rezago con respecto a los años previos, pero también el cambio del precio internacional de la energía con respecto a un periodo más largo. En consecuencia, la actividad industrial deberá incorporar ese fenómeno, tanto en la selección de las actividades nuevas a desarrollar como en la elección de tecnologías y técnicas de producción.

La apertura comercial

Como se sabe, a partir de 1983 México inició un programa ambicioso de redefinición de su política comercial. Los cambios obtenidos a paso firme pueden considerarse extraordinarios. En la actualidad la política comercial es muy diferente de la que prevaleció en México durante varios lustros.

Uno de los aspectos que más favorecieron la modernización reciente de la economía fue la racionalización de las relaciones comerciales del país con el exterior, iniciada y desarrollada durante la Administración del presidente De la Madrid. El avance observado en esa materia es sustancial, en especial si se recuerda que a fines de 1982 México observó —como resultado de problemas fiscales y monetarios severos, que afectaron negativamente su balanza de pagos— el surgimiento de un sistema rígido de control de cambios, así como una estructura de tarifas y barreras no arancelarias que buscaban reducir los flujos de divisas hacia el exterior.

Los avances realizados a partir de 1983 cobran especial importancia a nivel mundial, si se considera que algunos de los países industrializados —en especial los socios comerciales de México— instrumentaron políticas para proteger su

actividad económica interna y, en conjunto, redujeron las posibilidades de intercambio comercial a nivel mundial.

Sin embargo, es claro que los beneficios de la apertura comercial se traducen en un mayor bienestar para la sociedad que la realiza, en este caso la mexicana, aún en un contexto donde otras economías se cierran al comercio internacional.

Por eso la política económica de México procuró desarrollar una planta exportadora en actividades no tradicionales, distintas a la petrolera. La tarea involucró una serie de medidas relacionadas con las finanzas públicas y las políticas monetaria y cambiaria, además de las más tradicionales, que se refieren a la política comercial.

Explicar el incremento de las exportaciones no petroleras –incluyendo las de servicios no factoriales– de 4,752 millones de dólares en 1982 a 13,948 millones para 1988 sólo o principalmente por causa de la nueva política comercial sería injusto y parcial. Sin embargo, el contenido de esta sección señala los avances de la política comercial y su importante contribución al desarrollo de las exportaciones no petroleras.

De 1983 a 1985 se avanzó de manera sustancial en la promoción de las exportaciones y la liberalización de las importaciones; en este último rubro, las acciones fueron de tres tipos: la sustitución de permisos de importación por aranceles, las modificaciones a la estructura arancelaria –reduciendo los niveles y la dispersión de los aranceles– y la adopción de esquemas multilaterales de comercio, como el ingreso al GATT.

En 1982 todos los rubros incluidos en la Tarifa General de Importaciones (TIGI) estaban sujetos a permiso previo de importación. Al 31 de diciembre de 1985, el 89.5% de dichos productos –que significaban 65% del valor de las importaciones– ya no lo requería. La liberalización de las importaciones en ese periodo abarcó todo tipo de bienes; sin embargo, se trató de acelerar el proceso en aquellos de tipo intermedio y de capital. A fines de 1985 los bienes sujetos a permiso comprendían los de lujo, productos farmacéuticos, equipo de transporte y maquinaria, así como otros de tipo primario y productos relacionados con éstos. A esa fecha, casi 60% de los bienes de consumo y 90% de los bienes intermedios y de capital, que formaban parte de la TIGI estaban exentos de permiso de importación.

Por su parte, los esfuerzos por reducir el nivel y la dispersión de los aranceles –que se encontraban agrupados en un número excesivo de categorías– llevaron, durante 1983-1985 a una disminución de los niveles arancelarios. De 16 existentes en 1982 –en un rango de 0% a 100% – a fines de 1985 se observaron sólo nueve. Como resultado de esas modificaciones, poco más de 46% del total de productos de la TIGI, que representaban 71.5% del valor de las importaciones, en 1985 estaba sujeto a un arancel reducido, que variaba entre 0% y 100%. Así, de 1982 a 1985 el arancel promedio para la importación disminuyó del 16.3% a 13.3% y la dispersión arancelaria lo hizo de 24.8% a 18.8%, respectivamente (véase Cuadro 9).

CUADRO 9

INDICADORES DE LA POLITICA COMERCIAL

	Noviembre 1987	Junio 1988	Enero 1989	Marzo 1989
Número total de fracc.	8,417 (100%)	8,470 (100%)	11,960 (100%)	11,932 (100%)
Controladas	336 (27%)	285 (27%)	325	327
Liberadas	8,081 (73%)	8,185 (73%)	11,618	11,605
Tarifa promedio	19.5%	9.7 %	10.5%	13.1 %
Tarifa promedio ponderada	11.1%	5.4%	6.2%	9.8%
No. de niveles arancelarios	7	5	5 (0 a 20)	5
Tarifa máxima	40.9%	20.0%	20.0%	20.0%

Fuente: Elaborado por el autor con base en información de Secofi.

Nota: Los números entre paréntesis indican la participación porcentual en el valor de las importaciones.

Debido a una legislación inadecuada contra prácticas desleales de comercio, en especial la relacionada con las denominadas de *dumping*, el gobierno utilizó los precios oficiales como un mecanismo provisional de protección. A fines de 1985 un total de 1,191 productos de la TIGI estaban protegidos por ese medio.

Si bien los avances reseñados significaban una mejoría importante para agilizar las relaciones comerciales con el exterior y aprovechar nuevos mercados para las exportaciones mexicanas, fue necesario no quedarse a mitad de camino. El objetivo primordial de la racionalización de la política comercial fue propiciar un cambio en la estructura productiva de la economía— en provecho de sus ventajas comparativas— y no sólo funcionar como un paliativo temporal para la balanza de pagos.

En consecuencia, en noviembre de 1985 el gobierno de México solicitó la membresía en el GATT, cuyo protocolo de ingreso se firmó a mediados de 1986. Entonces la protección efectiva— y en consecuencia el sesgo antiexportador— se percibía elevada en algunos sectores, por lo que se intensificaron los esfuerzos para disminuir las tarifas —tanto en categorías como en niveles— y reducir las barreras arancelarias. En 1986 existían 11 niveles arancelarios, que oscilaron entre 0% y 45%. Para 1987 dicho número se redujo significativamente, a sólo 5 categorías entre 0% y 20%. Eso propició que el arancel promedio, ponderado por el valor de las importaciones, disminuyera de 13.3% en 1986 a 5.7% en 1987. A eso debe agregarse la eliminación de la sobretasa de 5% sobre las importaciones, cuyos recursos se utilizaban para el fomento de las exportaciones. Las medidas arancelarias instrumentadas en 1987 superaron por amplio margen el programa original de desgravación comercial, cuando se preanunció que se establecería un arancel máximo de 30% en octubre de 1988.

De la misma manera se aceleró la disminución de la cobertura de los permisos de importación. En 1986 el número de fracciones exentas del requisito de

permiso de importación fue 7,568, en comparación con sólo 1,703 en 1983. Eso representó la exención de 72.2% del valor de las importaciones y de 50.2% de la producción interna; en 1987 estos montos aumentaron a 76.4% y 62.9%, respectivamente. Por primera vez se exentaron de permiso de importación productos como calzado, vinos y licores, y se fijaron cuotas de importación para confecciones de textiles –por 600 millones de dólares– que podrán ejercerse entre diciembre de 1987 y febrero de 1989.

De las 329 fracciones de la TIGI aún no liberadas en diciembre de 1987 (3.9% del número total), 73 corresponden a productos farmacéuticos, 55 a agropecuarios y forestales, 35 a la industria automotriz y 27 a prendas de vestir. El resto incluye productos estratégicos para la seguridad nacional; petróleo y derivados; productos nocivos para la salud; pastas para papel y papel periódico; equipos de cómputo y algunos suntuarios. A diciembre de 1987 estas fracciones representaron sólo 23.6% del valor de las importaciones y 37.1% del valor de la producción interna. De ese último, casi 20% está comprendido por el petróleo y derivados.

En 1986 se anunció un programa para eliminar el uso de precios oficiales como medio de protección a fines de 1987; esto permitiría introducir en ese lapso un sistema moderno de *anti-dumping*, compatible con los procedimientos utilizados en el GATT. A mayo de 1987 el número de precios oficiales se había reducido de 1,349 a 528 y buena parte de los que continuaban vigentes a esa fecha habían reducido sus niveles, hasta en un tercio de la diferencia con los precios internacionales correspondientes. En diciembre de 1987 sólo 41 fracciones permanecían sujetas a precio oficial, que representaban 0.5% del valor de las importaciones y 0.6% el valor de la producción interna. Estas se derogaron en enero de 1988.

Los aranceles y permisos relacionados con las *exportaciones* también se modificaron en forma importante. A mediados de 1987 sólo 62 fracciones de la tarifa de exportación estaban sujetas a impuestos de exportación y se referían básicamente a productos agropecuarios. Los precios oficiales se eliminaron en todos los productos, excepto el café. Algunos controles cuantitativos permanecieron, también en productos de tipo agropecuario, sobre todo con objeto de cumplir con acuerdos internacionales de cuotas y con convenios internos de precios controlados.

Si bien esas medidas constituyen la esencia de la política comercial, también se instrumentaron otras para coadyuvar al desarrollo de las exportaciones no petroleras; destacan las siguientes:

- El acceso a divisas y financiamiento por parte de las exportaciones, mediante cartas de crédito domésticas.
- Un programa de importaciones temporales –incluyendo maquinaria, equipo e insumos intermedios– exentas de impuestos indirectos y aranceles.
- Permiso a los exportadores para retener todos sus ingresos en divisas y utilizarlas para liquidar importaciones futuras.

- Consolidar varias líneas de crédito a la exportación y simplificar los esquemas de seguros y garantías.
- Simplificar trámites, procedimientos y controles para la exportación, así como concentrarlos en una “ventanilla única”.

En buena medida esas acciones explican el fortalecimiento de la balanza de pagos durante los últimos seis años, así como la mejoría del nivel y estructura de las exportaciones no petroleras.

En 1980-1982 las exportaciones no petroleras –incluyendo los servicios no factoriales– se redujeron 6.3% por año en promedio, en tanto que de 1983 a 1988 crecieron 19.7% anual en promedio. Destacan 1986 y 1987, cuando aumentaron 4% y 23.7%, respectivamente. Esta expansión fue posible por el desarrollo de las exportaciones de manufacturas, cuyo crecimiento anual promedio en 1983-1988 alcanzó 25.2%. Entre los grupos de productos más dinámicos en esa categoría se encuentran las manufacturas de metal, maquinaria y equipo, y productos químicos.

También su estructura se ha modificado, reduciéndose la participación de las llamadas exportaciones tradicionales. En 1982 estas significaron 17.7% del total y en 1988 sólo 12.0%. El comercio de mercancías aumentó su importancia relativa como fuente de divisas; en 1987 el intercambio de servicios no factoriales principalmente turismo y maquiladoras– representó 33.7% del de las exportaciones totales (que fueron 20,656 millones de dólares); lo que contrasta con una participación de 49.3% observada en 1982.

Sostener el desarrollo del sector exportador requirió –entre otros factores– incrementar la participación de los bienes y servicios comerciables en la economía. Esto permitió aprovechar ventajas de costo en la elaboración de diversos productos y, en consecuencia, aumentar su presencia en los mercados internacionales. Si bien no hay estadísticas completas y detalladas, la estructura de protección efectiva parece ser hoy más congruente con la que requiere una economía que busca ocupar un lugar importante en el comercio mundial. Esa modificación estructural significa no sólo un reacomodo de la producción, sino también de los factores e intensidades con que se utilizan en la generación de bienes y servicios. El esfuerzo de racionalización del comercio exterior resultó benéfico para todos los involucrados, por lo que debe afinarse.

La evolución descrita señala un cambio esencial para la industria, que ahora debe enfrentar una competencia más cercana e inmediata. Sin embargo, los estudios acerca del impacto de esas modificaciones, en términos de los incentivos relativos para las distintas actividades, aún son muy preliminares. Entre los trabajos que pueden citarse se encuentran el elaborado por el IMCE acerca de la protección efectiva en México (1985), en del Banco Mundial (1986), y el del ITAM (1986).

Los dos últimos analizan la competitividad internacional del sector manufacturero de México en 1973-1982. A fin de evaluar la eficiencia relativa de ese sector, se utiliza como medida el denominado costo doméstico de los recursos, que

compara el valor agregado a precios sociales –a nivel de cada rama de actividad– con respecto al valor agregado a precios internacionales. Los cálculos realizados, que abarcan una amplia muestra de sectores manufactureros, consisten en estimar la tasa de cambio del costo doméstico de los recursos (CDR). La descomposición de esa tasa de cambio, en la variación de los costos de los factores, de los términos de intercambio, de las proporciones utilizadas en los factores y de la productividad, se utiliza para mostrar los principales canales a través de los cuales la competitividad industrial de la economía mexicana se modificó en ese periodo.

En términos generales, los resultados de esos estudios indican que durante 1977-1982 se registró un deterioro de la capacidad del sector manufacturero mexicano para competir en los mercados mundiales, en comparación con 1973-1977. También señalan que en 1977-1982 los costos sociales de la producción aumentaron, en promedio, más rápidamente que los del valor agregado mundial, mientras que para el periodo precedente los resultados son a la inversa.

Por otra parte, de acuerdo con esos resultados, el nivel de la tasa del CDR para un determinado año permite clasificar a las industrias en dos categorías: competitivas (CDR mayor a la unidad) y no competitiva (CDR menor a la unidad). Se estableció que en 1980 aproximadamente 40% de las actividades industriales no tenían capacidad para competir en los mercados internacionales. Aún más en el caso de aquellas industrias competitivas, sólo una tercera parte mostró incrementos de la productividad (véase Cuadro 10).

Para complementar el análisis de la competitividad internacional de los sectores manufactureros, en el Cuadro 11 se incluyen los niveles y cambios del costo doméstico de los recursos (CDR) y de la productividad total de los factores de producción (PTF) durante 1977-1982, de acuerdo con los estudios realizados por el ITAM y el IMCE, respectivamente. En la columna (1) se presentan los rangos de incrementos porcentuales anuales de la PTF; que establece la competitividad internacional de los distintos sectores.

A partir de esas estimaciones, se observa que sólo algunos sectores productivos (partes automotrices, tubos de acero, cerveza, henequén, cerillos y baterías) muestran tasas de cambio en la productividad factorial superiores a 2%, lo que implica una mejoría en relación con los estándares mundiales. En contraste, 20 industrias muestran un evidente deterioro de su productividad. De esas industrias, entre siete (de acuerdo con el IMCE) y diez (ITAM) no eran competitivas bajo el criterio del CDR.

Si bien esos resultados son preliminares, el año más reciente que incluyen corresponde a 1982, representan una base para analizar el impacto de las modificaciones en términos de los incentivos relativos para incrementar la competitividad internacional de los distintos sectores productivos. Investigaciones en curso permitirán actualizar esos resultados, lo que a su vez hará posible establecer el efecto de la apertura comercial y del cambio estructural en general sobre la competitividad en México.

CUADRO 10

**EVOLUCION DEL COSTO DOMESTICO DE LOS RECURSOS
Y DE LA PRODUCTIVIDAD TOTAL DE LOS FACTORES EN
SECTORES SELECCIONADOS,
1977-1982**

SECTOR	NIVEL DE CDR ¹		Tasa de cam. prom. *	
	ITAM	IMCE	CDR	PTF
Llantas y cámaras	0.710	1.342	-21.8	-19.0
Carrocerías para automov.	0.686	0.839	-18.3	-5.0
Baterías	0.553	1.122	-12.7	-2.2
Muebles de metal	0.723	0.992	-11.9	1.1
Automóviles	0.860	1.507	-8.3	-1.2
Cerillos	0.951	0.902	-7.7	-0.4
Productos esmaltados	1.089	1.016	-7.4	-0.1
Ropa	0.674	0.823	-6.5	-0.4
Pinturas	0.467	1.185	-6.3	4.4
Leche condensada	0.899	1.278	-4.5	-2.3
Vidrio	1.128	0.672	-3.8	1.1
Tubos de hierro y acero	0.757	1.030	-2.6	-3.7
Cobre	0.485	1.001	-1.5	0.6
Aluminio	0.559	0.939	-0.6	1.9
Radios y televisiones	0.892	1.410	0.0	9.8
Fibras artificiales	1.542	0.550	1.2	-2.0
Jabones	0.557	0.795	0.9	5.0
Recipientes de vidrio	0.854	0.672	2.9	2.2
Algodón	1.100	0.795	3.0	2.6
Ladrillos refractarios	0.777	0.804	4.4	7.5
Lana	0.913	0.803	4.3	-0.8
Fibras sintéticas	0.876	1.597	4.2	3.9
Cerveza	0.303	0.524	5.6	4.0
Hierro y acero	2.057	1.115	6.2	-0.5
Fertilizantes	1.662	0.274	7.6	0.8
Cemento	0.918	0.710	10.2	2.0
Derivados del acero	0.686	1.149	12.3	11.8
Carne procesada	1.022	1.119	16.7	21.3
Papel	0.884	0.856	19.2	14.2
Henequén	2.885	0.525	17.5	2.7
Margarina	2.509	0.532	23.2	20.6

* Corresponde al estudio del ITAM.

¹ Cifras para 1980.

CUADRO 11
NIVEL Y CAMBIO DE COMPETITIVIDAD
INTERNACIONAL EN SECTORES SELECCIONADOS,
1977-1982

<i>Tasa de crecimiento de la PTF</i>	<i>CDR</i>	
	<i>Competitivo (CDR < 1)</i>	<i>No competitivo (COR > 1)</i>
PTF > 3	Carroc. p/automov. Cerveza Llantas y cámaras Tub. de Hie. y ac.	Henequén
2 < PTF < 3	Cerillos Baterías	
1 < PTF < 2	Ropa	Fibras artif.
0 < PTF < 1	Lana	Recip. de vidrio
PTF < 0	Fibras sintet. Cobre Automov. Cemento Ladrillos Muebles de met. Aluminio Jabones Papel Derivados del acero Leche condensada Radios y telev. Pinturas	Algodón Vidrio Fertilizantes Margarinas Carne procesada Prod. esmaltados Hierro y acero

Fuente: Elaborado por el autor a partir de información del ITAM.

Un aspecto de especial interés es la intensidad en el uso del factor trabajo en las exportaciones. En principio la disminución del salario real en términos de divisas debería inducir una expansión de las exportaciones más intensivas en trabajo, sobre todo no calificado. Lamentablemente no existe evidencia al respecto.

Evolución reciente de la capacidad instalada

A pesar del relativamente alto ahorro interno, la magnitud de la transferencia externa neta se ha traducido en una extraordinaria restricción global de recursos y, a su vez, en una inversión particularmente baja durante los últimos años. Esto ha afectado no sólo la expansión general de la planta productiva, sino también su configuración por actividad económica.

En primer lugar, como puede observarse en el Cuadro 12, la formación bruta de capital total de la economía mexicana disminuyó, de órdenes de 20% del PIB en el periodo 1965-1982 a 15-16% en 1983-1988. El cambio más importante se observa en las participaciones de la inversión pública y privada en el total. A pesar de las fuertes fluctuaciones que observaron los componentes privados y público de la inversión bruta, de hecho el total mostró fluctuaciones menos agudas, lo que señala el efecto del desplazamiento de la inversión privada por parte de la pública en esos años.

CUADRO 12

FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO

	<i>PRIVADA</i>		<i>PUBLICA</i>		<i>TOTAL</i>	
	<i>% PIB</i>	<i>Crecimiento</i>	<i>% PIB</i>	<i>Crecimiento</i>	<i>del PIB</i>	<i>Crecimiento</i>
1960-1964	13.6	8.3	4.4	13.5	17.9	9.5
1965-1970	13.9	6.6	6.3	13.0	20.2	8.4
1971-1976	13.8	33.9	7.7	12.2	21.6	7.2
1977-1982	13.1	5.2	9.9	10.4	23.0	7.2
1983-1988	10.9	0.4	5.9	-9.7	16.8	-3.4
1983	10.0	-22.1	6.6	-36.2	16.6	-28.3
1984	10.5	7.9	6.6	4.1	17.0	6.4
1985	11.5	13.2	6.4	-0.7	17.9	7.9
1986	10.7	-11.1	5.8	-13.1	16.4	-11.8
1987	10.8	2.2	5.3	-5.9	16.1	-0.6
1988	11.9	12.2	4.9	-6.5	16.9	6.0
1989 ^e	12.2	4.0	4.8	-1.1	17.0	2.5

Fuente: Elaborado por el autor con base en datos de SPP.
e/ Estimado.

Sin embargo, para propósitos de reestructuración industrial, lo relevante es analizar la evolución de los acervos de capital por sector de actividad, ya que estos son un indicador de la capacidad instalada en cada uno. Como puede

observarse en el Cuadro 13, varios sectores redujeron sustancialmente sus acervos de capital y, por tanto, su capacidad para producir. En consecuencia, dicha información indica que algunos sectores podrían enfrentar cuellos de botella, cuando se recupere el crecimiento.

A pesar de que la evidencia es incompleta y no está actualizada, ésta señala que con excepción de los transportes, el almacenamiento, los servicios financieros y los bienes inmuebles, la planta productiva nacional se contrajo en el periodo 1982-1985. En algunas actividades la disminución de los acervos netos de capital fue particularmente fuerte: construcción 37.8%; comercio, restaurantes y hoteles 19.4% y servicios comunales, sociales y personales 12.7%.

Lo anterior significa que la inversión realizada en esas actividades en ese periodo fue menor que la requerida para mantener, de acuerdo con ciertas normas, el acervo de capital constante. Sin embargo, esto no necesariamente se ha traducido en problema de "cuellos de botella" y "presiones de costo", ya que en el mismo periodo la actividad económica estuvo muy deprimida.

Lo importante es tener presente lo anterior cuando se recupere el crecimiento, ya que será necesario destinar cantidades importantes a la restitución del acervo de capital, por ejemplo en construcción. Además, esa recuperación (ampliación) de la capacidad de producción previsiblemente requerirá de una cantidad sustancial de bienes importados, con el consecuente impacto sobre la balanza de pagos.

Un asunto que también debe tenerse presente, aunque no se tenga evidencia precisa sobre la situación, es el cambio que ha ocurrido en la composición de la demanda, y los que sean previsibles para el futuro próximo.

Las modificaciones de los precios e ingresos relativos seguramente modificaron la estructura del consumo. Junto con la contracción de la inversión y la expansión de las exportaciones, producen un cambio sensible de la configuración de la demanda. Qué tan preparada está la planta productiva nacional para responder en un plazo mediano a un aumento global de la demanda y a su nueva composición, no es claro.

Ubicación geográfica de la demanda

Diversos aspectos intervienen en la ubicación geográfica de la industria. Destacan, obviamente, la cercanía con los principales mercados, su posición en relación con los proveedores de materias primas y su vinculación con la infraestructura en general.

En lo que se refiere a la infraestructura, la problemática es compleja. La fuerte disminución de la inversión pública durante los últimos años se ha traducido en algunas carencias serias. En orden de importancia, aparentemente las telecomunicaciones y el transporte enfrentan los mayores problemas.

CUADRO 13
ACERVOS NETOS DE CAPITAL
(Indices reales 1970=100)

<i>Año</i>	<i>Div 1</i>	<i>Div 2</i>	<i>Div 3</i>	<i>Div 4</i>	<i>Div 5</i>	<i>Div 6</i>	<i>Div 7</i>	<i>Div 8</i>	<i>Div 9</i>
1960		23.4	35.9	10.7	59.4	n.d.	48.2	66.2	53.5
1961		26.0	40.3	20.1	59.8	57.5	49.9	76.0	63.7
1962		27.0	42.3	33.3	64.8	58.2	51.7	74.7	58.1
1963		27.0	45.6	53.9	71.4	70.1	54.3	74.7	52.7
1964		29.8	49.4	59.4	82.4	76.8	57.2	73.4	56.3
Prom.		26.6	42.7	35.5	67.6	52.5	52.3	73.0	56.9
1965		34.4	56.0	58.9	84.9	73.7	61.5	80.4	57.3
1966		37.0	67.4	58.8	85.0	71.0	63.0	80.7	66.5
1967		56.9	78.1	73.6	85.5	69.2	64.4	133.5	69.9
1968		61.6	82.8	85.6	87.0	69.1	68.9	152.0	82.1
1969		52.4	92.1	97.0	89.5	68.0	74.3	149.6	83.3
1970		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Prom.		57.1	79.4	79.0	88.7	75.2	72.0	116.0	76.5
1971		113.1	105.8	95.7	111.2	111.1	105.8	110.7	113.5
1972		125.7	114.7	95.8	118.3	115.3	109.4	133.5	120.9
1973		131.7	122.2	109.5	127.5	133.6	112.0	152.0	133.4
1974		141.4	127.5	143.1	133.3	135.2	112.2	149.6	138.4
1975		167.2	134.6	176.3	142.7	132.0	147.9	160.1	182.6
1976		182.9	139.4	165.1	161.7	144.5	223.6	183.1	228.2
Prom.		143.7	124.0	130.9	132.5	128.6	135.2	148.2	152.8
1977		191.5	147.8	148.8	165.1	139.5	258.9	170.3	251.0
1978		190.8	163.2	183.7	176.4	131.5	290.7	169.6	290.2
1979		229.3	166.9	175.0	188.2	131.5	317.5	167.6	331.1
1980		246.5	175.6	172.5	209.3	134.4	315.6	169.5	396.1
1981		267.4	204.8	173.3	227.6	147.3	356.4	197.6	457.4
1982		289.0	228.6	163.7	236.9	232.6	376.1	205.0	441.0
Prom.		235.8	181.2	169.5	200.6	152.8	319.2	179.9	361.1
1983		278.7	222.0	131.5	233.4	213.2	384.5	203.8	383.9
1984		292.3	208.3	104.7	225.1	193.8	390.9	200.2	370.2
1985		281.5	200.9	84.5	213.9	172.2	397.7	216.1	392.7
1986e/		282.6	202.6	86.3	210.8	170.5	398.3	217.2	393.4
Prom.		283.8	208.5	101.8	220.8	187.4	392.9	209.3	385.1

Fuente: Elaborado por el autor con base en información del Banco de México.
e/ Estimado

- 1 Gran división: Agropecuario, silvicultura y pesca.
- 2 : Minería.
- 3 : Industria manufacturera.
- 4 : Construcción.
- 5 : Electricidad.
- 6 : Comercio, restaurantes y hoteles.
- 7 : Transporte, almacenamiento.
- 8 : Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles.
- 9 : Servicios comunales, sociales y personales.

El aumento de la competitividad de México en el exterior ha aumentado sustancialmente la importancia de las exportaciones en la demanda industrial total. De hecho, como puede observarse en el Cuadro 14, la importancia relativa de las exportaciones en la demanda total por actividad aumentó sustancialmente, en especial en los sectores de minería, las manufacturas –sobre todo química, derivados del petróleo y plásticos, minerales no metálicas y metálicas básicas.

Esos cambios en la composición de las exportaciones, así como la dinámica propia de la demanda interna, provocaron modificaciones profundas en la ubicación geográfica de la demanda. Hasta ahora se sabe poco de esa transformación, que sin duda incidirá sobre la nueva configuración del aparato productivo nacional. Habrá que esperar hasta los próximos censos para avanzar en el análisis de este aspecto.

El nuevo empresariado mexicano

Un factor esencial para la industrialización, aunque intangible, es el empresariado mexicano, que ha evolucionado con rapidez durante los últimos años. En términos generales, pueden establecerse cuatro causas principales de ese cambio.

En primer lugar, como reflejo de los propios avances del sistema educativo nacional ahora el empresario está más calificado, tiene una preparación profesional promedio mejor. Por ejemplo, el perfil de los miembros de la Cámara de Comercio México-Estados Unidos ha cambiado en grado importante a partir de 1982.

Un segundo factor que explica la modificación de la fisonomía del empresario es la propia crisis económica. La difícil situación desde 1982 significó un cambio dramático con respecto a periodos anteriores. La alta inflación forzó el aprendizaje de asuntos financieros; las reacciones se agudizaron para responder a un ambiente de inestabilidad de precios y cambiaria. Las opciones financieras se desarrollaron con velocidad. Además, la recesión obligó a revisar mentalidades, a aumentar la eficiencia de las empresas y a modernizar, para subsistir en términos de productividad.

En tercer lugar, la apertura comercial fue un elemento que indujo cambios en los empresarios. El externo dejó de ser un mercado distante, para convertirse en fuente de una demanda estable, menos sujeta a fluctuaciones que la nacional, y creciente.

Un cuarto factor que contribuyó a ese cambio del empresario es la evolución del país en lo político. Se observaron modificaciones institucionales importantes, resultado de la búsqueda de una mayor democracia en diversos ámbitos de la realidad nacional, incluyendo la agrupación y asociación de empresarios. Para responder a la crisis, han surgido nuevas organizaciones empresariales y se han reafirmado las ya existentes, a fin de dialogar con el gobierno y otros sectores.

El Consejo Coordinador Empresarial surge en 1975, pero no es sino hasta 1982 que toma fuerza como agrupación política. Por igual motivo se crea el Consejo de Hombres de Negocios.

CUADRO 14

**RAZON DE EXPORTACIONES A PIB POR SECTOR
1970-1987**

<i>SECTOR</i>	<i>1970</i>	<i>1975</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>1987*</i>
I. Agropec. silv. y pesca	6.1	4.0	4.5	4.4	4.6
II. Minería	29.4	31.9	52.4	49.8	50.2
III. Industria manufacturera	10.8	8.3	9.3	19.9	39.2
III.1 Alim. beb. y tab.	15.5	12	11	11.2	11.5
III.2 Textiles	14.1	11	8.1	4.3	4.2
III.3 Ind. madera	3	2.3	1.7	4.9	5.3
III.4 Papel, imp y edit.	5	3.8	4	5.2	5.7
III.5 Quim. plásticos	7.7	4.2	8.7	20.8	22.4
III.6 Min. no metal.	3.3	5.2	4.3	13.5	14.6
III.7 Ind. metal basica	7.1	4.1	1.4	8.4	9.2
III.8 Prod. met., maq. y eq.	5.1	9.3	14.8	31.7	33.8
III.9 Otras ind. manuf.	11.8	16.7	9.1	19.3	21.8
IV. Construcción					
V. Electricidad					
VI. Comerc. rest. y hot					
VII. Transp, almac. y comun.	2.8	4.5	7.4	5.1	5.2
VIII. Serv. fin., seg. bnes inm.	1.7	2.2	3.2	2.3	2.5
IX. Servs comun. soc. y pres.	0.1	0	0	0	0

Fuente: Elaborado por el autor con base en información del Sistema de Cuentas Nacionales, INEGI-SPP.

* Estimado

Lo anterior ha contribuido a configurar un empresario mexicano distinto. Se trata de elementos mejor preparados en lo profesional; que han enfrentado épocas difíciles, de baja actividad; que tienen una cultura "financiera" más desarrollada; que se han integrado en foros de representación más legítimos; que intervienen de manera más activa en la formulación de la política económica; que participan en la concertación del programa antiinflacionario; constituye un empresario más informado, dado el desarrollo reciente de los medios de comunicación; más consciente de su papel y funciones y, a raíz de los efectos de políticas populistas instrumentadas en los años setenta, dispuesto a defenderse con más fuerza que en el pasado.

Esos factores debe contribuir de manera positiva a la industrialización de México en el futuro próximo.

Productividad

México se encuentra en una situación singular en materia de productividad. Las modificaciones del contexto interno, que caracterizan la reestructuración industrial, implican que las señales económicas han cambiado de tal manera que, en principio, deberían inducir un aumento de la productividad. A la luz de esas modificaciones, ese incremento no sólo sería explicable, sino incluso urgente.

Así lo señalan dos estudios sobre productividad que se presentan en este volumen. Hernández Laos y Velasco (1989) muestran que entre 1960 y 1980 la productividad total de los factores (PTF) en las manufacturas de la OECD aumentó a un ritmo de más del doble que en la industria manufacturera mexicana (2.7% en comparación con 1.1%). Además indican que para 1985 las diferencias “puras” entre la productividad de las manufacturas mexicanas y norteamericanas aumentaron sustancialmente: de 30% en 1960 a 46.8% en 1985; explican ese incremento por un crecimiento “extensivo” de las manufacturas mexicanas.

Con lo anterior coinciden Dollar y Sokoloff (1989). Apuntan que el crecimiento de México durante los setenta surgió de un incremento en la cantidad de recursos utilizados y de la reasignación de éstos, de actividades de productividad baja hacia otras de productividad más alta. Indican que dicho crecimiento no provino en grado significativo de un aumento de la productividad dentro de cada actividad. Al comparar los casos de Corea del Sur y México, establecen que la profundización del capital fue el factor fundamental para incrementar la productividad de las industrias intensivas en capital, mientras que el aumento de la PTF fue el principal elemento que contribuyó en el resto de las manufacturas. Al igual que Hernández Laos y Velasco, encuentran que subsidios al capital explican esa situación.

Una causa de más fondo de la ampliación de la brecha entre la PTF de las manufacturas mexicanas y estadounidenses es la orientación de la industria mexicana hacia el sector doméstico, que conllevó un descuido de los mercados de exportación y cierto sobredimensionamiento de la capacidad industrial del país en ese periodo. Esa expansión implicó un descuido en mejorar la productividad y la eficiencia de la industria en México, como lo señalan Hernández Laos y Velasco.

Dollar y Sokoloff también documentan la importante brecha entre las productividades de Corea y México, resultado del rezago acumulado por nuestro país en esa materia. Los dos estudios coinciden en señalar que ese comportamiento de la productividad en México, durante los sesenta y setenta, probablemente respondió a la falta de competencia, a un sistema amplio de

subsidios, y a una política cambiaria y de tasas de interés que no conduce a ese resultado. Esas variables son, precisamente, las señales que ahora se han modificado. En consecuencia, debe esperarse un cambio sustancial de la productividad. Un aumento en la PFT derivado de mejoras en los procesos de producción, no de un aumento de los insumos por unidad de trabajo o del cambio que resulta del desarrollo más rápido de actividades de mayor productividad relativa, es un subproducto deseado y buscado con el cambio del contexto interno que conlleva toda reestructuración industrial.

Ese aumento rápido de la productividad también es elemento indispensable para que los salarios reales eventualmente puedan aumentar. En algún sentido durante las últimas décadas los salarios reales bajos compensaron diversas ineficiencias de la economía. En la medida que con el cambio estructural éstas se corrijan, los salarios podrán aumentar. Ese sería un resultado deseable y muy importante de la consolidación de la reestructuración industrial.

Otros hechos significativos, señalados por Dollar y Sokoloff, son que en Corea del Sur el crecimiento de la productividad también provino de la reasignación de recursos –de actividades de baja productividad a otros– de la profundización del capital, y del aumento en la PFT a un ritmo seis veces superior al caso mexicano. Asimismo, señalan que el incremento de la productividad total en México fue muy modesto durante los setenta; el incremento de los insumos utilizados por unidad de trabajo explica aproximadamente la mitad de ese aumento.

En síntesis, durante los sesenta y setenta México observó un desarrollo desfavorable de su productividad. Es precisamente la reestructuración industrial, a su vez resultado en parte de esa crisis en la materia, la que puede corregir esa situación. Dicho cambio no sólo es necesario para que México se inserte con eficiencia en la economía internacional y para hacer de su industria una actividad viable, sino también para una eventual recuperación de los salarios reales.

FINANCIAMIENTO DE LA REESTRUCTURACION INDUSTRIAL

Al igual que en otros países, en México la modernización de la planta productiva, que implica la reestructuración industrial, requiere de una movilización general de recursos que se presenta de manera adicional, urgente y simultánea a otras demandas de recursos. Debe reconocerse que México enfrenta la necesidad de llevar a cabo la reestructuración de la planta productiva cuando los recursos de que dispone para invertir son muy limitados.

En la actualidad, cuando se dispone de menos recursos y buena parte de estos se dedica a realizar una transferencia neta al exterior, se requiere no sólo continuar ampliando la capacidad instalada sino, al mismo tiempo, destinar un monto sustancial de recursos a la reestructuración industrial.

Para aproximar en términos cuantitativos el esfuerzo que eso significa, debe recordarse que en 1983-1988 del ahorro total sólo 49% se destinó a ampliar la capacidad productiva neta del país (8.6% del PIB); el resto se dedicó a financiar inversiones de reposición de capital y a realizar la mencionada transferencia externa neta de recursos al exterior. Para evaluar lo que eso representa, basta recordar que en 1977-1982 la transferencia al exterior no se observó –de hecho fue en sentido contrario– y que del ahorro total 64% se destinó a la ampliación de la planta productiva nacional (4.6% del PIB).

Si bien se reconoce que –a la luz de la evolución de la inversión en los últimos años– los requerimientos en la materia son sustanciales, la cantidad de recursos disponibles en la economía que podrán destinarse a esos fines serán limitados. En 1989-1994 la restricción de recursos, que potencialmente podrían canalizarse a inversión productiva, estará determinada en esencia por dos factores: i) la transferencia neta de recursos al exterior en un sentido amplio, es decir, el ahorro (o desahorro) externo; y; ii) el ahorro interno y, por ende, el nivel de consumo total.

Al margen de las decisiones que se adopten en política de deuda externa – en términos de las características de la negociación que se lleve a cabo– para crecer en el periodo 1989-1993 se requiere que dicha transferencia se reduzca de manera sostenida, de 5.3% del PIB en 1983-1988 (en promedio) a 2.8% en el periodo señalado.

En lo que toca al ahorro interno, un ambiente macroeconómico caracterizado por bajas tasas de inflación, perspectivas favorables de crecimiento y políticas fiscal, monetaria, crediticia y cambiaria adecuadas es determinante fundamental en la formación y promoción del ahorro nacional. Quizá el ahorro interno total pudiera aumentar de 20.4% del PIB en 1989 a 24.3% en 1993, con la que el promedio de ese lapso se situaría en 22.3%. Esta última cifra se compara con 18.1% en 1960-1970, 18.7% en 1971-1976 y 21.2% en 1977-1982.

A partir de esa evolución de las fuentes de financiamiento –aumento de las internas y reducción del desahorro externo– es previsible que se reactive la inversión total. La formación bruta del capital fijo se incrementaría del 15.8% del PIB en 1988 a 21.5% en 1993, con lo que dicho concepto se situaría en 19.1% del PIB en promedio 1989-1993, cifra similar a la registrada en 1960-1970, pero aún inferior a la de 1971-1976 (21.6%) y a la de 1977-1982 (23%). Ese comportamiento de la inversión se debería a un incremento de la inversión privada y social, que aumentaría a una tasa promedio de 9% en términos reales y alcanzaría 12.6% del PIB en 1989-1993, en comparación con 10.6% en 1983-1988. Por su parte, la formación de capital del sector público –de acuerdo con la definición de cuentas nacionales– se situaría en 6.4% del PIB en promedio durante los próximos cinco años, en contraste con 4.8% en 1988; ello implicaría que en 1989-1993 la inversión pública total (presupuestal, no presupuestal y la de los estados y municipios) aumentaría a una tasa promedio de 13.7% en términos reales.

Las estimaciones de inversión suponen un ligero incremento de la relación capital-producto incrementa el (ICOR), de 4.0 en 1960-1987 a 4.5 en los próximos cinco años, pero una disminución con respecto al nivel observado en 1980-1988 (5.7). Esto se explica por los efectos del proceso de desincorporación de entidades públicas, la política de liberación comercial y la disminución sostenida de la inflación, que deberá aumentar la eficiencia de la inversión en términos de crecimiento del producto.

Ya se plantearon las limitaciones que existen, en términos de ahorro global –dada la transferencia externa– para la inversión. Sin embargo, aún en esas condiciones es necesario avanzar lo más posible en la reestructuración industrial. La siguiente pregunta es: ¿cómo lograr la movilización de recursos necesaria? En una economía mixta, como la mexicana, eso resulta sólo en la medida que existan las señales correctas, que la inducen y dirigen los recursos hacia las actividades de mayor productividad social; las principales señales son los precios.

También se requiere que los precios desempeñen esa función esencial a fin de lograr un financiamiento adecuado de las nuevas inversiones; sólo en ese caso los recursos que se demandan para reorientar una actividad específica provendrán de las fuentes idóneas, evitando que se introduzcan distorsiones en la asignación de los recursos y, sobre todo, inequidades. Por eso en buena medida, la reorientación industrial parte de la corrección de los principales precios relativos: el tipo de cambio, la tasa de interés, el salario, los precios de garantía, los precios de los bienes y servicios provistos por el sector público, los de las importaciones –por los aranceles efectivos– etc.

Si la reestructuración de una industria determinada se financia con recursos provenientes de la venta de los productos en cuestión, el incremento de su precio relativo disminuye su demanda y, con esto, la necesidad de ampliar la capacidad de producción; además, esa forma de financiamiento vincula los aspectos financieros con los de productividad y eficiencia; finalmente, de esa manera se recurre a los consumidores del producto o servicio para cubrir sus costos. En síntesis, sería ineficiente e injusto financiar la reestructuración de una actividad cobrando impuestos o imponiendo inflación a familias que no consuman sus productos o no tengan acceso al servicio.

Como se mencionó la reestructuración requiere diversas medidas, que se refieren a tres campos básicos: a) modernización técnico-productiva; b) modernización comercial; y, c) saneamiento financiero.

En algún sentido los recursos necesarios para los dos primeros fines, las reorientaciones técnico-productiva y comercial de la planta, son más fáciles de explicar y, por tanto, de generar.

Sin embargo, en la medida que para obtener recursos destinados al último propósito es requisito indispensable que se reconozca la pérdida de capital en que se incurrió, el proceso se complica. Esto responde, en parte, a que en ocasiones esa pérdida no es atribuible de manera exclusiva a la empresa

que desarrolló el proyecto o la actividad, ya que los programas de producción se plantearon en función del tipo de cambio, de las tasas de interés y de los precios relativos vigentes entonces, los que pueden ser muy diferentes a los que rigen ahora y previsiblemente lo harán en el futuro. Regresaremos a este punto después.

El financiamiento de la reestructuración del sector público

Desde su inicio, la administración del presidente De la Madrid indicó que la reestructuración industrial debe principiar con el reconocimiento de esas pérdidas, en particular en el caso de las empresas del sector público. En consecuencia, entonces se plantearon dos propósitos esenciales de la estrategia de financiamiento de la reconversión del sector paraestatal.

- i) Aumentar el ahorro del sector público, principalmente por medio de una disminución del gasto corriente y de un incremento de los ingresos propios de los organismos y empresas del sector. Es evidente que la disminución del gasto corriente respondería a una modernización operativo-productiva de la planta.
- ii) Rehabilitar financieramente la empresa pública lo que, además del aumento del ahorro público, implica reconocer las pérdidas en las que se ha incurrido –por decisiones erróneas del pasado y/o subsidios excesivos– a fin de capitalizarlas. Esas acciones no deberían iniciarse en ausencia de las del punto anterior.

Si bien puede haber opiniones distintas sobre lo adecuado y suficiente de los cambios que se realizaron en ese periodo, debe reconocerse que el sector público avanzó en esos dos aspectos. Como se planteó en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988, se buscó recuperar el ahorro corriente del sector público, que en 1982 fue negativo. Como resultado, de 1982 a 1985 el ahorro corriente del sector en conjunto aumentó de -6.2% del PIB a -2.2%. Ese incremento –de cuatro puntos– resultó de una disminución de 1.6 puntos del gasto corriente y un aumento de 2.3 puntos de los ingresos corrientes. Si se aísla el efecto de la disminución del precio del petróleo, los resultados son aún más favorables para 1986, y más aún para 1987. Aunque todavía queda por hacer en ese campo, las cifras hablan por sí mismas acerca del importante esfuerzo realizado.

Por otra parte, se llevó a cabo un amplio programa de rehabilitación financiera de empresas del sector público ya que, en el caso de varias, aún si se establecieran precios de venta de sus productos o servicios en función de los costos y congruentes con las referencias internacionales relevantes, y después de acciones de racionalización del gasto corriente, su situación financiera continuaría siendo de déficit crónico. En esos casos no es posible que

una empresa pública mejore su sistema sin reducir su deuda, lo que en parte responde a que en el pasado cubrió con deuda subsidios y no inversiones.

Como resultado, entre 1986 y 1987 el Gobierno Federal destinó \$ 4,880.3 miles de millones a fortalecer la posición financiera de diversos organismos y empresas paraestatales. Los principales casos son los siguientes:

CFE y Cía. de Luz y Fuerza	\$	990.0	miles de millones
Sistema ferroviario	\$	760.6	miles de millones
Conasupo	\$	1,384.6	miles de millones
Sidermex y Sidena	\$	531.6	miles de millones
Fertimex	\$	564.2	miles de millones
Otros	\$	709.3	miles de millones

Además, se llevó a cabo una operación similar con el Departamento del Distrito Federal, que significó una erogación por \$ 443 miles de millones.

La estrategia específica que se adoptó consistió en asumir parte de la deuda del organismo o empresa en cuestión, dejándole sólo aquella a la que puede darle servicio de manera regular, que en principio está respaldada por activos (físicos) productivos. Sin embargo, dichas medidas financieras se instrumentan sólo cuando van acompañadas de otras dirigidas a lograr una mejoría sustancial de su eficiencia operativa. Al igual que todo accionista, el Gobierno Federal condiciona sus aportaciones de capital (o asunciones de pasivos) exigiendo, como contrapartida, que la empresa se comprometa a ejecutar una serie de acciones para mejorar su situación económica en general.

Por ejemplo, como se anunció en mayo de 1985, en el caso de los Ferrocarriles Nacionales el Gobierno Federal asumió \$ 95 miles de millones de deuda; a su vez, la empresa adquirió una serie de compromisos para el periodo 1985-1988, de los que destacan los siguientes:

- i) Aumentar la capacidad de transporte de carga a cierta tasa cada año.
- ii) Desarrollar un programa de reestructuración administrativa y operativa del transporte de pasajeros, así como de los servicios de correo y express.
- iii) Alcanzar metas específicas de productividad en la operación; reducir las locomotoras fuera de servicio; incrementar el uso de locomotoras; incrementar el kilometraje diario por locomotora y por carro; y aumentar el aprovechamiento del equipo.
- iv) Revisar los procedimientos contables y administrativos, a fin de que éstos permitan elaborar análisis económico-financieros, determinar costos por tipo de servicio y, en general, mejorar la calidad del servicio.
- v) Alcanzar su autosuficiencia financiera total en 1988, estableciendo metas específicas en términos de las principales relaciones financieras; gasto de operación/ingresos de operación; activo circulante/pasivo; servicio de la deuda/ingresos propios/ apalancamiento; pasivo de largo

plazo/apalancamiento; pasivo de largo plazo/patrimonio; financiamiento de la inversión/crédito.

vi) Incrementar la relación ton/km, por plaza de base ocupada.

Ese ejemplo muestra la interpretación que el Gobierno Federal ha dado a la reconversión industrial. En el corazón del proceso se encuentran acciones dirigidas a mejorar la eficiencia productiva de la empresa. Además, se especifican medidas en el ámbito de la estrategia comercial. Finalmente, sobre las acciones en materia técnica y operativa se monta un esquema financiero, que busca allegarle los recursos por el monto y con las características que se requieren, a fin de cubrir tanto las necesidades de la reconversión como las de recapitalización por pérdidas en el pasado.

El financiamiento de la reestructuración de los sectores privado y social

La necesidad de reestructurar las actividades productivas de los sectores privado y social parte de los mismos principios que la del sector público y, por tanto, requiere acciones que responden a tres realidades, a saber:

- a) La necesidad de realizar una modernización tecnológica, productiva, comercial y de organización de la empresa, a fin de responder a nuevos precios relativos y a otra situación de la economía internacional.
- b) La necesidad de reconocer la pérdida de capital implícita en la obsolescencia económica de la empresa, prerequisite para capitalizarla.
- c) La necesidad de generar los recursos que se requieren para financiar las tareas anteriores, unos como crédito y otros como aportaciones de capital.

Si se analiza lo sucedido en esa materia durante los últimos años, parece razonable afirmar que las empresas han avanzado –en mayor o menor grado– en acciones dirigidas a responder al primer problema. Al enfrentar tasas de interés reales positivas, escasez de financiamiento, precios más altos de la energía y de los insumos que adquieren del sector público, las unidades productivas han modificado su proceso para utilizar, en la medida de lo posible, más mano de obra y menos capital, más insumos internos y menos importados, para racionalizar el consumo de energía y para abusar menos de algunos insumos que el sector público subsidia cada vez menos. En los consejos de administración se discuten activamente ese tipo de modificaciones, al igual que técnicas de penetración en mercados de exportación; hay un espíritu para mejorar la eficiencia, para importar menos y exportar más.

Sin embargo, no parece que se haya avanzado en igual grado en los otros dos campos, o sea en los financieros. Ese es uno de los aspectos más preocupantes en materia industrial. La situación no es caprichosa; responde a razones – justificadas o no– que pueden identificarse con cierta precisión y que conviene analizar.

En primer lugar, como una parte sustancial de la deuda de las empresas era externa, Ficorca representó un alivio extraordinario para éstas. Sin embargo, el algunos casos eso se interpretó como si no se hubiera incurrido en una pérdida de capital, lo que sin duda es erróneo.

En segundo término, en la medida que todavía durante 1983 y parte de 1984 las tasas de interés fueron negativas en términos reales, aunque cada vez menos, las unidades de producción no tuvieron que enfrentar “de golpe” todo el peso de su deuda denominada en moneda nacional.

En tercer lugar, desde 1983 el Gobierno operó bajo el principio de que la inflación iba a disminuir rápidamente, más de lo que se ha verificado, y por esto no modificó en lo esencial la estructura de los impuestos. Como era previsible, eso se tradujo en una erosión sustancial de la base gravable del impuesto sobre la renta de las empresas, por la deducibilidad de los intereses totales, y por tanto, en una merma de la recaudación. Cada peso que dejó de ingresar al fisco significó para las empresas un peso más de margen neto, o uno menos de pérdida efectiva.

Finalmente, los niveles de actividad económica observados en 1983 y 1985 les permitió mantener ritmos de operación todavía razonables.

La situación actual es distinta. Si bien el efecto de Ficorca sigue siendo un alivio, no genera un beneficio adicional para las empresas; las tasas de interés son positivas en términos reales y altas; se ha modificado la legislación tributaria y, como resultado, gradualmente se irá corrigiendo el deterioro de la base gravable; los niveles de producción y ventas fueron bajos durante 1986 y 1987; todavía lo son en 1988. Además, los precios de los principales bienes y servicios provistos por el sector público han continuado aumentando en términos reales, lo que significa una importante disminución de los subsidios. Por lo anterior, diversas empresas enfrentan la necesidad impostergable de obtener recursos frescos en la forma de aportaciones de capital.

Para que ese tipo de recursos se materialicen y fluyan con oportunidad hacia las actividades que los requieren, son imprescindibles dos tipos de acciones simultáneas:

- Cuando sea necesario, iniciar el proceso con el reconocimiento de la pérdida de capital en la que incurrió el tenedor original de las acciones, castigando su precio de manera correspondiente y atrayendo con esto el capital adicional.
- Lograr que funcionen de manera ágil instrumentos e intermediarios que sean capaces de vincular a los ahorradores potenciales con esas unidades demandantes de capital.

Debe trabajarse más en el segundo tipo de acciones. A pesar de que, por ejemplo, se introdujeron diversas clases de obligaciones convertibles en acciones y se flexibilizó el marco de operación de los fondos de formación de capital, se requieren mecanismos adicionales para lograr una movilización de capital como la descrita. Queda mucho por hacer en ese campo; la tarea es complicada, en

la medida que implica modificar la mentalidad de los ahorradores, para que evolucionen de rentistas financieros a inversionistas financieros.

La existencia de pérdidas de capital en diversas actividades y empresas, así como la resistencia a reconocerlas es un impedimento formidable para la rehabilitación financiera de las unidades productivas de los sectores privado y social. La reestructuración industrial no será realidad mientras no se corrija esa situación; demasiados recursos humanos se distraen en concebir malabarismos financieros para evadir transitoria e inútilmente la verdadera situación financiera de las empresas; esos recursos deberían destinarse a la modernización técnico-productiva y comercial.

HACIA UNA REFORMULACION DE LA POLITICA INDUSTRIAL

Con lo anterior se ha buscado plantear el entorno externo e interno donde previsiblemente deberá proseguir la modernización industrial de México. Sin embargo, una pregunta crucial que surge se refiere a la necesidad de contar, o no, con una política al respecto. En otras palabras, debe establecerse si se requiere una política industrial y por qué. El cuestionamiento es relevante si se considera el cambio de reglas observado durante los últimos años, que reduce el intervencionismo estatal, abre espacios para la inversión extranjera y permite que los mecanismos de mercado jueguen un papel más importante en la asignación de los recursos, en el marco de una economía mixta.

Paradójicamente, en ese contexto de liberalización no se ha avanzado simultáneamente en revisar y reformular las estrategias que buscan regular estructuras de mercado no competitivas. La reprivatización, la apertura comercial, y la flexibilización para la inversión extranjera y la desregulación deberían complementarse con una actualización de legislación antimonopólica.

Acerca de la necesidad de una política industrial

Quizá el aspecto más importante para que la industrialización se desenvuelva con rapidez es que exista un esquema de incentivos adecuado y permanente: la estabilidad de las señales económicas es esencial para inducir una correcta asignación de recursos. Parecería que uno de los incentivos más importantes es el tipo de cambio real, ya que interviene de manera preponderante en la determinación del monto y destino de los recursos. Otra manera de ver el asunto es que el tipo de cambio real es la imagen-reflejo de salario real. Una adecuada asignación de recursos no es concebible si el salario real está fuera de nivel, en relación con la dotación relativa de factores en la economía.

Es posible identificar cuatro grandes causas, que explican la necesidad de una política industrial explícita. Estos son:

1. La existencia de imperfecciones de mercado;
2. La presencia de economías a escala;
3. Los problemas que derivan de una información inadecuada; y,
4. Los objetivos en materia de desarrollo regional.

Que las imperfecciones de mercado justifican diversas medidas de regulación es ampliamente conocido. Sin embargo, identificarlas como una de las principales razones para que exista una política industrial significa atribuirle una orientación, un matiz particular a dicha política. De aceptarse ese planteamiento, uno de los capítulos de la política industrial serían las medidas de regulación de mercados, a fin de contrarrestar las imperfecciones correspondientes.

La presencia de economías a escala es la segunda causa por la cual se requiere una política industrial. Se buscaría identificar aquellas actividades donde existan economías a escala, para coordinar esfuerzos en el impulso de su producción y, de esa manera, materializar los beneficios correspondientes. Un objetivo fundamental sería establecer esquemas que permitieran transferir a los consumidores los beneficios que derivan de las economías a escala.

Un tercer factor que exige una política industrial son las deficiencias en la información, realidad en todas las economías, independientemente de su grado de desarrollo. Su existencia justifica que se concerten acciones dirigidas a subsanarlas. Puede haber falta de información sobre los proyectos que se estén desarrollando; sobre la ubicación geográfica de las materias primas o mercados; acerca de la complementariedad de proyectos de inversión en el presente y en el futuro; sobre oportunidades de una producción integrada para ventas en el ámbito internacional; etc. La existencia de ese tipo de deficiencias de información justifica una estrategia de información, parte esencial de toda política industrial.

Finalmente, los objetivos en materia de desarrollo regional deben incorporarse en la industrialización. Para lograrlo, es necesario concertar acciones. Por medio de incentivos adicionales, congruentes con el patrón de desarrollo regional que se persigue, se busca que las inversiones, los mercados y la infraestructura se dirijan hacia las regiones seleccionadas.

Estos planteamientos señalan que se requiere revisar a fondo la política industrial, a partir de un replanteamiento de los propósitos de la propia política. En un contexto externo donde la globalización y la integración se acentúan, donde la ventaja se da en términos de actividades y no de cadenas productivas, la política debe identificar aquellas tareas específicas que debe realizar el evitar incurrir en la concepción del desarrollo de cadenas productivas.

Naturaleza de la política industrial en el futuro

Al reflexionar acerca de la revisión de la política industrial, tres aspectos son particularmente relevantes. En primer lugar, el contexto internacional donde habrá de industrializarse México en el futuro, que se caracteriza por una creciente interrelación y globalización de los mercados, sobre todo en América del Norte, Europa y el Pacífico. En segundo término, deben considerarse los avances en establecer estímulos, señales internas adecuadas para impulsar la industrialización en el país. Finalmente, la concepción de que la política industrial debe, en esencia, buscar establecer un marco de incentivos apropiado para impulsar al máximo la industrialización y, al mismo tiempo, atender los cuatro asuntos específicos que se mencionaron en la sección anterior.

Tomando en cuenta esos tres elementos, se aprecia que es indispensable una revisión profunda de la política industrial. Se requiere reformularla, a partir de una revisión a fondo de sus planteamientos. Es prioritario establecer lo que podría denominarse una “política industrial de base cero”, lo que implicaría revisar todos y cada uno de los objetivos, de los mecanismos, de los estímulos y de las reglamentaciones de la política industrial actual.

Esa política industrial “de base cero” debería considerar básicamente cuatro capítulos. El primero incluiría una estrategia de regulación, que buscaría resolver los problemas que surgen de las imperfecciones en los mercados. Las principales actividades serían la regulación económica en general, la antimonopólica en particular, así como la internalización de externalidades, principalmente las que producen contaminación.

El segundo capítulo sería el de promoción, partiría de identificar los sectores a desarrollar: aquellos con economías a escala. Esa definición más estrecha de un sector estratégico es radicalmente distinta a la que se utiliza ahora, ya que parte de una connotación económica. Esto no quiere decir que no se respetarían las actividades estratégicas que, por otros motivos, han sido establecidas en la Constitución. Sin embargo, además de señalar las actividades que han sido reservadas al estado por motivos políticos, se señalarían aquellas que son (o deben ser) estratégicas por causas económicas, sobre todo por la presencia de economías a escala, y que por tanto deben ser objeto de promoción e impulso.

El tercer capítulo de la política industrial se referiría a la información. Es evidente que un enfoque centralizado carece de viabilidad y sentido; no se trata de establecer un esquema burocrático de información. Por el contrario, en congruencia con las orientaciones de la política general, se induciría a las diversas cámaras y organizaciones profesionales, empresariales, etc. para que lleven a cabo el intercambio y la consolidación de la información. Ese planteamiento implica revisar a fondo las tareas de las cámaras y asociaciones industriales y empresariales, para que desempeñen mejor esa función. El sector

público limitaría su injerencia en esa materia a coordinar las instancias del sector privado encargadas de normar, ordenar y definir la información útil para la toma de decisiones en materia industrial.

Por último, el cuarto capítulo de la política industrial consistiría en definir el marco de incentivos capaz de inducir una industrialización congruente con el patrón de desarrollo regional que sea el objetivo. Se trataría de incentivos de mercado que permitieran (con un costo explícito inevitable para el sector público, que representa una especie de inversión para distribuir mejor la actividad económica en lo regional) inducir la mejor ubicación rentable de las unidades productivas en el territorio.

De darse nueva orientación, un rasgo importante del cambio sería que la responsabilidad de realizar pronósticos sobre el futuro de la economía y de la actividad industrial no recairía principalmente sobre el sector público, como hasta ahora. Dicha responsabilidad sería compartida; el sector privado jugaría un papel tan o más destacado que el gobierno en la definición de las grandes tendencias de las economías nacional e internacional.

CONSIDERACIONES FINALES

A partir del esfuerzo realizado durante varios años, que ha representado sacrificios sustanciales para importantes segmentos de la población, hoy rige un nuevo marco de incentivos para la industrialización en México. Sin embargo, quedan tareas pendientes, que pueden agruparse en tres categorías. Por una parte, afinar algunos de los incentivos, sobre todo los precios de ciertos insumos producidos por el sector público y algunos aranceles. Todavía queda mucho por hacer en términos de reducción de aranceles y de eliminación de barreras no arancelarias. En segundo lugar, actualizar y modernizar el esquema de regulación de actividades monopólicas y logopólicas. Los mecanismos vigentes son anacrónicos e insuficientes. La tercera tarea, de importancia crucial, es atribuir permanencia a ese esquema de incentivos. El asunto es complicado, en la medida que todavía no se erradica la inflación y no se da una solución definitiva a la enorme transferencia externa neta que realiza el país, lo que a su vez implica periodos recurrentes de deterioro del tipo de cambio real. El esquema de incentivos para la industrialización gira en torno al tipo de cambio real.

Pero, al mismo tiempo, dicha variable responde a la evolución de los términos de intercambio. Surge una pregunta esencial: ¿cómo mantener un esquema estable de incentivos congruentes con la dotación de recursos de México, en el contexto de una economía internacional que induce un deterioro recurrente de los términos de intercambio?

Al cuestionamiento anterior se agrega otro, de alcances similares, que es cómo se resolverá la escasez de recursos financieros del exterior y la incertidumbre acerca de su disponibilidad en el futuro. De nuevo, la deuda externa surge como una de las grandes interrogantes para configurar un esquema de incentivos que propicie la industrialización.

Por otra parte, pueden identificarse algunos factores que actúan en sentido favorable y que significan una ventaja comparativa para una nueva industrialización más eficiente y competitiva en México; varios de esos pueden clasificarse en la categoría de "intangibles". En ese grupo se encuentran, por ejemplo, la rigurosidad en el control de calidad, la capacidad y características de los empaques, la seriedad y cumplimiento en los envíos, la infraestructura financiera y, de manera destacada, la organización y características del movimiento obrero, así como la funcionalidad de las instituciones del sector laboral para dirimir controversias.

Puede parecer paradójico que varios de esos factores se consideraban, hasta pocos años, precisamente aquéllos que afectaban desfavorablemente la industrialización en México. Quizá se ha subestimado la velocidad con la que la crisis económica de los últimos años revirtió esas situaciones; el hecho es que ahora esos factores se convirtieron en favorables y que su contribución para impulsar la industrialización no debe subestimarse.

La evolución previsible del proceso de industrialización tendrá un impacto definitivo en la configuración de la organización de México en lo político. La recuperación de espacios por parte del sector privado, la mayor presencia de negocios de extranjeros en el país y de mexicanos en el exterior, así como la redefinición de las fronteras del sector público marcarán la manera de luchar por el poder. La nueva combinación de elementos fortalecerá las partes y dará nuevo relieve a la presencia de México en la economía internacional. De acompañarse por una política social más efectiva, por reformas electorales apropiadas y por una actualización del esquema de partidos, en lo interno permitirá un nuevo acomodo de intereses que, quizá, dé lugar a otro periodo de crecimiento, democracia y progreso social.

BIBLIOGRAFIA

- HANKE, S. *ed.* (1987). *Privatization and Development*. International Center for Economic Growth. Institute for Contemporary studies. San Francisco, California.
- IBAFIN (1988a). *México ante la Cuenca del Pacífico*. Editorial Diana. México, D. F. Julio.
- ITAM (1976). *The Evolution of International Competitiveness in the Mexican Manufacturing Sector, 1973-1982*. *Mimeo* no publicado.
- REY ROMAY, B. (1984). *La ofensiva empresarial contra la intervención del estado*. Siglo XXI Editores. México, D. F.
- TREJO REYES, S. (1987). *El futuro de la política industrial en México*. El Colegio de México, México, D. F.
- UNION Mexicana de Asociaciones de Ingenieros (1987). *La reconversión industrial: un enfoque de la ingeniería organizada*. México, D. F. Junio.

Productividad y competitividad de las manufacturas mexicanas, 1960-1985*

*Enrique Hernández Laos
Eduar Velasco Arregui*

INTRODUCCION

En un trabajo pionero, E. Bacha hace algunos años comparó los niveles de productividad de las manufacturas de México *vis a vis* con las de los Estados Unidos. En su investigación que se refería a 1960 encontró que la productividad media del trabajo (valor agregado por hombre ocupado) en las manufacturas estadounidenses era entre tres y cuatro veces mayor que la existente en México, y que alrededor del 75% de tales diferencias era atribuible a la mayor intensidad de capital de los procesos productivos de aquel país. Las diferencias “puras” de productividad, es decir, corrigiendo por las diferencias en la intensidad de capital la situaba el autor en alrededor del 70% a favor de las manufacturas de los Estados Unidos¹.

No existen estudios más recientes que cuantifiquen la brecha de la productividad industrial entre ambos países. Durante los 60 y 70, México avanzó en su industrialización por la vía de la sustitución de importaciones, en tanto que Estados Unidos y la mayoría de los países de la OECD registraban, a principios de los 70, una notable reducción en el crecimiento de

* Trabajo presentado en la Conferencia: *Economic Recovery in Mexico: Industry, Labor and the U.S. - Mexican Policy Relations*, UCLA, Puerto Vallarta, México, octubre de 1988.

¹ E. Bacha (1973). El estudio comprendía una muestra de 45 industrias en las cuales existe homogeneidad del producto en los dos países. Estas industrias representaban el 62% del valor de la producción industrial en México en 1960 y el 47% del valor agregado de la industria de transformación de los Estados Unidos en 1958. Haciendo igual a 100 la productividad del trabajo por hombre ocupado en Estados Unidos, el promedio general no ponderado de la productividad relativa de la mano de obra en México habría sido de 27, en tanto que el promedio ponderado de 32. El autor reconoce, sin embargo, que con la adopción de una tasa de paridad de poder de compra, en lugar del tipo de cambio oficial, México habría tenido un mejor comportamiento de productividad frente a Estados Unidos. (Pág. 179).

su productividad, abatimiento que se prolongó hasta los primeros años de la década de los 80.

El análisis de estos aspectos cobra especial importancia en la actualidad, por las exigencias que se imponen a las manufacturas mexicanas para aumentar su competitividad en los mercados mundiales y permitir al país insertarse de manera eficiente en la nueva división internacional del trabajo. Esta nueva inserción tendrá que basarse en una mayor productividad industrial, y dejar de apoyarse en las tradicionales ventajas comparativas basadas en el bajo costo de la mano de obra de los países en vías de desarrollo.

El propósito del presente ensayo es contribuir a dilucidar si las diferencias de productividad entre ambos países tendieron a acrecentarse o no, y en qué magnitud, en las últimas dos décadas y media. Ello se analiza de una manera indirecta, examinando las tendencias de la productividad industrial en ambos países en el periodo 1960–1985. Como punto de comparación también se hace referencia a las tendencias que registraron en el periodo otros países industrializados de la OECD.

El contenido es el siguiente: en la primera sección se describe brevemente el marco conceptual del análisis, y en la segunda se bosquejan las tendencias generales de la productividad en la posguerra. La tercera y la cuarta secciones profundizan sobre las tendencias de la productividad industrial y se ofrecen algunas explicaciones de su comportamiento. En la última sección se trazan algunas de las perspectivas para el país en las próximas décadas.

MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANALISIS DE LA PRODUCTIVIDAD

El crecimiento de la productividad del trabajo, si bien es fundamental para acrecentar los niveles de competitividad industrial, no refleja con exactitud las tendencias de la eficiencia con que se utilizan los recursos productivos. Ello es así porque los aumentos de la productividad laboral pueden ser el resultado (y con frecuencia lo son) de la tecnificación de los procesos productivos, es decir, de una mayor intensidad de capital por hombre ocupado.

La teoría neoclásica tradicional aporta un método para cuantificar aquella parte de los incrementos en la productividad laboral que se originan en los aumentos en la intensidad de capital por hombre ocupado, de aquella otra que se deriva de los desplazamientos de la función producción y que suelen atribuirse al “cambio tecnológico”. (R.M. Solow, 1957). Este enfoque dió lugar al desarrollo de la “contabilidad del crecimiento” (*Growth Accounting*) E. Denison (1967) y J.W. Kendrick (1961).

Con estas proposiciones metodológicas, se pretende cuantificar la contribución de diversos factores al crecimiento económico, distinguiendo la que pro-

viene del crecimiento de los recursos productivos (crecimiento extensivo), de la que deriva de los avances en los conocimientos, de la tecnología y de la eficiencia con que se utilizan esos recursos (crecimiento intensivo), factor que suele identificarse como “residuo” y/o “productividad total de los factores” (PTF).

Estos enfoques descansan en varios supuestos restrictivos, relacionados con el comportamiento de la función neoclásica de producción que les dá origen: la existencia de rendimientos constantes a escala, competencia perfecta en los mercados de productos y de factores, y cambio tecnológico neutral, es decir, no incorporado a ninguno de los factores productivos. Sin embargo, tales supuestos sólo son necesarios si se insiste en mantener la capacidad predictiva de la función de producción en el ámbito de la distribución (funcional) del ingreso.

Haciendo a un lado tales pretensiones, el concepto de la PTF constituye una satisfactoria forma de medir la productividad desde un punto de vista estadístico.² En este caso, su crecimiento muestra el aumento de la producción por unidad de insumos, a consecuencia de la incorporación de adelantos tecnológicos, en los procesos productivos que ahorran uno (o varios) factores, de la producción; a la mayor eficiencia con que estos se utilizan; a la realización de economías de escala, a la introducción de mejoras organizativas y de dirección; en el agregado pueden también reflejar cambios favorables en la estructura industrial de un país.

Las mediaciones de la PTF son muy sensibles a diversas características de la información en que se basan. Entre otras, vale destacar las siguientes: a) a mayor número de insumos que se consideren en la cuantificación, menor será el crecimiento resultante de la PTF³; b) conforme se incorpore una más exhaustiva “calificación” de los insumos, mayor será el crecimiento de la producción atribuible al crecimiento de los insumos y menor al de la PTF⁴; c) las mediciones son altamente sensibles al grado de utilización de la capacidad instalada, por lo que se requiere que las comparaciones del crecimiento se tomen entre años de elevada actividad económica y, de preferencia, de largo plazo⁵; d) especialmente importante es la ponderación de los factores productivos, ya que la PTF representa, en última instancia, una media ponderada de los índices parciales de productividad de cada uno de los insumos. Todos estos aspectos

²H. Lydall (1969) derivó un índice de PTF idéntico al sugerido por J.W. Kendrick (1961), que evita la necesidad de postular supuestos sobre el equilibrio de productores y de la estructura de mercados. E. Hernández Laos (1985) desarrolló un procedimiento para cuantificar las diferencias de la PTF entre empresas sobre bases similares.

³Por ejemplo, la consideración de los insumos intermedios en la cuantificación sesga a la baja el crecimiento de la PTF en una cuantía equivalente a $(1-b)$ en donde “b” es igual a la participación de los insumos intermedios en el valor de la producción. Véase: Star, S. (1974).

⁴Se ha llegado a sugerir que si los insumos estuviesen bien cuantificados, en el sentido de que incorporasen de manera adecuada las modificaciones de su calidad y capacidades productivas, el crecimiento de la PTF reflejaría, en última instancia, sólo errores de medición y de agregación de las variables involucradas en el cálculo. Véase: Jorgenson, D. W. y Griliches, Z. (1967).

⁵Véase: OECD (1986).

hacen necesaria que la comparación del crecimiento de la PTF entre países y entre sectores se lleve a cabo sobre bases estadísticas similares, para que tales comparaciones tengan sentido.

TENDENCIAS GENERALES DE LA PRODUCTIVIDAD

El crecimiento económico de la posguerra se caracterizó, entre otras cosas, por el aumento sostenido de la productividad en Japón y en la mayoría de los países industrializados de Occidente. Ese acelerado crecimiento se detuvo de manera notoria al inicio de los 70, y más específicamente a partir de la primera crisis petrolera: la productividad total de los factores (PTF) de seis países de la OECD (Alemania, Estados Unidos, Francia, Japón, Países Bajos y Reino Unido), que había venido aumentando a una tasa media anual del 3.6% entre 1950 y 1973, redujo su crecimiento a sólo 1.2% anual entre 1973 y 1984.⁶

Es extensa la literatura que analiza la magnitud y las causas de este fenómeno, conocido como el “slowdown de la productividad”.⁷ En su explicación suelen distinguirse los factores coyunturales de los estructurales. Dentro de los primeros se señala la instrumentación de políticas macroeconómicas de ajuste a partir de 1973 en los países industrializados, con el objeto de pagos, derivados de los embargos petroleros y del aumento de los precios de los energéticos.⁸ De los factores estructurales se señala el final del proceso de “acercamiento” (*Catching-up*) tecnológico de Japón y Europa respecto de los Estados Unidos, conforme esos países fueron acercándose a la “frontera tecnológica” existente. El paulatino agotamiento de los recursos naturales y el cambio estructural a favor del sector servicios contribuyeron también al *slowdown* de la productividad en esos países.⁹

La escasez de estudios sobre la evolución de la productividad de la economía mexicana dificulta una apreciación clara de sus tendencias en las últimas décadas. E. Hernández Laos (1973) estima que durante los años 50 y los 60 la PTF de la economía nacional creció a 1.2% anualmente en promedio,

⁶ Véase: A. Maddison (1988).

⁷ Véase: E. Denison (1979 y 1984), J.W. Kendrick y E. S. Grossman (1980), K. W. Kendrick (1984), J. A. Mark y W. H. Waldor (1973), M.N. Bailly (1981), P.K. Clark (1982), A. Lindbeck (1973), y H. Glerch y F. Wolter (1973).

⁸ La crisis, se señala, tuvo tres efectos adversos sobre la productividad: disminuyó la tasa de inversión y la tasa de crecimiento de los acervos de capital; provocó una menor utilización de los recursos existentes (deterioro de las economías de escala) que afectó desfavorablemente la asignación de los recursos existentes, y se generaron problemas a raíz del aumento de los precios de los energéticos que provocaron nuevas combinaciones factoriales y una obsolescencia acelerada de los acervos de capital. Maddison (1984, Pág. 64).

⁹ La tesis de que el deterioro de la productividad obedecería a la excesiva intervención gubernamental (exceso de carga impositiva, crecimiento de la economía subterránea, encuentra apoyo empírico significativo. Véase Maddison (1984) y Denison (1984).

crecimiento muy inferior al de los países de la OECD que fue de 3.6% anual. C. Reynolds (1979), utilizando datos agregados para la economía mexicana en su conjunto, apunta una tendencia más acelerada, de 3.4% anual en promedio entre 1950 y 1970. Las diferencias en el tratamiento de la información de ambos estudios hacen muy difícil una comparación¹⁰ La carencia de investigaciones más recientes dificulta la evaluación de la magnitud del *slowdown* de la productividad en la economía nacional.

LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO EN LAS MANUFACTURAS

Los estudios más recientes de productividad en México se refieren a las manufacturas.¹¹ De especial interés es el de E. Velazco Arregui (1985) sobre la productividad de la gran industria en un periodo prolongado que abarca poco más de 30 años.¹²

Velazco Arregui encuentra tres periodos en el "ciclo largo" de la productividad industrial en México. Un primer periodo, caracterizado por un crecimiento lento y errático de la productividad (3.5% de crecimiento medio anual), abarcaría de 1950 a 1958. Un segundo periodo, de 1958 a 1970, se habría caracterizado por un crecimiento prolongado y sostenido de la productividad laboral (9.4% anual promedio), y un tercer periodo (1970-1982) de escaso dinamismo de la productividad manufacturera (2.8% promedio anual). Aún eliminando el

¹⁰E. Hernández Laos (1973) cuantificó índices de crecimiento de la PTF (trabajo y capital) para la economía mexicana en su conjunto y para 42 ramas de actividad económica. En la construcción de sus índices de productividad, basados en la metodología de J. W. Kendrick (1964), los insumos de trabajo y de capital se ponderaron por sus respectivas remuneraciones sectoriales, lo que de alguna manera toma en cuenta las diferencias sectoriales en la calidad de los recursos (tanto de trabajo como de capital). C. Reynolds (1979), por su parte, utiliza datos agregados para la economía en su conjunto, e incluye entre los insumos la tierra cultivada. Existen motivos para argumentar que sus estimaciones sobrevalúan el crecimiento de la productividad de la economía mexicana, toda vez que los insumos (de trabajo y de capital) que utiliza en sus estimaciones no toman en cuenta las diferencias sectoriales en su calidad. Además, en la ponderación de los insumos asigna mayor importancia a los de trabajo que a los del capital (0.6 y 0.35 respectivamente), lo que necesariamente conduce a una subvaluación del crecimiento de los insumos totales, ya que los de trabajo crecen a tasas menores que los de capital. Si se utilizan las ponderaciones de las Cuentas Nacionales para el año de 1960 (0.6 para el capital y 0.4 para el trabajo), y se aplican a las tasas de crecimiento de la PTF habría sido del 2% anual en promedio entre 1950 y 1970. Todo lo anterior deja ver lo importante que resultan los supuestos en la cuantificación de productos e insumos (al igual que su ponderación) al llevar a cabo el cálculo del crecimiento de la PTF.

¹¹Véase Vázquez Enriquez, A. (1981); Ahumada Lobo, I. (1987) y Velazco Arregui, E. (1985).

¹²La gran industria se refiere a una muestra de empresas, con más de 100 personas ocupadas por establecimiento, captadas por la Dirección General de Estadística en su encuesta industrial (mensual y anual). Estos establecimientos aportaban el 67% de la producción manufacturera en 1960 y el 77% en 1970. El estudio de referencia toma como indicador de la productividad el valor agregado industrial (a precios de 1970) por hora/hombre ocupado.

último año (que como se sabe fue recesivo), se muestra la desaceleración de la productividad, que entre 1970 y 1981 habría crecido a una tasa anual promedio de 4.5%. Estas estimaciones apuntan a la desaceleración de la productividad durante la década pasada, de manera similar a lo acontecido en las economías desarrolladas. Sin embargo, la desaceleración en México habría comenzado con anterioridad (1971) a la de los países industrializados (1973).

Un estudio reciente de la OECD (1986) permite comparar el crecimiento de la productividad de la gran industria de México con el de cinco países industrializados pertenecientes a esa organización.¹³ En el periodo 1960-1973, el crecimiento anual de la productividad laboral en las manufacturas mexicanas habría sido singularmente elevado (7.8%), superior al promedio de los países de la OECD considerados en la muestra (5.6%), y sólo inferior al de Japón en ese periodo (11.4%) (Cuadro 1).

Pese al *slowdown*, la productividad manufacturera continuó acrecentándose a tasas elevadas en México, al igual que en Japón y en Alemania, aunque menores que en la década previa. La desaceleración en los 70 fue especialmente notable en Canadá, Estados Unidos y en el Reino Unido.

En el largo plazo (1960-80), el crecimiento de la productividad de la gran industria manufacturera mexicana (6.6% anual en promedio) habría excedido al de los países de la OECD, con la excepción de Japón, que registró tasas muy elevadas de crecimiento (9.5% promedio anual). Es improbable, sin embargo, que el desempeño de la productividad del sector manufacturero mexicano en su conjunto haya sido tan dinámico como el descrito para la Gran Industria.¹⁴

No se cuenta con información del número de horas utilizadas por el sector manufacturero en su conjunto. Como indicadores de los insumos de mano de obra sólo se tienen, a partir de 1970, las estimaciones del personal ocupado remunerado de las Cuentas Nacionales; para el periodo anterior (1960-1970) se cuenta con series de ocupación remunerada elaboradas por SEPAFIN. En el primer caso, se trata de estimaciones del número de puestos de trabajo remunerado requeridos para llevar a cabo la producción, y es posible que tiendan a sobre estimar el crecimiento del empleo.¹⁵ En el segundo caso, se

¹³El concepto de productividad es equivalente (valor agregado por hora-hombre) en las manufacturas, aunque difiere en cobertura: en el caso de México se refiere a la gran industria, en tanto que en los países mencionados se refiere al total de sus manufacturas.

¹⁴Ello por varias razones: a) porque las empresas contenidas en la muestra tienen una ponderación sectorial que favorece a las industrias dinámicas, como lo indica el aumento de la participación de la gran industria en el valor de producción de las manufacturas totales entre 1960 y 1980; b) porque la muestra incorpora sólo a las empresas de mayores dimensiones, las más capitalizadas y las que están en mejores condiciones de adoptar los adelantos tecnológicos y de hacer efectivas las economías de escala dinámicas.

¹⁵Sawil Trejo (1988), al analizar críticamente las tendencias del empleo remunerado de las Cuentas Nacionales concluye: "la estructura ocupacional de las Cuentas nacionales se debe considerar con reservas", (dado que) "aparentemente el incremento en el producto por trabajador en los sectores modernos de la economía fue mayor que el supuesto en las Cuentas Nacionales, de manera que parte de lo que aparece como incremento en el empleo de hecho fue absorbido por

trata de estimaciones de la ocupación remunerada, tomando como base los datos (ajustados) de los censos económicos y de población de 1960 y 1970.¹⁶

Pese a las limitaciones de las series de empleo, en el cuadro 1 se presenta la estimación del crecimiento medio anual de la productividad del trabajo (valor agregado/ocupación remunerada) del total de las manufacturas mexicanas. De acuerdo con estas fuentes, la productividad laboral manufacturera habría crecido a tasas muy similares en los dos periodos (3.4% y 3.3%), ambas menores que las de la gran industria. Pruebas indirectas confirman una posible subvaluación del crecimiento de la productividad con estas series, equivalente a 0.5% anual entre 1960 y 1970, y a 1.0% anual entre 1960 y 1980. Las mismas pruebas apoyan, sin embargo, la poca variación en el dinamismo de la productividad en la gran industria mexicana.¹⁷

Las implicaciones sobre las tendencias de la brecha de productividad entre México y Estados Unidos son muy importantes. Si el crecimiento de la productividad del trabajo de la gran industria mexicana fuese representativo de las manufacturas en su conjunto, la productividad comparativa Estados Unidos-México se habría reducido de 3.1 a sólo 1.4 veces a favor de aquél país. Por el contrario, si el crecimiento de la productividad del trabajo fuese el indicado

el aumento en la productividad media de la mano de obra" (p. 51). El mismo autor señala que el fenómeno de la sobrevaluación del empleo haya sido más significativo en el sector servicios que en el manufacturero.

¹⁶ Véase SEPAFIN (1979).

¹⁷ T. Rendón y C. Salas (1985) llevaron a cabo ajustes a los datos censales de población, con el objeto de hacerlos comparables conceptualmente y derivar series de largo plazo del número de personas ocupadas por sectores de actividad económica. El personal ocupado para las manufacturas en su conjunto, calculado por estos autores, así como los números índices del PIB y de la ocupación remunerada (SEPAFIN, Cuentas Nacionales) se muestran a continuación:

	<i>Concepto</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>
1.	Personal ocupado (Rendón-Salas) (*)	1 576.1	2 393.9	3 035.0
2.	Índice de personal ocupado (Rendón-Salas)	65.8	100.0	125.9
3.	PIB manufacturero (CN)	45.8	100.0	199.3
4.	Personal remunerado (SEPAFIN-CN)	62.8	100.0	140.1
5.	Productividad (Rendón-Salas) (3/2)	69.6	100.0	158.3
6.	Productividad (SEPAFIN-CN) (3/4)	72.9	100.0	142.3

(*) Miles de personas

Las tasas promedio anual de crecimiento de la productividad del trabajo, estimadas con base en las series anteriores, son las siguientes:

CUADRO 1

**TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DE LA PRODUCTIVIDAD DEL
TRABAJO Y DE LA PRODUCTIVIDAD TOTAL DE LOS FACTORES, EN
MÉXICO Y EN PAISES DE LA DECD, INDUSTRIA
MANUFACTURERA, 1962-1980
(%)**

PAISES	Productividad del trabajo ¹			Productividad total de los factores ²		
	1960-73	1973-80	1960-80	1960-73	1973-80	1960-8
Canadá	4.5	1.7	3.4	3.3	0.6	2.2
Estados Unidos	2.9	1.3	2.3	2.4	0.3	1.6
Japón	11.4	6.6	9.5	5.8	3.2	4.8
Alemania	5.5	4.6	5.1	3.6	3.4	3.5
Reino Unido	3.9	1.6	3.0	2.6	0.1	1.6
Promedio DECD	5.6	3.2	4.7	3.5	1.5	2.7
México (Promedio)	3.4	3.3	3.4	0.8	1.5	1.1
México (Gran industria) ³	7.8	4.5 ⁴	6.6 ⁵	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: Países industrializados: DECD *Op. Cit.* México (promedio), véase fuentes del cuadro 1. México (gran industria): E. Velasco.

1. Valor agregado por hombre ocupado.

2. Productividad conjunta del capital y del trabajo (método de Kendrick).

3. Valor agregado por hora-hombre en establecimientos mayores (captados por la Estadística Industrial Anual, D.G.E.).

4. 1973-1981

5. 1960-1981

n. d. No disponible

por las series alternativas (CN-SEPAFIN), la brecha sólo se habría reducido de 3.1 veces a favor de las manufacturas estadounidenses a 2.6 veces.¹⁸ En ambos

		<u>60-70</u>	<u>70-80</u>
a)	Productividad (Rendón-Salas)	3.7%	4.7%
b)	Productividad (SEPAFIN-CN)	3.2%	3.7%
	Diferencia (b-a)	(-) 0.5%	(-) 1.0%

Como se observa, la productividad calculada con base en SEPAFIN-CN estaría subestimada (de representar los datos de Rendón-Salas una aproximación más realista al crecimiento del empleo manufacturero) en 0.5% y 1.0% en ambas décadas. Nótese que con ambas estimaciones de empleo no se detecta el *slowdown* de la productividad de los setenta.

¹⁸ Tomando el valor agregado por hombre ocupado en las manufacturas Estadounidenses igual a 100, el promedio ponderado en las manufacturas mexicanas en 1960, según E. Bacha, era igual a 32. Entre 1960 y 1980, Estados Unidos acrecentó en 58.7% su productividad laboral según la OECD, y México en 259% el de la gran industria, y en 95.2% las manufacturas en forma consolidada. Si se aplica el crecimiento de la productividad en la gran industria, significaría que para 1980 el

casos la brecha persistiría; es muy probable. Sin embargo, que la magnitud de la brecha esté más cercana al segundo caso que al primero. No queda duda, por otra parte, que las diferencias de productividad laboral de México respecto de Japón o Alemania Occidental, cualquiera que éstas hayan sido al inicio de los 60, se acrecentaron en los últimos decenios, dado el acelerado crecimiento de la productividad industrial de esos países.

PRODUCTIVIDAD TOTAL DE LOS FACTORES (PTF) EN LAS ACTIVIDADES MANUFACTURERAS

Pese a las limitaciones que presentan las series de personal ocupado en las manufacturas mexicanas, procederemos a cuantificar las tendencias de la PTF y a su comparación con los países de la OECD, dado que las estimaciones son comparables en términos estadísticos.¹⁹ En el mismo Cuadro 1 se muestran las tasas de crecimiento de la PTF de las manufacturas mexicanas y de los países seleccionados de la OECD en periodos equivalentes. De esta información vale destacar lo siguiente:

- a) Durante los 60, el crecimiento anual de la PTF en los países avanzados fue cinco veces mayor que la registrada en las manufacturas mexicanas (3.5% vs 0.8%);
- b) el estancamiento crónico de la productividad industrial en México, con un efímero repunte en la primera mitad de los setenta;
- c) el deterioro del crecimiento de la PTF fue significativo en Canadá, Estados Unidos y Reino Unido; menor en Japón y casi imperceptible en Alemania, que siguió creciendo a tasas muy elevadas;

valor agregado por hombre ocupado en México había sido igual a 72 (E.U. = 100), es decir, Estados Unidos seguiría teniendo una productividad promedio 1.38 veces mayor que la de México. Aplicando el crecimiento de la productividad del sector manufacturero en su conjunto (no sólo el de la gran industria), México habría registrado para 1980 un nivel comparativo de 39 (E.U. = 100), es decir, Estados Unidos habría registrado una productividad 2.6 veces mayor. Si se toman en cuenta los sesgos apuntados en la nota 17, la productividad de México en 1980 habría sido de 45 (E.U. = 100), 62.2 veces mayor en Estados Unidos que en México.

¹⁹ En ambos casos se trata de índices de PTF considerando dos factores productivos (trabajo y capital). Para la discusión de las fuentes implícitas en el cálculo de los países de la OECD, véase: OECD (1986), Anexo Estadístico, pp. 80-105. En el caso de las manufacturas mexicanas las fuentes son las siguientes: las series de producto interno bruto al costo de los factores para cada industria se tomaron del *Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1960-1985*, INEGI, PNUD, México, 1987. Las series de insumos de trabajo se tomaron: para 1970-83 del Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI, PNUD, varios volúmenes; los datos referentes a 1984 y 1985 se calcularon con base en información de la *Estadística Industrial Anual*, DGE, varios volúmenes y con base también en la evolución del número de asegurados permanentes (por rama de actividad) inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro Social (MODIMSS, Modelo Econométrico del IMSS, Secretaría General, Vol. 1, 1987). Los datos de ocupaciones remuneradas para el periodo 1960-1970 se tomaron del Banco de México, netos de depreciación acumulada. Las ponderaciones de los insumos de capital y de trabajo se elaboraron con base en la *Matriz de Insumo-Producto de México*, México 1970, INEGI, PNUD.

CUADRO 2

Tasas promedio anual de crecimiento de la productividad total de los factores (trabajo y capital) por subperíodos y grupos de actividades manufactureras en países industrializados seleccionados y en México. (1960-1980)

GRUPOS DE INDUSTRIAS	Canadá		E.U.(1)		Japón ¹		Alemania ¹		Reino Unido ¹		México	
	62-73	73-80	62-73	73-80	62-73	72-79	62-73	73-80	62-73	73-80	62-73	73-80
I. Alimentos, bebidas y tabaco	2.3	0.0	2.8	0.0	3.8	n.d.	(-)1.2	0.4	1.1	0.5	(-)1.0	4.2
II. Textiles, prendas de vestir y cuero	3.5	2.1	3.6	2.3	1.7	6.7	1.2	3.1	3.0	(-)0.9	1.1	0.2
III. Madera y productos, incluye muebles	1.5	0.4	3.3	(-)2.4	n.d.	n.d.	2.3	(-)1.1	3.5	(-)2.5	(-)2.2	(-)2.5
IV. Papel y sus productos; imprentas	2.3	1.1	2.4	(-)0.9	3.4	(-)0.1	2.8	1.2	2.7	(-)1.1	3.4	3.0
V. Químicos y petroquímicos, carbón, productos de hule y plástico	3.5	(-)1.2	3.4	(-)1.1	5.7	1.8	4.9	1.1	4.6	(-)0.4	2.5	2.5
VI. Metales no ferrosos, excluye productos del petróleo y del carbón	1.8	0.5	1.8	(-)0.6	n.d.	n.d.	1.8	2.0	3.1	(-)1.6	2.0	3.2
VII. Metales básicas	2.3	0.3	2.3	(-)2.8	6.8	2.9	2.5	2.7	n.d.	n.d.	3.2	(-)1.3
VIII. Productos de metal, maquinaria y equipo	5.0	0.3	2.5	0.2	3.9	6.1	4.1	2.4	2.7	(-)0.4	1.4	3.5
INDUSTRIA MANUFACTURERA	3.3	0.6	2.4	0.3	5.8	3.2	3.6	3.4	2.6	0.1	1.2	1.5

Fuente: Cálculos propios. Los países Canadá, Estados Unidos, Japón, Alemania y Reino Unido calculados con base en datos de los cuadros 4 a 11 de: *Productivity in Industry, Prospects and Policy*, OECD, París, 1986. Los cálculos para México, véase el Texto.

1. Calculado con la siguiente fórmula: $\pi = q - Bk$ en donde: π = tasa de crecimiento de la productividad total de los factores (trabajo y capital); q = tasa de crecimiento del valor agregado por hombre ocupado; k = tasa de crecimiento del capital por hombre ocupado; B = participación del superávit bruto de operación en el producto bruto de la industria. Este cálculo es equivalente al cálculo del índice de productividad total de J.W. Kendrick. n.d. No disponible.

d) pese al *slowdown*, entre 1960 y 1980 el crecimiento de la PTF en las manufacturas de los países de la OECD fue más del doble que en la industria mexicana (2.7% vs 1.1%), lo que apunta la magnitud del verdadero rezago relativo de nuestro país en materia de productividad industrial en las dos décadas precedentes²⁰

La apertura de la información por grupos de industrias permite apreciar el desigual desempeño de productividad, tanto en los países desarrollados como en México, y localizar sectorialmente las actividades manufactureras con mayor o menor rezago. El Cuadro 2 presenta la información disponible, adecuada en periodos similares para todos los países.

Entre 1962 y 1973, el crecimiento de la PTF en México fue particularmente desfavorablemente (negativo) en las industrias alimenticias, de bebidas y tabaco (al igual que en Alemania), y en la industria de la madera y sus productos, en la que se amplió la brecha de productividad, especialmente respecto de Estados Unidos, Alemania y el Reino Unido.

En industrias como la de textiles, prendas de vestir y cuero, en la química y petroquímica, y en la fabricación de productos de metal, maquinaria y equipo, el lento crecimiento de la PTF en México se tradujo en mayores rezagos de productividad: en textiles respecto de Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido; en la industria química, respecto de todos los países de la OECD incluidos en la muestra.

Es esa década (62-73) el crecimiento de la PTF de México sólo fue satisfactorio en industrias como las del papel y sus productos (con tasas similares a las de Japón); en las metálicas básicas (con tasas superiores a las de todos los países de la OECD, con la excepción de Japón), y en la elaboración de productos con base en minerales no metálicos (solamente superado por el Reino Unido).

Durante los setenta (1973-1980), el crecimiento de la PTF en las manufacturas mexicanas sólo fue el inferior al de Japón y Alemania, a consecuencia no solo del *slowdown* de la productividad en los países de la OECD, sino también por el relativamente mayor dinamismo de la productividad en México, en comparación con la década previa. Países como Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido redujeron sustantivamente el crecimiento de la PTF en sus manufacturas durante los 70.

En los países industrializados, el *slowdown* afectó con mayor intensidad a las industrias intensivas en energía y en capital, son las que representan las mayores economías de escala y las que suelen estar dominadas por grandes empresas; es decir, industrias que por lo general carecen de la flexibilidad para llevar

²⁰Vale tener presentes las limitaciones que imponen los datos en el cálculo de la PTF en las manufacturas mexicanas, sobre todo las derivadas de la posible sobrevaluación del crecimiento del personal remunerado que supuestamente presentan las cifras de las Cuentas Nacionales. Otro aspecto, también de carácter estadístico, estriba en los coeficientes de ponderación utilizados por la OECD (60% para los insumos de trabajo y 40% para los de capital). Si se aplican esos ponderadores, la PTF en las manufacturas mexicanas habría sido más dinámica: de 1.7% entre 1960 y 1973; de 2.0% entre 1973 y 1980, y de 1.8% en el largo plazo (1960-80).

a cabo ajustes sustantivos aún en el medio plazo. Estas industrias fueron: la química y petroquímica, carbón y productos de plástico, las metálicas básicas, la fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo.²¹

Las manufacturas mexicanas, en contraste, aceleraron el crecimiento de su PTF en la década pasada, especialmente en la producción de alimentos, bebidas y tabaco, en las que se registraron tasas superiores al 4% anual en promedio entre 1973 y 1980. También en las del papel y sus productos, en el procesamiento de minerales no metálicos y en la fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo se aceleró su dinamismo. El crecimiento se estancó en la industria textil y del vestido, y se redujo en madera y sus productos, y en la metálica básica, industrias en las que la mayoría de los países avanzados también deterioraron sus condiciones medias de productividad (Cuadro 2).

Las comparaciones anteriores no precisan las tendencias de largo plazo. Como se mencionó anteriormente, la PTF es muy sensible al grado de utilización de la capacidad instalada, por lo que parte del crecimiento (o decrecimiento) consignado en estos datos obedece a diferencias de corto plazo en el grado de su utilización. La tendencia de largo plazo en ambos subperiodos requiere, por tanto, tomar como base años de alta utilización de la capacidad instalada.²² En el Cuadro 3 se presentan las estimaciones correspondientes.

Varias consideraciones de interés pueden derivarse de esta información:

a) En primer lugar destaca el relativamente nulo crecimiento de la PTF en la década de los 60 (0.2% anual en promedio entre 1964 y 1973), y su aceleración durante los 70 (1.8% anual en promedio);

b) por industrias, durante los 60 destaca la reducción de la PTF en las industrias de alimentos, bebidas y tabaco, en textiles y prendas de vestir y en la de madera y sus productos; y el lento crecimiento en las demás industrias con la excepción, quizá, de la industria del papel y sus productos;

c) se confirma el mayor crecimiento de la PTF en casi todas las industrias durante los 70, con la excepción de las de la madera, de las metálicas básicas y de las industrias diversas, en las que se redujo su productividad. Tasas excepcionalmente dinámicas se registraron en la producción de alimentos, bebidas y tabaco, y en la producción de productos de minerales no metálicos;

d) aunque no se tienen datos comparativos para los países de la OECD en los periodos seleccionados, las tendencias anteriores confirman lo apuntado más arriba: el notable rezago de la productividad de las manufactureras mexicanas frente a los países de la OECD durante los 60 y la relativa recuperación en los 70.

El mismo Cuadro 3 reporta las tendencias más crecientes. Durante los

²¹Véase: OECD (1986), Pág. 25.

²²Estos años y su tasa de crecimiento del PIB manufacturero son los siguientes: 1964 (16.0%); 1973 (10.5%) y 1979 (10.6%). Como año final de la serie se toma a 1985, que aunque no se caracterizó por un elevado crecimiento manufacturero, fue un año de repunte económico después de dos años de decrecimiento industrial.

últimos años del “boom” petrolero (1979-81) se registró en México un descenso en los niveles de productividad en casi todas las actividades manufactureras, no obstante haber sido años de acelerado crecimiento industrial. El deterioro se prolongó en los dos primeros años de la crisis (1981-83), en los que la PTF se redujo abruptamente (7.6% anual en promedio). Reducciones especialmente significativas se registraron en las industrias abastecedoras de productos intermedios, bienes de consumo durables y bienes de capital (VI a VIII).

CUADRO 3

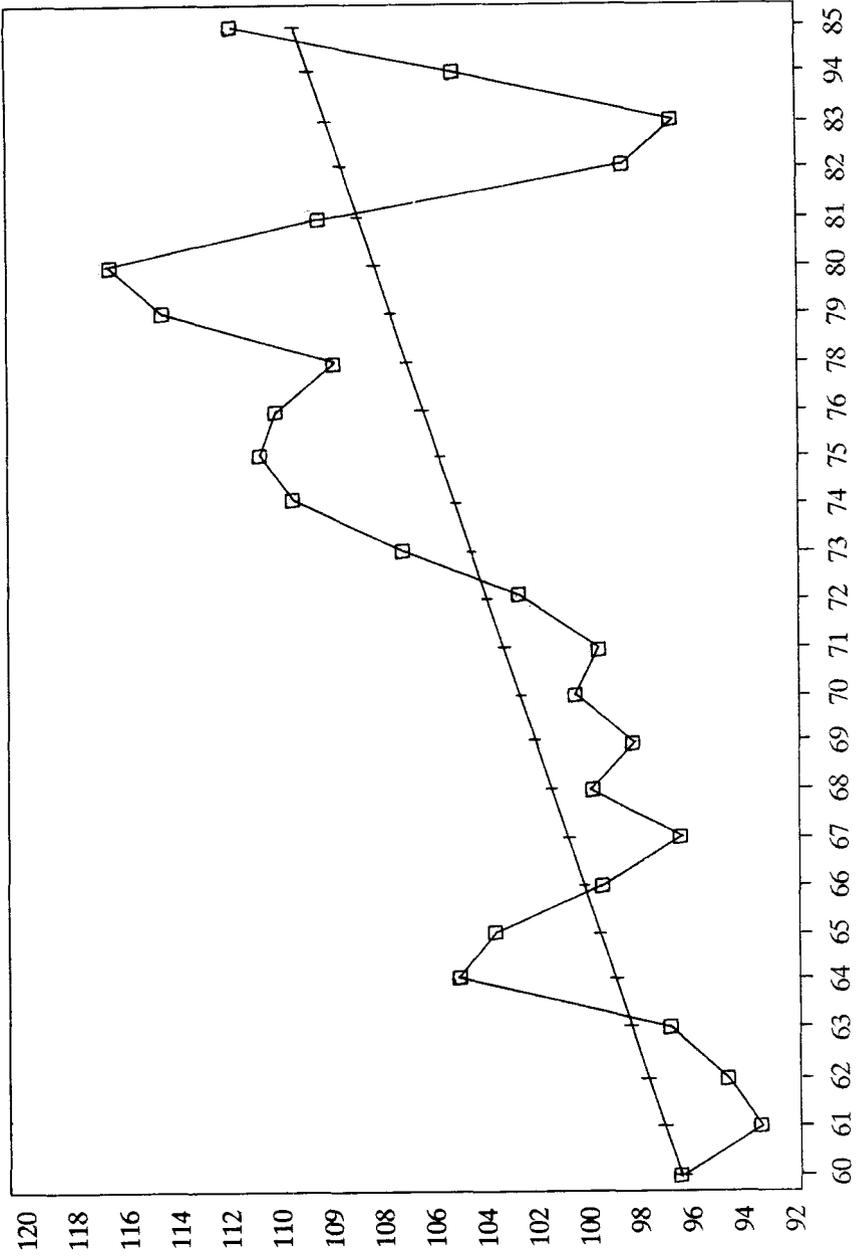
TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DE LA PRODUCTIVIDAD TOTAL DE LOS FACTORES EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA MEXICANA, ENTRE PERIODOS CON SIMILAR APROVECHAMIENTO DE LA CAPACIDAD INSTALADA, 1964-1985 (%)

<i>GRUPOS DE INDUSTRIAS</i>		<i>64-73</i>	<i>73-79</i>	<i>79-85</i>	<i>79-81</i>	<i>81-83</i>	<i>83-8</i>
I.	Alimentos, bebidas y tabaco	(-)0.8	5.1	1.9	(-)0.8	(-)0.7	7.5
II.	Textiles, prendas de vestir y cuero	(-)0.4	1.7	1.6	(-)4.3	1.5	7.9
III.	Madera y productos, incluye muebles	(-)4.3	(-)5.6	2.1	(-)3.2	(-)2.9	13.2
IV.	Papel y sus productos, incluye imprentas	2.8	2.4	2.4	0.8	(-)4.2	11.3
V.	Químicos y petroquímicos, carbón, productos de hule y plástico	2.2	2.4	1.0	(-)2.2	(-)2.8	8.2
VI.	Minerales no metálicos, excluye pro(-) ductos del petróleo y del carbón	1.1	3.6	0.7	(-)1.3	(-)7.4	11.6
VII.	Metálicas básicas	1.8	(-)3.5	(-)0.5	(-)0.8	(-)10.2	10.6
VIII.	Productos de metal, maquinaria y equipo	0.2	4.8	(-)2.9	(-)2.0	(-)15.3	10.1
IX.	Industrias manufactureras diversas	0.1	(-)2.8	(-)4.3	(-)9.5	(-)11.6	8.8
INDUSTRIA MANUFACTURERA TOTAL		0.2	1.5	(-)0.5	(-)3.0	(-)7.6	9.3

Fuente: Nuestros cálculos con base en información de INEGI -PNUD: *Sistema de Cuentas Nacionales*, varios volúmenes; y Banco de México, *Acervos de Capital*, México, 1987. (Véase la discusión metodológica en el texto).

GRAFICA A

INDICES DE PTF EN LAS MANUFACTURAS MEXICANAS 1970=100



En el periodo más reciente para el que se cuenta con información (1983-85), se registró un notable repunte en la PTF, de 9.3% anual en promedio para las manufacturas en su conjunto, y en algunas industrias (como en madera y sus productos, en papel y sus productos, en minerales no metálicos, en metálicas básicas y en la producción de productos de metal, maquinaria y equipo), el repunte habría sido a tasas superiores al 10% anual en el bienio.

Pese a ese repunte, la PTF en 1985, en comparación con 1979, disminuyó a una tasa de -0.5% anual. Sólo en industrias como la de la madera y sus productos, en papel y sus productos y en alimentos, bebidas y tabaco se mejoraron ligeramente sus niveles promedio de productividad; pero en las industrias pesadas como las metálicas básicas y las productoras de productos de metal, maquinaria y equipo, así como las manufacturas diversas, se registró un notable deterioro en sus índices de PTF en los últimos 6 años del periodo (Cuadro 3).

¿Qué puede afirmarse, en resumen, de la evolución de la PTF en las manufacturas mexicanas en el periodo 1960-1985? La gráfica adjunta ayuda a distinguir las fluctuaciones de corto plazo de la tendencia de largo plazo durante todo el periodo analizado. En la gráfica se expresa con línea continua el índice de la PTF (1970 = 100.0), y con la línea punteada la tendencia de largo plazo calculada con ecuación lineal.

En relación con las fluctuaciones, queda clara la desviación negativa durante los 60 (especialmente a partir de 1966) y la desviación positiva en los 70 (1973-1980), así como el desplome de los últimos años. Queda también en claro que el repunte 83-85 apenas había situado a la PTF de las manufacturas en su tendencia general de largo plazo.

La tendencia de largo plazo sugiere una tasa anual acumulativa de crecimiento de la PTF equivalente a 0.9% promedio anual entre 1960 y 1985. En contraste, las manufacturas estadounidenses acrecentaron su productividad en el largo plazo (1960-82) a una tasa anual promedio de 1.8%. Ello implica que, si para 1960 las diferencias "puras" de productividad situaban a las manufacturas mexicanas en un nivel de 70 (Estados Unidos = 100), para 1985 tales diferencias se habrían acrecentado, y el nivel comparativo de México habría sido equivalente a 53.2 (Estados Unidos = 100).

Esta es una indicación de que en las últimas décadas se habría tendido a acrecentar la brecha de la productividad total de los factores entre las manufacturas de ambos países, en lugar de reducirse como lo sugieren las tendencias de la productividad laboral comentadas con anterioridad. Este es un resultado sorprendente que sugiere que el crecimiento de las manufacturas mexicanas en las décadas previas fue de naturaleza extensiva (es decir, basado en el crecimiento de los insumos) más que de naturaleza intensiva (esto es, basado en la PTF).

CRECIMIENTO EXTENSIVO VS INTENSIVO DE LAS MANUFACTURAS MEXICANAS

En un sentido dinámico, el crecimiento de la PTF obedece a una serie de factores, entre los que destacan la existencia de economías de escala dinámica, la incorporación de tecnología (generalmente incorporada en los modernos equipos y bienes de capital), la adopción de mejoras administrativas y de coordinación en los procesos productivos, el mejoramiento de la calificación de la fuerza de trabajo industrial, la diversificación de la producción manufacturera y la elevación de la calidad de los productos y de los procesos utilizados (OECD, 1986, capítulo II).

En un trabajo como éste no pueden más que apuntarse algunas hipótesis explicativas, las cuales deberán desarrollarse con mayor rigor en futuros trabajos de investigación. La hipótesis que aquí sustentamos, asigna un papel importante a la naturaleza de las etapas del proceso de industrialización seguido por México durante la posguerra, basado en la sustitución de importaciones; además, toma en consideración los movimientos de largo plazo en los precios relativos de los factores, que facilitaron el crecimiento extensivo de la producción manufacturera en las últimas décadas.

En efecto, a partir de los 40, México abordó sucesivas etapas de sustitución de importaciones, que dieron la base de demanda al proceso de industrialización en el largo plazo: primero la sustitución de bienes industriales de consumo final (1946-1956); posteriormente la sustitución de bienes intermedios sencillos y algunos de consumo durable (1953-1960); más adelante la sustitución de bienes intermedios complejos y de consumo durable (1960-1970), y por último la sustitución de importaciones de bienes durables sofisticados y el inicio de la de algunos bienes de capital. Desde el punto de vista que aquí nos interesa, la característica de estas etapas radica en la paulatina disminución del crecimiento de la demanda doméstica a medida que se avanza en el proceso de sustitución de importaciones, lo que repercute sobre la productividad a través de la llamada "Ley de Verdoorn".²³

²³La llamada "Ley de Verdoorn", tomando el volumen de la producción como un índice del tamaño del mercado, establece la existencia de una relación funcional directa entre el crecimiento de aquella y el crecimiento de la productividad (Verdoorn, 1949). Esta "ley" debe ser considerada desde una perspectiva amplia, como lo hace notar Sylos Labini (1984): "Los economistas, al discutir esta ley, (...) raras veces hacen la distinción entre los efectos de corto plazo y los de largo plazo sobre la productividad. En el corto plazo, un aumento de la producción puede determinar un uso más eficiente de la mano de obra, generalmente por la utilización prematura de las innovaciones (el "learning by doing" toma tiempo). Este aumento de la producción no reclama inversiones adicionales, de manera que puede significar un ahorro absoluto de mano de obra. Pero si la producción crece en el largo plazo, las empresas pueden obtener maquinaria adicional más eficiente para reemplazar la existente. Además, si el mercado se expande, pueden introducirse ciertas maquinarias y plantas que no eran redituables para un mercado más limitado. La productividad se incrementa por la reorganización de los procesos y por la introducción de máquinas nuevas y más eficientes". "Los efectos de cambios en la producción sobre la productividad son el resultado de un

De acuerdo con nuestra hipótesis, además del diferente dinamismo que ha tenido a lo largo de las últimas décadas el llamado “efecto Verdoorn”, para explicar el diferente desempeño de la productividad de las manufacturas mexicanas en los 60 y los 70 se requiere considerar de manera explícita los movimientos diferenciales en los precios relativos del capital y del trabajo en ambas décadas. En efecto, el creciente abaratamiento de los bienes de capital *vis a vis* con el costo de la mano de obra, habría influido para que se adoptasen técnicas crecientemente intensivas en capital durante los sesenta; en tanto que la escasez de divisas y la reversión de estas tendencias durante los primeros ocho años de los setenta, habrían obligado a racionalizar el uso de los acervos de capital en la industria, lo que se habría traducido en mayores niveles de productividad en las manufacturas durante la década pasada.

En lo que sigue tomaremos, para el periodo 1960-85, como representativo de los precios del trabajo, la evolución de los salarios mínimos urbanos, y como representativo del precio de los bienes de capital, la evolución de los precios al mayoreo en las industrias y bienes de capital de los Estados Unidos, corregidos por la paridad cambiaria peso/dólar de cada año. La variación anual de tales precios relativos, expresada por la variable RAO mide, entonces, las variaciones anuales en los precios relativos del trabajo respecto del capital.²⁴ Como representativo del crecimiento de la demanda de manufacturas tomaremos la tasa anual de variación del valor bruto de la producción industrial, valuada a precios constantes (Δ PI).

De acuerdo a lo anterior, cabría esperar que la variación anual de la productividad total de los factores (Δ PTF) se explicase en buena medida, por las tasas de crecimiento de la demanda de productos industriales (Δ PI), representativa del “efecto Verdoorn”, y por los movimientos de los precios relativos de los factores (Δ RAO) de periodos anteriores, los cuales determinan el crecimiento de los acervos netos de capital por hombre ocupado. La ecuación

proceso complejo” (p. 171-172). En mercados oligopólicos, añadiríamos nosotros, el crecimiento de la producción y del mercado permitiría una generalización del tamaño mínimo eficiente de planta en la industria, lo que parece ser muy relevante para aumentar los niveles promedio de productividad de las ramas manufactureras mexicanas. Véase: E. Hernández Laos (1985), capítulo 9.

²⁴Sea “W” el índice del salario mínimo urbano en México 1970 = 100.0; “Pusa” el índice de precios al mayoreo en las industrias de bienes de capital en los Estados Unidos (1970 = 100.0) y “TC” el índice de la paridad peso/dólar en cada año (1970 = 100.0); entonces:

$$\lambda_t = W_t / (Pusa_t * TC_t)$$

en donde λ_t expresa un índice de la evolución de los precios relativos del trabajo respecto de los precios de los bienes de capital importados. Como estamos interesados en llevar a cabo el análisis en términos de variaciones anuales, definimos:

$$\Delta RAD_t = (\lambda_t - \lambda_{t-1}) / \lambda_{t-1}$$

en donde ΔRAD_t expresa la variación anual de los precios relativos del trabajo respecto del capital (importado).

de regresión, estimada por el método de mínimos cuadrados en dos etapas y corregida para reducir la autocorrelación, es la siguiente:

$$\begin{aligned} \Delta \text{PTF} = & -0.03 + 0.729 * \Delta \text{PI} - 0.125 * \text{RAD}_{t-1} \\ & (-2.14) \quad (3.56) \quad (-3.64) \\ & - 0.120 * \text{RAD}_{t-2} - 0.116 * \text{RAD}_{t-3} \\ & (-5.11) \quad (3.67) \\ (R^{-2} = & 0.76; F = 12.50; \text{S.E.} = 0.024; \text{D. W.} = 1.93) \end{aligned}$$

Se observa con claridad la contradicción entre el efecto de las economías de escala dinámica, representado por el “efecto Verdoorn” (ΔPI), y el movimiento de los precios relativos de los factores de periodos previos (RAD_{t-n}), que al encarecer la mano de obra respecto del capital, permitieron el sobredimensionamiento de las instalaciones respecto del crecimiento efectivo del mercado, dado el proceso de industrialización con base en la sustitución de importaciones que caracterizó al país en las décadas previas.²⁵

Así durante los 60 el efecto del sobredimensionamiento de la capacidad habría anulado los efectos favorables de las economías de escala dinámica. Durante los 70, en cambio, la modificación de los precios relativos de los factores habría influido para utilizar de manera relativamente más eficiente las ampliaciones de la capacidad instalada. El deterioro de la productividad en los años más recientes habría sido resultado de la reducción de la demanda de productos industriales, y el repunte en 84-85 habría sido posible a consecuencia del ajuste en la dimensión de la capacidad, como resultado del menor crecimiento de la demanda y de la modificación de los precios relativos que encarecieron los bienes de capital a partir de 1983.

En suma, el acrecentamiento de la brecha de la PTF entre las manufacturas mexicanas y las estadounidenses durante los últimos 25 años, habría sido consecuencia de la marcada orientación de nuestras manufacturas hacia el sector doméstico, descuidando el abastecimiento de los mercados de exportación, y del sobredimensionamiento de la capacidad industrial del país, especialmente durante los 60, a consecuencia del abaratamiento relativo de los

²⁵Sylos Labini (1984) encuentra una relación opuesta a la encontrada por nosotros, al explicar los movimientos de la productividad industrial en Italia y en Estados Unidos en el periodo 1950-1981. Según ese autor, el encarecimiento de la mano de obra respecto de los bienes de capital tiene un efecto positivo sobre la productividad, dada la incorporación de tecnología y la intensificación de los procesos productivos. La diferencia de resultados puede obedecer a que Sylos Labini analiza los determinantes de la *productividad laboral*, en tanto que nosotros abordamos los determinantes de la *productividad conjunta del trabajo y del capital*. Esta divergencia de resultados reclama, sin embargo, de una investigación más detenida, por las implicaciones que tiene en materia de política industrial.

insumos de capital respecto del costo de la mano de obra. El resultado fue un crecimiento manufacturero de carácter *extensivo*, que descuidó el mejoramiento de la productividad y de la eficiencia industrial, aspectos que no podrán continuar siendo soslayados en la coyuntura económica en la que se encuentra el país en la actualidad.

PERSPECTIVAS PARA LA PROXIMA DECADA

Los datos más recientes sugieren que, a pesar de los esfuerzos de México por realizar una profunda reestructuración de su aparato productivo en los últimos años, es muy probable que se haya ampliado aún más la brecha de productividad que nos separa de los Estados Unidos y de los demás países de la OECD. En efecto, entre 1982 y 1987, la productividad del trabajo en esos países creció a una velocidad una vez más rápido a la registrada por México.²⁶

Lo anterior es importante, porque refleja que el significativo dinamismo de las exportaciones manufactureras de México en el último lustro se han basado más en la subvaluación de los factores internos (especialmente del trabajo) que en avances sustantivos de la productividad. Esta, obviamente, es una estrategia de industrialización que no podrá mantenerse de manera válida en el mediano plazo, no sólo por lo inaceptable que resulta desde el punto de vista social, sino porque para ser duradera, reclamará de la elevación sustantiva de la productividad de nuestras manufacturas.

Por ello, es necesario mencionar algunos de los cambios que se han realizado durante la década de los ochenta en las plantas industriales de los países centrales, para tener una guía mínima de lo que debería ser el contenido de un programa para el mejoramiento de la productividad de las manufacturas mexicanas en los próximos años.

La reestructuración industrial en las naciones adelantadas pasa por un rediseño de las economías de escala. Se ha descubierto, por medio de la aplicación del CAD-CAM a la producción, que las plantas industriales de esos países habían propiciado una estructura de costos desigual e ineficiente, dado que muchas empresas que producen una variedad de productos, distribufan de manera poco satisfactoria los costos generales de los energéticos, de la reposición de las instalaciones y otros de gastos generales. Con la introducción de la automatización, se han podido realizar los primeros cálculos de los

²⁶De acuerdo con datos del *Bureau of Labor Statistics* de los Estados Unidos, entre 1982 y 1987, el crecimiento medio anual de la productividad laboral (valor agregado por hombre ocupado) de los principales países de la OECD fue el siguiente: Japón 5.7%; Canadá 5.0%; Estados Unidos 4.6% y República Federal Alemana 3.8% (véase *Manthly Labor Review*, BLS, julio de 1988, pp. 88-89). En ese mismo periodo, la productividad del trabajo en la gran industria de México sólo creció al 1.8% anual en promedio, (véase: *Encuesta Industrial Mensual*, INEGI, marzo de 1988).

costos específicos por producto, debidos al desgaste de maquinaria y al uso de instalaciones. Ello ha permitido apreciar que la contabilidad tradicional para la fijación de precios distorsionaba los costos en un rango de $\pm 60\%$ respecto del costo real de los artículos producidos.

Las implicaciones de lo anterior, en términos de la distribución eficiente de los recursos, son indiscutibles. Muchas plantas se han deshecho de porciones de los procesos en las que eran ineficientes (y que pueden adquirir en el mercado), ampliando y fortaleciendo aquellos otros segmentos del proceso en donde descansa en realidad su competitividad. Como resultado, han registrado elevaciones significativas en su PTF, particularmente en el uso de la maquinaria y el equipo.²⁷ Además, las aplicaciones del CAD-CAM han permitido la racionalización de los flujos y procesos dentro de las plantas, evitando los embalses de material en proceso y propiciando una reducción sustancial de inventarios y periodos de entrega (OECD, 1986, pág. 32).

Buena parte del éxito de las manufacturas japonesas en el desarrollo de su productividad descansa en la combinación de las economías que suelen generarse. Los *keiretsu*, conglomerados horizontales del Japón, si bien mantienen una política de inversión coordinada, no establecen entre sí relaciones comerciales herméticas: una compañía no está forzada a adquirir insumos de otra empresa del mismo grupo industrial. De esta manera, el conjunto de los segmentos está obligado a mantener su competitividad relativa, renunciando a la "protección interna" que en otras circunstancias se otorgan a las filiales ineficientes (Adorno, V.1987, pág. 25). La desincorporación es aplicable tanto a las empresas del Estado como a los grupos industriales privados.

Otro componente importante es la creación de poderosos eslabones entre los laboratorios científicos y los procesos de la producción. Habitualmente se considera que ello sólo es factible para las naciones que ya han alcanzado las dimensiones necesarias para optar por inversiones en investigación y desarrollo. Es lugar común el señalar que para las naciones más atrasadas la única opción es la adquisición de tecnología, más que su producción. Lo que la experiencia más reciente muestra, sin embargo, es que la apropiación de la tecnología extranjera requiere de un proceso de asimilación interna, que en si misma es ya una forma de investigación y desarrollo.²⁸

²⁷ En suma, lo que se está acentuando en estos últimos años es el proceso de especialización dentro de la división del trabajo, proceso que tan claramente describiera A. Young (1928) hace más de medio siglo. Aquí vale hacer notar que la extensión de este proceso en el ámbito internacional, a través de la proliferación de empresas maquiladoras, *tiene por objeto elevar la productividad de los países industrializados, y no necesariamente la productividad de los países maquiladores como México*. Este es punto que reclama de mayor reflexión.

²⁸ Como lo ha señalado Nathan Rosener (1982), el factor del éxito más importante para la transferencia de tecnología es la emergencia de una capacidad tecnológica autónoma del país receptor. En ausencia de dicha capacidad, las tecnologías exógenas difícilmente podrían desplegar toda su potencialidad. Aquellas naciones que han tenido experiencias exitosas, han aprendido desde las primeras fases de su industrialización que la importación de tecnología requiere de una base

Ahora se reconoce más cabalmente que las mejoras en los sistemas administrativos son un factor importante en el mejoramiento de la productividad, sobre todo en relación con la ampliación del horizonte temporal para la toma de decisiones de los administradores, y el mejoramiento de las relaciones laborales dentro de la empresa, por la vía de la motivación a los trabajadores y el desarrollo de nuevas formas de trabajo en grupo (OECD, 1986, pp. 38-47).

Contrario a las nociones establecidas, se ha demostrado que el mejoramiento de la calidad de los productos puede conducir a abatir los costos de producción y a incrementar la productividad. La OECD afirma que la calidad de los procesos productivos, combinada con la noción más tradicional de la calidad del producto, constituirá una fuente cada vez más importante de las ganancias de productividad en las manufacturas (*Ibid.* pág. 10).

En los países industrializados, el mejoramiento de la calidad de la fuerza laboral es el capítulo que está recibiendo la mayor atención para impulsar el crecimiento de la productividad industrial. Los elementos más importantes los constituyen la elevación de los niveles educativos en general y la ampliación de la experiencia en el trabajo. La OECD afirma que el desempeño industrial en el largo plazo estará definitivamente influido por la elevación de los promedios de educación, incluyendo un avanzado entrenamiento vocacional y una educación generalizada en matemáticas y en ciencias. (*Ibid.* pp. 49-50). En México, el mejoramiento de la calidad de la fuerza de trabajo requerirá, primero, revertir el deterioro de las condiciones alimenticias y nutricionales de gran parte de la población, tan acentuado por la crisis en los últimos años. (Livas, R. y Miranda M.B., 1988).

Una política efectiva de productividad no será del todo variable sin medidas de carácter más general, de las que aquí sólo enunciaremos una: la necesidad de controlar las presiones inflacionarias. Un acelerado proceso inflacionario inhibe la inversión productiva y favorece la especulativa, obstaculizando la adopción de nuevas tecnologías. Impone, además, una continua presión sobre los términos de intercambio, que se traduce en una sobrevaluación de la moneda y obliga a continuos ajustes cambiarios. (E. Hernández Laos, 1985, Cap. 10). Controlar la inflación aumentando la producción, la inversión y el empleo, para recuperar el poder adquisitivo de los salarios y mejorar las condiciones generales de alimentación y educación de la población, serán parte sustantiva del reto para acrecentar en el largo plazo la productividad de nuestras manufacturas, y cerrar la brecha que nos separa de los países industrializados.

endógena de conocimiento para adaptar la tecnología del exterior a las necesidades locales. Una vez que ésta se ha adquirido, se requiere de los elementos mínimos para realizar una selección adecuada dentro del amplio rango de posibilidades tecnológicas existentes en el mercado mundial.

BIBLIOGRAFIA

- ADORNO, V. (1987), "Japao: una corrida obstinada", *Exame Sao Paulo*, Brasil, maio, pág. 25.
- AHUMADA LOBO, I. M. *La productividad laboral en la industria manufacturera (1970-1981)*, México, SEPS, Cuadernos Laborales.
- BACHA, E. L. (1966), "Comparación entre la productividad industrial de México y los Estados Unidos", *El Trimestre Económico*, Vol. XXXIII. núm. 132, pp. 657-674.
- BAILY, M.N. (1984): "Will Productivity Growth Recover? Has it done so Already?", en *American Economic Review*, Mayo, pp. 231-245.
- CLARK, P.K., "Inflación and the productivity decline" *The American Review*, Vol. núm 2 (mayo) 1982.
- DENISON, E.F. (1967), *Why Growth Rates Differ?* Washington, D.C., The Brookings Institution.
- DENISON, E.F. (1979), *Accounting for Slower Economic Growth: The United States in the 1970s*. Washington, D.C., The Brookings Institution.
- DENISON, E.F. (1984), "Accounting for Slower Economic Growth: An Update", en: Kendrick, J.W. (1984), pp. 1-46.
- GIERSCH, H. y WOLTER, F. (1983), "Towards an Explantion of the Productivity Slowdown: An Acceleration - Deceleration Hypothesis", *The Economic Journal*, Vol. 93, march, pp. 35-55.
- HERNANDEZ LAOS E. (1973): *Evolución de la productividad de los factores en México*. México, Ediciones Productividad.
- HERNANDEZ LAOS E. (1985): *La productividad y el desarrollo industrial en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- JORGENSEN, D.W. (1984): "Economic Effects of the Rise in Energy Prices: What Have we learned in ten years?" *American Economic Review*, mayo de 1984.
- JORGENSEN, D.W. y GRILICHES, Z. (1967), "The Explanation of Productivity change", *Review of Economic Studies*, Vol. XXXIV, pp. 249-283.
- KENDRICK, J. W. (1961), *Productivity Trends in the United States*, Princeton, N. J., Princeton University Press.
- KENDRICK, J.W. (1984), *International Comparisons of Productivity and causes of the Slowdown*, Cambridge, Mass, Ballinger Publishing Co.
- KENDRICK, J.W. y GROSSMAN, E.S. (1980), *Productivity in the United States. Trends and Cycles*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- LINDBECK, A., "The recent Slowdown of productivity growth", *The Economic Journal*, No. 369, Vol. 93, marzo 1983.
- LIVAS, R. y MIRANDA MERIDA, B. (1988), "Niveles de ingreso y alimentación en México. Situación actual y perspectivas". *Comercio Exterior*, Vol. 38, Núm. 9. pp. 830-839.

- LYDALL, H.F. (1968), "Technical Progress in Australian Manufacturing", *Economic Journal*. Vol. 78.
- LYDALL, H.F. (1969) "On Measuring Technical Progress", *Australian Economic Papers*. Vol. VIII, pp. 1-12.
- MADISON, A. (1984): "Comparative Analysis of the Productivity Situation in the Advanced Capitalist countries", en KENDRICK, J.W. (1984).
- MADISON, A. (1988): "Avances y retrocesos en las economías capitalistas evolucionadas (técnicas de evaluación cuantitativa)", en *Comercio Exterior*, Vol. 38, Núm 6, México, Junio de 1988, (artículo aparecido originalmente en el *Journal of Economic Literature*, Vol. XXV Núm. 2, september 1987).
- OECD (1986): *Productivity in Industry, Prospects and Policies*, Paris 1986, Organization for Economic Co-operation and Development.
- RENDON, T. y SALAS, C. (1985), "La Ocupación en México", México, Documento de trabajo.
- REYNOLDS, C.W. (1979), "A Shift-Share Analysis of Regional and Sectorial Productivity Growth in contemporary México". Food Research Institute, Stanford University.
- ROSENBERG, N. (1979), "Factores que afectan la difusión de tecnología, en: *Tecnología y Economía*, Barcelona, Gustavo Gili, pp. 208-222.
- SOLOW, R.M. (1957) "Technical Change and the Aggregate Production Function", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 39, August, pp. 312-320.
- STAR, S. (1974), "Accounting for the Growth of Output", *The American Economic Review*, march, pp. 123-135.
- SYLOS LABINI P., "Factors affecting changes in Productivity", *Journal of Postkeynesian Economics*, Vol. VI, No. 2, Invierno 1983-84.
- TREJO, S. (1988): *Empleo para todos. El reto y los caminos*. México, Fondo de Cultura Económica.
- VAZQUEZ A. (1981) "Crecimiento económico y productividad en la industria manufacturera", *Economía Mexicana*, Núm. 3, CIDE, México.
- VELAZCO E. (1975): "El ciclo de la productividad de la gran industria en México (1950-1982)" Paper presented on the Cycles and Crises in the Mexican Economy: The long View", la Jolla, California, 1985.
- VERDOORN, P.J. (1949), "Fattori che regolano lo sviluppo della produttività del lavoro", *L'industria*, Vol. I.
- YOUNG, A. (1928), "Increasing Returns and Economic Progress", en *Economic Journal*, Vol. 38.
- LBS (1988), *Monthly Review*, June.
- INEGI (1988), *Estadística Industrial Mensual*, México, mayo.
- ACERVOS DE CAPITAL: Banco de México, 1985.
- SEPAFIN (1979): "La PEAR y la población asalariada en México. Nota metodológica y serie histórica, 1950-75", reproducido en: Cuadernos de la CIES, serie Didáctica, Facultad de Economía UNAM, México.

SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES DE MEXICO, 1960-1985, INEGI,
PNUD, México, 1987.

SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES DE MEXICO, varios volúmenes,
INEGI, PNUD, México.

La caída de los ingresos petroleros y la crisis económica en México*

Francisco Colmenares

MEXICO Y EL ESTANCAMIENTO PETROLERO

Declinación de las reservas de hidrocarburos

En los ochentas, el ritmo de campos de crudo y gas descubiertos en México, registró una evidente desaceleración. Además, el tamaño de los campos que llegó a descubrir no llegaron a tener potencial de campos como Samaria, Iride, o de otros como el Akal, Nohch y Chac del complejo Cantarell en la Sonda de Campeche.

En efecto, de 1983 a 1987, el número total de campos descubiertos fue de 47, correspondiendo el 77% a campos de crudo y el resto a campos de gas. En cambio, entre 1971 y 1976 el número total había sido de 78, 40% de crudo; y, entre 1977 y 1982 el número había sido de 144 -el 65% correspondió a campos de crudo-.

Aunque el monto real de la inversión para exploración disminuyó drásticamente desde 1982 y se afectó el número de actividades, el factor fundamental de ese menor ritmo de campos descubiertos ha sido originado por el hecho de que, con la tecnología actual y el prevaleciente nivel deprimido de los precios petroleros, no hay posibilidad de incorporar importantes áreas productoras como sucedió después del primer choque petrolero de 1973 y en vísperas del segundo en 1979.

Los kilómetros perforados en pozos exploratorios durante el periodo de 1971-1976 fue de 2,002, en el periodo de 1977-1982 fue de 1,489 y en el de 1983-1988 fue de 1,380. Es decir, durante la administración de Miguel de la Madrid la perforación exploratoria registró una disminución del 31% a la de Echeverría y de 7% respecto a la de López Portillo. Significa que el conjunto de actividades

* Paper presented at UCLA Conference on Economic Recovery in Mexico: Industry, Labor and U.S. Mexican Relations. Puerto Vallarta, México, October 6, 1988.

exploratorias, y entre ellas la de perforación permitieron que de 1970 a 1976 las reservas totales se incrementaran en 5,592 millones de HLT, de 1976 a 1982 se incrementaran en 60,848 millones de HLT y de 1982 a 1988 decrecieran en 3,000 millones de HLT.

Ello incidió para una mayor -todavía no la más óptima- selección de los trabajos de perforación, actividad que constituye la más costosa de toda la fase de exploración o de la explotación de los hidrocarburos. Por ejemplo, de un total de 336 pozos productivos e improductivos perforados en 1982 el 27% le correspondió a las áreas de Chiapas-Tabasco y de la Sonda de Campeche. En cambio, distritos en declinación como los ubicados en la zona norte y la zona centro absorbían el 46% de los pozos perforados y, el resto, le correspondía a la perforación en la zona noreste.

PEMEX: POZOS PRODUCTIVOS E IMPRODUCTIVOS PERFORADOS POR ZONAS

<i>Año</i>	<i>Noreste</i>	<i>Norte</i>	<i>Centro</i>	<i>Sur</i>	<i>Sureste</i>	<i>Marina</i>	<i>Total</i>
1982	62	97	59	27	64	27	336
1987	7	15	8	1	35	37	103

Fuente: Anuario estadístico de PEMEX de 1987.

A medida que Petróleos Mexicanos fue reduciendo el número de pozos perforados fue concentrando sus operaciones en las áreas sureste y marina. Así se desprende en 1987, cuando de un total de 103 pozos perforados el 70% correspondió a las áreas donde descansa actualmente la mayor parte de la producción de hidrocarburos. Asimismo, la profundidad promedio por pozo fue incrementándose significativamente, situándose ésta durante 1987 en 5,362 metros-3,980 metros en 1982-.

Con el ritmo de producción promedio anual del periodo 1983-1988 de 1,300 millones de HLT y reservas decrecientes, México ha enfrentado el riesgo de reducir significativamente su presencia exportadora en los mercados internacionales de petróleo. Además en la medida que en el corto y mediano plazos los precios reales de petróleo difícilmente registrarán una recuperación que rebase los niveles que alcanzaron durante 1980-1981, áreas donde actualmente se identifican reservas probadas de hidrocarburos como Chicontepec no resultan rentables para su explotación.

Por lo tanto, de un total de reservas probadas de 69,000 millones de HLT hay que descontar los 17,564 millones que les corresponde a Chicontepec. De 51,436 millones de HLT que resultan al no incluir esa área -el 63% localizado en

la Sonda de Campeche y el 27% en el área de Chiapas-Tabasco- y aplicar un 40% de probabilidad de recuperación, porcentaje altamente optimista, sólo se tendría capacidad para explotar alrededor de 21 mil millones de HIT, equivalentes a 16 años de la extracción de hidrocarburos que se realizó anualmente en la administración de Miguel de la Madrid.

PEMEX: RESERVAS PROBADAS CLASIFICADAS Y POR ZONAS - 1987
(Millones de B de IILT)

<i>Noreste</i>	<i>Norte</i>	<i>Centro</i>	<i>Sur</i>	<i>Sureste</i>	<i>Marina</i>	<i>Suma</i>	<i>Chicontepec</i>	<i>Total</i>
1830	539	1988	1090	13740	32249	51436	17564	69000

Fuente: Memoria de labores de PEMEX de varios años.

Producción, demanda y uso eficiente de la energía

La elevada rentabilidad de los yacimientos petroleros y la visión de corto plazo influyeron en una notoria parálisis de los proyectos de diversificación y eficiencia energética plasmados en los diversos programas de energía.

México, durante la administración de De la Madrid no modificó su dependencia de los hidrocarburos tanto en la estructura de la producción total como en la oferta interna bruta de energía primaria. Mientras en 1982 los hidrocarburos participaban con el 92% de la producción total de energía y el 86% de la oferta interna bruta, en 1987 representaban el 90% y el 85%, respectivamente. Durante ese periodo la producción total de hidrocarburos disminuyó de 1,372 millones de barriles a 1,329, 3%; y, la oferta interna de hidrocarburos disminuyó de 1,080 billones de kilocalorías a 1,063, 2%.

MEXICO: PRODUCCION DE ENERGIA PRIMARIA 1982-1987
(Porcentajes)

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Carbón</i>	<i>Hidrocarburos</i>	<i>Hidro y geoenergía</i>	<i>Biomasa</i>
1982	100	1.0	92.1	3.0	3.9
1987	100	1.8	90.4	2.9	5.0

Fuente: Balance Nacional de Energía-SEMIP 1987

De modo similar a otras economías petroleras atrasadas, México no logró avanzar en la intensidad energética. Por el contrario, de 255 kilocalorías por peso producido en 1982 aumentó a 259 en 1987, 2%. Y, con respecto al petróleo, este pasó de 224 a 222 kilocalorías de intensidad energética en el periodo arriba mencionado, 1% menos. Aún más, al incrementarse en 1987 el PIB en 1.4% respecto a 1986 provocó un crecimiento de 4.1% en el consumo de energía -3.9% de hidrocarburos-, con lo cual aumentó a 2.9 la elasticidad de 1983, significativamente mayor a la que se registro durante 1984 y 1986.

MEXICO: EFICIENCIA DEL CONSUMO ENERGETICO

<i>Año</i>	<i>Intensidad energética CTE/PIB (Kcal/\$ producido)</i>	<i>Intensidad del petróleo CTH/PIB (Kcal/\$ producido)</i>	<i>Elasticidad ingreso de la energía</i>
1982	255.4	223.5	—
1983	252.5	225.5	1.3
1984	248.0	221.2	0.5
1985	247.2	216.7	0.9
1986	252.2	216.5	0.5
1987	258.8	221.8	2.9

Fuente: Balance Nacional de Energía-SEMIP 1987.
CTH = Consumo Nacional Total de Hidrocarburos.

México y Estados Unidos: configuración del mercado común energético

Las fluctuaciones en el precio del petróleo, desde los acontecimientos de 1973, han influido de modo determinante en el comportamiento de las importaciones de Estados Unidos. Pues, aún cuando en 1987 el porcentaje de los productos petroleros importados fue igual al de 1973 respecto a su consumo de 1973, tanto el volumen de las importaciones como del consumo es muy distinto.

Durante 1973, las importaciones netas de productos petrolíferos de Estados Unidos ascendieron a 6.025 millones de barriles por día, el 34.8% de su consumo de ese tipo de productos. A pesar de que el precio por barril de crudo importado se cuadruplicó en ese primer choque petrolero de los años setentas, el consumo de ese país continuó creciendo a altas tasas, ubicándose el nivel más alto de sus importaciones en 1977, con 8.565 millones de barriles por día, equivalentes al 46.5% de sus importaciones netas de productos petrolíferos.

El segundo choque de precios, durante 1979 y 1980, así como el éxito de Estados Unidos en sus medidas de diversificación y ahorro de energía que

comenzaron a implantar desde 1975, provocó una significativa declinación tanto de su consumo como de sus importaciones de productos petrolíferos. Por ejemplo, de 1978 a 1983, el consumo de productos petroleros descendió de 18.847 millones de barriles por día a 15.231, el 19%. Paralelamente, las importaciones disminuían significativamente, ubicándose en 4.312 millones de barriles por día, el 28.3% del consumo total.

Por otra parte, la importación de petróleo mexicano fue adquiriendo una creciente importancia para Estados Unidos; durante 1983 y 1985, por ejemplo, representaron alrededor del 19% de las importaciones petroleras de ese país. pero al descender en 1986 y 1987 el volumen del crudo mexicano importado por dicho país a 702 y 640 millones de barriles diarios, respectivamente, así como aumentar el total del crudo importado por parte de Estados Unidos a 5.439 y 5.767 millones de barriles diarios, disminuyó la importancia del petróleo mexicano a 12.9% y 11.1% respectivamente.

Es importante destacar que Estados Unidos llegó a disminuir notablemente sus importaciones petroleras de la OPEP. Pues de 72.3% que llegaron a representar en 1977 disminuyeron a 42.5% en 1987, elevándose nuevamente a 52.0% y 51.8% en 1986 y 1987, respectivamente. Es decir, aunque después del desplome de los precios de 1986 el volumen de las importaciones petroleras de Estados Unidos aumentó a 5.767 millones de barriles diarios, solamente importó de la OPEP 2.986 millones el 48% de 6.190 millones de barriles a que ascendieron sus importaciones de los países de esa organización en 1977.

En la medida que el monto de las reservas de petróleo de Estados Unidos han declinado significativamente -25.3 mil millones de barriles de crudo en 1987 contra 36.3 mil millones en 1973-, 30% en una década y media, la diversificación de sus fuentes de aprovisionamiento ha resultado estratégicamente vital. Por ello su atención hacia Canadá que dispone de 6,825 millones de barriles de crudo y México con 36,271 millones -sin incluir Chicontepec- y una relación de reservas-producción de 12 y 39 años, respectivamente contra 8 años de Estados Unidos; lo cual significa áreas potenciales y decisivas de abastecimiento frente a eventuales interrupciones del flujo petrolero de las lejanas áreas petroleras del Medio Oriente.

El abastecimiento de la reserva petrolera estratégica (REP) de Estados Unidos es claro ejemplo de ello. Para 1987, de un total acumulado en la REP de 541.6 millones de barriles, el 40% fue entregado por México, el 25% por Inglaterra, el 20% por países de la OPEP y el 7% por sus propios yacimientos, sobre todo de Alaska. Incluso de los 29 millones de barriles en que se incrementó la REP durante dicho año el 91% fue crudo istmo mexicano.

Estas ventajas potenciales, que han ampliado tangiblemente la capacidad de maniobra de Estados Unidos respecto a los distintos países que lo abastecen, se ha traducido también en ventajas y riesgos para México.

**NORTEAMERICA: RESERVAS Y PRODUCCION
DE CRUDO Y GAS EN 1987**

<i>País</i>	<i>Reservas probadas</i>		<i>Producción Anual</i>		<i>Reservas / Prod.</i>	
	<i>Crudo</i> <i>MMB</i>	<i>Gas nat.</i> <i>billones</i> <i>pies³</i>	<i>Crudo</i> <i>MMB</i>	<i>Gas nat.</i> <i>billones</i> <i>pies³</i>	<i>Crudo</i>	<i>Gas na-</i> <i>tural</i>
Canadá	6825	98	550	3.5	12	28
E.U.	25270	187	3021	17.1	8	11
México	36271*	48	927	1.3	39	37

Fuente: Anuario Estadístico de PEMEX, 1987.

* No incluye Chicontepec.

En efecto, México es vecino del país que absorbe individualmente la mayor parte de la energía y, del petróleo específicamente, que se consume en el mundo. Y que, aun cuando logró reducir su consumo de productos petroleros de 18.847 millones de barriles por día en 1978 a 15.231 en 1983, volvió a aumentar su consumo a 16.556 para 1987, representando sus importaciones petroleras en este último año el 34.8% de su consumo petrolero.

Desde principios de esta década, en particular desde la formulación del Plan Global de Desarrollo en la administración de José López Portillo se estableció como estrategia no exportar más del 50% a un solo país ni que estas representaran la mayor parte de las importaciones de los países compradores. En general hasta 1987 este porcentaje se alcanzó; sin embargo, desde 1986 la agudización de la guerra de mercados por los países productores ha determinado dificultades muy grandes para que México mantenga en niveles constantes sus exportaciones de petróleo, dependiendo cada vez más de las compras petroleras que realiza Estados Unidos.*

Es decir, la guerra de mercados ha determinado que la diversificación de las exportaciones petroleras mexicanas registren un sensible estancamiento, lo cual constituye un riesgo estratégico en el mediano y largo plazo.

Internacionalización y acuerdos con la OPEP

México, entre los países exportadores de petróleo, fue el pionero en la asociación con compañías refinadoras de otros países. Precisamente, en 1979 adquirió el 34% de las acciones de la empresa española refinadora y distribuidora PETRONOR.

* De 1983 a 1987 el 51% de las exportaciones petroleras mexicanas se destinaron a Estados Unidos, Véase Informe de Labores de PEMEX, 1987-1988, SEMIP.

PEMEX: EXPORTACION DE PETROLEO A EE UU

<i>Años</i>	<i>Volumen en millones B</i>	<i>Precio medio dls./b</i>	<i>Valor millones dls.</i>
1976-1982	1,009	23.21	25,067
1983-1987	1,362	21.02	32,191

Fuente: Petroleum Supply Monthly, Energy Information Administration, USA, may 1988.

Posteriormente, en particular desde 1983, otros países como Kuwait, Venezuela y Libia, comenzaron a adquirir hasta el 100% de las acciones en estaciones de distribución de gasolina como en Inglaterra, Italia, Bélgica, Dinamarca, etc., o un porcentaje muy alto de las acciones en refinerías en esos países o en Estados Unidos donde Venezuela, por ejemplo, participa con el 50% de la CITGO desde 1986.

El objetivo de los países exportadores con esta internacionalización de sus operaciones es garantizar una colocación más regular de su petróleo en el exterior. En esta década, por ejemplo, muchos de ellos han enfrentado drásticos desplomes de sus ventas de un momento a otro -México, por ejemplo, en junio de 1985 registró un desplome de sus exportaciones de 41% respecto al mes anterior, dejando de obtener alrededor de 270 millones de dólares en ese mes.

Precisamente, la sobreoferta de petróleo que se ha registrado en esta década ha obligado a algunos de los países exportadores a enfrentar disminuciones importantes en el volumen de sus exportaciones. Situación que, en general, los países industrializados han aprovechado para diversificar sus importaciones. Estados Unidos, por ejemplo, que dependía hasta en 70% de sus importaciones petroleras de la OPEP en 1977 -de un total de 8.807 millones de barriles diarios los países de esa organización lo abastecían con 6.193 millones-, llegó a disminuir esa dependencia de la OPEP al 36% en 1985 y a 46% entre 1986 y el primer semestre de 1988.

Semejante disminución de la dependencia de Estados Unidos se tradujo, en algunos años, en una caída vertical de las exportaciones de muchos países productores, básicamente miembros de la OPEP. Por ejemplo, si comparamos el periodo de 1977-1985, Arabia Saudita enfrentó una caída de sus exportaciones a Estados Unidos del 88%, Nigeria del 74%, Irán del 95%, Libia del 100%, Argelia del 67%, etc. En cambio, en el mismo periodo otra fue la suerte para algunos de los productores "independientes"; Canadá aumentó sus exportaciones petroleras a Estados Unidos en 41%, México en 356%, Inglaterra en 146%.

Para los países productores organizados en la OPEP, esta nueva fase de internacionalización de sus operaciones en la refinación y en la venta de gasolina al consumidor final en las estaciones de servicio, representa una mejor

garantía para estabilizar sus flujos hacia el exterior, igual interés tiene México en su asociación con PETRONOR y con REPSOL –otra compañía petrolera de refinación en España–, así como las negociaciones que se están haciendo con algunas compañías petroleras de Estados Unidos frente a quienes se han identificado algunas áreas mutuas de oportunidad y ganancia como perspectivas iniciales.

Para los países consumidores, en particular para los industrializados, estas inversiones contribuyeron a la modernización de sus refinerías, a compartir los gastos de operación y constituyó una seguridad adicional para su abastecimiento petrolero.

Pero, además, se han presentado otras ventajas para los países importadores: a) se limitan los proyectos de construcción de nuevas refinerías en los países exportadores; b) esta integración vertical influirá en el largo plazo en una mayor estabilidad de los precios de venta del petróleo; c) este proceso de integración intensificará aún más la competencia entre los países exportadores, se encuentren o no dentro de la OPEP.

PEMEX Y LA CAIDA DEL EXCEDENTE PETROLERO

Debilitamiento de los ingresos del exterior

En los últimos 12 años que abarca el periodo de resurgimiento de la actividad e importancia de los hidrocarburos en la economía y la vida política nacional se definen claramente dos etapas: la primera que va de 1977 a 1982, caracterizada por fuertes incrementos de los ingresos de divisas por ventas al exterior; y la segunda que va de 1983 al presente año, diferencia por las disminuciones sustanciales de dichos ingresos.

La primera etapa se inicia con los descubrimientos en el sureste y en el Golfo de México frente a las costas de Campeche de nuevos campos que hicieron crecer las reservas probadas de 6,338 millones de barriles de hidrocarburos líquidos totales en 1975, año en que se inician los grandes descubrimientos, a 72,500 millones de barriles en 1983, en que llegaron a su máximo las reservas.

Situación que hizo posible la irrupción de México en el mercado mundial del petróleo a través del grupo de los países exportadores independientes de hidrocarburos, con ventas crecientes pero modestas hasta 1978, y espectaculares en 1979, en que los ingresos en divisas crecieron 115% con respecto el año anterior; y sobre todo en 1980 en que dichos ingresos se incrementaron en 167%, para crecer moderadamente en los cuatro años siguientes hasta llegar al punto máximo de 16,466 millones de dólares en 1984, debido fundamentalmente a un incremento importante de las ventas de petrolíferos, ya que los mayores ingresos por crudo se habían obtenido en 1982.

A partir de 1985 comienza el debilitamiento de los ingresos petroleros procedentes del exterior al disminuir en un 11% con respecto del año anterior. Sin embargo, esta disminución sería mínima comparada con la del año siguiente, en que dichos ingresos se desplomaron de 14,606 millones de dólares a sólo 6,145 millones, o sea, una reducción drástica (58%) de 8,461 millones de dólares.

PEMEX: VALOR DE LAS EXPORTACIONES PETROLERAS TOTALES
(Millones de dólares)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987*
Exportaciones petroleras	16,595	16,165	16,466	14,606	6,145	8,476

Fuente: Memoria de Labores PEMEX, 1982-1987.

*Cifras preliminares.

Esta drástica reducción del excedente petrolero que estaba quedando dentro del país y, específicamente, a favor de PEMEX y el Gobierno Federal, se debió fundamentalmente al deterioro de la relación de precios de intercambio de los hidrocarburos con el exterior, pues los precios del crudo en términos reales cayeron a su nivel más bajo desde la década de los veinte. Asimismo, se debió a la disminución de los volúmenes exportados tanto de crudo como de petrolíferos y petroquímicos.

Aún cuando los ingresos de los crudos mexicanos de exportación comenzaron a declinar desde 1981 -tanto por el volumen de petróleo y la suspensión del gas- el monto de los ingresos externos de PEMEX llegaron a representar en 1982 el 64% del total de ingresos por venta de bienes. Para observar la relevancia de este porcentaje es conveniente compararlo con el 2% que representaban en 1972 o el 15% en 1976.

Desde el principio, la administración de Miguel de la Madrid enfrentó una persistente declinación de los precios nominales y reales del petróleo tendencia que se matuvo así hasta el final de 1988, con efímeras recuperaciones en el precio del petróleo. En efecto, pues mientras en 1981 el precio promedio del crudo mexicano de exportación ascendía a 33.20 dólares por barril, en 1982 disminuía a 26.68 dólares, en 1985 disminuía a 25.40 dólares, en 1986 decrecía a 11.84 dólares, en 1987 aumentaba a 16.13 dólares y en 1988 ha caído a 11 dólares, aproximadamente, hasta el mes de octubre.

Además, el volumen de las exportaciones mexicanas registró una disminución durante el gobierno de Miguel de la Madrid. Pues, mientras en 1982 las exportaciones de crudo eran de 1.492 millones de barriles por día, en 1988

fueron de 1.361 millones*, 9% menos; si se agregan las exportaciones netas de petrolíferos -34% mil barriles por día en 1982 y, 46 mil en 1988-, la reducción global de las exportaciones petroleras mexicanas fue del 8%

PEMEX: VOLUMEN DE LA EXPORTACION DE PETROLEO CRUDO¹
(Miles de barriles por día calendario)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Total	1,492	1,537	1,525	1,434	1,290	1,345	1,361 ²

Fuente: Informe de Labores de 1987-1988 de SEMIP.

¹ Volúmenes facturados.

² Estimación.

No obstante, en esta década el comportamiento de las exportaciones de crudo mexicano ha sido más irregular si no las consideramos exclusivamente en sus extremos. En efecto, si bien el volumen de crudo exportado en 1982 fue de 1,492 millones de barriles por día, éste alcanzó 1,537 y 1,525 durante 1983 y 1984; disminuyendo a 1,434 y 1,290 millones de barriles durante 1985 y 1986. Por lo tanto, el mayor volumen exportado en 1983 y 1984 permitió compensar parcialmente el menor precio de exportación, incluso, en este último año, el total de venta de bienes al exterior por PEMEX ascendió a 16,692 millones de dólares.

Precisamente, ese año de 1984 -con un mínimo de financiamiento de 101 millones de dólares y egresos por 4,883 millones de dólares, PEMEX obtuvo el remanente más alto de esta década e incluso superior a los obtenidos en todo el periodo del auge petrolero: 11,920 millones de dólares. Durante 1986 y 1988, en que el petróleo ha registrado los mayores desplomes los valores de las exportaciones de los productos petroleros se han situado en un 60% menos respecto a 1984.

Bajo estas condiciones, PEMEX ha realizado una reducción de sus gastos en divisas: en 1988, estas ascenderán a 3,950 millones de dólares, 68% menos de las de 1982. Disminuyendo, asimismo, sus requerimientos para operación, inversión y servicio de la deuda, en el sexenio, en 30%, en 82% y, en 70%, respectivamente. Por su tamaño, las reestructuraciones o aplazamientos en el pago de la deuda, así como inferiores tasas de interés, incidieron para que de un servicio de la deuda por 8,777 millones de dólares en 1982 -31% de interés y

* Estimación propia considerando datos reales hasta el mes de julio de 1988.

60% de amortización -se redujera a 2,649 millones de dólares en 1988 -50% de interés y 50% de amortización-.

En la medida que el remanente en divisas de PEMEX desde mediados de los ochentas, disminuyó a 3,646 millones de dólares en 1986, a 7,280 millones de dólares en 1987 y, a 3,550 millones de dólares, aproximadamente en 1988, la contribución neta en divisas a México ha declinado drásticamente.

PEMEX: BALANZA DE DIVISAS
(Millones de dólares)

<i>Concepto</i>	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988*
Ingresos**	22,138	16,451	16,793	15,506	7,442	10,054	7,500
Egresos	12,277	5,874	4,883	4,836	3,796	2,774	3,950
Remanente	9,861	10,577	11,910	10,670	3,646	7,280	3,550

Fuente: Cuenta Pública (tomada del Informe de Labores 1987-1988 de SEMIP).

*Estimación.

**Incluye venta de bienes, financiamientos y otros ingresos.

Desplome de la inversión

Después de un máximo en 1981, la inversión de PEMEX entró en una larga fase de contracción desde 1982 en que el monto global fue de 285 mil millones de pesos: 22% inferior al año anterior.

El acelerado ritmo de la inversión en la década anterior determinó un crecimiento de la producción de hidrocarburos de 533 millones de barriles en 1977 a 1,372 millones en 1982, realizándose una explotación intensiva y extensiva de campos gigantes como Cantarell, Abkatún y Bermúdez-Reforma. El Gobierno, en ese periodo, con el propósito de sacar ventaja de las condiciones favorables del comercio exterior para los productores no organizados en la OPEP procedió con premura, no contemplando las instalaciones y equipos - como sucedió con la cuantiosa quema de gas- para aprovechar integralmente los hidrocarburos. Incluso se atrasaron de modo importante los métodos de recuperación secundaria o mejorada.

Aunque a precios corrientes las inversiones indican un crecimiento sustancial, en términos reales, entre 1982 y 1988 las inversiones de PEMEX cayeron en 64% -72% respecto a su máximo en 1981*, ubicándose su nivel más bajo en 1986 como consecuencia de la estrepitosa caída de sus ingresos por ventas externas.

* A precios constantes de 1982.

Esa tendencia decreciente de las inversiones contrasta con la seguida por los gastos de operación que aumentaron su proporción de 41% del gasto total programable de 1982 al 62% en 1988. Lo que quiere decir que los gastos de operación crecieron a expensas de las inversiones.

PEMEX: GASTOS DE INVERSION*
(Miles de millones de pesos)

<i>Año</i>	<i>Pesos corrientes</i>	<i>A precios de 1982</i>
1982	285	285
1986	953	97
1988 ¹	4,121	103

Fuente: SPP.

*Gastos en flujo de efectivo.

¹ Presupuesto Modificado a septiembre.

Las actividades más afectadas por la reducción de las inversiones fueron las de exploración y explotación de campos, en la primera, la reducción fue superior al 70% y, en la segunda, superior al 50% durante el sexenio. Al reducir la inversión en tal magnitud y declinar aceleradamente los gigantescos campos petroleros descubiertos en la década de los setentas, PEMEX ha comenzado a enfrentar desde mediados de los ochentas obstáculos cuya superación requiere de cuantiosos recursos de inversión para poner en operación sistemas artificiales de producción a través de la recuperación secundaria*.

En refinación se han registrado, por su caída de la inversión, problemas importantes aunque no en la magnitud de las actividades anteriormente mencionadas. Al incrementar en términos reales sus precios de venta al consumidor final -sobre todo gasolinas y diesel-, y la fuerte recesión económica que abarcó el periodo 1982-1988, determinó que la producción total de esa rama registrara una tasa de 2% anual -10% entre 1977 y 1981-. Por lo tanto, disminuyó la presión para aumentar la capacidad instalada al aumentar en 27% de 1982 A 1988 -67% DE 1976 A 1982-.

Así la problemática en la rama cambió significativamente: de una creciente presión ejercida y por lo tanto, un uso intensivo y ampliación constante acelerada de la capacidad instalada, desde 1982 se han registrado importantes márgenes de subutilización de la capacidad instalada con efectos en su caída de la

* Durante 1987, por ejemplo, la producción por pozo en el campo Cantarell era de 12 mil barriles por día contra una producción inicial de 42 mil. En general, los yacimientos del Mesozoico Chiapas-Tabasco también están declinando rápidamente, resultando insuficientes los nuevos descubrimientos en esa área para compensar la declinación

productividad. Por otra parte, los altos niveles de intensidad de capital de la rama requerían del desembolso de importantes montos en los gastos fijos para reposición de partes, mantenimiento preventivo y correctivo, al no realizarse en plenitud o retrasarse, están determinando que los aparentes ahorros de recursos sean ampliamente rebasados por las pérdidas en posteriores rehabilitaciones de las plantas*

La sobreinversión que realizó PEMEX en petroquímica básica en los setenta, desarrollando grandes complejos para aprovechar las crecientes disponibilidades de materia prima que, se desperdiciaban improductivamente, se consumían como combustible o bien se utilizaban para la recuperación secundaria.

Entre 1976 y 1982, la capacidad instalada prácticamente se triplicó al pasar de 4.5 millones de toneladas al año en 1976 a 14.0 en 1982. En el mismo periodo, también se triplicó la producción al pasar de 3.9 millones de toneladas al año a 10.6. Y aún cuando posibilitó la autosuficiencia e incluso excedentes de exportación para algunos productos, resultó insuficiente para otros. Simultáneamente, el número de trabajadores aumentó de 7,432 a 18,213 entre 1976 y 1982.

La recesión y el crecimiento real de los precios internos de los petroquímicos básicos determinaron que disminuyera significativamente el crecimiento de la producción, entre 1982 y 1987 se incrementó en 23% y, la capacidad instalada en 22%. No obstante, la ocupación se incrementó en 47%. Al mantener un nivel de capacidad muy alto en relación a la producción, es decir, una utilización de 73% en promedio en dicho periodo, cayó la productividad parcial de la mano de obra aumentando, por el contrario, la ineficiencia del capital en la rama.

Es importante destacar que otro factor que ha incidido en la subutilización de algunas plantas de petroquímica básica ha sido la errónea contracción en los recursos para adquirir los bienes y materiales para realizar un adecuado y regular mantenimiento de las plantas. Al no realizarse así algunas, estratégicamente importantes como las de amoníaco por ejemplo, han atravesado periodos muy prolongados de paro total.

La drástica contracción de la inversión con el propósito de liberar la mayor parte de los recursos disponibles a través del pago de impuestos ha reducido peligrosamente los márgenes de maniobra de PEMEX**

* Durante el sexenio, el incremento de la capacidad en destilación atmosférica de crudo fue determinado, básicamente por un incremento de 165 mil barriles en Tula y 100 mil barriles en una planta de fraccionamiento de gasolinas naturales en el Complejo de Morelos.

** En mayo de 1987, el Director de PEMEX afirmaba que la "prolongada astringencia financiera no ha permitido compensar la declinación natural de los yacimientos, mantener las reservas probadas o conservar en condiciones óptimas las instalaciones industriales. Sin exagerar, podría afirmarse que están por agotarse los márgenes iniciales de maniobra. La producción de crudo y gas se ha reducido entre 1982 y comienzos de 1987, en poco más de 360 mil barriles de HLT, habiéndose prácticamente agotado la holgura de la capacidad de producción. La falta de algunas inversiones complementarias ha estado restando flexibilidad al sistema productivo y distributivo de la empresa e impidiendo la reducción de costos. En el mismo periodo, la producción de petrolíferos

Empleo y gastos de operación

De 1982 a 1987, el personal ocupado total de la industria petrolera aumentó en 52,410 trabajadores. En exploración y explotación el aumento fue de 7,657 trabajadores, en refinación de 11,491 trabajadores, en petroquímica de 7,849 trabajadores, en proyectos y construcción de 7,241 trabajadores, en ventas de 5,055 trabajadores, en administración de 11,183 trabajadores; en marina de 1,934 trabajadores. Tal aumento de personal significó un incremento de 27% en las ramas de operación (exploración, explotación refinación y petroquímica), de 36% de las ramas de ventas y proyectos y construcción y, de 64% en la rama de administración.

Si comparamos el crecimiento del personal administrativo de 1982 a 1985, respecto al crecimiento del personal de la industria petrolera en el periodo de 1970 a 1976 y de 1976 a 1982, observamos que su importancia fue significativa.

De 1970 a 1980, el personal administrativo aumentó en 1,868 empleados. Este crecimiento fue significativamente inferior al crecimiento de la ocupación en el resto de las ramas de la industria petrolera; incluso, inferior al incremento promedio. Durante ese periodo, el aumento absoluto del personal fue de 62,303 trabajadores. Por lo tanto, el personal administrativo incorporado representó el 3% del personal total que se incorporó a la industria durante la década.

Esa proporción, que había sido irrelevante durante un periodo fundamental en la historia petrolera de México, se volvió altamente relevante de 1981 a 1985. En cuatro años, de un crecimiento total del personal ocupado en la industria que de 32,837 trabajadores, le correspondieron al área de administración 11,622 trabajadores, es decir, el 35% del incremento total. El viraje aún excluyendo readscripciones de personal por tipo de actividad como fue el caso del personal de telecomunicaciones, era muy notorio.

Semejante crecimiento de personal administrativo, se desencadenó después del periodo en que la industria petrolera llegó a los niveles más álgidos de su historia. Esta situación en la medida que no desplazó personal, representó un fortalecimiento de la burocracia.

En los hechos, esta estrategia, sobre todo desde 1982, acentuó las tendencias concéntricas de la administración en particular por el crecimiento del personal de las oficinas centrales de PEMEX. Precisamente, si relacionamos al personal en áreas administrativas respecto al personal de las áreas de producción observamos más claramente este crecimiento desigual. En 1970, de cada 100 trabajadores en las ramas de producción (exploración, explotación, refinación y petroquímica) había 19 trabajadores administrativos; en 1976 y 1977 la relación de trabajadores administrativos disminuyó a 17; de 1978 a 1981 disminuyó a 14; en 1982 aumento a 17. Y, en 1987, aumentó a 22 trabajadores administrativos por cada 100 trabajadores en las ramas básicas de la industria petrolera.

y petroquímicos ha permanecido constante o registrado sólo incrementos modestos".

Como la ocupación global en PEMEX aumentó de 157,747 trabajadores a 210,157 de 1982 a 1987, es decir, en 33%, porcentaje superior al que registró la producción física de las ramas, disminuyó globalmente la productividad parcial del trabajo. Además, como se anotó anteriormente, al haber sido en su mayor parte incremento de personal administrativo, se incidió regresivamente en la productividad global de PEMEX.

PEMEX: PERSONAL OCUPADO
(Número de trabajadores)

	1982	1988	<i>Incremento absoluto</i>
TOTAL	157,747	210,157	52,410
Exploración-Explotación	53,811	6,468	7,657
Refinación	28,914	40,405	11,491
Petroquímica	18,213	26,062	7,849
Marina	4,907	6,841	1,934
Ventas	10,266	15,321	5,055
Proyectos y Construc.	24,171	31,412	7,241
Administración	17,465	28,648	11,183

Fuente: Informe de labores de PEMEX 1987-1988 SEMIP.

Tanto el crecimiento desproporcionado del empleo, en las áreas administrativa y operativa, como el crecimiento real del gasto en mantenimiento desde 1986 -después de una errónea contracción que se tradujo en múltiples accidentes en las instalaciones y paros forzosos para rehabilitaciones prácticamente totales de algunas plantas en refinación y petroquímica-, repercutió en el comportamiento del gasto de operación.

Mientras de 1982 a 1985 el valor real de la venta de bienes y servicios aumentó en 5%, el gasto de operación disminuía en 16%. Sin embargo, posteriormente, cuando por efectos del desplome de los precios en 1986, el valor real de la venta total de bienes de la industria petrolera mexicana disminuye respecto a 1982 en 30% en 1986, en 18%, en 1987 y, alrededor de 26% en 1988, los gastos de operación registran una tendencia inversa. En efecto, respecto a 1982 estos últimos se han incrementado en términos reales en 32% en 1986, en 21% en 1987 y, alrededor del 32% en 1988.

PEMEX no ha logrado, a diferencia de lo que han hecho las grandes compañías en la fase actual de depresión de los precios del petróleo y de menor inversión, disminuir el monto y la participación respecto a sus ventas de los

gastos de operación, -estos últimos representaban el 19% de la venta de bienes en 1982 y, el 25% en 1987.

Esta situación no es un problema menor. Al no realizar PEMEX un suficiente ahorro y progreso en productividad, ha aumentado su vulnerabilidad en los mercados internacionales, en particular hacia aquellos productores con bajos costos de producción y con una alta capacidad potencial de producción. Tal desventaja se está profundizando no solo frente a los productores de Medio Oriente, sino también en nuestro mismo continente, particularmente con Venezuela.

PEMEX: VENTA DE BIENES Y GASTOS DE OPERACION
(1982 = 100)

	<i>Venta de bienes</i>	<i>Gastos de operación</i>
1982	100	100
1983	126	74
1984	114	68
1985	105	84
1986	70	132
1987	82	121
1988 e/	74	132

Fuente: Elaborado con datos del Informe de Labores de PEMEX 1987-1988, SEMIP.
e/ Estimado.

Costos de producción y excedente petrolero

México, en relación a sus costos de producción de crudo, ha resultado un país privilegiado, ya que sus costos de producción promedio durante el periodo 1982-1987 han sido alrededor de 5-6 dólares -incluyendo la reserva para exploración y declinación de campos.

Esta significativa brecha entre los costos de producción y los precios de venta del petróleo en los mercados internacionales determinó una ganancia extraordinaria o excedente. La inexperiencia en administrar un excedente de esa naturaleza y su magnitud espectacular dieron cabida a increíbles expectativas y determinaciones, descuidándose la eficiencia y rentabilidad de cada una de las partes que abarcan la industria petrolera mexicana*

* Durante 1987, PEMEX tenía obras en construcción parcial o totalmente suspendidas por 426 mil millones de pesos, sin estimarles el costo de deterioro y revaluación ni su reserva respectiva.

MEXICO: EXCEDENTE PETROLERO
(Miles de millones de pesos corrientes)

<i>Año</i>	<i>Global 1/</i>	<i>Neto 2/</i>
1982	708	318
1983	1,965	1,399
1984	2,846	2,253
1985	3,539	3,328
1986	3,896	3,245
1987	12,068	11,255

1/ Se utilizaron los datos del Cuadro 5 del estudio de Jesús Lechuga, *PEMEX: Estructura financiera*, y de los Estados Financieros de PEMEX, 1987.

2/ Es el resultado de sumar los impuestos, las amortizaciones y las disponibilidades finales menos los financiamientos.

Por ejemplo, entre 1979 y 1982, el excedente generado por las ventas externas cubría los déficit que se obtenían de la operación en el mercado interno. Es decir, el precio interno de los productos petrolíferos y petroquímicos no permitía cubrir sus costos de operación. Aun cuando esa situación comenzó a modificarse entre 1983 y 1985, fue hasta 1986 en que realmente el excedente interno registró una significativa recuperación ante la urgencia de compensar parcialmente el desplome real del excedente externo.

MEXICO: EXCEDENTE PETROLERO
(Miles de millones de pesos de 1982)

<i>Año</i>	<i>Global</i>	<i>Indice 1982 = 100</i>	<i>Neto</i>	<i>Indice 1982 = 100</i>
1982	708	100	318	100
1983	973	137	693	218
1984	852	120	674	212
1985	673	95	632	199
1986	397	56	331	104
1987	531	75	495	156

Fuente: Elaborado con datos del cuadro anterior.

Durante esta década el excedente real petrolero mexicano ha registrado una disminución muy drástica. Con los datos del estudio de Jesús Lechuga*, el excedente global de PEMEX -total de ingresos por ventas menos gastos de operación y distribución disminuyó en 25% entre 1982 y 1987. La estimación que realizo sumando el pago de impuestos, las amortizaciones y las disponibilidades en flujo de efectivo menos los financiamientos, en el mismo periodo, se presenta una tendencia diferente si se consideran los mismos años -aunque los montos no son significativamente distintos para cada año-. Sin embargo, si consideramos el excedente neto entre 1983 y 1987 observamos prácticamente la misma tendencia declinante del excedente global que es la realidad que está atravesando la industria petrolera mexicana.

* Lechuga Jesús, *PEMEX: Estructura financiera*. Versión preliminar elaborado en la SEMIP, 1988

La política comercial en el proceso de industrialización de México: La experiencia reciente

Humberto Molina Medina

En los últimos años la economía mexicana ha estado sujeta a importantes cambios que representan los primeros pasos hacia una nueva estrategia de desarrollo. De ser una economía cuyo patrón de industrialización se basaba fundamentalmente en la sustitución de importaciones, se busca ahora una mayor integración con el mercado mundial mediante la promoción de unidades productivas que no sólo sean capaces de satisfacer las necesidades internas, sino que además puedan competir en el mercado internacional.

A principios de los setenta los diferentes indicadores del desarrollo de la economía del país ya señalaban la necesidad de un cambio de esta naturaleza; sin embargo, el auge que se originó en el mercado internacional del petróleo pospuso esta decisión, misma que sólo cobró fuerza como consecuencia de la crisis de 1982, en circunstancias en que se iniciaba una drástica caída de los precios mundiales del petróleo y el endeudamiento externo se constituía en el principal limitante para sostener una adecuada expansión de la actividad económica.

Este trabajo tiene como objetivo esbozar los cambios que principalmente en materia de política exterior se han instrumentado a la fecha, evaluar sus primeros efectos sobre el sector externo y el aparato productivo en general y presentar una panorámica del futuro del desarrollo industrial.

Los cambios que se están efectuando llevan todavía un relativo corto periodo de vigencia y representan sólo los primeros pasos en la instrumentación de esta nueva estrategia de desarrollo. Por esta razón, el análisis de sus efectos es preliminar además de constituir una evaluación parcial de sus beneficios dado que aún falta mucho por hacer para que este proceso se lleve a cabo en toda su plenitud.

ANTECEDENTES

La estrategia de industrialización que siguió México a partir de la década de los

40 y hasta principios de los 80 se caracterizó por utilizar preponderantemente una política comercial proteccionista como eje central en el proceso de desarrollo. Algunas variantes de esta política han sido la importancia relativa que a lo largo de este periodo se ha dado al tipo de productos que se deseaba sustituir (primero los bienes de consumo y posteriormente los de uso intermedio y de capital), la intensidad de la protección (en los setenta se procedió a racionalizar en dos ocasiones la protección revirtiéndose en ambos casos) y la forma de combinar los tres instrumentos más utilizados (primero se empleó intensivamente el arancel y después el permiso previo y el precio oficial). El auge del mercado petrolero de finales de los 70 tuvo efectos sobre el patrón de industrialización además de propiciar temporalmente cierta modificación al proteccionismo existente, sin embargo para 1982 se tenía una economía prácticamente cerrada.

La industrialización sustitutiva de importaciones: 1940-1976

La industria durante este periodo experimentó un sustancial crecimiento. Sin embargo las empresas no avanzaron hacia niveles de eficiencia y competitividad internacional, debido a que el proteccionismo se tradujo en muchos casos en situaciones de aislamiento total respecto al resto del mundo. Esta característica se acentuó cuando la política proteccionista se interpretó como permanente, no existiendo el incentivo para llevar adelante inversiones y alcanzar niveles de producción a una escala competitiva a nivel mundial, por lo que al ajustar expectativas a esa situación, las empresas maximizaron su utilidad bajo condiciones de un mercado cautivo, oligopólico y muchas veces subsidiado, produciendo los bienes a un alto precio y con una gran variedad en la calidad. Adicionalmente, al disminuir considerablemente el tipo de cambio real durante el periodo, éste contribuyó aún más a que la industria se restringiera al mercado interno.

En los primeros diez años, para apoyar la producción de bienes sustitutos, el arancel fue el instrumento más utilizado y en menor medida los controles cuantitativos a la importación. A partir de 1950 el permiso previo así como el precio oficial se empezaron a utilizar con mayor intensidad, incrementando complementariamente las tasas arancelarias. Adicionalmente, se establecieron instrumentos destinados a fomentar la inversión industrial como la regla XIV que eliminaba o reducía la tasa arancelaria a la importación de maquinaria y equipo y la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias que establecía amplios estímulos y facilidades, así como exenciones fiscales en la importación de insumos y maquinaria, con la finalidad de fomentar la creación de empresas manufactureras. Estas medidas se mantuvieron hasta principios de los setenta (ver M. Cavazos 1982).

El resto de la política económica contribuyó de manera desu... la también a

este proceso de industrialización. El porcentaje de la inversión pública federal que se destinó al Fomento Industrial pasó de representar 12% en 1939 a 46% en 1976 a su vez que se establecieron subsidios fiscales de diversa índole (a la inversión en activos fijos, a la ubicación en ciertas regiones, etc.) créditos preferenciales (a la pequeña y mediana empresa, al equipamiento industrial, a sectores específicos, etc.), precios bajos de los bienes y servicios producidos por el sector público donde destaca el precio de los energéticos (ver B. Balassa 1980. G. Bueno 1982, A. Ortiz 1969, C. Reynolds 1977 y L. Solís, para un estudio amplio sobre la evolución de la política económica, particularmente comercial e industrial durante estos años).

Este patrón de desarrollo continuó casi sin cambios hasta principios de los 70 cuando surge como objetivo paralelo fomentar un aparato exportador y se decide establecer por primera vez una serie de reformas para reestructurar y racionalizar el proteccionismo existente. Sin embargo, en 1975 se dio marcha atrás a este proceso por el continuo desequilibrio externo que el país enfrentaba (ver C. Gribomont y M. Rimez 1977).

En conjunto la política económica durante el periodo ocasionó que tanto el precio relativo de los bienes importables como de los domésticos se incrementara en relación a los bienes exportables, por lo que la sustitución de importaciones se convirtió en una actividad con alta tasa de rentabilidad relativa, ocasionando una reasignación de recursos de los otros sectores económicos al secundario y en especial al manufacturero y dentro de éste, primero hacia la producción de bienes de consumo y posteriormente hacia los bienes de uso intermedio y de capital. Esto trajo consigo un aumento en la oferta relativa tanto de los bienes importables (sustitución de importaciones) como de los domésticos y una disminución en la oferta de los bienes exportables (sesgo antiexportador). A su vez, la demanda agregada se comportó de manera opuesta ocasionando un deterioro en la balanza comercial.

En este periodo se incrementó la participación del sector secundario dentro del PIB, que pasó de 25% en 1940 a 34% en 1976 mientras que el sector primario, disminuyó su contribución dentro del PIB de 19% a 10%. Los bienes de uso intermedio y de capital aumentaron ligeramente su participación de 1940 a 1960 al pasar los primeros de 15% a 22% y los segundos de 6% a 11% y desde que la política comercial e industrial apoyó la producción de estos bienes se aceleró su participación en los años siguientes al alcanzar en 1976 a 36% y 19% respectivamente.

Por su parte los bienes comerciales (sin incluir petróleo) en 1940 representaban 43% del PIB, participación que disminuyó a 37% en 1976. Este comportamiento se explica por una reducción de los bienes exportables de 32% a 20% y un incremento en los importables de 12% a 16% en igual lapso. A su vez, el porcentaje de los bienes domésticos aumentó de 54% en 1940 a 61% en 1976 (ver F. Gil 1984).

Las transformaciones que desde 1940 se gestaron debido a las políticas

comercial e industrial que se implantaron, se pueden resumir en los siguientes puntos:

- 1) La Política Comercial y de Industrialización fue capaz de transformar al país, de tener una economía preponderantemente agrícola a una con un sector industrial más desarrollado.
- 2) El tipo de cambio fijo y la mayor rentabilidad de la producción de bienes para el mercado interno, actuaron en contra de las exportaciones.
- 3) Las industrias al producir principalmente bienes para el mercado interno, prefirieron establecerse en los lugares de mayor consumo. La producción se concentró en las grandes ciudades.
- 4) El consumidor pagó el apoyo a la política de industrialización sin recibir a cambio el beneficio de adquirir los bienes a precios y calidad internacional.
- 5) La protección permanente creó un mercado cautivo para las industrias, mismas que ajustaron sus expectativas bajo esas condiciones. Precio y calidad del producto fueron acordes con las condiciones del mercado interno protegido y en muchos casos se desarrolló una estructura oligopólica.
- 6) Un cálculo permite estimar que el efecto neto que tuvo la política de sustitución de importaciones sobre el crecimiento del PIB total en el periodo 1960-1976 fue aparentemente bajo, de sólo 0.2 puntos porcentuales anualmente.
- 7) Los incentivos que se dieron para llevar a cabo esta industrialización sustitutiva de importaciones hicieron que el desarrollo de las manufacturas fuera relativamente más intensiva en el uso de capital en circunstancias en que existía un acelerado crecimiento de la población.
- 8) Las importaciones totales continuaron creciendo debido a la gran dependencia que surgió por los bienes intermedios y de capital necesario para sustituir importaciones.

La política comercial e industrial en el auge petrolero

El descubrimiento de importantes yacimientos petrolíferos, en 1977, permitió que las exportaciones de crudo, refinados y gas natural crecieran vertiginosamente en el momento en que el precio internacional del energético iniciaba una nueva carrera alcista. Cinco años después, las ventas petroleras participaban con el 78% del valor de las exportaciones y los ingresos públicos de origen petrolero representaban un 35%. Es en este sentido que se dice que durante estos años México se transformó en una economía petrolizada. Paralelamente el descubrimiento de petróleo coincidió con una elevada disponibilidad de fondos prestables por parte de la Banca Internacional que colocó parte de sus excedentes en México.

El auge petrolero favoreció la producción de bienes destinados al mercado interno no sujetos a control e inhibió tanto al sector exportador no petrolero, cuyas ventas externas crecieron en promedio 4.7% en el periodo 1977-1982 como al sector productor de bienes que competía con las importaciones. Aunque parte del aumento de divisas fue absorbido por el sector externo vía aumento en las importaciones de bienes y servicios, el resto se gastó internamente, provocando un exceso de demanda en el sector de bienes no-comerciales que en esa fecha representaban alrededor de 60% del producto. Parte de este exceso de demanda se eliminó a través de aumentos en los precios pero, al mantenerse fijo el tipo de cambio nominal, se produjo una apreciación real en términos de bienes no-comerciables, de suerte que los recursos se movieron del sector productor de bienes comerciables no petroleros hacia otros dos sectores: el de bienes destinados al mercado interno y el de energéticos. Por su parte, el poder de compra del salario aumentó en términos de los bienes comerciables y cayó en términos de no-comerciables, explicando en parte, el deterioro de la balanza comercial (ver M. Corden 1982).

Este aumento en los precios de los bienes no-comerciables condujo a presiones inflacionarias por lo que para disminuirlas y no entorpecer el crecimiento, se procedió a una liberalización parcial del comercio exterior. Así, a partir de 1977, por segunda ocasión en la década se revisaron los niveles de protección con el objetivo de reducir el sesgo antiexportador y aumentar los niveles de eficiencia de la industria nacional al enfrentarla a la competencia externa. El objetivo fue impulsar la exportación para obtener las divisas necesarias y hacer más eficiente el aparato productivo (ver J. Alberro y J. Cambiaso 1986).

Para permitir a las empresas ajustarse al nuevo régimen de liberalización, el permiso previo de importación se empezó a sustituir por el arancel, pero las tarifas se incrementaron. El porcentaje de fracciones sujetas a permiso disminuyó de 80% en 1977 a 24% en 1979, sin embargo, en términos de valor de las importaciones, su alcance fue limitado (ver B. Balassa 1983).

Esta liberalización no fue suficiente en intensidad y duración para compensar el sesgo antiexportador heredado del pasado, mismo que se acentuó por el efecto de la sobrevaluación del tipo de cambio que hizo posible el auge del petróleo.

Para 1980 la estrategia de la Política Comercial era continuar con la liberalización pero el continuo deterioro en la balanza comercial, la disminución constante del tipo de cambio real y la política expansionista de la demanda agregada, vía aumento tanto del gasto público como privado, no permitieron que esta Política Comercial se llevara a cabo por lo que el ingreso de México al GATT fue pospuesto ante las fuertes presiones de industriales y la oposición de algunos sectores dentro de la propia administración pública. Ante tal decisión, los industriales percibieron que el proceso de liberalización sería limitado y no sería permanente, retrocediendo en el objetivo de desarrollar un aparato productivo exportador.

La crisis: caída de los precios del petróleo y sobre endeudamiento

A pesar del fuerte aumento que registraron los ingresos petroleros, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos alcanzó 12,500 millones de dólares en 1981 contra 2,700 en 1978, monto que tuvo que ser cubierto con deuda externa. Sin embargo, el endeudamiento fue superior a lo requerido para financiar dicho déficit; poco más de la mitad del flujo neto de endeudamiento público externo entre 1980 y 1981 se destinó a compensar fugas de capital inducidas por la sobrevaluación del tipo de cambio y la expectativa de una baja en el precio internacional del petróleo. La otra mitad permitió posponer el ajuste que ya era inevitable. Además, la deuda se contrató con una alta concentración en el corto plazo, aumentando así la vulnerabilidad financiera externa de la economía (ver L. Solís y E. Zedillo 1986).

En 1981, ante tal situación se inició la reversión de la apertura al sujetar al permiso previo a las importaciones de artículos considerados como suntuarios. En ese mismo año, las dificultades en el mercado petrolero mundial reafirmaron la reversión de la política de racionalizar la protección.

En 1982, debido a los problemas financieros que enfrentaba el país, se incrementaron los aranceles y se regresó al requisito de permiso a casi todas las importaciones, que junto con una serie de devaluaciones iniciadas en febrero de ese mismo año, tenían como objetivo reducir el déficit comercial, desvaneciéndose así este segundo intento para racionalizar la protección.

La estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones, al prolongarse demasiado, no sólo limitó el potencial de crecimiento de la economía sino que también elevó su vulnerabilidad frente a los choques externos. Adicionalmente, el síndrome de la petrolización inhibió aún más el potencial exportador no petrolero, de por sí bajo por el sesgo antiexportador.

Los problemas estructurales que ya se reconocían a fines de los sesenta, en 1982 eran aún más graves. Inflación de 99%, deuda externa de 88 MMD., dependencia del petróleo que llegó a representar el 78% de las exportaciones en 1982, déficit financiero del sector público de 18% en relación al PIB, el empleo remunerado después de crecer continuamente en estos años disminuyó 0.3% en 1982 y el PIB por primera vez se redujo (-0.5%) (ver P. García y J. Serra 1984).

EL CAMBIO DE ESTRATEGIA 1983-1988

En 1982 el modelo de industrialización basado en la protección tenía ya 42 años de haberse implantado. Inicialmente sus resultados fueron favorables para la economía, pero su excesiva prolongación introdujo serias distorsiones, lo que demostró lo insostenible de la permanencia de esta estrategia de crecimiento.

La excesiva protección la pagó principalmente el consumidor al enfrentar

precios más altos y menor calidad, y el sector exportador al no poder repercutir en el precio final de los mayores costos de insumos producidos internamente o importados, debido a que se enfrenta a precios internacionales dados. Además este sector tiene desventaja frente a la industria sustitutiva de importaciones en el acceso al crédito y en la contratación de ejecutivos y mano de obra calificada dado que el sector protegido, al obtener mayor rentabilidad, puede pagar tasas de interés más elevadas y mejores niveles de salario. Las exportaciones sólo eran posibles en aquellos sectores que aprovechaban algún recurso natural existente en el país (ver L. Sjaastad y K. Clements 1984).

A partir de 1983, el gobierno enfrentó limitados márgenes de maniobra por lo elevado del déficit fiscal y el casi inexistente financiamiento externo. Para enfrentar la crisis que vivía la economía del país se instrumenta una política de estabilización que dentro de sus prioridades intentaba primero evitar el desmantelamiento de la planta productiva para posteriormente establecer la estrategia para continuar industrializando al país, pero esta vez sobre bases diferentes y más sólidas. La reorientación de la economía nacional hacia los mercados internacionales se vuelve así condición obligada para retornar al crecimiento y a la modernización industrial (ver J. Córdoba 1986).

Se pueden distinguir dos etapas en el proceso de racionalización de la protección que se anuncia como nueva estrategia de desarrollo industrial a partir de 1983; la primera de ellas, que se extendió hasta mediados de 1985, se eliminaron algunos permisos que representaban poco en términos de valor total de importaciones y de la producción nacional, y la segunda, que se inicia en el segundo semestre de ese año se procede a hacer más eficiente y transparente la política de comercio exterior mediante la sustitución de los permisos por aranceles, así como la reducción y compactación de los mismos y a la eliminación de los precios oficiales de importación.

A principios de 1983 la totalidad de las importaciones requería de permiso previo y para algunas existía la negativa automática, lo que implicaba que el 100% del valor bruto de la producción estuviera sujeto a licencia. Durante 1984 se eliminó el permiso de importación a casi la tercera parte de las fracciones existentes, que amparaban sólo el 17% del valor de las importaciones y se redujo el número de tasas arancelarias del 13 a 10 lo que permitió una ligera disminución de su dispersión, sin embargo se mantuvo el rango de 0 a 100% para la tarifa.

Al final del primer semestre de 1985, un poco más del 90% del valor de la producción continuaba bajo permiso previo, de lo cual se deduce que fue muy limitado el avance que en materia de liberalización se tuvo en estos años.

En este periodo, buena parte de las exportaciones de manufacturas se basaban en excedentes de producción por lo que tenían un comportamiento contracíclico; incluso en años tan recientes como 1986 y 1987 se observó esta conducta. Sin embargo, para el primer semestre de 1988 hay indicios que esta relación empieza a revertirse. (Ver gráfica 1).

Este hecho hace evidente que el país ya no pueda reactivar la economía tomando como palanca de crecimiento única y exclusivamente el mercado interno y la sustitución de importaciones en condiciones de elevado endeudamiento externo y bajo precio de los energéticos. Por esta razón a mediados de 1985 se busca promover en forma más activa el sector exportador no petrolero mediante la aceleración del proceso de liberalización como primer paso para cumplir con este propósito.

En julio de ese año, el porcentaje de las fracciones liberadas del permiso de importación aumentó a 90% que equivalía al 62% del valor de las importaciones realizadas en 1984. En su mayoría se refirieron a bienes de uso intermedio y de maquinaria. Sin embargo, quedaron con permiso una parte importante de la industria, como lo es la automotriz, bienes de capital, electrónica y farmacéutica, así como productos agrícolas, petróleo y sus derivados y la mayoría de los bienes de consumo final.

Este proceso se vio compensado con acciones que buscaron mantener la protección; se eliminaron permisos pero se incrementaron los aranceles, aumentando en muchos casos de 10% a 25% a 40%, a la vez que nuevas fracciones fueron sujetas a precio oficial.

De esta forma, el valor de la producción sujeta a permiso (tasa de cobertura), disminuyó de 92% en junio a 47% en diciembre de 1985, mientras que para el mismo periodo aumentó tanto la tasa de cobertura de los precios oficiales de 19% a 25%, como el arancel promedio ponderado que subió de 24% a 29%; la dispersión se mantuvo prácticamente constante en alrededor de 25%.

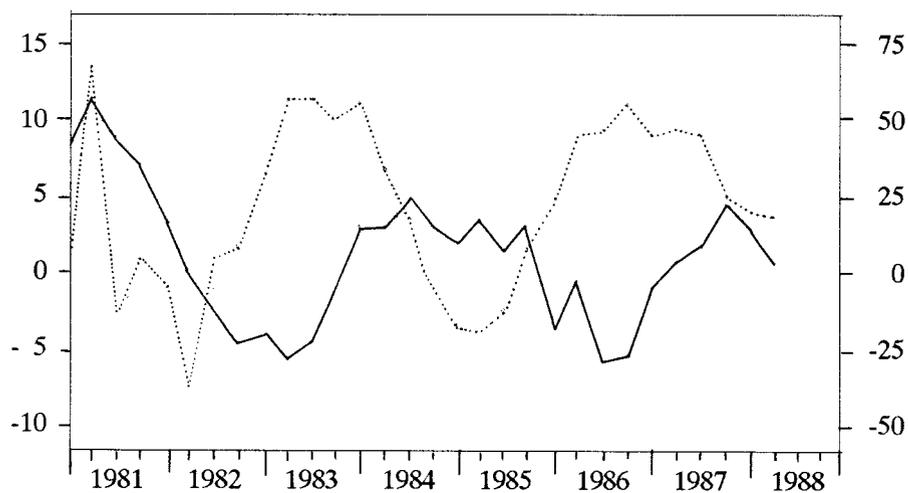
En 1986, se revirtió la política respecto a los precios oficiales seguida en 1985, empezaron a eliminarse como parte de los acuerdos de adhesión de México al GATT y al Código de Valoración Aduanera. A principios de año se redujo el arancel máximo de 100% a 50% y posteriormente a 45%.

Al año siguiente el programa de liberalización avanzó sustancialmente, lográndose cambios importantes en la sustitución del permiso previo por el arancel y en la reducción significativa del mismo, así como la eliminación casi total de los precios oficiales. El arancel máximo se redujo de 45% al 20% y los niveles se compactaron a 5 categorías. Esta situación se compara favorablemente con la observada al inicio de la administración, cuando existían 16 niveles arancelarios, con un rango entre 0 y 100%.

Como resultado de todas estas acciones, en el bienio 1986 y 1987 el arancel promedio ponderado se redujo de 28% a 12%, el valor de la producción nacional sujeto a permiso previo se contrajo de 47% a 25% (ver A. Ten Kate 1985).

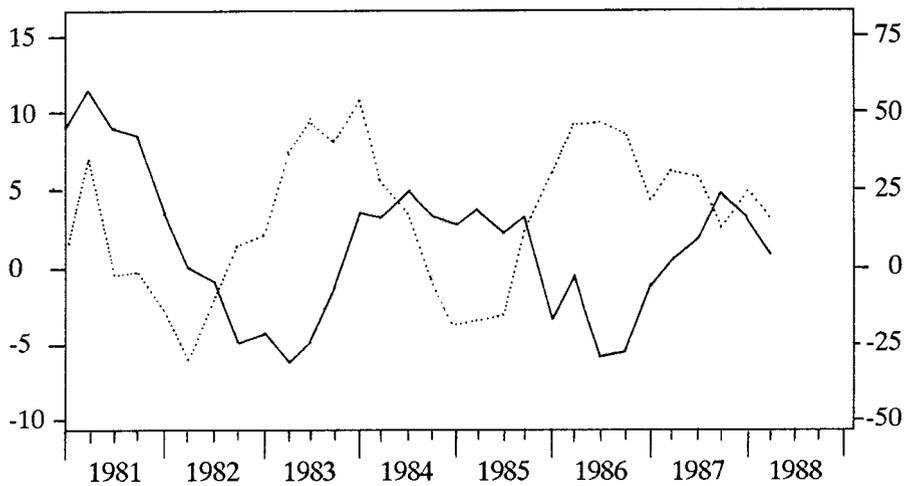
GRAFICA 1

PIB TRIMESTRAL VS EXPORTACION MANUFACTURAS-MP
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL



Nota: -PIB TrimestralExportaciones manufactureras no petroleras.

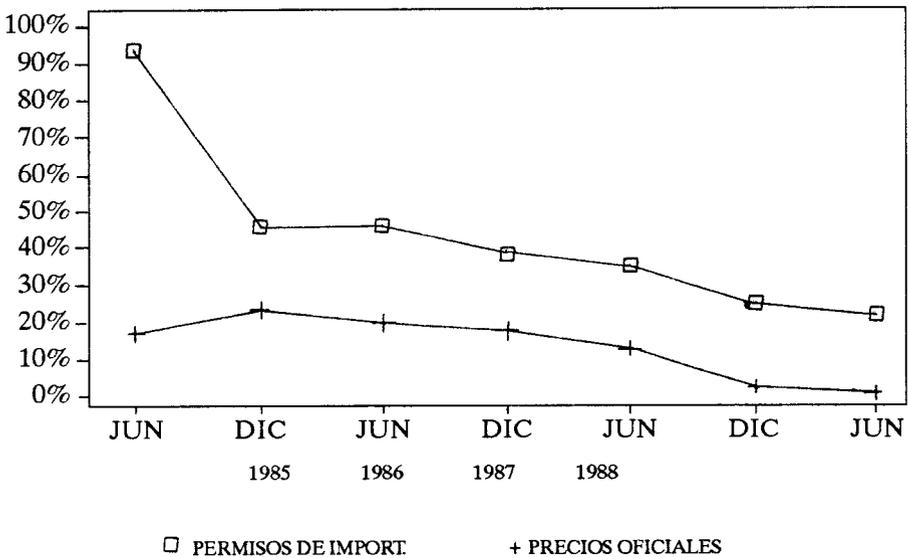
**PIB TRIMESTRAL VS EXPORTACIONES NO PETROLERAS
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL**



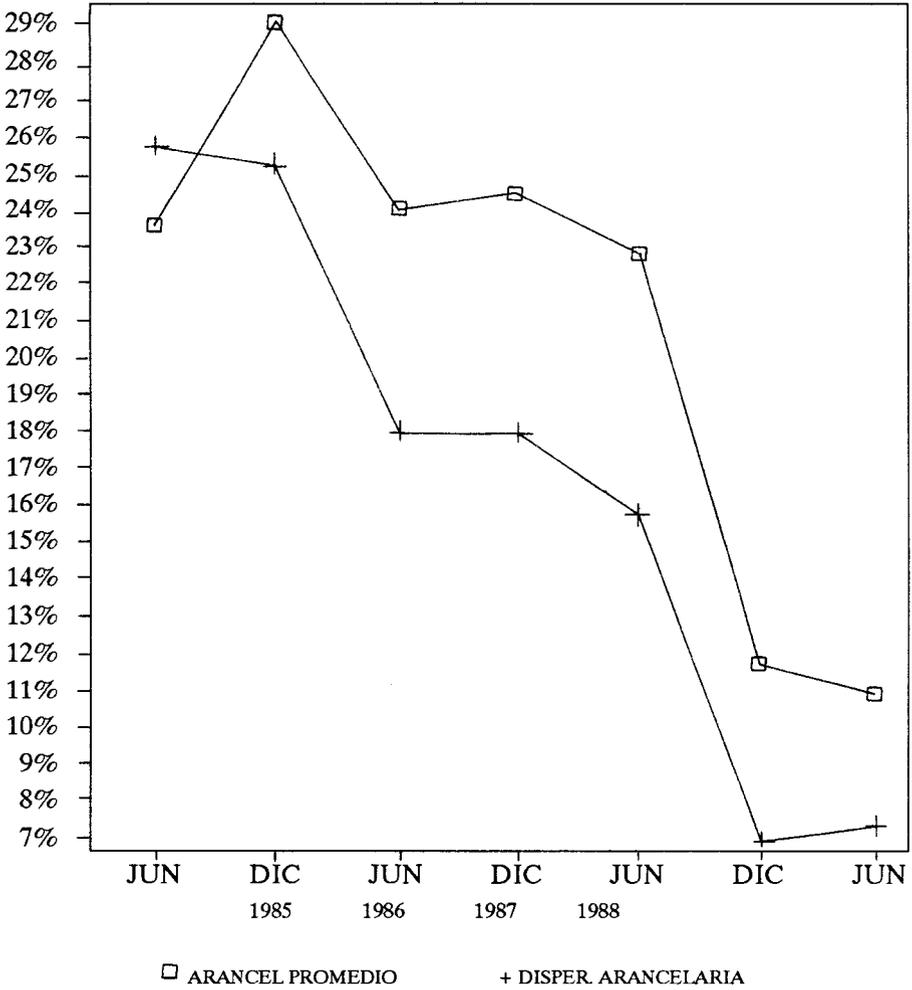
Nota: -PIB TrimestralExportaciones no petroleras

En lo que va de este año se continuó con el proceso de liberalización como apoyo al Pacto de Solidaridad Económica. En enero se eliminaron los precios oficiales que aún permanecían, se eximió del requisito del permiso previo a la importación de prendas de vestir, maquinaria agrícola usada y pastas para papel, quedando fracciones sujetas a permiso en algunos productos de las ramas de petróleo y derivados, agropecuaria y forestal, automotriz, calzado, farmacéutica, equipo de cómputo y suntuarios (ver gráficas 2 y 3).

GRAFICA 2
EVOLUCION DE LA TASA DE COBERTURA



GRAFICA 3
PROTECCION ARANCELARIA



La nueva política comercial e industrial que se adoptó, trajo consigo un cambio en la estructura y en la dinámica del crecimiento que si bien aún es muy reciente, ya hay señales en la economía mexicana que el proceso está teniendo los efectos esperados. Así, el comercio exterior ha venido desempeñando en forma creciente un papel más importante en la industrialización actual del país. En 1987 la exportación de bienes y servicios que se incrementó un 12% fue el único sector que contribuyó a que el crecimiento del PIB fuera positivo (1.4%); de no haber sucedido, el PIB hubiera caído 0.6%.

Desde 1983 la estructura de las exportaciones ha evolucionado hacia una menor dependencia del petróleo y se ha diversificado. Como se puede observar en el Cuadro 1 la participación de las manufacturas, agricultura, ganadería y servicios ha aumentado y en el caso de las primeras de manera significativa frente a una considerable reducción de la participación de las industrias extractivas que comprenden principalmente al petróleo. Las exportaciones manufactureras pasaron de representar el 21% en 1983 a 23% en 1985 y en los primeros siete meses de 1988 ya representan el 53% de las ventas totales.

Aun cuando la decisión final de abrir la economía de una manera consistente y definitiva es realmente reciente existen ya industrias que gran parte de su producción está dedicada a la exportación.

CUADRO 1

ESTRUCTURA DE LA EXPORTACION TOTAL

<i>Concepto</i>	<i>1983</i>	<i>1985</i>	<i>1988</i>
EXPORTACIONES TOTALES	100.0	100.0	100.0
Agricultura y Silvicultura	4.3	5.2	7.9
Ganadería, Caza y Pesca	1.0	0.8	1.8
Ind. Extractiva (Minerales y Petróleo)	70.2	63.2	33.0
Ind. Manufacturera	24.4	30.7	57.1
Der. del Petróleo	3.9	6.7	4.0
No petroleras	20.5	24.1	53.1
Servicios y productos no clasificados	0.04	0.02	0.2

* Enero - Julio

**ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES
MANUFACTURERAS**

<i>Concepto</i>	1983	1985	1988*
MANUFACTURA NO PETROLERA	100.0	100.0	100.0
Alimentos, bebidas y tabaco	15.8	15.1	11.8
Textiles, vestido y cuero	4.2	3.9	5.6
Madera y sus productos	1.8	1.4	1.6
Imprenta y editoriales	1.6	1.7	2.5
Químicos, caucho y plástico	14.7	14.4	13.4
Minerales no metálicos	4.6	6.3	4.3
Ind. metálicas básicos	19.4	13.0	13.0
Prod. metálicos, Maq. y equipo	36.3	42.8	46.8
Otras Industrias	1.6	1.4	0.8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, geografía e informática, S.P.P.

* Enero - julio

CUADRO 2

COEFICIENTES DE EXPORTACIÓN*

<i>Concepto</i>	1982	1985	1987
INDUSTRIA MANUFACTURERA	3.7	6.7	12.5
Alimentos, bebidas y tabaco	2.8	2.4	5.3
Textiles, vestidos y cuero	1.6	1.9	7.1
Madera y sus productos	1.8	2.1	5.5
Imprenta y editoriales	1.9	1.7	4.8
Químicos, Der. petróleo; caucho y plástico	5.8	12.4	11.0
Minería no metálicos excep. del petróleo.	3.3	6.2	9.6
Industrias metálicas básicas	8.9	9.3	21.8
Productos metálicos maquinaria y equipo	5.6	11.5	33.3
Otras Industrias Manufactureras	2.1	3.6	4.2

Fuente: Elaborado con cifras de las Cuentas Nacionales de México, INEGI, S.P.

* Participación de las exportaciones en el valor bruto de producción.

Si bien la mayor eficiencia en la producción y la internacionalización de las cadenas productivas, son resultados esperados de la política de apertura, éstos se observarán con mayor precisión en el mediano plazo.

La relocalización geográfica de las industrias hacia los puertos y hacia las fronteras es de esperarse en un plazo mayor. Sin embargo esta tendencia ya se está observando, al localizarse las nuevas industrias exportadoras en el norte del país y el gran dinamismo que han experimentado las maquiladoras que buscan aprovechar la cercanía de los mercados de exportación.

LOS PRINCIPALES RESULTADOS DEL CAMBIO

En esta sección se presenta una evaluación estadística trimestral del comportamiento de los últimos años de las importaciones y de las exportaciones, a la vez que se analiza la evolución que han tenido estos agregados en los últimos meses. El principal objetivo es sacar inferencias sobre el efecto de la apertura en la balanza comercial y a partir de estos resultados hacer algunas consideraciones sobre el probable comportamiento futuro.

Evaluación estadística

Se estimaron dos ecuaciones, una para importaciones y otra para exportaciones. El periodo muestral abarca de 1983 al segundo trimestre de 1988. En ambas funciones se usaron ecuaciones doble logarítmicas con datos trimestrales y todas las variables se deflactaron por su respectivo índice de precios.

Las importaciones (LMPRR) se hicieron función de la actividad económica representada por el PIB (LQ), el tipo de cambio real (LTC),¹ la apertura comercial (LLC) representada por el porcentaje del valor de la producción nacional sujeto a permiso previo de importación.

Se usaron las importaciones privadas dado que estas son las que responden con mayor fluidez a los mecanismos de mercado (representan alrededor del 80% de las importaciones totales).

Por su parte las exportaciones (LXNPR) se especificaron en función de la actividad económica interna (LQ), el tipo de cambio real (LTC), el grado de apertura comercial (LLC) y la actividad económica externa (LQUSA) determinada por el PNB de EU., país con el cual se realiza prácticamente el 75% de las ventas externas de petróleo crudo; se excluyeron las ventas externas sin incluir

¹Para el tipo de cambio real se utilizó el índice que publica el Banco de México y que representa el cociente de los precios de los bienes comerciables con los bienes no comerciables.

el petróleo, ya que éstas responden más bien a las condiciones particulares en el mercado internacional de este energético.

Luego de ajustar varios modelos con diferentes estructuras de rezago,² los mejores resultados se obtuvieron con las ecuaciones que se presentan en el Cuadro 3 y en la Gráfica 4³.

CUADRO 3

SMPL 1983.1 - 1988.2

22 Observations

LS // Depent Variables LMPRR

Convergence achieved after 4 iterations

<i>Variable</i>	<i>Coefficent</i>	<i>Std. error</i>	<i>T-stat</i>	<i>2-Tail Sig.</i>
LTC	-1.0407644	0.2583437	-4.0286034	0.001
LLC	-0.6832341	0.1033981	-6.6078020	0.000
LO	1.7974934	0.1819971	9.8764947	0.000
AR (1)	0.3680168	0.2330650	1.5790308	0.132
R-squared	0.882001	Mean of dependent var	7.372842	
Adjusted R-squared	0.862335	S.D. of dependent var	0.356397	
S.E. of regression	0.132235	Sun of squared resid	0.314749	
Durbin-Watson stat	1.746773	F-statistic	44.84800	
Log likelihood	15.50061			

²Para las importaciones se evaluó también un modelo que incluía la variable dependiente rezagada un periodo, con el objeto de medir la velocidad de ajuste entre las importaciones deseadas y realizadas; sin embargo, esta variable se desechó por no ser significativa.

³Ambos modelos se corrieron con constante pero ésta resultó ser no significativa.

SMPL 1983.1 - 1988.2

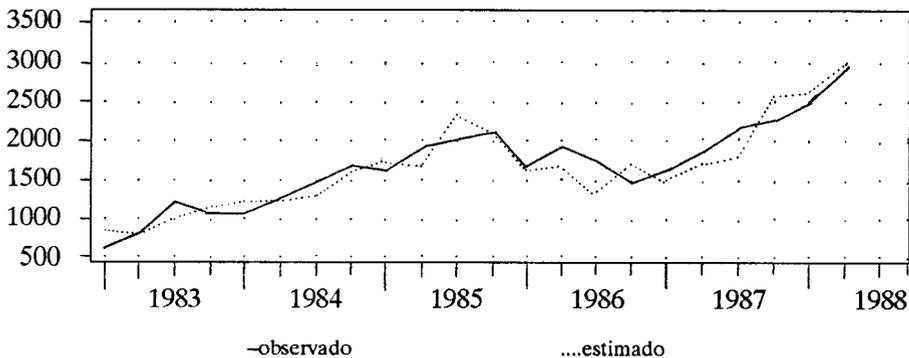
22 Observations

LS // Dependent Variable is LOPR

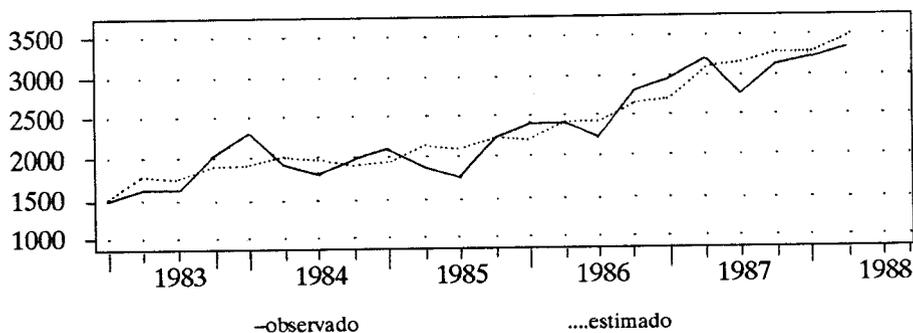
<i>Variable</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Std. error</i>	<i>T-Stat.</i>	<i>2-Tail Sig.</i>
LTC (-3)	0.2582291	0.0932621	2.7688550	0.013
LLC (-1)	-0.1572869	0.0527410	-2.9822513	0.008
LQ (-3)	-0.9319117	0.3596971	-2.5908956	0.018
LQUSA (-1)	1.8707669	0.3631580	5.1513853	0.000
R-squared	0.920713	Mean of dependent var	7.725078	
Adjusted R-squared	0.907499	S.S. of dependent var	0.248205	
S.E. of regression	0.075489	Sun of squared resid	0.102575	
Durbin-Watson stat	1.514864	F-statistic	69.67470	
Log likelihood	27.83359			

GRAFICA 4

IMPORTACIONES PRIVADAS REALES
(Millones de dólares)



GRAFICA 5

EXPORTACIONES NO PETROLERAS REALES
(Millones de dólares)

Como se puede observar los resultados son estadísticamente significativos y tienen los signos esperados⁴ las principales consideraciones que se desprenden de éstos son las siguientes:

- La apertura además de impulsar las importaciones ha tenido un importante efecto de promoción de las exportaciones (reducción del sesgo anti-exportador); esto es, ha aumentado la participación de los bienes comerciables en la economía. En las primeras el efecto ha sido directo, mientras que en las exportaciones se presenta con rezago. Como es de esperarse esto implica que la apertura inicialmente trae un aumento en las compras externas y posteriormente actúa incentivando las ventas; en el muy corto plazo tiende a causar un deterioro en la balanza comercial, pero en el largo plazo esta situación se revierte por el dinamismo que adquieren las exportaciones. Además, a juzgar por las magnitudes de las elasticidades la apertura es menos efectiva que el resto de las variables en la explicación del comportamiento de los flujos comerciales.⁵
- Un tipo de cambio real adecuado (inadecuado) es doblemente favorable para la balanza comercial ya que por un lado promueve (desalienta) las exportaciones y por el otro desalienta (promueve) las importaciones. Por su parte, la demanda interna tiene una correlación positiva con las importaciones y contracíclica con las exportaciones; en este último caso se espera que a

⁴La ecuación de importaciones presentó autocorrelación de primer orden que se corrigió con el método de Cochrane Orcutt.

⁵Como medida de la apertura sólo se utilizó el porcentaje de la producción nacional sujeta a permiso previo. Sin embargo, éste no fue el único instrumento de política utilizado, hubo además eliminación de precios oficiales y una sustancial reducción de los aranceles.

medida que se ensanche el sector exportador y por lo tanto se consolide como un importante promotor de la actividad económica, esta relación se revierte (una vez que la industria tome ventajas de la eliminación del sesgo anti-exportador). Como se apreciará más adelante, en los últimos meses ya se observa una cierta tendencia en esta dirección.

- Una variable que destaca en la explicación de la evolución de las exportaciones no petroleras es la demanda externa, la magnitud de su elasticidad así lo indica. Esto muestra que para México además de los instrumentos usados para promover las exportaciones, tales como la apertura y el tipo de cambio ha sido muy importante el ingreso al GATT, institución a través de la cual puede lograr una reducción del proteccionismo que muestran hoy en día los principales socios comerciales del país.
- Por último destaca el hecho de que las exportaciones reaccionan con mayor rezago que las importaciones ante los movimientos de las variables explicativas.

Evolución reciente de la balanza comercial

Bajo una perspectiva de largo plazo, resalta el hecho que después de 32 años de tener el país una balanza comercial deficitaria, y la mayor parte del tiempo una elevada restricción al comercio exterior, ésta se torna positiva a partir de 1982 y después del impulso que se dio a la liberalización a partir de 1985, se mantiene con saldos superavitarios que permitieron al país cumplir con sus obligaciones externas a pesar de la drástica caída de los precios internacionales del petróleo y de lo elevado de las tasas de interés internacionales. Esto en parte se explica por el desaliento a las importaciones que han traído consigo los bajos niveles de actividad económica y la elevación del tipo de cambio real (ver gráficas 5 y 6); sin embargo, las exportaciones no petroleras, empezaron a tomar un importante impulso que se aceleró de 1986 en adelante. Como lo demuestran los resultados de las Cuentas Nacionales de 1987, las ventas externas de bienes y servicios han pasado a ser una de las más importantes fuentes de crecimiento.

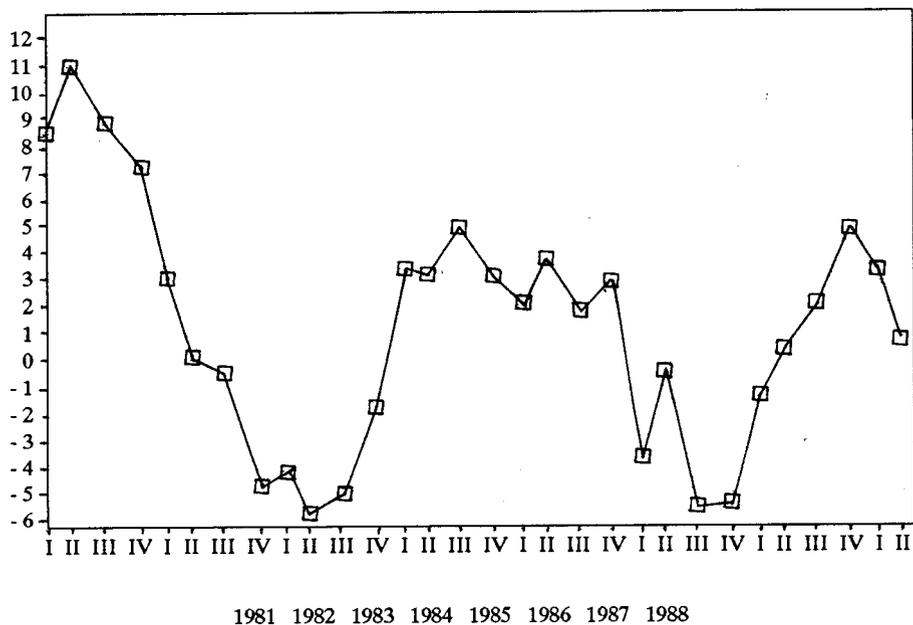
Por lo que respecta a la evolución reciente de la balanza comercial, se observa a partir de mediados de 1987 que las importaciones presentan un importante dinamismo en momentos en que se acelera el proceso de liberación y que la economía inicia una reactivación que se sostiene aunque con menor intensidad los primeros meses de este año. Por su parte en este periodo se mantiene activo el impulso exportador no petrolero principalmente de las manufacturas,⁶ (ver gráficas 7, 8 y 9) la expansión de las compras externas es principalmente de bienes intermedios necesarios en el proceso productivo, dentro de los cuales un

⁶ Hay que señalar que en estos meses es cuando se inicia una nueva y significativa caída en los precios internacionales del petróleo que perdura hasta estos días.

componente importante son las que se denominan importaciones temporales que como su nombre lo indica comprenden a insumos que luego se exportan con un mayor valor agregado. También las compras de bienes de consumo y de capital han aumentado, sin embargo, las primeras son de poca relevancia dentro del total.

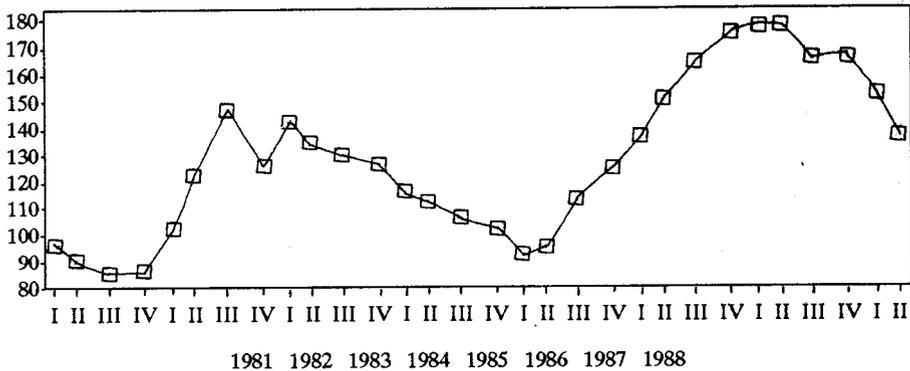
GRAFICA 5

PIB - TRIMESTRAL



GRAFICA 6

INDICE DEL TIPO DE CAMBIO REAL DEL
Peso mexicano (1970 = 100)



Fuente: INEGI, S.P.P. Y Banco de México.

Mientras no caiga el nivel de la actividad económica, es de esperarse que el crecimiento de las importaciones se mantenga dado el mayor acceso que tienen hoy las empresas y consumidores a los productos internacionales. Sin embargo es de preveer que su ritmo se reduzca ya que una parte importante de este aumento es de carácter transitorio y no permanente. La razón es que por una parte la protección mantuvo reprimida la demanda de bienes que prácticamente no se podían importar y que ahora pueden adquirirse con mucha mayor facilidad y que por otra parte, puede existir cierto adelanto en lo que respecta a compras externas por parte de las empresas y los consumidores, mientras no se convengan que la mayor apertura es una política permanente. También se ha observado, que con la apertura ahora se están introduciendo legalmente una serie de mercancías que anteriormente entraban de contrabando y por lo tanto no se registraba en las estadísticas de comercio exterior.

Adicionalmente cabe mencionar que el mayor volumen de compras externas, esta siendo un importante apoyo al programa de estabilización que en este momento se lleva a cabo en el país y a la vez está contribuyendo ya a mejorar la competitividad, eficiencia y niveles de calidad del mercado nacional.

Por el lado de las exportaciones en los últimos meses no solamente se ha mantenido el impulso de las no petroleras, sino que destaca el hecho que este auge ha permanecido, a pesar de la etapa de expansión económica, lo que sería un primer indicio de que el comportamiento anticíclico que mostraron en años anteriores empezaría a romperse. Un porcentaje cada vez menor

de las exportaciones son excedentes resultantes de la del mercado interno. Adicionalmente, el hecho que las importaciones temporales crezcan a un ritmo mayor que las totales, indica que la producción que se destina expresamente a la exportación está aumentando su participación.

En síntesis, todo indica que la apertura está impulsando la importancia de los bienes comerciables en la economía de manera más permanentemente y vía el incentivo a las exportaciones, imprime una nueva estructura al patrón de crecimiento industrial, lo que constituye uno de los principales objetivos de esta estrategia de desarrollo.

PERSPECTIVAS

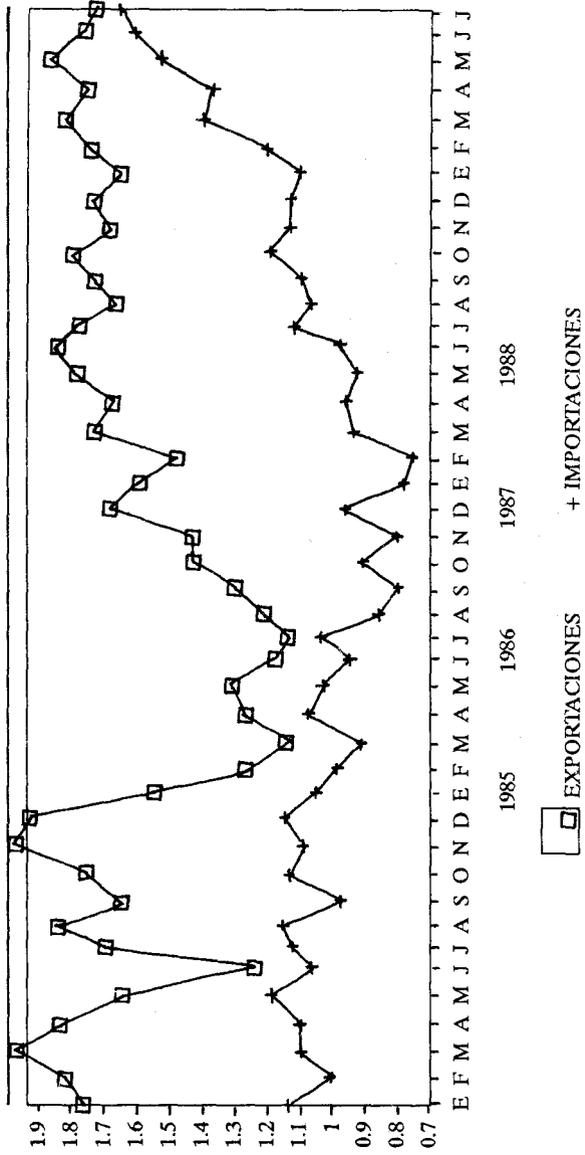
La apertura comercial está promoviendo la transformación del aparato productivo del país. La industria nacional ha empezado a beneficiarse de poder contar con insumos a precios y calidad internacional y está explotando las ventajas comparativas del país. Una muestra de ello es el fuerte y hasta la fecha sostenido incremento en la exportación de manufacturas excluidas las derivadas del petróleo, así como la importante expansión de la industria maquiladora.

En los próximos años este proceso cobrará mayor importancia. La apertura es sólo el primer paso en esta transformación, se necesita ahora empezar a instrumentar una serie de medidas que apoyen el proceso y le den permanencia. Por el momento, se pueden delinear algunas de las características que tendrá en lo futuro el nuevo patrón de industrialización que se está ahora gestando en el país.

1. Escalas de producción y tecnologías que permitan competir en el mercado internacional. A diferencia de las décadas pasadas en que la producción se orientaba al mercado interno, la producción tendrá una mayor orientación hacia el mercado externo con escalas de producción previsiblemente mayores y tecnologías más avanzadas que las actuales; aumentará la inversión destinada a este propósito.
2. Mayor especialización del país en la producción atendiendo a la rentabilidad económica. Las ventajas comparativas existentes y en muchos casos escondidas por el excesivo proteccionismo del pasado, aunadas a las que se creen en el futuro, determinarán qué es lo que se producirá internamente y qué es lo que se obtendrá del exterior. Se producirá lo que sea rentable de acuerdo a parámetros internacionales y se importará aquello que por su baja demanda interna, su complejidad tecnológica o sus altos costos de inversión (en investigación y desarrollo por ejemplo) no sea rentable producir en el país.

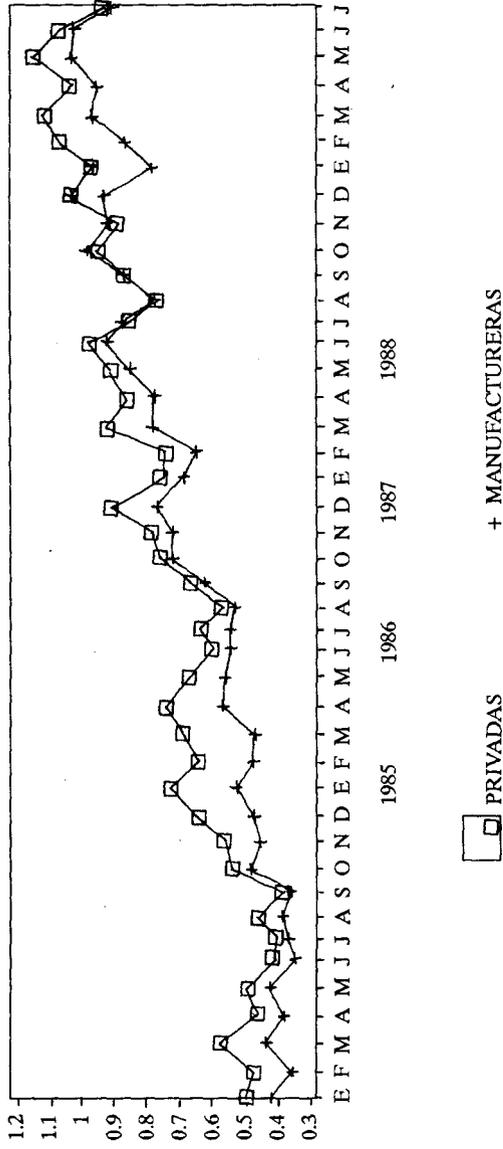
GRAFICA 7

EXPORTACIONES E IMPORTACIONES

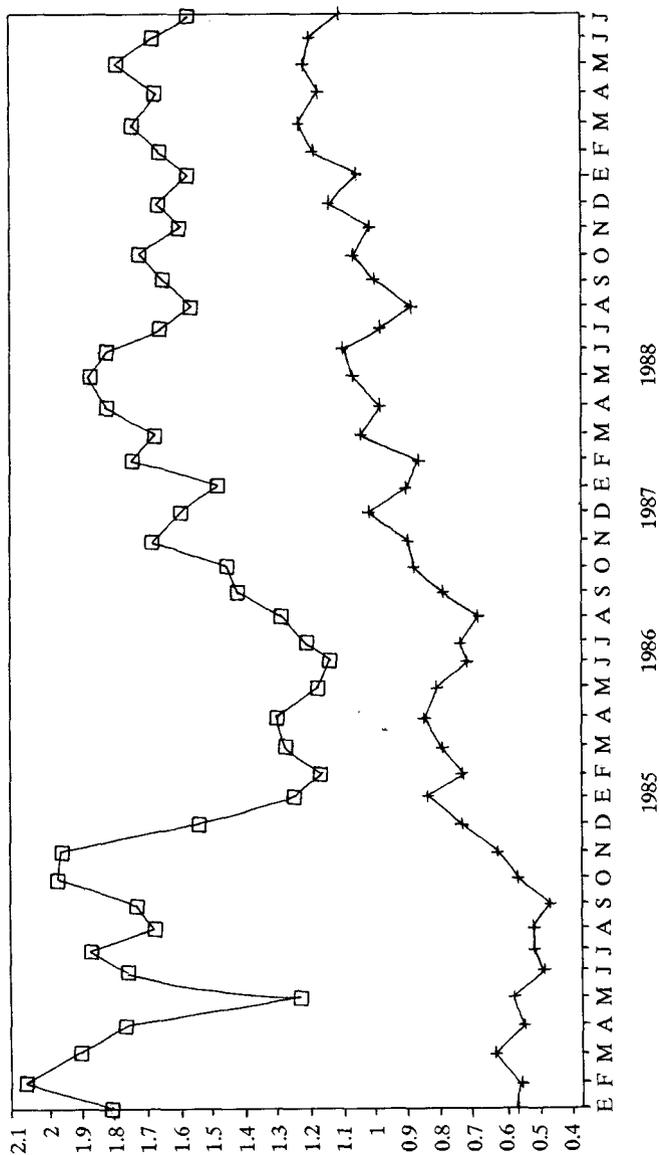


Fuente: INEGI, S.P.P.

GRAFICA 8
EXPORTACIONES
(Miles de millones de dólares)

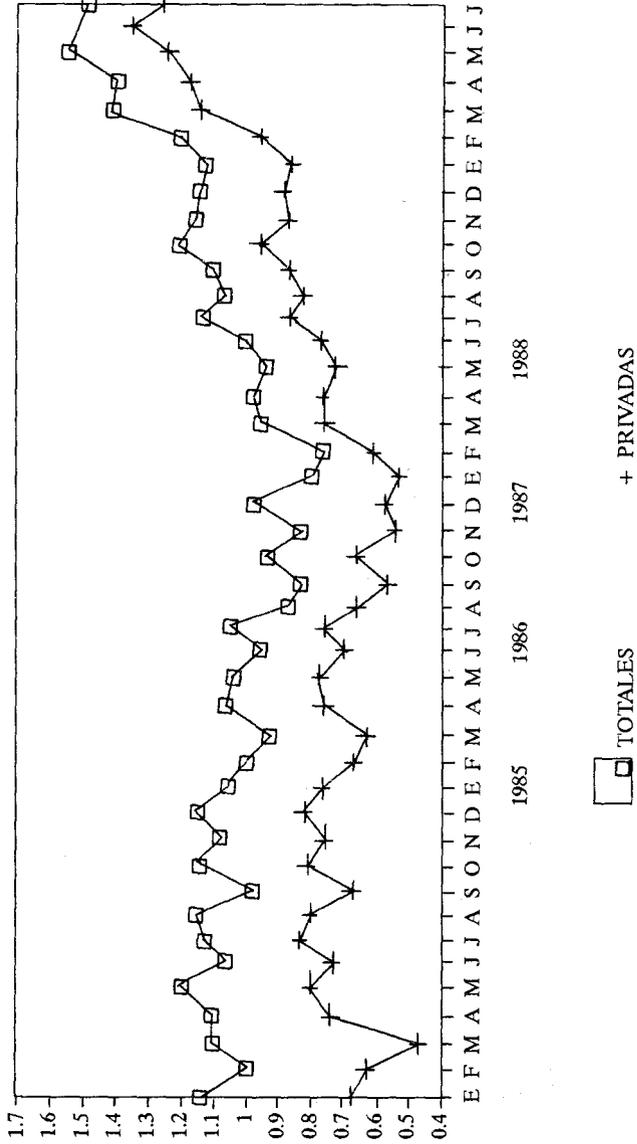


GRAFICA 8 BIS

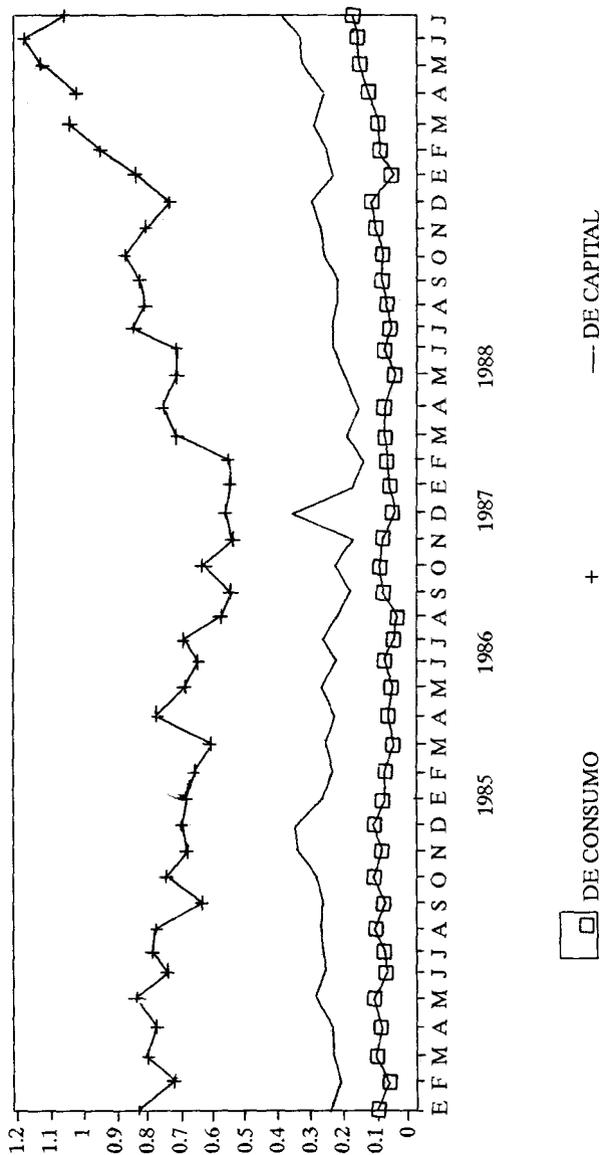


PRIVADAS
 +
x MANUFACTURERAS

GRAFICA 9
IMPORTACIONES



GRAFICA 9 BIS



DE CONSUMO + --- DE CAPITAL

3. Se tenderá a diversificar la exportación y el número de exportadores como consecuencia de la disminución del sesgo antiexportador. Este sesgo afecta principalmente a las exportaciones no tradicionales y a las pequeñas y medianas empresas. Es previsible que un mayor número de empresas exporten.
4. La adopción y adaptación de nuevas tecnologías se hará de manera más rápida. La competitividad inducirá una más rápida modernización de la industria. La evolución reciente de las importaciones de maquinaria y equipo podría ser una señal de que esto ya está ocurriendo. Por ejemplo, las importaciones de maquinaria para la industria textil alcanzaron en los primeros ocho meses de 1988 la cifra de 157.5 millones de dólares, 161.2% de crecimiento, así también se ha importado maquinaria para trabajar los metales por 168.6 millones de dólares, que representa un crecimiento de 52.9% en igual periodo. En otros sectores que producen bienes comerciables se aprecia una situación similar.
5. Se empleará una combinación de factores más congruentes con la dotación existente en el país. La industrialización vía sustitución de importaciones fue intensiva en capital, ya que este factor se abarató artificialmente e internamente tenía una elevada tasa de rendimiento privado. La apertura lleva hacia precios relativos más cercanos a la realidad del país y a un mayor empleo de mano de obra.
6. La industria tenderá a moverse hacia fronteras y puertos. Este fenómeno dependerá también de que se cobre el costo real de los servicios públicos en el D.F. Así, la más eficiente integración del país a las corrientes mundiales de comercio, inducirá a la mayor descentralización de la estructura productiva. Las industrias que destinen una buena parte de su producción al mercado internacional tenderá a relocalizarse en las fronteras y puertos y no cerca del mercado interno como sucede en la actualidad. El auge de las maquiladoras y la importancia que la exportación ha adquirido para el complejo industrial de la ciudad de Monterrey es un ejemplo que constituye la primera semilla de este cambio.
7. Mayor variedad de productos y mejores precios y calidad al consumidor. La apertura ampliará el conjunto de alternativas de los consumidores. Al mismo tiempo, es factible que se produzca un efecto demostración en los productores tratando de fabricar productos con mayor calidad, mejor presentación, etc. Paralelamente se ampliarán las fuentes de abastecimiento de insumos y bienes de capital a los productores, reduciendo el grado de concentración industrial y de cartelización de la economía.
8. La sustitución de importaciones se hará de una manera más eficiente y de acuerdo a las condiciones del mercado. El excesivo proteccionismo propició la producción ineficiente y socialmente costosa de bienes que sustituyen importaciones.
9. La apertura comercial al poner en movimiento distintas fuerzas para

aumentar la competitividad del país, se traducirá en demandas por infraestructura y servicios complementarios (transporte, puertos, crédito, telecomunicaciones, etc.) a la actividad productiva más eficiente. Del grado en el cual estas demandas se concreten en realidad, depende el éxito de la orientación de la economía al mercado externo. De ahí, que es preciso atender la necesidad de modernizar y desregular estos servicios.

10. La apertura inducirá a que se revise la regulación industrial vigente para hacer más competitivo también el mercado interno y flexibilice la necesaria reasignación de recursos que propiciará esta política. Por lo que respecta al sector público, ésta introducirá cambios en las prioridades que se asigne a la inversión, más recursos se destinarán a apoyar con infraestructura al complejo exportador y a dar más eficiencia a la administración pública del sector externo.

Como resultado de todo lo anterior, la participación de los bienes comerciables internacionalmente, excluido el petróleo, en el producto interno bruto aumentará significativamente y además se reducirá aún más la vulnerabilidad de la economía a las flucturaciones del mercado petrolero y de las tasas internacionales de interés.

BIBLIOGRAFIA

- ALBERRO, J. y CAMBIASO, J. "Características del Ajuste de la Economía Mexicana", documento de trabajo No. 1986 - V. Colegio de México.
- BELA BALASSA, "The Process of Industrial Development and alternative Development strategies", Essays international Finance, Princenton University Press. December 1980, No. 141.
- "Trade policy in Mexico". Ponencia presentada en las conferencias sobre industrialización y comercio exterior, organizada por el Colegio Nacional de Economistas. México 1983.
- BUENO, G. *La Estructura de la Protección en México*, en Comercio Exterior de México, Ed. siglo XXI, 1982.
- CAVAZOS LERMA, M. *Evolución del Proteccionismo en México*, en Comercio Exterior de México. Tomo I, Ed. Siglo XXI 1982.
- CORDEN, W. M. *Booming Sector and Dutch Disease Economies: a Survey*. Working papers in Economics and Econometrics, the Australian National university, Australia, november 1982. No. 079.
- CORDOBA MONTOYA, J. "El programa mexicana de reordenación económica", 1983-1984, en el FMI, *El Banco Mundial y la crisis latinoamericana*, siglo XXI editores, 1986.
- GARCÍA, A. P. y SERRA P. *Causas y efectos de la crisis económica en México*, Jornadas 104, El Colegio de México, México, 1984.
- GIL DÍA, F. *Mexico's Path from Stability to inflation*, editado por Arnold C. Haberger, ICS press, San Francisco, Cal., 1984.
- GRIBOMONT, C. y RIMEZ, M. "La política económica del gobierno de Luis Echeverría (1974-1976): Un primer ensayo de interpretación", *El Trimestre Económico*, México, Oct. - Dic. 1977.
- ORTIZ MENA, A. "Desarrollo estabilizador: una década de estrategia económica en México", Documento presentado en la reunión anual del BIRG y FMI, Washington, 1969.
- REYNOLDS, C. X. "Por qué el desarrollo estabilizador de México fue en realidad desestabilizador", *El trimestre Económico*, Oct. 1977, No. 176.
- SJAASTAD LARRY, A. y KENNETH, C. W. "How protection taxes exporters" . Mimeo 1984.
- SOLIS, L. *La Economía Mexicana: Retrovisión y perspectiva*, ed. siglo XXI, 1972.

SOLIS, L. y ZEDILLO, E. *Algunas consideraciones sobre la Evolución reciente y perspectiva de la Deuda Externa de México*, estudios económicos, Vol. 1, núm. 1, enero-junio de 1986, el Colegio de México.

TEN KATE, A. *Trade Liberalization in Mexico Since July 1985: some estimates of its economic impact*. Mimeo.

Tipo de cambio, protección efectiva y exportaciones manufactureras. México 1983-1987

*Nora Lustig**

INTRODUCCION

Desde que comenzó la crisis a mediados de 1982, las exportaciones no petroleras (en particular, las exportaciones de bienes manufacturados) han sido una de las desafortunadamente pocas variables económicas con buen desempeño.

El importante aumento de las exportaciones manufactureras se ha vinculado a las medidas económicas adoptadas a lo largo de los últimos seis años. En particular, se le vincula con la política cambiaria, la política comercial y el conjunto de medidas destinadas a fomentar las exportaciones en el ámbito financiero, fiscal y de simplificación burocrática. Sin embargo, los años posteriores a 1982 también han sido años de recesión y, por tanto, parte del éxito exportador puede ser un fenómeno residual.

En lo que sigue se hará una descripción del comportamiento de las exportaciones manufactureras durante el periodo 1983-1987¹ asociando dicho comportamiento a la evolución del tipo de cambio, del nivel de la actividad y de la protección efectiva. Conviene advertir al lector que esta descripción puede resultar útil para detectar tendencias pero el trabajo no incluye un ejercicio formal de comprobación de las hipótesis que se desprenden.²

* Nota: Este trabajo es un subproducto del estudio "Política económica, comportamiento del comercio exterior y reestructuración industrial en México" patrocinado por la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) durante 1988. La autora agradece la valiosísima y constante ayuda de Dorothy Avery, quien colaboró en dicho proyecto. Marzo 1989. Versión revisada.

¹La descripción del comportamiento de las exportaciones en algunas secciones sólo llega hasta 1986 por ser ésta la última fecha para la cual hay información consistente de exportaciones y producto por rama.

²En parte esto no se hace por la brevedad del tiempo transcurrido desde que ocurren algunos de los cambios señalados más adelante. Aun utilizando datos mensuales el número de observaciones

Entre los principales resultados de este trabajo vale la pena destacar los siguientes:

1. En el periodo posterior a 1982 hemos podido observar un cambio importante en el ritmo de crecimiento de las exportaciones, una modificación de la estructura de éstas (de tradicionales a modernas) y el surgimiento de nuevas ramas exportadoras (por ejemplo, el complejo automotriz) sin que esto se refleje, ni siquiera mínimamente, en cambios en la estructura productiva.
2. La asociación entre las exportaciones manufactureras y el tipo de cambio real tiende a ser del signo esperado. No obstante, durante 1987, después de alrededor de un año de subvaluación cambiaria, las exportaciones parecen haberse vuelto menos “sensibles” a la apreciación cambiaria. Este comportamiento, en caso de ser un cambio permanente puede ser el resultado de un mecanismo como el que describe Krugman (1988). Un periodo largo de subvaluación cubre los costos involucrados en el cambio de orientación desde el mercado interno hacia el externo e imprime estabilidad a los precios relativos observados. Una vez que la reorientación de mercados se da, hay una asimetría en la respuesta hacia una apreciación cambiaria (siempre que ésta no se perciba como un fenómeno indefinido y lleve a que el tipo de cambio sobrepase su nuevo “equilibrio”) porque los “costos fijos” de la reorientación ya se pagaron.
3. El efecto positivo de la devaluación cambiaria sobre las exportaciones puede estar operando a través de los precios relativos y del “efecto ingreso”. Las devaluaciones en México han resultado sistemáticamente contraccionistas y parte del éxito exportador bien puede ser producto de la búsqueda de mercados alternativos ante una demanda interna en disminución. De hecho, un ejercicio relevante consistiría en medir el orden de magnitud de estos efectos por separado.

Si como se menciona en el punto anterior en efecto la sensibilidad de las exportaciones a la apreciación relativa se ha modificado (o, puesto en otros términos, el tipo de cambio de “equilibrio” es menos alto que antes), entonces –dada la relación observada entre tipo de cambio y producto– es posible generar un nivel de actividad mayor sin que esto implique un alto costo en términos de exportaciones perdidas. En otras palabras, es posible tener una cierta apreciación cambiaria (y con ello permitir el incremento del salario real, la demanda agregada y el nivel de actividad) sin que esto afecte las exportaciones de manera importante.³

Hasta finales de 1986 no se puede observar una relación positiva entre tanto

puede resultar escaso para efectuar pruebas econométricas suficientemente robustas.

³Esto bajo el supuesto de que no se lleven a cabo otras modificaciones en la política comercial.

el nivel, como la tasa de crecimiento, de las exportaciones y el producto interno bruto. Las exportaciones tienden a ser “contra-cíclicas” lo cual pareciera indicar que el éxito exportador es en parte un fenómeno residual (la búsqueda de mercados alternativos ante la recesión interna). Sin embargo, durante 1987 la relación se modifica: las exportaciones y el producto crecen simultáneamente (aunque éste lo hace a una tasa relativamente baja.)

Lo que se observa en 1987 puede ser consistente con el argumento presentado en el punto 2. Las exportaciones se volvieron menos sensibles a la apreciación cambiaria (siempre que ésta no sobrepase el nuevo tipo de cambio de equilibrio) y, por tanto, el efecto negativo de ésta sobre las exportaciones de cierta forma se anula y las exportaciones continúan con su *momentum*. El crecimiento del producto no las detiene porque los niveles de demanda agregada no agotan la capacidad instalada.⁴

4. A nivel agregado no se observa una influencia de las exportaciones sobre el potencial de crecimiento. La contracción de la inversión que ocurre durante el periodo es un indicador de que las exportaciones no se han constituido en un estímulo a la inversión en una magnitud relevante a nivel macroeconómico (y, de esta forma, al crecimiento potencial).

5. A pesar de la activa y no uniforme eliminación de permisos a la importación, el uso de precios oficiales y de los cambios en la política de control de precios, la estructura de la protección efectiva de los bienes comerciables se mantuvo relativamente estable durante el periodo 1984-1987. Adicionalmente, a pesar de los cambios en materia de política comercial y de los largos periodos de subvaluación cambiaria, la protección efectiva promedio de los bienes que durante el periodo gozaron de protección efectiva positiva aumentó.

6. Por último, la asociación entre niveles de protección y actividad exportadora no sigue el camino que teóricamente se esperaría. Por ejemplo, hemos encontrado que la participación en las exportaciones manufactureras totales del grupo que –en principio– tiene un sesgo anti-exportador y es bastante alta (de alrededor de 1/3 en promedio); además, el coeficiente de exportaciones a oferta total de este grupo es mayor que el del grupo que goza de un sesgo “pro-exportador”. Asimismo, varias de las ramas identificadas como ramas exportadoras pertenecen al grupo que, según los cálculos de la protección, debiera estar fundamentalmente orientado al mercado interno.

⁴El lapso de tiempo transcurrido desde que se observa el cambio es demasiado breve y las características del periodo subsecuente demasiado peculiares (ya que es cuando comienza a operar el Pacto de Solidaridad Económica) como para saber si dicho cambio en la respuesta de las exportaciones a la apreciación relativa es permanente o no.

COMPORTAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES E
IDENTIFICACION DE LAS PRINCIPALES RAMAS
EXPORTADORAS: 1980-1986

Según los datos de Cuentas Nacionales las exportaciones manufactureras totales entre 1983 y 1986 en alrededor del 25% anual (Cuadro 1).

En cuanto a la *estructura* de las exportaciones manufactureras entre 1980 y el periodo reciente se puede observar un cambio importante: los sectores tradicionales (alimentos y vestimenta, divisiones I y II) son desplazados por los sectores minerometalúrgicos y de maquinaria y equipo (divisiones VII y VIII). (Cuadro 2)

A nivel de ramas, pierden peso la de *Otros productos alimenticios* (rama 19) y la de *Hilado y tejido de fibras blandas* (rama 24), mientras que surge de manera espectacular *Carrocería y partes automotrices* (rama 57) y las asociadas al procesamiento directo e indirecto del petróleo: ramas 33 y 34, y la 37 que en esencia se trata de petroquímica secundaria (*Resinas sintéticas y fibras artificiales*). También destacan la de *Vidrio y sus productos* (rama 43), *Cemento* (rama 44) y la *Industria básica de hierro y acero* (rama 46) (Cuadros 3 y 4).

A partir de seis indicadores que se mencionan en el Cuadro 5, hemos seleccionado 17 (de las 49 ramas manufactureras) como principales exportadoras. De ahora en adelante las denominaremos simplemente *ramas exportadoras*. El procedimiento seguido para seleccionar estas ramas exportadoras fue que cumplieran con por lo menos tres de seis criterios identificados como reflejo de una clara orientación exportadora. Dichos criterios involucran indicadores tales como el coeficiente de exportaciones a oferta total, la participación en el total de exportaciones manufactureras, el coeficiente de exportaciones netas a oferta total, etc.

En el Cuadro 6 se compara el comportamiento de las ramas exportadoras con las no exportadoras. En términos generales podemos observar que las primeras abarcan casi el 82% de las exportaciones en el periodo 1983-86; no obstante, esta proporción es sólo ligeramente mayor a la prevaleciente en el periodo 1980-81. Es decir, las grandes exportadoras de hoy ya lo eran desde antes del "auge exportador" de los años recientes. Por otra parte, las exportaciones de las ramas exportadoras sólo crecen a una tasa algo superior a la de las no exportadoras.

En contraste, donde si se pueden observar cambios en el tiempo y en términos comparativos entre los dos grupos es en los coeficientes. Por ejemplo, el coeficiente de exportaciones a oferta total de las ramas exportadoras aumenta considerablemente a lo largo del periodo (de 5.9% a 16.4%). Por otra, la brecha entre los coeficientes de ambos grupos se va haciendo mayor: en 1980 era de poco menos de cinco puntos porcentuales y en 1986 de cerca de catorce. (Cuadro 6) También es mayor la disminución en el coeficiente de importaciones y el

incremento en el coeficiente de las exportaciones netas en el caso de las ramas exportadoras.

Es interesante notar que en términos de estructura productiva prácticamente no hay cambio alguno y el que se observa va en el sentido opuesto al que se esperaría: la participación de las ramas exportadoras en el valor bruto de la producción manufacturera baja ligeramente en el periodo reciente. En términos de las grandes tendencias, entonces, no hay indicador de cambios en la estructura productiva hacia los sectores exitosos en la exportación.

Dentro del grupo de las ramas exportadoras el único cambio que se detecta es hacia una mayor participación en el valor bruto de la producción manufacturera del núcleo químico y petroquímico (primario y secundario) y, también, de los derivados del petróleo. Es interesante notar que la rama más exitosa bajo cualquiera de los criterios (véase Cuadro 10), o sea, la de *Carrocerías y partes automotrices* (rama 57) mantiene su participación.

Estos indicadores no son adecuados para medir cabalmente la presencia de cambio estructural. De hecho, las modificaciones importantes pueden ocurrir dentro de la rama y, más aún, a nivel de productos (por ejemplo, mejoras en la calidad, precio, incorporación de nuevas tecnologías, etc.) sin que necesariamente se modifique su participación. De cualquier forma, sorprende un poco la enorme estabilidad de la participación de las ramas exportadoras en la producción en los años recientes.

EXPORTACIONES, NIVEL DE ACTIVIDAD Y TIPO DE CAMBIO REAL

Si bien el crecimiento promedio de las exportaciones manufactureras para el periodo 1983-1986 ha sido alto como ya se dijo de alrededor del 25% anual, el comportamiento de éstas en el tiempo no ha sido parejo.

En la Gráfica 2 podemos observar la evolución de las exportaciones mensuales desde enero de 1982 a diciembre de 1987.⁵ Aquí se hace evidente que después de un primer periodo de auge exportador en 1983, las exportaciones tienden a estancarse entre 1984 y mediados de 1985. A partir de esa fecha la expansión de las exportaciones ha sido casi continua.

A mediados de 1985 comenzaron a instrumentarse una serie de medidas que pueden haber afectado a las exportaciones de manera positiva. Entre estas

⁵Esta gráfica incluye el año 1987 porque se hizo a partir de los datos de exportaciones del Banco de México. Las dos fuentes utilizadas en este trabajo (Banco de México y Cuentas Nacionales) tienen diferencias entre sí atribuibles fundamentalmente a los distintos criterios de clasificación. A nivel global las diferencias no son muy importantes. Los datos del Banco de México cubren un periodo más reciente que los publicados por Cuentas Nacionales desagregados por rama.

medidas se encuentra, posiblemente en primer término, las referidas a la política cambiaria.

En este periodo comenzó también un proceso de eliminación de controles cuantitativos sobre las importaciones que, como veremos en la sección siguiente, por lo menos en el periodo inmediato, no parece haber modificado de manera significativa la estructura de la protección efectiva en el tiempo.

En 1985 también se inician programas de apoyo financiero como la "Carta de Crédito Doméstico" que permite a los exportadores indirectos tener acceso al crédito otorgado vía BNCE/Fomex y formas novedosas de incentivos fiscales entre los cuales destaca el Programa de Importación Temporal para Exportadores (PITEX) que en esencia reduce los impuestos a la importación pagados sobre insumos directos e indirectos utilizados en la producción de bienes de exportación.⁶

A partir de 1985, además se consolidan los acuerdos del "Programa de rama" con la industria automotriz, oficialmente anunciados en septiembre de 1983 y agosto 1984. Este programa esencialmente obliga a la rama automotriz terminal a mantener un cierto nivel de exportaciones netas dependiendo del grado de integración nacional, e incluye ciertos requerimientos de integración nacional para la industria de autopartes.

La relación entre el tipo de cambio real y las exportaciones manufactureras tiene el comportamiento "esperado". Las exportaciones responden de manera positiva a la depreciación cambiaria y negativa a la revaluación (Gráfica 1).

A pesar de las fuertes devaluaciones reales del peso de 1982, la política cambiaria seguida, sobre todo a lo largo de 1984 y parte de 1985, no permitió que, para decirlo de alguna forma, se asentara la "vocación" exportadora: comparando la evolución de las variables presentadas en las Gráficas 2 y 3 podemos ver que si bien las exportaciones crecieron durante 1983 a pesar de la apreciación relativa del tipo de cambio (que comparado con el nivel de 1978 seguía estando subvaluado), en 1984 y 1985 se estancan e indican una tendencia ligera hacia la baja.

La política cambiaria entre finales de 1982 y mediados de 1985 se caracterizó por una fuerte devaluación inicial⁷ seguida de un desliz cambiario que condujo a una continua apreciación del tipo de cambio. Como la fijación del tipo de cambio (con el salario y los precios públicos) se constituyó en uno de los pivotes clave del combate a la inflación esto condujo a una continua apreciación relativa en la medida en que la inflación observada era distinta de la esperada (y esta última era la incorporada a las variaciones cambiarias anunciadas).

Eventualmente se acabó con el llamado colchón subvaluatorio del tipo de

⁶Según una encuesta realizada a empresas en el sector automotriz, eléctrico y electrónico y en el de petroquímica secundaria, el PITEX salió catalogado como el instrumento más importante en la promoción de exportaciones (Urquidí *et al.*, 1987.)

⁷El tipo de cambio nominal "libre" se devaluó en 114% y el controlado en 90%.

cambio a finales de 1984/principios de 1985. Este factor se ha considerado importante para explicar la disminución de la actividad exportadora observada durante ese periodo.

La política cambiaria seguida a partir de mediados de 1985 contrasta con la anterior. A mediados de 1985 se observa otra maxidevaluación pero esta vez seguida de ajustes periódicos (e incluso algunas devaluaciones fuertes). De esta forma entre mediados de 1985 y el último trimestre de 1986 el tipo de cambio se desprecia casi continuamente (Gráfica 3) y las exportaciones también siguen un curso ascendente (Gráfica 2).

A finales de 1986 el tipo de cambio real se mantiene y durante el segundo y tercer trimestre de 1987 se revalúa; sin embargo, la trayectoria ascendente de las exportaciones no parece afectarse. El comportamiento durante 1987 podría estar indicando que las exportaciones se volvieron menos “sensibles” a la apreciación cambiaria como consecuencia del periodo de subvaluación sostenida que lo precedió.

El haber mantenido la moneda subvaluada por un periodo “sustantivo” podría haber inducido cambios más duraderos en la orientación de la producción de tal manera que las exportaciones son ahora más “robustas” frente a una apreciación real del tipo de cambio (siempre que ésta se mantenga dentro de ciertos rangos y no se perciba como un cambio definitivo en la tendencia). Esto puede ser el resultado de que un periodo prolongado de subvaluación financia los costos asociados a la reorientación de recursos y mercados e indica una señal de permanencia como para que valga la pena dicha reorientación.⁸

Lo observado en los párrafos anteriores apunta al rol crucial que ha desempeñado el tipo de cambio real como fomento de las exportaciones. No obstante, es difícil aislar el “efecto precio” del “efecto ingreso” de las devaluaciones. En México todo pareciera indicar que las devaluaciones contraen el nivel de actividad. Esto es aparente en la Gráfica 1 pero también es un resultado comprobable a través de las técnicas econométricas usuales (McLeod and Sheehey, 1988.).

Por otra parte, la tasa de crecimiento de las exportaciones y la del producto tienen un comportamiento inverso (Gráfica 1.) Por ejemplo, en 1983 y 1986, años en que la tasa de crecimiento del producto se hace negativa, la tasa de crecimiento de las exportaciones manufactureras sube; por el contrario, durante el periodo de recuperación entre 1984 y 1985, la tasa de crecimiento de las exportaciones desciende marcadamente. Es sólo durante 1987 en que las tasas de crecimiento del PIB y de las exportaciones crecen simultáneamente.

La aparente relación entre tipo de cambio y producto, por una parte, y nivel de actividad y exportaciones, por la otra, lleva a pensar que una parte del éxito exportador se explica por la contracción de la demanda interna que resulta de los efectos contraccionistas de la devaluación cambiaria.

⁸ Una explicación formal de este argumento fue desarrollada por Krugman, 1988.

El comportamiento contra-cíclico de las exportaciones también es una tendencia observable en los datos mensuales de niveles de exportaciones y volumen de la producción industrial que se presentan en las Gráficas 2 y 4 respectivamente. No obstante, al igual que con los datos anuales, se detecta un cambio durante 1987: es el primer año en que las exportaciones manufactureras y el producto industrial se mueven tendencialmente en la misma dirección.

Sin embargo, como ha transcurrido muy poco tiempo y, además, desde finales de 1987 la economía se ha mantenido a bajos niveles de actividad, es prematuro determinar si el comportamiento "procíclico" de 1987 implica un cambio duradero en la respuesta exportadora o una observación atípica.

Por otro lado, la atonía de la inversión durante todo el periodo⁹ es un indicador de que, por más espectacular que haya sido el crecimiento de las exportaciones, los eslabonamientos asociados a éstas no han sido un estímulo potente, ni por el lado de la demanda, ni por el lado de la oferta.

No obstante, aun cuando las exportaciones sean contracíclicas o no tengan mayor efecto sobre la inversión en el corto plazo, es factible que una reorientación industrial hacia el mercado externo redunde en incrementos en la productividad y el producto potencial en el mediano plazo.

Nos podemos imaginar, por ejemplo, la situación siguiente. En el periodo inicial de cambio estructural las exportaciones se incrementan mediante una fuerte depresión del mercado interno; las empresas "aprenden" a ser más eficientes y a incorporar progreso técnico a través de su vínculo más intenso con el mercado externo; una vez que las ganancias en productividad se internalizan en las actividades productivas, la economía puede crecer a niveles superiores. Este circuito, en caso de darse, puede introducir un dilema entre la recuperación del crecimiento en el corto plazo y la inducción del cambio estructural. Es posible que dicho cambio estructural sea muy "costoso" en términos de pérdidas de bienestar presente.

Otro circuito que pudiera resultar beneficioso en términos de crecimiento potencial sería si, aun cuando la inversión total no esté creciendo, la inversión "de remplazo" se asignara de manera más productiva, o sea, hacia ramas o productos o tecnologías donde la relación incremental producto-capital fuera más alta.¹⁰

⁹Entre 1983 y 1987 la formación bruta de capital cayó a una tasa promedio anual de alrededor del 6%.

¹⁰Tratar de estimar esto es una tarea más que complicada porque los datos de inversión desagregada por rama son muy deficientes.

POLITICA CAMBIARIA, POLITICA COMERCIAL Y PROTECCION EFECTIVA: 1982-1987

La protección efectiva implícita es resultado de una serie de factores que afectan la magnitud de los precios internos en comparación con los externos. Entre estos factores destacan la política cambiaria y la política comercial.

En cuanto a la política cambiaria entre 1983 y 1986, como ya se dijo, se pueden distinguir tres periodos. Durante el primero, que comprende desde diciembre de 1982 hasta mediados de 1985, una maxidevaluación inicial fue seguida de un periodo donde el tipo de cambio se apreció de manera más o menos sostenida. Durante el segundo periodo, a partir de mediados de 1985 hasta principios de 1987, inicialmente también hubo una maxidevaluación pero a diferencia del periodo anterior, mediante ajustes periódicos, la depreciación relativa del tipo de cambio se incrementó y luego se mantuvo (Gráfica 3). Durante la mayor parte de 1987 el tipo de cambio se apreció pero el margen de subvaluación se mantuvo a niveles considerablemente altos; como ya se mencionó durante estos meses las exportaciones manufactureras siguieron expandiéndose a pesar de la apreciación cambiaria, a diferencia de lo que había ocurrido en los periodos anteriores.

En cuanto a la política comercial, en el Cuadro 7 se presenta una síntesis de la evolución de los principales instrumentos desde 1982 hasta 1987. A simple vista, todo pareciera indicar que, sobre todo desde mediados de 1985, se ha dado un proceso fuerte de eliminación de restricciones cuantitativas.

La política arancelaria se movió en dos direcciones: por una parte se ha puesto énfasis en la disminución del número de tasas, lo cual ha reducido la dispersión arancelaria. Por otra parte, cierto número de aranceles fueron incrementados después de la liberalización. Supuestamente se trató de casos en que la restricción cuantitativa operaba como tal, ya que la protección nominal implícita superaba a la arancelaria antes de la eliminación de los permisos de importación.

El porcentaje de fracciones y de importaciones sujetas a "precios oficiales", cuya instrumentación ha estado envuelta en continuas controversias, ha tendido a la baja. No obstante, es probable que para algunos productos los precios oficiales hayan sido el instrumento central para otorgar niveles de protección positiva.

En el Cuadro 8.a podemos observar la evolución de la protección efectiva implícita promedio para los bienes comerciados entre 1980 y 1987. Nótese el cambio en el nivel de protección efectiva global de los bienes comerciados que ocurre a partir de 1983 en comparación con los años anteriores. La protección pasa de niveles positivos a tasas negativas de alrededor del treinta por ciento.

Este cambio de signo en la protección efectiva es atribuible fundamentalmente a los movimientos cambiarios. Dado el comportamiento del resto de los

precios en la economía, la velocidad de ajuste de los precios de los bienes comerciables fue inferior a velocidad de las devaluaciones nominales. Esto lleva a que por simple aritmética la protección efectiva implícita sea negativa.¹¹

A medida que el proceso de ajuste de los precios internos procede se observa que la protección efectiva negativa disminuye en números absolutos. Es decir se va perdiendo la “protección cambiaria” frente a importaciones competitivas y se va haciendo menos rentable que antes la actividad exportadora.

Esto queda ejemplificado con el comportamiento de la protección efectiva entre 1984 y 1985. En el Cuadro 8.b se observa cómo el indicador de protección efectiva se hace menos negativo a medida que se da la apreciación cambiaria (compárese el dato de 1984 con el de los dos primeros trimestres de 1985); esto es consecuencia inmediata de la apreciación cambiaria de este periodo. Después de las fuertes devaluaciones de 1985, el indicador vuelve a hacerse más grande en el sentido negativo.

Tal vez sea el momento de mencionar que una protección efectiva negativa para los bienes comerciables no necesariamente indica la vigencia de una política “anti industrializadora”.¹² Se puede demostrar que si el “sesgo antiexportador” (definido como la diferencia entre el valor agregado de vender en el mercado interno menos el valor agregado de vender en el mercado externo, dividido por este último) es negativo, la protección efectiva negativa implica que la actividad exportadora para este sector es sumamente rentable siempre y cuando no haya restricciones (internas o externas) a la actividad exportadora.¹³

Las estimaciones disponibles indican que el sesgo antiexportador de los bienes comerciables en conjunto tiene, desde 1983, signo negativo (de Mateo, 1987). El signo negativo de la protección, entonces, nos está indicando el efecto de la depreciación cambiaria sobre los precios internos. Dada la velocidad de ajuste de los precios internos de los bienes comerciables y dado que el comportamiento de los precios de los bienes no comerciables y del salario, la política cambiaria se ha traducido en una protección frente a las importaciones y un incentivo para vender en el mercado externo, tanto por factores relacionados

¹¹Recuérdese que la protección efectiva implícita se define como la diferencia entre el valor agregado a precios nacionales menos el valor agregado medio a precios internacionales, dividido por este último. La subvaluación puede verse como una fracción (menor que la unidad) que multiplica al valor agregado a precios internos. Una discusión de los efectos de la subvaluación sobre la protección puede verse en De Mateo y Ten Kate, 1988.

¹²Una política con un tipo de cambio real alto puede traducirse en otro tipo de industrialización del que resulta de combinar un tipo de cambio bajo (sobreevaluado) con un alto grado de protección comercial. Se esperaría que la industrialización resultante de una política cambiaria que subvalúa la moneda estuviera más orientada al mercado externo que la otra, aunque también habría la posibilidad de sustituir importaciones aprovechando la protección otorgada por el tipo de cambio.

¹³Cuando el sesgo antiexportador es positivo, la protección efectiva negativa implica *desprotección*, entendida ésta como el desincentivo a producir en ese sector, ya sea para el mercado interno o externo. Pero, cuando el sesgo antiexportador es negativo (indicando un sesgo “pro-exportador”), el sector en cuestión goza de una protección cambiaria y, además, las ventas externas son más rentables que las ventas en el mercado interno.

con los precios relativos, como por la contracción del mercado interno que resulta de la devaluación.

ESTRUCTURA DE LA PROTECCION EFECTIVA Y ACTIVIDAD EXPORTADORA

Como ya se dijo, la política comercial ha sido considerablemente activa durante el periodo reciente. Como consecuencia de las modificaciones arancelarias y de la eliminación activa (y no uniforme) de controles cuantitativos se esperaría que hubiera cambios notorios en la estructura relativa de protección entre ramas.

No obstante, mediante un ejercicio sencillo de correlación de rangos podemos observar más bien lo contrario. Si ordenamos las ramas del sector manufacturero por nivel de protección efectiva para varios trimestres entre 1984 y 1987 y calculamos la correlación de rango entre algunos pares de trimestres y los trimestres extremos, se encuentra que el ordenamiento es sorprendentemente estable (indicado por una correlación de rango entre .7 y .95 en el Cuadro 9). Más aún esto ocurre en un contexto en que la dispersión crece o permanece constante (Cuadro 9).

Es decir, a pesar de todas las modificaciones introducidas en la política comercial la rentabilidad relativa de los sectores no ha sufrido mayor alteración. De hecho los cambios más importantes entre un periodo y otro se explican casi totalmente por los movimientos en el tipo de cambio. En el Cuadro 10 se puede observar como dichos movimientos determinan qué sectores se quedan con niveles de protección positiva en cada periodo y como el número de los que pasan a tener niveles de protección negativa coincide con los movimientos del tipo de cambio descritos más arriba.¹⁴

Por otra parte, si se calcula la protección promedio de las ramas con protección positiva, se encuentra que entre el primer trimestre de 1984 y el último de 1987 ésta sube de 69% a 84% (aumento que se explica sobre todo con lo que ocurre a la rama 24, la de hilados y textiles de fibras blandas). Es decir, el periodo de eliminación de controles de hecho coincide con un *incremento* de la protección efectiva media de los sectores que gozan de protección positiva.

Niveles de protección y actividad exportadora

Uno de los objetivos centrales de la política cambiaria y de la eliminación de controles sobre las importaciones y las otras medidas de la política comercial ha sido la promoción de las exportaciones manufactureras. La subvaluación

¹⁴ Para ver cuales sectores quedan con protección efectiva positiva en cada trimestre se puede pasar una línea imaginaria por donde están las cruces.

cambiaría y la desaparición de controles a la importación de insumos modifican los precios relativos haciendo más rentables en principio las ventas al mercado externo.

En este sentido uno esperaría que los sectores o ramas con protección efectiva positiva (y sesgo anti-exportador positivo) estuvieran orientados al mercado interno y que las ramas con protección efectiva negativa¹⁵ (siempre y cuando éstas últimas tengan un sesgo anti-exportador negativo¹⁶ y no están sujetas a restricciones internas o externas al comercio) estuvieran orientadas al mercado externo.

De hecho, la relación entre protección efectiva, sesgo anti-exportador y orientación de mercados puede resumirse en un cuadro como el que sigue:

	$SAE > 0$	$SAE < 0$
PEI > 0	ramas cuya rentabilidad es mayor en el mercado interno	ramas cuya rentabilidad es mayor en el mercado externo
PEI < 0	ramas "castigadas" (no pueden competir en ninguno de los dos mercados o no les conviene)	ramas cuya rentabilidad es mayor en el mercado externo

SAE = sesgo anti-exportador

PEI = protección implícita

Idealmente podríamos ubicar a las ramas manufactureras en cada uno de los cuadrantes y calcular su participación en las exportaciones así como el coeficiente de exportaciones a oferta total para estimar la actividad exportadora de los grupos.

Sin embargo, no se dispone de cálculos del sesgo anti-exportador por rama para los años recientes. Como alternativa se puede suponer que el cálculo del valor agregado derivado de las ventas en el mercado externo se puede estimar como la diferencia entre el precio internacional y el costo unitario a precios domésticos.¹⁷

¹⁵En esta sección estamos ignorando el caso en que la protección efectiva implícita tiene signo negativo porque el valor agregado a precios internacionales resulta negativo. Según las estimaciones de la Secretaría de Comercio utilizadas aquí, esta situación no ha ocurrido en el periodo de análisis para ninguna de las ramas manufactureras.

¹⁶Un sesgo anti-exportador negativo de hecho es un sesgo "proexportador" porque implica que el valor agregado derivado de vender en el mercado externo es superior al valor agregado de vender en el mercado interno.

¹⁷El problema es que al calcular el "sesgo anti-exportador" de esta forma estaríamos dejando fuera los subsidios dirigidos específicamente a la exportación y estimando efectivamente

A partir de ese supuesto se puede construir un cuadro análogo al anterior utilizando la protección nominal implícita en lugar del sesgo anti-exportador¹⁸ y llevar a cabo la clasificación de las ramas según la ubicación que les corresponda.

En el Cuadro 11 se presenta dicha ubicación en dos momentos en el tiempo: el segundo trimestre de 1985 y el primero de 1986. Estas fechas representan dos momentos diferentes del estado de la política cambiaria y comercial. En particular, el segundo trimestre de 1985 es anterior a las reformas introducidas en la mitad de ese año y es el momento "pico" de la apreciación cambiaria que siguió a la devaluación de finales de diciembre de 1982. El primer trimestre de 1986 es un periodo donde la subvaluación cambiaria es marcada y donde las medidas instrumentadas a mediados del año anterior pueden haber tenido parte importante de su efecto.

Los movimientos del cuadrante noroeste al cuadrante sureste del cuadro y viceversa deben ser consecuencia –fundamentalmente– de las variaciones en el tipo de cambio. A mayor índice de subvaluación mayor es el número de ramas que caen en la categoría de protección efectiva negativa-sesgo proexportador. Es difícil identificar las causas específicas de los otros movimientos.¹⁹

En el Cuadro 12 se presenta la participación en las exportaciones manufactureras totales de cada uno de los grupos y los coeficientes de exportaciones a oferta total para los años 1985 y 1986.²⁰

Las ramas en el cuadrante noroeste son por definición ramas para las cuales el mercado interno es relativamente más rentable que el mercado externo. Las ramas que están en el cuadrante noroeste y sureste son por definición ramas para las cuales el mercado externo es relativamente más rentable.²¹

Dado lo anterior uno esperaría *a priori* el comportamiento siguiente. El grupo de las primeras debiera tener una relativamente baja participación en las

la contribución de la sub o sobrevaluación, y de los aranceles y restricciones cuantitativas a los diferenciales de precios.

¹⁸Esto se puede demostrar como sigue. Definamos a P y C y P^* y C^* como los precios y costos internos e internacionales respectivamente. Definamos a PNI como la protección nominal implícita. Por otra parte, supongamos que para ninguna rama el valor agregado a precios internacionales es negativo: o sea, la diferencia entre P^* y C^* es siempre positiva.

En base a lo que se dice en el párrafo anterior definamos al sesgo anti-exportador como:

$$SAE = (P - C) - (P^* - C^*)$$

Entonces,

$$\begin{array}{l} \text{Si } PNI > 0 \quad \Rightarrow \quad P > P^* \quad \Rightarrow \quad SAE > 0 \\ \text{Si } PNI < 0 \quad \Rightarrow \quad P < P^* \quad \Rightarrow \quad SAE < 0 \end{array}$$

¹⁹El documento preparado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (1987) da algunas indicaciones de las razones que explican los movimientos en la protección efectiva nominal de algunas ramas, razones que pueden explicar también algunos de los movimientos en la protección efectiva.

²⁰Estos datos son anuales y no corresponden exclusivamente al trimestre referido en el Cuadro 11 porque la información de oferta total sólo se puede calcular a partir de datos anuales.

²¹Las ramas en el cuadrante suroeste son las ramas "castigadas" para las cuales ninguno de los mercados es rentable.

exportaciones totales y, además, tener un coeficiente de exportaciones a oferta total inferior a las del otro grupo ya que las exportaciones no son la actividad más rentable por definición.

Curiosamente los datos del Cuadro 12 nos indican cierto comportamiento suficientemente distinto como para despertar serias dudas sobre la relación esperada entre proteccionismo y actividad exportadora.

Por ejemplo, la participación en las exportaciones totales del grupo con sesgo anti-exportador positivo es bastante alta: entre 27% y 42%.

Adicionalmente, el coeficiente de exportaciones a oferta total es más alto para las ramas con protección efectiva y sesgo antiexportador positivo que para las ramas con sesgo pro exportador (las de los cuadrantes noreste y sureste).²²

Por último, en el grupo de las ramas con protección efectiva y sesgo anti-exportador positivos se encuentran varias de las ramas que más arriba identificamos como ramas exportadoras (Cuadro 5). En particular, destaca el caso de la rama 57 (Carrocerías y partes automotrices), una de las más exitosas exportadoras que ha gozado de protección positiva y tenido un sesgo anti-exportador positivo a lo largo de todo el periodo.

Es decir, las ramas protegidas en su conjunto parecen tener una actividad exportadora considerablemente intensa y, en algunos momentos, incluso relativamente más intensa que las ramas que según la dirección de los precios relativos debieran estar fundamentalmente orientadas al mercado externo.

Entre las posibles explicaciones detrás de este fenómeno podríamos destacar tres. Las ramas con protección efectiva y sesgo anti-exportador positivos venden en el mercado externo porque la demanda interna se contrajo. O bien lo hacen como parte del convenio establecido con el gobierno que les permite gozar de protección en el mercado interno siempre y cuando cumplan con cierta cuota de exportaciones netas. O bien, si se trata de ramas con fuerte presencia de empresas multinacionales o de empresas que abastecen a las multinacionales, lo hacen como parte de la estrategia de división internacional del trabajo establecida desde la empresa matriz.²³

La peculiaridad de este resultado sugiere que es un área donde se requiere

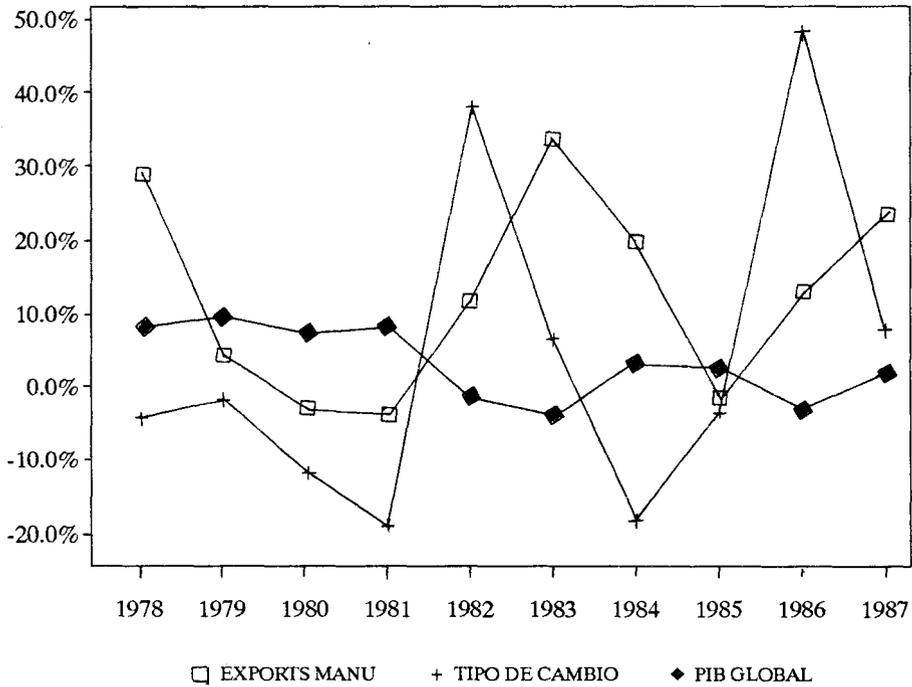
²²Es importante mencionar que para el cálculo de estos coeficientes se excluyeron las ramas que por restricciones internas o externas (institucionales o "físicas") no pueden exportar o para las cuales las decisiones de exportación se hacen en función de factores distintos a los precios relativos. Por ejemplo: no se incluyeron las ramas donde hay fuerte presencia paraestatal porque las exportaciones dependen de la satisfacción previa de la demanda interna (rama 15, 16, 33, 34, y 46); o ramas donde hay subsidios internos y restricciones a las exportaciones (ramas 13 y 14); o ramas donde la forma de empaque no permite la exportación (ramas 22 y 23) o donde hay fuertes restricciones internacionales (rama 38). La descripción de las ramas viene en el Cuadro 13. De esta forma se evita introducir en el cálculo un sesgo a favor de la conclusión que hemos encontrado en esta sección porque el coeficiente de exportaciones se podría ver disminuido por incluir en el denominador el valor bruto de la producción de varias ramas no exportadoras por definición, por ejemplo. La descripción de las ramas viene en el Cuadro 13.

²³De hecho, las empresas que conforman el complejo automotriz (ramas 56 y 57) pertenecen a una o ambas de estas categorías.

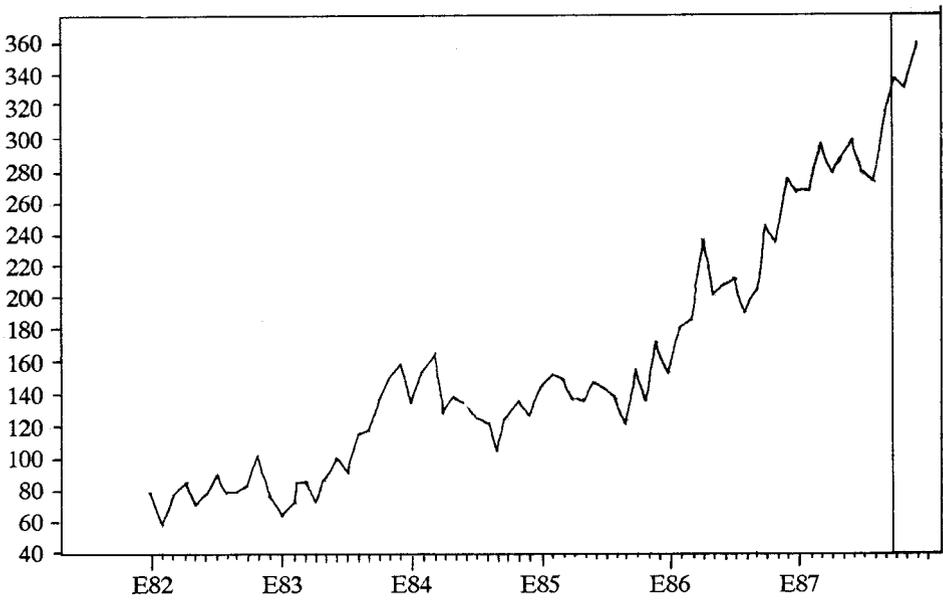
estudiar el origen del comportamiento a nivel de empresas o aglomerados de productos. Un corolario importante de dicho estudio sería responder a la pregunta de cómo se comportarían las exportaciones netas de las ramas protegidas (y del total de las ramas) ante un proceso de liberalización que implicara la eliminación de la protección nominal en los productos finales y en los insumos.

GRAFICA 1

EXPORTACIONES MANUFACTURERAS, PIB GLOBAL
Y TIPO DE CAMBIO REAL

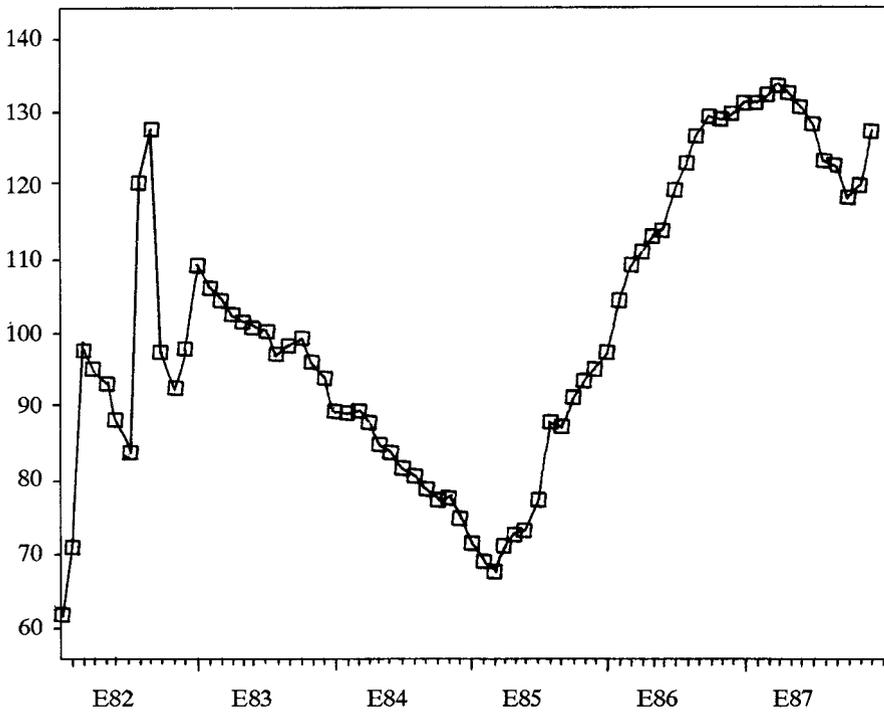


GRAFICA 2
EXPORTACIONES TOTALES DE MANUFACTURAS
(VOLUMEN; INDICE 1983=100)



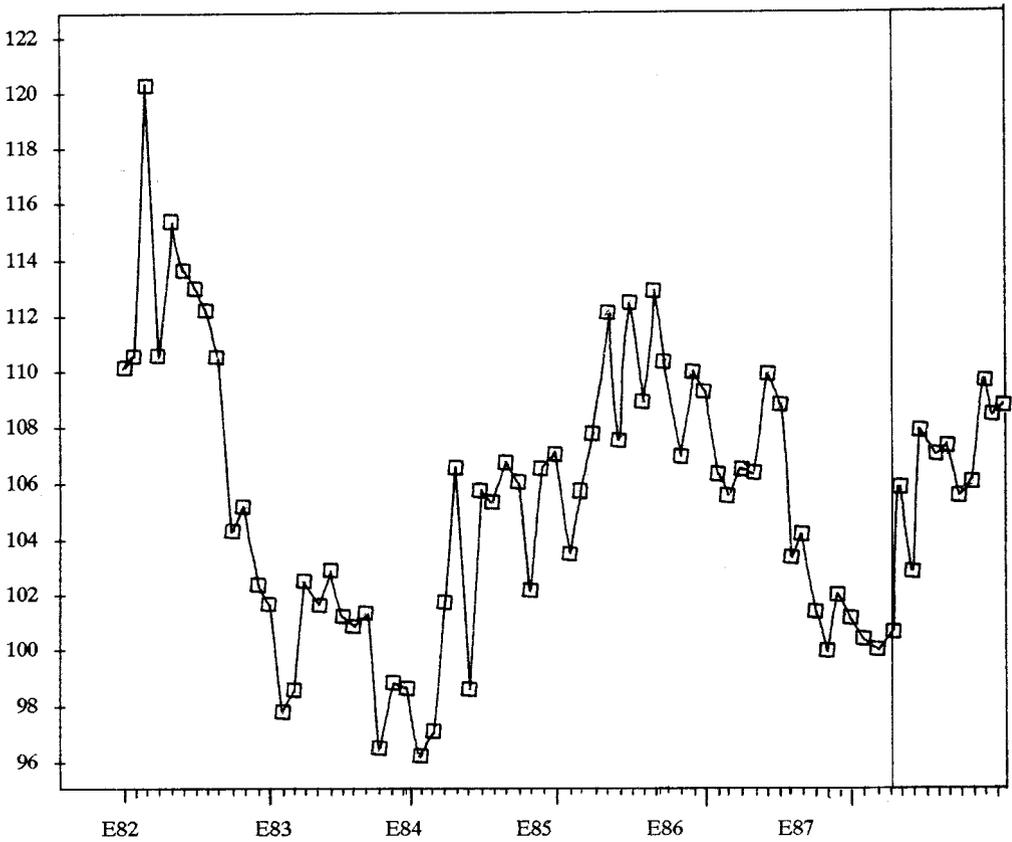
Fuente: SECOFI

GRAFICA 3
TIPO DE CAMBIO REAL DEL PESO
(INDICE 1983=100)



Fuente: Banco de México

GRAFICA 4
VOLUMEN PRODUCCION INDUSTRIAL MEXICO
(INDICE 1983=100)



Fuente: Banco de México

CUADRO 1
TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS
POR GRAN DIVISION: 1981-86

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1983-86
I	-15.4%	12.0%	16.7%	0.1%	1.9%	18.2%	8.9%
II	-1.5%	-12.7%	-4.7%	53.4%	-23.7%	32.8%	10.3%
III	-0.6%	4.5%	195.4%	19.4%	-18.8%	61.6%	46.7%
IV	28.0%	-15.7%	24.1%	-11.2%	31.2%	10.4%	12.4%
V	20.5%	-25.4%	93.2%	72.1%	-5.4%	-8.4%	30.3%
VI	-24.2%	25.9%	125.9%	35.8%	5.7%	15.9%	39.2%
VII	-1.8%	126.1%	207.4%	21.8%	-47.4%	90.2%	39.1%
VIII	2.3%	5.0%	84.4%	10.9%	33.8%	14.6%	33.1%
IX	-23.8%	-13.0%	144.3%	27.4%	24.2%	63.9%	58.7%
TOTAL	-0.6%	-2.4%	62.0%	29.6%	1.0%	13.8%	24.7%

Fuente: cálculos realizados con datos de Cuentas Nacionales.

CUADRO 2
ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES POR
GRAN DIVISION: 1980-1986

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1983-86
I	32.6%	27.7%	31.8%	22.9%	17.7%	17.8%	18.5%	19.2%
II	13.0%	12.9%	11.5%	6.8%	8.0%	6.1%	7.1%	7.0%
III	1.3%	1.3%	1.4%	2.6%	2.4%	1.9%	2.8%	2.4%
IV	2.0%	2.6%	2.3%	1.7%	1.2%	1.5%	1.5%	1.5%
V	24.0%	29.0%	22.2%	26.5%	35.2%	32.9%	26.5%	30.3%
VI	3.2%	2.4%	3.1%	4.4%	4.6%	4.8%	4.9%	4.6%
VII	1.8%	1.8%	4.1%	7.7%	7.3%	3.8%	6.3%	6.3%
VIII	20.0%	20.6%	22.1%	25.2%	21.5%	28.5%	28.7%	26.0%
IX	2.1%	1.6%	1.4%	2.2%	2.1%	2.6%	3.8%	2.7%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: cálculos realizados con datos de Cuentas Nacionales.

CUADRO 3
TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES
MANUFACTURERAS POR RAMA: 1981-86

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1983-86
11	-16.9%	-27.6%	89.0%	-5.1%	-46.7%	139.9%	23.1%
12	-19.9%	4.1%	11.0%	26.9%	-9.5%	31.1%	13.7%
13	-13.0%	-4.6%	22.9%	38.2%	27.0%	36.3%	30.9%
14	-100.0%	ERR	ERR	ERR	ERR	ERR	ERR
15	-7.9%	3.2%	47.7%	-5.8%	10.8%	7.7%	13.5%
16	-76.9%	240.2%	-8.2%	36.4%	81.4%	127.9%	24.6%
17	-9.1%	-50.0%	20.0%	283.3%	-34.8%	146.7%	64.9%
18	-92.9%	100.0%	-100.0%	ERR	-66.7%	300.0%	18.9%
19	-19.2%	20.5%	1.6%	-2.2%	-8.3%	11.5%	0.4%
20	3.9%	31.5%	-26.7%	17.9%	-9.3%	2.2%	-5.4%
21	1.4%	-5.8%	11.0%	37.7%	62.8%	84.5%	46.3%
22	10.5%	-16.7%	20.0%	42.9%	10.0%	15.2%	21.4%
23	-13.7%	-10.4%	-40.0%	17.9%	-30.0%	23.3%	-11.6%
24	4.8%	-19.9%	-11.3%	62.9%	-29.6%	24.6%	6.1%
25	23.2%	-21.7%	5.8%	6.0%	-45.2%	-6.7%	-13.0%
26	-17.3%	70.5%	27.4%	41.7%	6.5%	180.7%	52.4%
27	-34.7%	77.7%	-11.6%	56.8%	-1.3%	17.8%	12.7%
28	-35.8%	-23.8%	64.2%	34.8%	-4.2%	36.2%	30.4%
29	-37.5%	371.4%	187.9%	-53.3%	47.3%	56.9%	32.8%
30	1.2%	-6.5%	196.6%	30.1%	-22.3%	62.1%	48.5%
31	24.0%	43.9%	135.1%	31.4%	-1.2%	92.6%	55.7%
32	28.4%	-21.6%	3.7%	-29.0%	56.2%	-29.8%	-5.2%
33	31.4%	-63.7%	220.4%	131.3%	2.8%	-29.2%	52.4%
34	-1.2%	41.2%	78.1%	46.5%	-18.9%	-3.3%	19.6%
35	9.1%	-12.6%	20.7%	16.2%	-0.4%	16.4%	12.9%
36	50.7%	-47.1%	111.0%	11.3%	-75.1%	138.2%	8.7%
37	94.3%	57.8%	77.8%	30.9%	-2.5%	20.6%	28.6%
38	11.4%	-17.8%	16.5%	15.6%	-30.8%	126.9%	20.6%
39	14.8%	30.0%	34.1%	113.1%	5.4%	52.6%	46.4%
40	-33.5%	81.0%	43.1%	49.0%	-10.2%	16.1%	22.1%
41	16.8%	-16.2%	44.1%	64.7%	-27.8%	27.0%	21.4%
42	ERR	ERR	ERR	ERR	ERR	ERR	ERR
43	-34.2%	55.7%	131.5%	27.1%	9.1%	-3.6%	32.6%
44	-58.6%	142.6%	356.1%	88.4%	16.7%	51.8%	97.5%
45	-5.8%	-7.8%	62.1%	15.6%	-13.5%	11.2%	15.9%
46	-14.5%	104.3%	288.6%	27.9%	-50.1%	98.2%	48.9%
47	69.4%	187.8%	44.4%	-11.4%	-26.0%	48.3%	8.9%
48	-54.0%	-31.9%	163.8%	9.7%	33.8%	45.6%	54.1%
49	-33.1%	0.0%	258.6%	-4.4%	-48.9%	154.7%	45.3%
50	-25.9%	15.1%	212.2%	-16.5%	-21.7%	124.8%	46.3%
51	23.5%	10.0%	14.9%	4.5%	8.1%	44.4%	17.0%
52	65.9%	-27.9%	344.0%	31.0%	37.0%	31.5%	79.9%
53	39.6%	9.2%	311.2%	-22.8%	5.0%	76.7%	55.8%
54	-29.2%	-17.8%	70.2%	-2.0%	162.6%	31.8%	55.0%
55	-36.4%	-12.5%	85.0%	47.2%	-17.3%	9.2%	25.2%
56	-26.2%	-22.2%	53.6%	29.5%	-28.1%	89.7%	28.4%
57	-3.3%	27.4%	113.1%	20.3%	61.6%	-8.2%	39.6%
58	279.1%	-30.0%	37.6%	-47.5%	56.7%	24.1%	8.9%
59	-23.8%	-13.0%	144.3%	27.4%	24.2%	63.9%	58.7%
TOTAL	-0.6%	-2.4%	62.0%	29.6%	1.0%	13.8%	24.7%

Fuente: cálculos realizados con datos de Cuentas Nacionales.

* La descripción de las ramas viene en el Cuadro 13.

CUADRO 4
ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS POR RAMA: 1980-1986

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1983-1986
11	0.4%	0.4%	0.3%	0.3%	0.2%	0.1%	0.2%	0.2%
12	3.5%	2.8%	3.0%	2.0%	2.0%	1.8%	2.1%	2.0%
13	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
14	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
15	11.6%	10.8%	11.4%	10.4%	7.5%	8.3%	7.8%	8.5%
16	1.0%	0.2%	0.8%	0.5%	0.2%	0.4%	0.8%	0.5%
17	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
18	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
19	12.7%	10.3%	12.7%	8.0%	6.0%	5.5%	5.3%	6.2%
20	1.3%	1.4%	1.9%	0.9%	0.8%	0.7%	0.6%	0.7%
21	0.6%	0.6%	0.6%	0.4%	0.5%	0.7%	1.2%	0.7%
22	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
23	1.3%	1.1%	1.0%	0.4%	0.3%	0.2%	0.3%	0.3%
24	9.4%	9.9%	8.1%	4.4%	5.6%	3.9%	4.3%	4.5%
25	1.0%	1.2%	1.0%	0.6%	0.5%	0.3%	0.2%	0.4%
26	0.3%	0.2%	0.4%	0.3%	0.4%	0.4%	0.9%	0.5%
27	1.2%	0.8%	1.4%	0.8%	0.9%	0.9%	1.0%	0.9%
28	1.2%	0.8%	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%	0.7%	0.6%
29	0.1%	0.0%	0.2%	0.3%	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%
30	1.3%	1.3%	1.3%	2.3%	2.3%	1.8%	2.5%	2.2%
31	0.2%	0.2%	0.4%	0.5%	0.5%	0.5%	0.9%	0.6%
32	1.8%	2.4%	1.9%	1.2%	0.7%	1.0%	0.6%	0.9%
33	10.7%	14.2%	5.3%	10.4%	18.6%	18.9%	11.8%	14.9%
34	3.1%	3.0%	4.4%	4.8%	5.4%	4.4%	3.7%	4.6%
35	4.3%	4.7%	4.2%	3.1%	2.8%	2.8%	2.8%	2.9%
36	0.9%	1.3%	0.7%	0.9%	0.8%	0.2%	0.4%	0.6%
37	1.1%	2.1%	3.3%	3.7%	3.7%	3.6%	3.8%	3.7%
38	1.9%	2.1%	1.8%	1.3%	1.1%	0.8%	1.5%	1.2%
39	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.2%	0.1%
40	1.6%	1.1%	2.0%	1.8%	2.0%	1.8%	1.9%	1.9%
41	0.4%	0.5%	0.4%	0.4%	0.5%	0.4%	0.4%	0.4%
42	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
43	1.5%	1.0%	1.6%	2.3%	2.2%	2.4%	2.0%	2.2%
44	0.3%	0.1%	0.3%	0.8%	1.2%	1.4%	1.9%	1.4%
45	1.4%	1.3%	1.2%	1.2%	1.1%	0.9%	0.9%	1.0%
46	1.5%	1.3%	2.7%	6.5%	6.5%	3.2%	5.5%	5.4%
47	0.3%	0.5%	1.4%	1.2%	0.8%	0.6%	0.8%	0.9%
48	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
49	0.4%	0.3%	0.3%	0.6%	0.4%	0.2%	0.5%	0.4%
50	1.1%	0.8%	1.0%	1.8%	1.2%	0.9%	1.8%	1.4%
51	4.3%	5.4%	6.0%	4.3%	3.5%	3.7%	4.7%	4.0%
52	0.2%	0.3%	0.2%	0.7%	0.7%	0.9%	1.0%	0.8%
53	0.2%	0.3%	0.3%	0.7%	0.4%	0.5%	0.7%	0.6%
54	0.9%	0.6%	0.5%	0.5%	0.4%	1.1%	1.2%	0.8%
55	1.6%	1.0%	0.9%	1.1%	1.2%	1.0%	0.9%	1.0%
56	3.3%	2.5%	2.0%	1.9%	1.9%	1.3%	2.2%	1.8%
57	7.2%	7.1%	9.2%	12.1%	11.2%	18.0%	14.5%	14.0%
58	0.6%	2.3%	1.7%	1.4%	0.6%	0.9%	1.0%	1.0%
59	2.1%	1.6%	1.4%	2.2%	2.1%	2.6%	3.8%	2.7%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: cálculos con datos de Cuentas Nacionales.

* La descripción de las ramas viene en el Cuadro 13.

CUADRO 5
RAMAS EXPORTADORAS

<i>RAMA</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	
12. ENVASADO DE FRUTAS Y LEGUMBRES	X	X	X		X	X	5
15. PROCESAMIENTO DE CAFE	X		X	X	X	X	5
19. OTROS PRODUCTOS ALIMENTICIOS.....			X	X	X	X	4
24. HILADO Y TEJIDOS DE FIBRAS BLANDAS.....	X			X	X	X	4
30. OTRAS INDUSTRIAS DE LA MADERA	X	X	X		X	X	5
33. REFINACION DE PETROLEO	X	X	X	X	X	X	6
34. PETROQUIMICA BASICA.....			X	X		X	3
35. QUIMICA BASICA	X		X	X		X	4
37. RESINAS SINTETICAS, PLASTICOS Y FIBRAS ARTIF	X	X	X	X		X	5
43. VIDRIO Y PRODUCTOS DE VIDRIO.....	X		X		X	X	4
44. CEMENTO		X			X	X	3
46. INDUSTRIAS BASICAS DE HIERRO Y ACERO	X		X	X			3
51. MAQUINARIA Y EQUIPO NO ELECTRICO.....	X	X		X		X	4
53. APARATOS ELECTRODOMESTICOS	X	X=				X	3
56. VEHICULOS AUTOMOVILES		X	X	X	X		4
57. CARROCERIAS Y PARTES AUTOMOTRICES.....	X	X	X	X	X	X	6
59. OTRAS INDUSTRIAS MANUFACTURERAS.....	X	X	X			X	4

Nota: las ramas definidas como exportadoras son el subconjunto que se presenta arriba y fueron seleccionadas si cumplían con por lo menos tres de los criterios mencionados.

Criterios:

1. Ramas cuyo coeficiente de exportaciones a oferta total fue mayor o igual al promedio en 1983 y 1986 y, además, fue mayor en 1986 que en 1983.
2. Ramas cuya participación en las exportaciones manufactureras es mayor en 1986 que en 1983.
3. Ramas cuyo valor bruto de la producción fue mayor en 1986 que en 1983.
4. Ramas que más contribuyeron al incremento de las exportaciones manufactureras entre 1982 y 1986.
5. Ramas cuyo coeficiente de exportaciones netas a oferta total fue mayor o igual al promedio del periodo 1983-1986.
6. Ramas cuyo coeficiente de exportaciones a oferta total fue mayor o igual al promedio del periodo 1983-1986.

CUADRO 6
COMPORTAMIENTO DE LAS RAMAS EXPORTADORAS Y NO EXPORTADORAS 1980-86

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1980-81	1983-86
ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS TOTALES									
RAMAS EXP	78.0%	78.2%	77.2%	80.0%	83.0%	83.9%	79.4%	78.1%	81.6%
RAMAS NO	22.0%	21.8%	22.8%	20.0%	17.0%	16.1%	20.6%	21.9%	18.4%
TASA DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES									
RAMAS EXPORT	-0.4%	-3.7%	67.9%	34.6%	2.1%	7.8%			25.6%
RAMAS NO EXPORT	-1.4%	2.2%	42.0%	9.9%	-4.1%	45.3%			21.4%
COEFICIENTE DE EXPORTACIONES A OFERTA TOTAL									
RAMAS EXP	5.9%	5.4%	6.1%	12.4%	15.1%	13.9%	16.4%	5.7%	14.5%
RAMAS NO	1.2%	1.1%	1.2%	1.8%	1.9%	1.8%	2.7%	1.2%	2.0%
COEFICIENTE DE IMPORTACIONES A OFERTA TOTAL									
RAMAS EXP	22.1%	23.6%	16.2%	9.5%	11.7%	13.8%	12.6%	22.8%	11.9%
RAMAS NO	8.8%	9.8%	6.6%	4.7%	5.1%	5.5%	5.3%	9.3%	5.2%
COEFICIENTE DE EXPORTACIONES NETAS A OFERTA TOTAL									
RAMAS EXP	-16.1%	-18.2%	-10.0%	2.9%	3.4%	0.1%	3.8%	-17.2%	2.6%
RAMAS NO	-7.6%	-8.7%	-5.4%	-2.9%	-3.2%	-3.7%	-2.6%	-8.1%	-3.1%
COEFICIENTE DE COMERCIO INTRAINDUSTRIAL (X - M / X + M)									
RAMAS EXP	-57.6%	-62.9%	-45.0%	13.1%	12.8%	0.5%	13.0%	-60.2%	9.9%
RAMAS NO	-75.6%	-79.5%	-69.7%	-44.6%	-45.8%	-51.6%	-32.9%	-77.5%	-43.7%
ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES MANUFACTURERAS TOTALES									
RAMAS EXP	64.7%	64.3%	61.4%	54.1%	58.4%	62.2%	60.0%	64.5%	58.7%
RAMAS NO	35.3%	35.7%	38.6%	45.9%	41.6%	37.8%	40.0%	35.5%	41.3%
TASA DE CRECIMIENTO DE LAS IMPORTACIONES MANUFACTURERAS TOTALES									
RAMAS EXPORT	17.9%	-42.2%	-51.1%	35.4%	30.7%	-16.1%			-7.7%
RAMAS NO EXPORT	19.6%	-34.6%	-33.8%	13.3%	11.7%	-8.1%			-6.3%
ESTRUCTURA DEL VALOR BRUTO MANUFACTURERO									
RAMAS EXP	38.4%	38.8%	36.9%	35.7%	36.6%	37.4%	36.6%	38.6%	36.6%
RAMAS NO	61.6%	61.2%	63.1%	64.3%	63.4%	62.6%	63.4%	61.4%	63.4%
TASA DE CRECIMIENTO DEL VALOR MANUFACTURERO									
RAMAS EXPORT	0.8%	-7.5%	-10.2%	7.8%	3.1%	-7.3%			-0.8%
RAMAS NO EXPORT	6.1%	0.3%	-5.4%	3.8%	4.1%	-4.0%			-0.5%

Fuente: Cálculos realizados con datos de Cuentas Nacionales.
Nota: la clasificación de las ramas viene en el Cuadro 5.

CUADRO 7
POLITICA COMERCIAL 1982-1987
(en por cientos)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
PORCENTAJE DE FRACCIONES SUJETAS A PERMISO	100	100	65	10.4	7.8	6*
* mayo; 8 en diciembre						
PORCENTAJE DE IMPORTACIONES SUJETAS A PERMISO	100	100	83.5	75 junio 37 julio	27.8	16.3*
* diciembre; 25 en mayo						
PORCENTAJE DE LA DEMANDA SUJETA A PERMISO (1)	N.D.	N.D.	N.D.	93 junio	55*	38*
* julio						
MEDIA ARANCELARIA	27.0	23.8	23.3	25.5	22.6	9*
* diciembre						
DISPERSION ARANCELARIA	24.8	23.5	22.5	18.8	14.1	12.1*
* diciembre						
ARANCEL PONDERADO	16.4	8.2	8.6	12.5	13.1	6.7*
* diciembre						
NUMERO DE TASAS	16	13	10	10	11	5*
PORCENTAJE DE FRACCIONES SUJETAS A PRECIO OFICIAL	N.D.	16.9	16.7	14.7	11.7	0*
* diciembre						
PORCENTAJE DE IMPORTACIONES SUJETAS A PRECIO OFICIAL	N.D.	N.D.	N.D.	9.1	7.2	0*
* diciembre						

Fuentes: Datos facilitados por la Dirección de Estadística Sectorial e Informática, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; el dato (1) proviene de Bueno, G. (1987).

CUADRO 8.a

PROTECCION EFECTIVA IMPLICITA: 1980-1987

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
-7	1	N.D.	-25 sept.	-22	-20	-33	-30
Dispersión relativa				76.3	82.3	75.8	74.5

Fuente: Para 1980 y 1981 "La protección efectiva en México: 1979-1983", *Instituto Mexicano del Comercio Exterior*, 1984, p. 93; para 1983 en De Mateo, F. (1988); para 1984-1987 "La protección efectiva en México: 1984 y 1986; actualización para 1987", SECOFI, Oficinas de Asesores del Secretario, documento no publicado.

CUADRO 8.b

PROTECCION EFECTIVA EN 1985

	1985			
	I	II	III	IV
Media	-13	-13	-24	-29
Dispersión	60	77	90	95

Fuente: "La protección efectiva en México: 1984 y 1986; actualización para 1987", SECOFI, Oficina de Asesores del Secretario, documento no publicado.

CUADRO 9

CORRELACION DE RANGO DE LA
PROTECCION EFECTIVA

CORRELACION DE SPEARMAN	DISPERSION	
84/I-85/IV	930714	70% en 84/I
85/IV-87/IV	912551	95% en 85/IV
84/I-87/IV	865408	81% en 87/IV

Nota: Cálculos realizados por el autor con base en datos de la fuente mencionada en el Cuadro 8.b.

CUADRO 10
PROTECCION EFECTIVA IMPLICITA POR RAMA (TRIMESTRES SELECCIONADOS)

RAMA	PROTECCION EFECTIVA IMPLICITA					ORDENAMIENTO DE RAMAS SEGUN PROTECCION EFECTIVA							
	1984/II	1985/III	1986/II	1986/IV	1987/III	RANGO	1984/II	1985/II	1985/III	1986/II	1986/IV	1987/IV	
11	-18	-9	-24	-44	-37	-29	1	52	24	24	24	15	24
12	-26	-1	-11	-13	-46	-39	2	40	52	29	44	24	52
13	-60	-45	-52	-57	-58	-43	3	58	29	52	29	44	44
14	-89	-89	-92	-92	-90	-90	4	49	37	58	52	33	58
15	-28	-43	-23	31	190	47	5	37	58	37	58	52	29
16	-54	-38	-55	-60	-66	-63	6	24	33	44	57	57	40
17	-53	-18	-40	-47	-50	-34	7	53	44	53	15	29	49
18	-81	-35	-54	-69	-78	-88	8	34	53	40	49	41	54
19	-25	11	-19	-34	-45	-44	9	46	41	49	35	49	53
20	-56	-40	-43	-55	-68	-65	10	51	40	41	53	35	57
21	-41	-23	-45	-47	-65	-55	11	44	57	33	37	53	15
22	-59	-51	-63	-61	-61	-52	12	57	49	57	33	47	33
23	-50	-37	-53	-44	-49	-44	13	41	54	51	40	40+	41
24	97	424	427	211	174	389	14	54	51	54	41+	54	34
25	-33	-11	-31	-9	-15	18	15	33	56	56	56	37	31
26	-45	-38	-45	-52	-59	-32	16	29	35	39	51	25	25
27	-29	-23	-28	-39	-53	-40	17	56	31	46+	25	46	47
28	-58	-43	-50	-61	-71	-71	18	35	46	35	54	58	51+
29	26	233	241	115	25	71	19	47+	39	34	12	34	55
30	-48	-53	-55	-66	-71	-64	20	31	47+	47	56	51	37

(continúa)

RAMA	PROTECCION EFECTIVA IMPLICITA					ORDENAMIENTO DE RAMAS SEGUN PROTECCION EFECTIVA						
	1984/II	1985/III	1986/II	1986/IV	1987/IV	RANGO	1984/II	1985/III	1985/III	1986/II	1986/IV	1987/IV
31	-6	18	-3	-44	28	21	39	12	31	46	11	35
32	-40	-47	-58	-64	-56	22	11	34	12	39	39	56
33	27	158	41	13	45	23	50	11	19	47	31	46
34	75	-7	-1	-29	30	24	19	42	15	31	56	42
35	8	34	-1	23	-9	25	12	25	11	19	19	39
36	-72	-49	-64	-71	-53	26	45	43	42	42	12	11
37	98	206	102	-13	-4	27	15	45	45	27	55	45
38	-67	-56	-61	-70	-56	28	27	17	27	45	50	26
39	-15	8	1	-28	-40	29	43	50	25	43	42	17
40	138	79	66	10	-11	30	25	21	43	50	23	12
41	35	87	43	10	33	31	48	27	50	11	17	50
42	-39	-10	-24	-37	-49	32	55	18	17	23	45	27
43	-29	-17	-31	-43	-57	33	42	55	55	17	27	13
44	44	144	101	119	57	34	32	23	20	21	43	19
45	-27	-17	-28	-40	-53	35	21	16	21	55	13	48
46	48	11	0	-15	-22	36	26	26	26	26	26	23
47	4	0	-3	-29	-9	37	30	20	28	20	22	28
48	-35	-45	-55	-67	-44	38	23	15	13	13	38	22
49	107	54	49	25	57	39	17	28	23	48	36	36
50	-25	-20	-34	-43	-48	40	16	48	18	16	32	43
51	45	42	30	-8	-30	41	20	13	16	22	21	21
52	246	250	162	32	172	42	59	32	30	28	16	32
53	92	112	74	23	51	43	28	36	48	32	48	38
54	34	53	21	-11	55	44	22	22	59	59	20	16
55	-38	-37	-41	-46	-3	45	13	59	32	30	30	30
56	23	40	5	-15	-44	46	38	30	38	18	28	20
57	36	56	39	32	28	47	36	38	22	38	59	59
58	128	200	128	54	80	48	18	14	36	36	18	18
59	-56	-52	-55	-64	-65	49	14	19	14	14	14	14
Total	-25	-14	-24	-31	-25	Hasta la rama con + la PEI > 0						14

Fuente: LA PROTECCION EFECTIVA EN MEXICO: 1984-86 Y ACTUALIZACION PARA 1987. Secretaria de Comercio y Fomento Industrial, doc. i

CUADRO 11

**UBICACION DE LAS RAMAS SEGUN NIVELES DE PROTECCION
EFECTIVA Y NOMINAL: 1985/II Y 1986/I**

1985/II		
	PNI>0	PNI<0
PEI>0	24,29,31,37,40,41,44,46 49,51,52,53,54,56,57,58	19,33,35,39
	47	
PEI<0	11	12,13,14,15,16,17,18,19,20,21,22,23 25,26,27,28,29,30,32,34,36,38,42,43 45,48,51,55,59
1986/I		
	PNI>0	PNI<0
PEI>0	24,29,35,41,44,49,52,53 57,58	15,33,40
	37	
PEI<0		11,12,13,14,16,17,18,19,20,21 22,23,25,26,27,28,30,31,32,34 36,38,39,42,43,45,46,47,48,50 51,54,55,56,59

Nota: Los números romanos se refieren a los trimestres. PNI y PEI significan protección nominal y efectiva implícitas, respectivamente.
Las ramas se describen en el Cuadro 13.

CUADRO 12

PARTICIPACION EN LAS EXPORTACIONES Y COEFICIENTES DE EXPORTACIONES SEGUN CLASIFICACION DEL CUADRO 11 (en porcentajes)

1985/II

	PNI>0		PNI<0	
	Participación	Coefficiente	Participación	Coefficiente
PEI<0	41.6	8.7	27.3	9.9
PEI<0	0.0	0.0	30.5	4.0

1986/I

	PNI>0		PNI<0	
	Participación	Coefficiente	Participación	Coefficiente
PEI>0	27.3	16.8	21.5	9.9
PEI<0	0.0	0.0	47.1	5.5

Nota: Es importante mencionar que para el cálculo de estos coeficientes se excluyeron las ramas que por restricciones internas o externas (institucionales o "físicas") no pueden exportar o para las cuales las decisiones de exportación se hacen en función de factores distintos a los precios relativos. Por ejemplo: no se incluyeron las ramas donde hay fuerte presencia paraestatal porque las exportaciones dependen de la satisfacción previa de la demanda interna (ramas 15, 16, 33, 34 y 46); o ramas donde hay subsidios internos y restricciones a las exportaciones (ramas 13 y 14); o ramas donde la forma de empaque no permite la exportación (ramas 22 y 23) o donde hay fuertes restricciones internacionales (rama 38). La descripción de las ramas viene en el Cuadro 13. De esta forma se evita introducir en el cálculo un sesgo a favor de la conclusión que hemos encontrado en esta sección porque el coeficiente de exportaciones se podría ver disminuido por incluir en el denominador el valor bruto de la producción de varias ramas no exportadoras por definición, por ejemplo. La descripción de las ramas viene en el Cuadro 13.

Los números romanos se refieren a los trimestres. PNI y PEI significan protección nominal y efectiva implícitas, respectivamente.

CUADRO 13
DESCRIPCION DE LAS 49 RAMAS MANUFACTURERAS

<i>RAMA</i>	<i>DESCRIPCION</i>
RAMA 11	PRODUCCION Y FAB. DE PRODUCTOS CARNICOS Y LACTEOS
RAMA 12	PREP. CONSERV. Y ENVASES DE FRUTAS Y LEGUMBRES
RAMA 13	MOLIENDA DE TRIGO Y FAB. DE SUS PRODUCTOS
RAMA 14	MOLIENDA DE NIXTAMAL Y FAB. DE SUS PRODUCTOS
RAMA 15	BENEFICIO, TOST. Y MOLIENDA DE CAFE, INC. SOLUBLE
RAMA 16	FAB. Y REF. DE AZUCAR Y OTROS PRODUCTOS DE INGENIOS
RAMA 17	FAB. DE ACEITES Y GRASAS VEGETALES COMESTIBLES
RAMA 18	FAB. DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS PARA ANIMALES
RAMA 19	FABRICACION DE OTROS PRODUCTOS ALIMENTICIOS
RAMA 20	ELABORACION DE BEBIDAS, ALCOHOLICAS NO MALTEADAS
RAMA 21	ELABORACION DE CERVEZA, INCLUSO MALTA
RAMA 22	FAB. DE REFRESCOS EMB., AGUAS GASEOSAS Y PURIFICADAS
RAMA 23	BEN. DE TABACO Y FAB. DE SUS PRODUCTOS
RAMA 24	HILADO TEJIDO Y ACABADO TEXTILES FIB. BLANDAS
RAMA 25	PREPARACION HILADO Y ACABADO TEXTILES FIB. DURAS
RAMA 26	OTRAS INDUSTRIAS TEXTILES
RAMA 27	FABRICACION DE PRENDAS DE VESTIR
RAMA 28	FABRICACION DE CUERO Y SUS PRODUCTOS
RAMA 29	ASERRADEROS Y FAB. DE TRIPLAY Y SIMILARES
RAMA 30	OTRAS INDUSTRIAS DE LA MADERA Y EL CORCHO
RAMA 31	FABRICACION DE PAPEL, CARTON Y SUS PRODUCTOS
RAMA 32	IMPRESA, EDITORIAL E INDUSTRIAS CONEXAS
RAMA 33	REF. DE PETROLERO Y FAB. DE SUS DERIVADOS
RAMA 34	FAB. DE PRODUCTOS PETROQUIMICOS BASICOS
RAMA 35	FAB. DE PROD. QUIMICOS BASICOS, ORGANICOS E INORGANICOS
RAMA 36	FAB. DE ABONOS Y FERTILIZANTES
RAMA 37	FAB. DE RESINAS SINTETICAS, MATERIAS PLASTICAS
RAMA 38	FAB. DE PROD. FARMACEUTICOS Y MEDICAMENTOS
RAMA 39	FAB. DE JABON, DETERGENTES, PERFUMES, COSMETICOS Y OTROS
RAMA 40	OTRAS INDUSTRIAS QUIMICAS
RAMA 41	FAB. Y RENOVACION DE PRODUCCION DE HULE
RAMA 42	FAB. DE ARTICULOS DE PLASTICO, INCLUSO CALZADO
RAMA 43	FAB. DE VIDRIO Y SUS PRODUCTOS
RAMA 44	FABRICACION DE CEMENTO
RAMA 45	FAB. DE OTROS PRODUCTOS A BASE DE MINERALES NO METALICOS
RAMA 46	INDUSTRIAS BASICAS DEL HIERRO Y EL ACERO
RAMA 47	INDUSTRIAS BASICAS DE METALES NO FERROSOS
RAMA 48	FAB. DE MUEBLES Y ACCESORIOS METALICOS

continuación

<i>RAMA</i>	<i>DESCRIPCION</i>
RAMA 49	FAB. DE PROD. METALICOS ESTRUCTURALES
RAMA 50	FAB. DE OTROS PROD. METALICOS NO MAQUINARIA Y EQUIPO
RAMA 51	FAB. Y ENSAMBLE DE MAQUINARIA Y EQUIPO NO ELECTRICO
RAMA 52	FAB. DE MAQUINARIA APARATOS Y ACCES. IND. ELECTRICAS
RAMA 53	FAB. DE APARATOS ELECTRODOMESTICOS Y PARTES
RAMA 54	FAB. DE EQUIPOS, APARATOS Y ACCES. ELECTRONICOS
RAMA 55	FAB. DE EQUIPOS, APARATOS Y ACCES. ELECTRICOS
RAMA 56	FAB. Y ENSAMBLE DE VEHICULOS AUTOMOVILES
RAMA 57	FAB. DE CARROCERIAS, MOTORES, PARTES Y ACCES. AUTOMOVILES
RAMA 58	FAB. ENSAMBLE Y REC. DE OTROS EQUIPOS DE TRANSPORTE
RAMA 59	OTRAS INDUSTRIAS MANUFACTURERAS

BIBLIOGRAFIA

- DE MATEO, F. (1987) "Trade policy and the GATT", publicado en español en *El Trimestre Económico*, enero-marzo 1988.
- y TEN KATE, A. (1988) "Mexico's changing structure of protection during the 1980's. Some thoughts about the recent import liberalization attempts", mimeo.
- KRUGMAN, P. (1984) "Deindustrialization, reindustrialization and the real exchange rate", *National Bureau of Economic Research*, Working Paper No. 2586.
- MCLEOD, D. and SHEEHEY, E. (1988) *Exchange rates, macroeconomic policy and economic growth. The case of Mexico*, Fordham University, mimeo.
- SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL (1987) *La estructura de la protección nominal en México: 1984-1986*, informe preliminar, Area de Estudios del C. Secretario, diciembre.
- (1988) *La estructura de la protección efectiva en México: 1984-1986*, informe preliminar, Area de Estudios del C. Secretario.
- URQUIDI *et al* (1988) *Export promotion of manufactures in Mexico*, Joint Research Programme series No. 71, Institute of Development Economies.

**INDUSTRIA
Y
SOCIEDAD**

El sector privado en el pasado y en el futuro de México

*Luis Rubio**

A lo largo del siglo hasta los años sesenta, los sectores público y privado complementaron sus esfuerzos en la economía, sobre todo en el ámbito industrial, logrando una coexistencia pacífica en el ámbito político. Sin embargo, esa relación cambió como resultado de la transformación del papel tradicional del gobierno en la economía y porque la estructura de ésta comenzó a modificarse durante la década de los setenta. A través de los años, estas dos circunstancias originaron una relación más y más conflictiva que terminó con la expropiación de los bancos privados en 1982.

Al hacerse más compleja la economía -tanto la mexicana como la mundial- es muy evidente que la relación mutuamente cómoda y conveniente que había entre el sector privado y el gobierno en la década de 1960 nunca más será posible. Lo que es más, según empiece la economía mexicana a encarar la necesidad de participar activamente en los mercados internacionales, el papel del sector privado tendrá que cambiar drásticamente. Pero para apreciar la magnitud del cambio requerido es necesario partir del reconocimiento de un hecho histórico: en México el gobierno, a través de políticas, instrumentos fiscales, incentivos diversos y concesiones, virtualmente creó y dio forma al sector industrial privado a partir de la segunda mitad del siglo XIX. De hecho, dado que el sector privado de México surgió como resultado de los esfuerzos sostenidos del gobierno para promover el desarrollo industrial durante el siglo pasado, y no como un desarrollo natural de la economía, para que el cambio en el sector privado pueda darse, será necesaria una transformación radical del país en los ámbitos cultural y político. El reto, por lo tanto, no es únicamente el de hacer competitivo al sector industrial, sino el de definir el papel que el sector privado va a tener en la sociedad.

EL GOBIERNO COMO CREADOR DEL SECTOR PRIVADO

Para empezar, el capitalismo en México -o la curiosa versión que de éste surgió de la Constitución de 1857- no fue el resultado del desarrollo natural de

* Director del IBAFIN, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.

las fuerzas productivas. El gobierno, dirigido por individuos excepcionalmente cultos, pero cuya deuda intelectual era mucho mayor hacia la Revolución Francesa, la independencia norteamericana y la revolución industrial que hacía las realidades mexicanas, se enfrentaba a un muy simple -si bien dramático- hecho: las fuerzas productivas no ejercían presión alguna por transformar la estructura económica del país ya que la evolución histórica de nuestro país no había creado una burguesía industrial en ciernes. La respuesta del gobierno a esta situación fue la de crearla¹.

La historia de México es muy diferente de la experiencia europea (y de la norteamericana). La Edad Media fue una experiencia europea al igual que lo fue el feudalismo. En Europa, las fuerzas productivas, al oponerse a los altos niveles de impuestos, así como a condiciones regulatorias y políticas que impedían su desarrollo, gradualmente impulsaron una transformación radical no únicamente de las estructuras económicas sino inclusive en toda la sociedad. En Europa, el desarrollo de las fuerzas productivas obligó y trajo consigo el desarrollo del capitalismo. En México, el capitalismo no surgió del desarrollo de las fuerzas productivas, sino de su imposición por parte del gobierno. Durante la segunda mitad del siglo XIX, el Partido Liberal logró llegar al gobierno y echó a andar un proyecto político y económico para que surgiera el desarrollo del capitalismo. Comenzando con la promulgación de la Constitución de 1857 y más adelante por medio de la adopción de ciertas medidas y acciones específicas, como la desamortización de los bienes del clero, el gobierno intentó modernizar al país a través de la imposición del capitalismo industrial².

Por lo tanto, el gobierno mexicano, dentro del contexto de un sistema de partido único, se convirtió en el promotor, organizador y virtual constructor de la sociedad y de la economía del país. La modernización del país se convirtió en la meta más importante y prioritaria del gobierno y con ella vino el desarrollo del sector privado³. Evidentemente mucho antes de aquel momento existían entidades, empresas, grupos y actividades económicas privadas que abarcaban la agricultura, la industria, el comercio, la banca, etcétera⁴. Sin embargo, cuando

¹ Probablemente la diferencia más sustancial que existe entre las constituciones de 1857 y 1917 reside en las facultades del ejecutivo. En la constitución de 1917 las atribuciones presidenciales son amplias y sirvieron de fundamento para la política de reconstrucción económica que siguió a la Revolución. Los gobiernos a partir de Obregón se abocaron a incentivar el desarrollo de un sector privado dedicado a las actividades industriales. Ver, por ejemplo, Krauze, E. "La Reconstrucción Económica", *Historia de la Revolución Mexicana*, Vol. 10, Colegio de México, México, 1977.

² La propia constitución de 1857 representaba una virtual traducción de los valores y estructuras de la Europa liberal que fue superpuesta a la realidad mexicana. Ver Cosío Villegas, Daniel, "La República Restaurada -Vida Política y Vida Económica", *Historia Moderna de México*, El Colegio de México, México 1981.

³ El proceso modernizador es particularmente evidente a partir del periodo de Calles, Krauze, E., *op. cit.*

⁴ Algunos grupos, como el de Monterrey, habían iniciado grandes industrias en sectores como vidrio, acero, cerveza, etc. De igual forma, el Banco de Londres y México y el Banco Nacional de México se fundaron en la segunda mitad de siglo XIX.

el gobierno se adjudicó a sí mismo la responsabilidad de desarrollar al país, su objetivo principal fue el de crear las condiciones apropiadas para que el sector industrial privado creciera y se desarrollara. En otras palabras, a lo largo de los años entre la mitad del siglo XIX y los años sesenta de este siglo el gobierno concibió al sector privado como el principal vehículo para alcanzar el desarrollo económico e industrial del país. A través de los años, el resultado de esa política fue un impresionante incremento en el número y tamaño de las empresas privadas.

EL GOBIERNO SE CONVIERTE EN PROTECTOR DEL SECTOR PRIVADO

Dado que, en la práctica, el sector privado fue creado y, sobre todo, organizado a instancias de la política gubernamental, su desarrollo fue, en gran parte, moldeado por el propio gobierno; éste, por su parte, recurrió a diversos mecanismos para promover el desarrollo de las empresas privadas. Estos mecanismos, en algunos casos, recrearon a las viejas instituciones coloniales, como la encomienda y el obraje, a través de las concesiones de tierras y actividades industriales. Las concesiones para la explotación de tierras y minas y para la construcción de caminos, presas y puentes, etcétera, fueron, en muchos casos, los principales vehículos de crecimiento de las empresas privadas⁵. Con el transcurrir de los años, sobre todo hacia la mitad de presente siglo, el gobierno recurrió a incentivos fiscales, a la protección de las importaciones, a subsidios directos y al crédito subsidiado para impulsar el desarrollo del sector privado.

Hasta la década de 1930, el sector privado mexicano estaba concentrado esencialmente en las actividades comerciales y extractivas (agricultura y minería), aunque ya para entonces existían grandes consorcios industriales en acero, cerveza, vidrio, cemento, etcétera. Los patrones de desarrollo del sector privado no se modificaron significativamente durante el periodo revolucionario, aunque la Constitución de 1917 constituyó el inicio de un cambio de raíz. El cambio que se dió en el siguiente medio siglo en la estructura de la economía, sobre todo por el inicio de la industrialización, llevó al desarrollo de una enorme cantidad de empresas privadas. Desafortunadamente, el tipo de incentivos que diseñó el gobierno para promover el desarrollo económico con frecuencia preservó y fortaleció los valores de la España medieval relativos a la importancia central de la propiedad, en lugar de la producción y la eficiencia, como los valores centrales del desarrollo económico. Estos valores y su filosofía

⁵El régimen de concesiones fue inaugurado en la década de los veinte bajo el gobierno de Obregón.

permearon todo el proceso de industrialización a partir de la década de los cuarenta⁶.

Durante el siglo XIX y a lo largo de las primeras décadas de este siglo, las actividades mineras y agrícolas eran generalmente competitivas a nivel mundial y por lo tanto no justificaban ni requerían ningún tipo de protección o regulación de parte del gobierno (aunque desde el porfiriato se dieron todo tipo de esquemas de protección no arancelaria a industrias diversas). Cuando se inició el programa de industrialización por sustitución de importaciones, primeramente como resultado de la imposibilidad de importar bienes al estallar la Segunda Guerra Mundial y, más adelante, a través del programa gubernamental que dio forma a la industria a partir del final de la década de 1940 y el principio de la siguiente, cientos de individuos se convirtieron en empresarios y con ellos vino un rápido proceso de urbanización y crecimiento del empleo industrial⁷. La sustitución de importaciones involucraba la manufactura de productos de consumo dentro del país, generalmente con bienes de capital importados y dentro de un ambiente de protección generalizada. La protección de las importaciones, así como los subsidios directos e indirectos, hicieron muy rentable la constitución de empresas y el convertirse en industrial. La primera generación de “capitanes de industria”, como se les llamó en su época, fue crucial para el desarrollo industrial, en parte por haber sido muy consciente de su papel y cometido, por lo que fue muy respetada por las autoridades. Con el transcurrir de los años, sin embargo, al hacerse el sector privado más y más dependiente de la protección gubernamental, el gobierno comenzó a dominar la relación y, por lo tanto, las siguientes generaciones de empresarios fueron cada vez más subordinadas y dependientes del gobierno. Este factor hizo que, en muchos casos, los empresarios evitaran y despreciaran el riesgo en la actividad económica y en la inversión, en lugar de aceptarlo como la esencia de su función y actividad. En alguna medida, muchos empresarios adquirieron un perfil más parecido al de la burocracia que al de sus contrapartes en otros países. Más aún, y de manera por demás interesante, mucha de la inversión extranjera que llegó al país en aquella época y que se convirtió en un participante significativo en el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, gradualmente adoptó muchas de las actitudes que por décadas caracterizaron al sector privado acerca de la protección, el rechazo al riesgo como móvil de desarrollo y así sucesivamente. En suma, la industrialización protegida llevó al gobierno a tener un papel creciente y cada vez más importante en la economía, a través del control de las importaciones, los subsidios, los precios, etc.

⁶Un caso notorio de esta cultura en el pasado reciente fue la disputa en torno al impuesto del 2% sobre activos, donde los argumentos empresariales eran esencialmente de carácter patrimonialista.

⁷El empleo industrial se elevó en más de 400% entre 1940 y 1980. Nacional Financiera, *La Economía Mexicana en Cifras*, México 1986.

En el proceso de desarrollo industrial, la inversión gubernamental en infraestructura, a menudo a través de concesiones a firmas privadas, logró dos objetivos fundamentales. Uno fue el de definir los sectores industriales y las regiones prioritarias que el gobierno tenía especial interés en fomentar; el otro fue el de atraer rápidamente a la inversión privada hacia aquellos sectores y regiones⁸. La combinación de estos dos objetivos constituyó un enorme incentivo para los inversionistas privados y permitió al gobierno, al mismo tiempo, definir sus prioridades nacionales y descentralizar su instrumentación. El esquema fue sumamente efectivo y sirvió para consolidar el papel del gobierno como organizador y conductor de la sociedad.

A la par con el inicio del desarrollo industrial, el Partido Revolucionario Institucional se convirtió en la institución política central de país. Durante la década de los treinta el partido incorporó en su seno a la mayor parte de los sindicatos de trabajadores y de las organizaciones campesinas, buscando tanto el fortalecimiento del sistema político como la construcción de una estructura de control político de los sectores y grupos más importantes del país⁹. El sector privado, al que el gobierno consideraba suficientemente fuerte y capaz de organizarse por sí mismo, fue incorporado al sistema a través de la Ley de Cámaras Nacionales de Comercio e Industria. Las entidades resultantes de esa legislación se convertirían en instrumentos tanto de participación como de control del sector privado¹⁰.

En suma, desde la década de los treinta hasta la de los sesenta, el sector privado fue un agente efectivo de cambio social y de crecimiento económico. Siguiendo los incentivos gubernamentales y complementando la inversión pública en la infraestructura, el sector privado constituyó un instrumento primordial para la realización de las metas nacionales determinadas en cada sexenio. Lo que es más, el país fue capaz de convertirse en una nación considerablemente industrializada apenas unos cuantos años después de haber iniciado su programa de industrialización. Mientras duró, aquel esquema fue la razón principal de que México haya podido sostener una tasa de crecimiento de más del 6% anual en promedio por más de cuarenta años. Cada uno de los participantes en el proceso -el gobierno y el sector privado- llevaba a cabo la labor que le era más idónea: invertir en infraestructura e invertir en la producción de bienes respectivamente.

⁸ El ejemplo más reciente de este esquema fue el *Plan Nacional de Desarrollo Industrial*, publicado por SEPAFIN en 1978.

⁹ Ver Garrido, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, Siglo XXI, México, 1982; Córdoba, Arnaldo, *La Política de Masas del Cardenismo*, Era, México 1974.

¹⁰ Alcázar, Marco Antonio *Las Agrupaciones Patronales en México*, El Colegio de México, México 1970.

LAS CONSECUENCIAS DE LA PROTECCION

Los esquemas de protección y subsidio que caracterizaron al proceso de industrialización por substitución de importaciones sirvieron bien al propósito original de crear y consolidar al sector industrial. Para la década de 1960, México tenía grupos privados relativamente fuertes en la industria, la banca y el comercio con equipos gerenciales capaces y experimentados y mano de obra bien capacitada. La estrecha relación entre el sector privado, sobre todo la industria, y en gobierno—siempre asociada a un ambiente macroeconómico estable¹¹ y a unas condiciones externas muy favorables le permitieron a México más que duplicar el tamaño de su economía cada década desde el final de los cuarenta en adelante. En otras palabras, México había construido una industria privada, casi de la nada, en treinta años. Sin embargo, esa hazaña no habría de durar mucho.

Cuarenta y tantos años de protección respecto a las importaciones introdujeron toda clase de distorsiones en la economía. A través de los años, el propósito inicial de la protección —el permitir que se desarrollara la competitividad¹² se perdió de vista y se olvidó, con lo que la protección dejó de ser un instrumento de desarrollo y se convirtió en un fin en sí mismo. Como tal, en la mayoría de los casos la protección se constituyó en un factor condicionante de supervivencia económica de las empresas en lugar de servir como medida temporal de consolidación económica. Así, el gobierno desarrolló toda clase de subterfugios burocráticos para mantener la protección y subsidio de las empresas, procurando, simultáneamente, un poder creciente para la propia burocracia.

Uno de los mecanismos favoritos para asegurar beneficios para la industria y los empresarios consistió en la creación de oficinas gubernamentales, departamentos y subsecretarías abocadas al desarrollo de la industria. Estas oficinas y entidades sirvieron al propósito de regular —si no es que de impedir— la competencia, promover acuerdos de producción entre competidores para asegurar un mercado para todos, etcétera¹³. Es decir, las regulaciones gubernamentales, independientemente de su objetivo original, tendieron a impedir la competencia y a asegurar la supervivencia de todas las empresas, en lugar de promover el desarrollo de empresas competitivas, eficientes y productivas. La consecuencia inevitable del recurso a estos mecanismos fue la eliminación de incentivos para incrementar la productividad, para reinvertir

¹¹La inflación promedio anual para la década de 1960 fue inferior al 4%. Nacional Financiera, *La Economía Mexicana en Cifras*, México, 1980.

¹²concepto elaborado a partir de las teorías de las “industrias infantiles”.

¹³La política industrial durante el periodo del desarrollo estabilizador utilizó como herramientas: a) el control sobre importaciones; b) los subsidios; y c) los acuerdos entre productores y entre éstos y los consumidores industriales, en base a los cuales se buscaba un espacio para todos los participantes, independientemente de consideraciones de competitividad, calidad, precio o tecnología.

las utilidades y para redistribuir el ingreso; además, todo lo anterior se hizo a expensas del consumidor. Un resultado no anticipado de esta situación fue la institucionalización de un sistema concebido para asegurar la sobrevivencia de las empresas a través del otorgamiento de subsidios directos, permisos de importación o concesiones; cuando lo anterior no resultaba suficiente, el gobierno consistentemente recurrió a la adquisición o absorción de empresas en quiebra, evitando así que los empresarios corriesen riesgo alguno. La racionalidad de esto último fue, generalmente, explicada como un intento de evitar situaciones de desempleo súbito. La consecuencia fue, sin embargo, que el sector privado se hizo totalmente dependiente de decisiones burocráticas, sin importar si las inversiones que se realizaban serían eficientes, competitivas y productivas o no. Evidentemente, estas prácticas tendrán que ser las primeras víctimas de cualquier programa de modernización si es que éste ha de tener la menor posibilidad de transformar la industria, la economía y el sector privado de México.

El extenso periodo durante el cual la protección y los subsidios prevalecieron creó enormes distorsiones en la economía del país. Lo que es más, favoreció el que una planta industrial no competitiva obstruyera e impidiera el desarrollo de un nuevo sector industrial competitivo a nivel mundial. Este ambiente gradualmente reforzó la participación estatal en la economía -añadiéndole el papel de salvador de las industrias en quiebra- y no sólo fomentó la absorción, sino también la internalización de los valores coloniales de propiedad, y no los de la competencia productiva, entre las convicciones básicas de las empresas del sector privado. En otras palabras, la creciente participación y acción gubernamental en la economía fue sólo un lado de la moneda; el otro fue la protección, el subsidio y los “apoyos” a las empresas. No es posible suponer que la naturaleza de uno de los factores cambie sin modificar el otro.

EL CAMBIANTE PAPEL DEL GOBIERNO EN LA ECONOMIA

Para el final de la década de los sesenta, la industria mexicana requería cambios radicales. La cómoda relación que había unido al gobierno y al sector privado durante treinta años de objetivos comunes contenía dos problemas estructurales fundamentales. Uno era el hecho de que el mercado interno no era suficientemente grande para que la industria del país alcanzara economías de escala suficientemente elevadas para manufacturar productos en términos de precio y calidad equivalentes a los del resto del mundo, tanto por su tamaño absoluto como por los muy desiguales patrones de ingresos de la población (que tenía el efecto de reducir el tamaño del mercado real). Los mecanismos de protección se habían hecho indispensables para sobrevivir, dejando de ser instrumentos temporales creados para permitir el desarrollo gradual de la

capacidad competitiva de las empresas industriales. El sector privado había respondido diligentemente a los incentivos del gobierno en su proceso de crecimiento; sin embargo, para el final de la década de 1960, había una necesidad económica (e industrial) apremiante de liberalizar gradualmente a la economía, permitiendo la importación de bienes que obligaran a la industria a hacerse competitiva.

La liberalización era necesaria para hacer posible el crecimiento económico futuro. El crecimiento durante las décadas de 1950 y 1960 había sido posible en virtud de que las exportaciones agrícolas habían provisto las divisas necesarias para financiar la importación de insumos industriales. Sin embargo, para el final de la década de 1960, tanto por el crecimiento de la población como por el descenso de la productividad agrícola, las exportaciones agrícolas empezaron a declinar y con ellas la disponibilidad de divisas. El tamaño del mercado constituía otro obstáculo para el crecimiento futuro, ya que involucraba altos costos por unidad de producto y fomentaba niveles bajos de competitividad respecto al mercado mundial. Fue precisamente durante el inicio de los setenta que países como Corea, Japón y Brasil comenzaron a enfocar su política económica hacia la exportación. En México, durante el final de la década de 1960 y el principio de la de 1970, tuvo lugar un gran debate, básicamente dentro del propio gobierno, acerca de la conveniencia de liberalizar las importaciones¹⁴. Paradójicamente, la fortaleza de la economía fue probablemente la peor enemiga de la liberalización: prácticamente nadie advirtió urgencia alguna para modificar el rumbo. Pero para entonces las dificultades económicas que empezaban a evidenciarse se hicieron más complejas por los eventos políticos que tuvieron lugar hacia el final de los sesenta.

El otro problema estructural fue de naturaleza esencialmente política. La liberalización económica habría tenido, como uno de sus efectos, el de limitar la capacidad de la burocracia para determinar en forma discrecional los patrones y condiciones en función de los cuales se desarrollaría la economía. En una economía abierta, las empresas tienen que competir en el mercado mundial; en este contexto, su primera consideración debe ser su rentabilidad y su desarrollo de largo plazo, factores que no son los más críticos en una economía cerrada y saturada de subsidios y apoyos gubernamentales. Una economía caracterizada por una participación gubernamental tan importante y con una capacidad tan importante y crítica como para determinar la sobrevivencia de las empresas a través de subsidios y apoyos, naturalmente llevó al desarrollo de un sector privado muy activo políticamente. Es decir, en virtud de que las decisiones gubernamentales sobre la economía constituían acciones políticas en lugar de económicas, los miembros del sector privado se convirtieron en gestores y actores políticos. En otras palabras, lo que les redituaba a estos

¹⁴Ver Newell, R. y Rubio, L. *Mexico's Dilema; The Political Origins of Economic Crisis*, Westview Press, Boulder, 1984, pp.128-132.

empresarios era el ejercer presión sobre los funcionarios del gobierno y no el alcanzar un elevado rendimiento económico; esto hizo que las organizaciones del sector privado se convirtieran en entidades políticas. La actividad política del sector privado fue así una consecuencia natural de la economía cerrada, protegida y discrecionalmente gobernada. A la larga esto llevó a una creciente confrontación política entre las organizaciones del sector privado y el gobierno.

La combinación de la necesidad económica de liberalizar la economía gradualmente y la renuencia de muchos funcionarios del gobierno a hacerlo por razones tanto económicas como políticas -así como por la presión de las empresas privadas para no liberalizar- llevó a un cambio radical en la política del gobierno. La necesidad de liberalizar era real. Por lo tanto, si no se iba a llevar a cabo la liberalización, había necesidad de introducir cambios significativos para mantener algún tipo de crecimiento económico. El tipo de acción gubernamental que resultó fue altamente influida por los problemas políticos que se habían hecho evidentes durante el movimiento estudiantil en 1968, en el cual muchos grupos de la sociedad mostraron su inconformidad por percibir que no se habían beneficiado en forma equitativa por el crecimiento económico de las décadas anteriores. La suma de estas dos circunstancias -no liberalización y el aplacamiento de la disidencia estudiantil de 1968- conllevó a una mayor y creciente participación y control del gobierno en la economía así como a un rompimiento del papel tradicional del gobierno como rector de la actividad económica.

El nuevo impulso gubernamental no sería de liberalización, si no que se caracterizó por intentos permanentes -y cada vez más complejos- por evitarla. A la larga, estos esfuerzos sólo consiguieron posponer el momento de su instrumentación. El propósito fue doble: mantener el crecimiento económico (sin liberalizar) y al mismo tiempo reducir las tensiones políticas¹⁵. El gobierno de 1970-1976 optó por el incremento del gasto público para lograr el objetivo dual de aumentar el tamaño del mercado y satisfacer al mismo tiempo a aquellos grupos que habían evidenciado una insatisfacción política en los años sesenta. El incremento del gasto público, financiado tanto por la inflación como por la creciente deuda externa, llevaría a la larga al desastre de 1982; pero durante varios años el gasto público fue el instrumento más importante de la política gubernamental¹⁶.

Por varios años, el gobierno y el sector privado compartían, por lo menos, un importante, si bien desastroso, objetivo: tratar de perpetuar la cómoda situación que había caracterizado a la economía del país durante las décadas previas. Sin bien el sector privado, especialmente la industria, disputó los medios que

¹⁵En su tercer informe de gobierno, Luis Echeverría aseveró que "la inflación es un mal menor que el conflicto político", con lo que definía con claridad las prioridades políticas de su gobierno.

¹⁶El gasto público se elevó de un promedio de 15% del PIB en los sesenta a 43% del PIB en 1982. Banco de México, *Indicadores Económicos*.

se emplearon para alcanzar el objetivo de mantener el crecimiento económico, sobre todo la creciente participación y acción del gobierno en la economía, hoy en día no le es posible eludir la responsabilidad de haberlo apoyado casi hasta el último momento.

Para evitar llegar a los límites del crecimiento industrial, desde 1972 el gobierno comenzó a incrementar el tamaño del mercado doméstico por medio del gasto público deficitario. Entre 1972 y 1981, el crecimiento artificial del mercado interno, junto con entradas masivas de divisas que resultaron de la deuda externa y de la exportación de petróleo, permitió a la economía crecer constantemente. Para el inicio de la década de 1980 el esquema comenzó a evidenciar sus limitaciones, hasta caer en una profunda recesión en 1982, altísimos niveles de deuda externa y, sobre todo, un programa industrial que no funcionaba y que no podría funcionar en el contexto internacional prevaleciente.

La naturaleza de la actividad gubernamental en la economía durante los setenta vino asociada a una transformación en la concepción misma del papel del gobierno en la economía. Además de un incremento significativo en el gasto público, que ascendió de alrededor de 14% del PIB durante la década de 1960 hasta cerca de 34% al final de la de 1970, el gobierno modificó su actuar político en el ámbito económico en cuatro aspectos fundamentales: a) al ascender la inflación, el control de precios gradualmente llevó a una virtual expropiación de muchas empresas privadas (en adición a las expropiaciones específicas que tuvieron lugar); b) la retórica contra el sector privado involucró un cambio en la cercanía que había existido entre ambos sectores a lo largo de las dos décadas previas; c) el cambio en el gasto de inversión gubernamental en infraestructura para orientarlo hacia la inversión en empresas paraestatales no solo redujo la capacidad de crecimiento económico (al reducir la disponibilidad de infraestructura), sino que, con frecuencia, implicó que el gobierno compitiera con el sector privado y, finalmente, constituía una amenaza permanente de expropiación. No debe olvidarse que las expropiaciones más importantes tales como las del petróleo en 1938 y la de la electricidad al comienzo de la década de 1960 habían constituido, simultáneamente, nacionalizaciones, pues sus propietarios habían sido casi todos extranjeros y no habían sido presentadas ni concebidas como acciones relacionadas con el sector privado mexicano. Por lo tanto, el crecimiento de la competencia de las paraestatales y la virtual expropiación de las firmas privadas debido al control de precios, fue interpretado como una afrenta directa contra el sector privado; y d) el recurso del gasto público para aplacar tensiones políticas involucraba dos consecuencias importantes: una fue que la economía se tornó cada vez más compleja y que la discrecionalidad en las decisiones del gobierno se hicieron incrementales y cada vez más frecuentes e importantes. La otra fue que el gobierno se vió obligado a maniobrar por medio de toda clase de procedimientos para mantener el control político y el crecimiento económico; pero con la creciente importancia económica del gobierno, estos mecanismos aumentaron en número

y en complejidad. La consecuencia inevitable fue una creciente confrontación con el sector privado y, eventualmente, una crisis financiera.

Para la mitad y el final de la década de 1970, la presencia del gobierno en la economía era generalizada e indiscriminada¹⁷. Pero el crecimiento no había sido únicamente en tamaño, sino que sus atributos se habían incrementado dramáticamente. A través de permisos, concesiones, regulaciones y controles, así como por su mismo peso económico, el gobierno alcanzó una influencia enorme, muy por encima de su tamaño. Irónicamente, el instrumento que tan bien había servido a los objetivos de desarrollo, la inversión en infraestructura, había pasado a un papel secundario respecto a la inversión de empresas industriales. Algunas de estas últimas eran empresas nuevas, mientras que muchas eran el resultado de la adquisición de empresas privadas que habían quebrado. El crecimiento de las firmas paraestatales tuvo el impacto adicional de ejercer presión sobre los mercados financieros para la captación de fondos que previamente habían estado a disposición del sector privado en su mayor parte. La necesidad ostensible de proteger al mercado doméstico y a las firmas industriales, así como el deseo de la burocracia de mantener su capacidad de control sobre la actividad económica había llevado a crecientes regulaciones, controles de precios, subsidios a productores y consumidores, etcétera. La protección llegó al grado de aliar al gobierno y al sector privado contra la inversión extranjera (para evitar nuevos competidores); lo que es más, ésto justificó que la burocracia permitiera la entrada de algunas empresas extranjeras a invertir sin permitir a los competidores de esas mismas firmas a hacerlo (por ejemplo, por muchos años permitió a Kodak, pero no a Fuji, aduciendo que la competencia no hace gran diferencia en un mercado tan pequeño).

Si bien algún grado de tensión política entre el sector privado y el gobierno es normal en cualquier sociedad, en la década de 1970 se produjo en México un enfrentamiento directo. El cambio del papel del gobierno en la economía y, especialmente la creciente politización de la economía, condujo al sector privado a organizarse políticamente. Por ejemplo, en 1975 el sector privado creó el Consejo Coordinador Empresarial, una entidad política que pretendía coordinar la acción del sector privado. Durante la década de 1970 y hasta 1982, las relaciones entre el sector privado y el gobierno se caracterizaron por una creciente polarización. El final de este proceso culminó en 1982 cuando los bancos privados fueron expropiados. A partir de aquel momento, el sector privado se dividió en cuanto a su papel respecto al futuro: algunos, especialmente pequeños empresarios, insistían que era necesario romper radicalmente con el pasado (en sus palabras, con un gobierno

¹⁷ Además del crecimiento del sector público debido a la incremental importancia de sectores como el petrolero en la economía, durante los setenta el crecimiento del sector público se extendió a las más diversas áreas de la economía a través de la adquisición o creación de empresas productivas. En 1982 el total de empresas paraestatales ascendió a 943. Rubio, Luis. *En torno al Objetivo Original de las Empresas Paraestatales*, Monografías Financieras, IBAFIN, México, 1983.

“intervencionista”), que únicamente así podrá funcionar la economía, muchos de éstos se adhirieron o apoyan al PAN. Para otros, quizá la mayoría, la nacionalización fue un acontecimiento aislado e insistían que el país debía retornar a sus tradiciones patrones y modos de convivencia y desarrollo económico.

La administración del presidente De la Madrid, desde su inicio, reconoció la necesidad de llevar a cabo cambios profundos en la sociedad y economía del país¹⁸. Uno de los primeros que tuvo lugar fue el de definir la relación entre el gobierno y el sector privado. Así, una de las gestiones iniciales, en el primer mes de su administración, fue el de hacer una modificación constitucional que clarificara el papel tanto del gobierno como del sector privado en la economía. La enmienda legitimizó al sector privado, concediéndole al gobierno primacía sobre la economía e introduciendo el concepto de rectoría del Estado. Si bien la modificación constitucional simplemente formalizó lo que había sido un hecho durante muchos años, la interpretación del sector privado fue que éste había sido desplazado. Aparentemente, el sector privado consideró que ratificar lo que ya era una realidad no únicamente resultaba insuficiente, sino que iba en contra de lo que éste percibía que debería ser su papel en la sociedad. Curiosamente, muy pocos de los dirigentes del sector privado alguna vez reconocieron que el papel del gobierno en la economía había crecido, al menos en parte, como resultado de la renuencia del propio sector privado de liberalizar la economía en la década de 1960.

La administración de 1982 a 1988 intentó reducir el tamaño del sector paraestatal y del gasto público, liberalizó las importaciones y trató de sentar las bases para un crecimiento económico sostenible en el futuro a través del llamado cambio estructural (mismo que implica la corrección de los desequilibrios en la economía, la eliminación de diversos obstáculos para la producción, la liberalización de importaciones y del mercado interno, etc.). En el proceso de decisión sobre estos factores, el gobierno enfrentó a una fuerte oposición tanto dentro de la administración misma, como por parte del sector obrero y del sector privado. Este último ha estado profundamente dividido en cuanto a los términos de la liberalización: muchas firmas entienden que hoy en día la liberalización es inevitable y benéfica y por ello se han concentrado más en la velocidad de la liberalización que en el concepto mismo. Otros, sin embargo, se oponen a la liberalización y al “cambio estructural” de principio a fin. En este contexto, a pesar de los enormes obstáculos creados por los niveles actuales de servicio de la deuda y de la caída de los precios del petróleo, el gobierno de De la Madrid intentó recrear un equilibrio con el sector privado. Más aún, gradualmente logra reorientar la actividad económica, así como generar un incipiente consenso en torno a la modernización del país.

Para el sector privado, la industrialización por sustitución de importaciones

¹⁸Ver Discurso Inaugural, *Excélsior*, Diciembre 2, 1982.

fue su razón de ser; ese tipo de industrialización fue lo que le dio vida al sector industrial y, en gran medida, al sector privado en su conjunto. De hecho, treinta años de experiencia en el manejo de los procesos industriales ha producido una base industrial potencialmente formidable. Sin embargo, ya que no todos los sectores industriales estaban igualmente protegidos y/o subsidiados, hay diferencias muy significativas entre los diversos empresarios. Estas diferencias resultaron de muchas disparidades existentes: a) la necesidad objetiva de protección; b) el poder político que poseía cada empresa; y, lo más importante, c) el grado de sensibilidad política del tipo de bienes que cada empresa producía (por ejemplo alimentos y medicinas). Por ejemplo, muchas firmas textiles son tan competitivas como sus contrapartes en otros países y se enfrentan a problemas similares a los de las compañías textiles mundiales. Sin embargo, la mayor parte de las firmas manufactureras han disfrutado de un mercado protegido en el cual los acuerdos y los convenios entre competidores -generalmente promovidos por el gobierno- a menudo reemplazaron la competencia, la eficiencia y la calidad. Es así que muchos empresarios han tenido más éxito por los factores condicionantes del entorno que por su habilidad o su talento empresarial.

LA COMPLEJIDAD Y HETEROGENEIDAD DEL SECTOR PRIVADO

Si bien muchos grupos industriales y bancarios surgieron como resultado de la política gubernamental, hay muchas excepciones y variantes en el desarrollo individual de cada firma. En muchos casos, la acción directa del gobierno (a través de concesiones, contratos, etcétera) condujo a la creación de empresas industriales; sin embargo, en muchos otros las firmas privadas de desarrollaron al margen del gobierno, en respuesta a las condiciones macroeconómicas generales que fomentaron su establecimiento y desarrollo. Aquellas empresas que precedieron a los primeros intentos gubernamentales de desarrollar al sector privado -como muchas de las grandes empresas de Monterrey o los grandes bancos como el Banco Nacional de México y el Banco de Londres y México (hoy Serfín)- también prosperaron como resultado de la política gubernamental, aunque no surgieron como consecuencia de ésta.

A través de los años surgieron, en forma conceptual, tres tipos de grupos privados que evidencian los muy diferentes tipos de relaciones del sector privado con el gobierno: a) grandes grupos muy dependientes de sus relaciones con el gobierno para contratos, influencia e inversión; b) grandes grupos relativamente independientes del gobierno; y c) miles de pequeñas y medianas empresas sin influencia y sin relación alguna con el gobierno. Evidentemente, los tres tipos de empresas se traslapan en muchos casos y también hay y ha habido cambios de

algunas empresas de una categoría a otra. Por ejemplo, algunas de las compañías de Monterrey se volvieron muy dependientes del gobierno al final de la década de 1970 -sobre todo por su dependencia respecto al precio interno del gas (decidido por el gobierno), mientras que en el pasado esos mismos grupos industriales se habían vanagloriado de su independencia respecto al gobierno. Estas categorías ayudan a entender la naturaleza y profundidad del cambio que caracteriza a la economía del país: las firmas en el primer grupo deben (o han tenido que) transformar radicalmente su mentalidad tradicional, es decir, deben empezar por concebir al mundo como su mercado en substitución de su antigua visión de una economía pequeña y protegida, donde el gobierno tiene la última palabra. Las empresas del segundo grupo necesitan cambiar esencialmente su enfoque: siempre entendieron la necesidad de pensar en forma global, por lo que para éstas su acción se habrá de concentrar en la instrumentación de esa concepción a través de la reorganización de sus empresas y otros ajustes de fondo. *Desc* es el ejemplo de una compañía del primer grupo, al menos en su origen que, rápidamente y con mucho éxito, se ha ido transformando, mientras que Vitro es la mejor representante del segundo grupo. Las empresas pequeñas y medianas han tenido -a pesar de sus muchas declaraciones y manifestaciones en contra más éxito adaptándose y sobreviviendo en condiciones difíciles. En una economía tradicionalmente oligopolística en la cual unas cuantas firmas grandes han dominado sectores enteros de la industria, las empresas medianas y pequeñas siempre han tenido que ser flexibles.

Cada uno de estos tres tipos de empresa ha generado actitudes muy diferentes entre sus empresarios. En términos generales, los grupos que dependen, directa o indirectamente, de los contratos y/o de la buena voluntad de la burocracia, frecuentemente están en contra de la reducción del gasto público y se oponen terminantemente a la liberalización de la economía; por tanto, éstos insisten que la liberalización es contraria a su propia (y conveniente) definición del interés nacional. Los grupos relativamente independientes de las regulaciones y/o contratos del gobierno generalmente se inclinan más por la liberalización de la economía, o al menos han sido más receptivos a los argumentos sobre los beneficios y necesidades de ésta. Si bien estas dos categorías incluyen tanto grandes como pequeñas empresas, las más pequeñas tienden a producir los dirigentes más belicosos del sector privado (en ambos extremos del espectro): los opuestos radicalmente al gobierno, así como a los muy dependientes de su protección y, por lo tanto, firmes partidarios de la política estatal. Sin embargo, no todos los que son dependientes son pro-gubernamentales y viceversa.

Estas diferencias claramente explican la razón de las enormes discrepancias entre la apariencia y la realidad, entre la retórica anti-gubernamental de algunos dirigentes privados contra la absoluta dependencia de muchos empresarios respecto del gobierno para sobrevivir. También explican la razón de que la crítica empresarial a menudo no esté relacionada ni con el tamaño ni con la naturaleza de las actividades de una firma. Estas diferencias y discrepancias subrayan el

hecho de que el sector privado no es monolítico, no actúa en concierto y que las relaciones con el gobierno varían de una firma a otra. Todo esto muestra cómo las relaciones entre las firmas individuales y las organizaciones del sector privado frente al gobierno son extremadamente complejas. Esta complejidad es precisamente la que permite (y ha permitido) un cambio en la orientación de la política económica, ya que demuestra la lasitud que existe entre las diversas empresas en términos de liberalización, protección temporal para empresas en dificultades y acerca del tipo de instrumento de desarrollo en que puede convertirse el sector privado. A final de cuentas, todas éstas son decisiones de orden político.

Además de las diferencias que intrínsecamente caracterizan a cada sector de la economía, la liberalización comercial plantea un reto totalmente nuevo. En tanto la economía permaneció fundamentalmente aislada de los mercados internacionales, las diferencias en el desempeño de los diversos tipos de industria eran esencialmente resultado del ciclo económico. En conjunto, el crecimiento de la economía como un todo reflejaba fehacientemente -en términos generales- la evolución de cada sector. En una economía abierta, el crecimiento de cada empresa depende de factores como la competitividad, la estrategia de mercado, etc. En otras palabras, en una economía abierta; cada sector y cada empresa adquiere una dinámica propia, independientemente del conjunto de la economía.

¿PUEDE SER COMPETITIVA LA INDUSTRIA MEXICANA?

Las condiciones en las que se fundamentó el funcionamiento y desarrollo de la economía mexicana a partir de 1930 han dejado de existir. No sólo ha cambiado dramáticamente la situación mundial, sino que la industria mexicana requiere, a su vez, de una transformación estructural. El tipo de industria que produjo el crecimiento económico durante más de cuarenta años no es el mismo tipo de industria que puede darle al país un futuro económico prometedor. Como cualquier otra economía, la mexicana debe especializarse en aquellos sectores industriales en los cuales pueda alcanzar niveles de eficiencia, competitividad y calidad que puedan competir exitosamente con el resto del mundo.

La política industrial que se siguió en las últimas décadas, sin embargo, de hecho impide que México recupere su capacidad de crecimiento y, por lo tanto, requiere cambios drásticos. El gobierno, desde 1982, ha formulado un programa de cambio estructural y de "reconversión" industrial para hacer a la industria mexicana competitiva a nivel mundial; estos programas, como es natural, habrán de profundizarse y afinarse en el nuevo sexenio para poder generar el tipo de cambio que es necesario. Lo que no debe perderse de vista es la esencia del problema. El problema es dual: por un lado, la economía mexicana requiere

de la competencia externa en forma creciente para alcanzar competitividad mundial; y por el otro, la competitividad se logra únicamente compitiendo. El programa del gobierno anterior estuvo orientado en la dirección correcta, pero requiere de ajustes, cambios y definiciones importantes para poder ser exitoso. Por una parte, se requiere de un marco de política nuevo y moderno que genere el tipo de inversión requerido, favorezca el desarrollo de ventajas competitivas para la industria y elimine obstáculos al desarrollo industrial. Parte de lo anterior implica la reconcepción, reestructuración y transformación del sector paraestatal. Por otro lado, la naturaleza de la acción gubernamental tendrá que modificarse para generar las condiciones de competencia y competitividad que hagan posible la consecución del objetivo de desarrollo industrial. El impulso del gobierno de Miguel de la Madrid fue en general correcto, pero no lo suficientemente rápido, lo que causó que se prolongaran y profundizaran los costos de la transición sin que se percibieran sus beneficios.

Para el sector privado la transformación requerida es monumental. La industria privada debe ajustarse a un entorno mundial donde prácticamente no funcionan los acuerdos amigables entre competidores, donde es poco lo que puede hacer el gobierno para salvar a una empresa y donde la rentabilidad se basa en los altos volúmenes de producción y los márgenes pequeños y no en lo opuesto. Sobre todo, al competir en un mercado global o, por lo menos, al producir bajo normas de competitividad internacional que impidan que los bienes importados eliminen a las empresas del mercado, el sector privado tendrá que especializarse en unas cuantas industrias en las que pueda ser competitivo en lugar de mantenerse en todos y cada uno de los sectores industriales, como ocurrió en los años bajo una economía protegida. La crisis que comenzó en 1982 obligó a la mayor parte de las empresas a reducir costos e incrementar la productividad, de modo que parte del ajuste -posiblemente el más doloroso, el desempleo- ya ha hecho mella y, en buena medida, ha sido sobrepasado. Pero la liberalización de la economía requerirá cantidades descomunales en inversión para que la industria pueda competir exitosamente. La liberalización podría así ser una forma mucho más efectiva de inducir la repatriación masiva de capital que todos los controles y regulaciones inútiles que se han propuesto e intentado en el pasado.

Para el sector público el problema involucra la filosofía misma que ha guiado los actos del gobierno durante medio siglo, así como la necesidad de adaptar las compañías paraestatales a la competencia interna y externa como cualquier otra firma industrial. En primer lugar, si la economía mexicana va a ser competitiva para la década de los noventa, la filosofía que rige la economía deberá cambiar; la economía deberá liberalizarse para permitir que la competencia obligue a las empresas individuales a que lleven a cabo los ajustes necesarios. Ese paso tan simple en apariencia implica la posible redundancia de grandes huestes de burócratas, burócratas que han sido responsables del control, de regular -si no es que de impedir- el crecimiento industrial. En suma, la filosofía de control

deberá ser reemplazada por una de mercado y de fomento macroeconómico en lugar de sectorial para el desarrollo industrial.

En segundo lugar, la solución fácil a la extrema ineficiencia de las empresas paraestatales ha sido, durante décadas, el considerárselas estratégicas o de caracterizarlas como prioritarias, con lo que se ha evadido, en muchos casos, el problema de la falta de competitividad y de la ineficiencia. Dada la importancia de los bienes y servicios que producen las empresas paraestatales, un factor clave de la competitividad futura de la industria mexicana depende precisamente de la transformación de estas empresas. Hacer que una firma sea eficiente y productiva no es equivalente a privatizarla. Hay razones históricas y políticas que explican y justifican que el gobierno sea el propietario de algunas industrias clave. Por otra parte, sin embargo, no hay -ni puede haber- justificación alguna para la ineficiencia en sector alguno de la economía -y aún menos en aquéllos que son especialmente rentables en el ámbito internacional- como el petróleo, la electricidad y las comunicaciones.

Hoy por hoy, la cuestión es qué clase de sociedad y economía tendrá México dentro de una o dos décadas. Eso involucra una decisión política fundamental. El que el sector privado tenga o no un papel en el futuro de México depende exclusivamente de esa decisión clave. Durante la década de los noventa el único papel útil que podría tener el sector privado en el ámbito industrial sería el de empresario industrial (y, desde luego, los servicios complementarios a esta función medular). Eso requerirá de decisiones políticas explícitas que liberen los mercados e impulsen un gran cambio de política industrial -política que implica un cambio profundo en la naturaleza de la acción gubernamental. El sector privado puede ser un agente efectivo de un cierto tipo de desarrollo pero sería totalmente inútil en otros. Lo que seguro no funcionaría, sin embargo, sería el crear condiciones para un tipo de desarrollo y esperar que el sector privado actúe de un modo opuesto a esas condiciones objetivas. Por ejemplo, no puede esperarse un incremento en la productividad, ni en la calidad, ni nuevas inversiones en el contexto de una economía protegida; por ello, la economía debe liberalizarse -en lo interno y en lo externo- para que todo ésto suceda. El sector privado, como cualquier otro sector de la sociedad, responde a las condiciones, sean éstas del entorno o de cualquier otra índole, que el gobierno establece. Por lo tanto, el reto para el gobierno es el de catalizar la definición del camino que seguirá la sociedad mexicana; todo lo demás vendrá después.

Por tanto, el papel del gobierno en la economía debe ser el de crear las condiciones para que ésta crezca y se desarrolle. Las compañías privadas en México son suficientemente grandes para competir con éxito -siempre y cuando se den las condiciones para que ello suceda. Para que el sector privado se convierta en un agente de desarrollo efectivo, sin embargo, tendrá que dejársele operar sin la perenne protección gubernamental (no sólo respecto a las importaciones, sino en general). En este sentido, la única forma de que la

planta productiva supere el reto actual -liberalización, eficiencia y exportaciones- es dejarla competir. No hay otra manera, ninguna alternativa.

Históricamente, el gobierno mexicano tuvo mucho éxito en orientar el desarrollo de la industria por medio de la inversión en infraestructura. Ha llegado el momento de recuperar ese impulso; sólo que esta vez debe enfocarse hacia las necesidades de la década de 1990 y no hacia las de los treinta. En el pasado, México logró altos niveles de crecimiento económico como resultado de la mejor combinación posible de inversión pública en infraestructura (directamente o a través de concesiones) e inversión privada en los procesos productivos directos. La necesidad de llevar a cabo una profunda transformación no surge de meras percepciones intelectuales, sino porque las realidades sociales y demográficas de México exigen el crecimiento económico. Lo único que México ya no puede tolerar es el continuado estancamiento.

El sector privado prácticamente surgió de la política gubernamental. Este hecho; en sí mismo, explica la razón de que haya habido una influencia gubernamental tan abrumadora tanto en su desarrollo como en su protección. Crear al sector privado en el siglo XIX e imbuirle nueva vida en las décadas de 1930 y 1940 fueron las respuestas adecuadas a esos tiempos. Ha llegado el momento de tomar decisiones fundamentales acerca de la manera en que debe funcionar la economía, qué tipo de metas deben buscarse y cuál debe ser el papel del sector privado. Todo esto requiere grandes decisiones y un cambio dramático del papel ostensible del gobierno en la economía, es decir, el papel de creador de condiciones generales -y no de decisiones discrecionales o improvisadas para cada caso específico- bajo las cuales la economía pueda crecer y desarrollarse.

Los cambios requeridos involucran una redefinición de la relación entre el sector privado y el gobierno, mediante la cual el gobierno establecería los lineamientos generales de desarrollo y, a través de la inversión en infraestructura, marcaría claramente las prioridades políticas. A final de cuentas, éstas son decisiones políticas que tendrán por resultado la virtual eliminación de la gama de regulaciones y controles actualmente existentes -y que en el pasado reciente no han permitido un crecimiento económico sostenido- y su substitución por mecanismos indirectos de fomento económico. Esta transformación involucra una reforma importante de las principales relaciones sociales y políticas (dentro del sector privado y entre el sector privado y el gobierno). Es, por lo tanto, un gran reto, pero es un reto que el sistema político mexicano es capaz de superar con éxito. La historia ha probado una y otra vez, la capacidad para enfrentar desafíos importantes; hoy en día, además, las alternativas son muy simples: la economía se moderniza o no crece. Por ello, es urgente actuar.

BIBLIOGRAFIA

- ALCAZAR, M. A. *Las Agrupaciones Patronales en México*, El Colegio de México, México. 1970.
- ARRIOLA, C. *Los Empresarios y el Estado*, Sep. 80, México, 1981.
- BELAUSTEQUIOGOITIA, I. et. al. *Pensamiento Empresarial Mexicano*, Avance Editorial, México, 1974.
- CAMP, RODERIC AI. Capítulos en proceso de preparación para un libro sobre el sector privado.
- CARRION, J. y AGUILAR, A. *La Burguesía, la Oligarquía y el Estado*, Nuestro Tiempo, México, 1972.
- CINTA, R. "Burguesía Nacional y Desarrollo", en *El Perfil de México en 1980*, Vol. III, Siglo XXI, México, 1972.
- CORDERO, S. et. al. *El Poder Empresarial en México*, Terranova, México, 1983.
- CORDOBA, A. *La Política de Masas del Cardenismo*, Era, México, 1974.
- COSIO VILLEGAS, D. "La República Restaurada - Vida Política y Vida Económica", *Historia Moderna de México*, Colegio de México, México, 1981.
- DE LA PEÑA, S. *La formación del Capitalismo en México*, Siglo XXI, México, 1975.
- DEROSI, F. *The Mexican Entrepreneur* OECD, París, 1971.
- GARRIDO, L. J. *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, Siglo XXI, 1982.
- GONZALEZ CASANOVA, P. *La Democracia en México*, ERA, 1967.
- HAMILTON, N. *The Limits of State Autonomy: Post-Revolutionary Mexico*, Princeton University Press, Princeton, 1982.
- KAPLAN, M. *Formación del Estado Nacional en América Latina*, Amorrortu, Buenos Aires, 1969.
- KRAUZE, E. "La Reconstrucción Económica", *Historia de la Revolución Mexicana*, Vol. 10, Colegio de México, México, 1977.
- LABASTIDA MARTIN DEL CAMPO, J. "Los grupos dominantes frente a las alternativas de cambio", en *El Perfil de México en 1980*, Siglo XXI, México, 1972.
- LAUTERBACK, A. *Enterprise in Latin America*, Cornell University Press, Ithaca, 1966.
- MONTALVO, E. *El Nacionalismo contra la Nación*, Grijalbo, México, 1985.
- MOSK SANDFORD, A. "La Revolución Industrial en México", en *Problemas Agrícolas e Industriales*, Vol. III, No. 2, Abril-Junio, 1955.
- NEWELL, R. y RUBIO, L. *Mexico's Dilemma: The Political Origins of Economic Crisis*, Westview Press, Boulder, 1984, pp.128-132.
- NEXOS "Los empresarios y la Crisis, en *Nexos*, número 103, julio, 1986, México.
- RAMIREZ DE LA O. R. *De la Improvisación al Fracaso: La Política de Inversión extranjera en México*, Océano, México, 1983.

- SEMO, E. *Historia del Capitalismo en México. Los orígenes 1521-1763*, ERA, México, 1973.
- SHAFER, R. J. *Mexican Business Organization*, Syracuse University Press, Syracuse, 1973.
- SOLIS, L. *La Realidad Económica Mexicana: Retrovisión y Perspectivas*, Siglo XXI, México, 1975.
- TANENBAUM, B. et. al. *Mexico: The Limits of State Capitalism*, Latin American Perspectives, Issue 5, Summer 1975, Volume II, Number 2, Riverside, 1975.
- VILLAREAL, R. *La Contrarrevolución Monetarista: Teoría, Política Económica e Ideología del Neoliberalismo*, Océano, México, 1983.
- VILLAREAL, R. "The Policy of Import-Substituting Industrialization, 1929-1975" en Reyna, J.L. y Weinert, R.S., *Authoritarianism in Mexico*, Inter-American Politics series, Volume 2, ISHI, Philadelphia, 1977.
- WEINERT, R. S. "The State and Foreign Capital", en Reyna J:L. y Weinert, R.S., *Authoritarianism in Mexico*, Inter American Politics Series, Volume 2, ISHI, Philadelphia, 1977.

Modernización económica, proyecto político y consenso obrero

Samuel León

La revolución tecnológica de enorme alcance, que actualmente se presenta a nivel mundial, lo mismo compacta las distancias y los tiempos en los procesos productivos e impone nuevos imperativos de competencia y calidad y, a la vez, obliga a realizar uno de los requerimientos fundamentales para el país: renovar su estructura económica. En este ensayo trataremos de recuperar una serie de nudos o trabas que el sistema político experimenta para formular su nueva estrategia de desarrollo económico. Las limitaciones de esta estrategia están referidas, primordialmente, al problema de los actores sociales y de las posibles alianzas políticas que el Estado mexicano necesita instrumentar en el nuevo proyecto.

El caso mexicano presenta múltiples transformaciones, con ellas afirmamos que, en el escenario nacional, lo que radicalmente ha cambiado durante los últimos 20 años ha sido *la sociedad*.¹ A partir de 1960 el país se tornó predominante urbano. Consecuentemente nuevos actores sociales como las “clases medias”, cada día más heterogéneas y más demandantes, cobraron importancia,² además de la presencia de un movimiento urbano popular que adquiriría una dimensión nacional significativa. Con la aparición o fortalecimiento de estos nuevos actores la memoria política del conflicto también se actualizaba” el Estado instrumenta su proyecto político desatendiendo, en el mediano plazo, a los actores tradicionales.

El Estado con la política de apertura democrática que asimilaba el conflicto de 1968, inició un paulatino desmantelamiento de su vieja sustentación corporativa. La modernización política, ciudadana, se iniciaba. Así, la principal transformación política que se presentó durante la década de los años setenta fue la de los *actores sociales* y la de los *escenarios políticos*.

Destaquemos algunos ejemplos: la caída de diversos agrupamientos políticos con posibilidades de representación como fueron los partidos o la entrada en escena de los movimientos urbano populares con una ascendente importan-

¹Samuel León e Ignacio Marván, “Los movimientos sociales en México, 1968-1984”, en *Estudios Políticos*, México, PCP y S; UNAM. No. 2. 1984.

²Soledad Loaeza, *Clases Medias y Políticas en México*. México; El Colegio de México, 1988.

cia orgánica.³ Al propio tiempo las clases sociales experimentaron cambios: los obreros lograron nuevas alianzas y recomposiciones, recuérdese la creación de un nuevo espacio de representación: el Congreso del Trabajo.⁴ Los empresarios también habían cambiado: de una relación y negociación directa, por sectores, lograron crear una organización corporativa, de presión, de intereses: el Consejo Coordinador Empresarial.⁵ Por su parte, en el ámbito rural se agudizaron conflictos que desembocaron en el surgimiento de importantes organizaciones campesinas e indígenas.⁶

La década de los setenta significó el reacomodo de las distintas fuerzas sociales. Esto se debió a una yuxtaposición del inicio de una crisis económica con otra, política; esto es la legitimidad, planteando la necesidad del Estado, de reconocer las diversas mutaciones y manifestaciones políticas de los actores sociales y a la vez pretender renovar un nuevo pacto político basado en una nueva correlación de fuerzas.

El reacomodo encontró su mejor expresión en el caso del movimiento obrero, que tuvo como variación los mecanismos de representación y mediación con el Estado. Las burocracias sindicales cambiaron, o se vieron obligadas a modificar su relación con este último.⁷ Después de la experiencia del sindicalismo independiente y en especial de la Tendencia Democrática del SUTERM, el movimiento obrero intentó formular un programa nacional que permitiera redefinir esta relación. La presentación de programas fue constante: la declaración de Guadalajara, abril de 1975; el promulgado por la XC Asamblea Nacional de la CTM "Plan Nacional de Emergencia", mayo de 1978; otro de la CTM "Situación actual de la economía nacional de trabajadores" del mismo año; el del Sindicato Mexicano de Electricistas "Del SME a las organizaciones obreras y al pueblo de México; o la del sindicato de Telefonistas de la República mexicana de julio de 1978.⁸

Los trabajadores pretendían, en los documentos mencionados, definir estrategias sindicales y políticas que trajeran como resultado una mayor fusión dentro del nuevo espacio político sindical: el Congreso del Trabajo, que si bien se había creado en 1966, para 1978, con la celebración de su I Asamblea Nacional

³ Juan Manuel Ramírez S. *El movimiento urbano popular en México*. México; Siglo XXI; Ed. 1986.

⁴ María Xelhuanzi "El Congreso del Trabajo. Los primeros diez años: formación y desarrollo en una época de insurgencia obrera". en Alejandra Moreno y Samuel León, *75 años de Sindicalismo Mexicano*. México; INEHRM, 1985.

⁵ René Millán. *Los empresarios ante el Estado y la Sociedad*. *Crónica de un sujeto social. México; Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1985.

⁶ María Consuelo Mejía y Sergio Sarmiento. *La lucha indígena; un reto a la ortodoxia*. México; Siglo XXI; Ed. 1987.

⁷ Cfr. Samuel León y María Xelhuanzi. "Los obreros, las burocracias sindicales y la política del gobierno"; Pablo González Casanova, Samuel León e Ignacio Marván (Coords). en *"El obrero Mexicano"*, México; vol 5, Siglo XXI; Ed. 1985.

⁸ Cfr. Ignacio Marván "El proyecto nacional de las organizaciones obreras". *Ibid.*

Ordinaria, lograba fusionar a la gran mayoría la clase obrera organizada del país.⁹

En términos generales, las demandas prioritarias durante la administración de López Portillo se concentraron en empleo, salarios y promoción de la empresa social estatal. Esto constituía un campo de demandas en la negociación, en la política laboral y perfilaba, a la vez, reclamos a nivel nacional por parte de los trabajadores.

El peso de la CTM ha sido importante dentro de la estructura del Congreso del Trabajo, pero ello no resta importancia a la presencia de las corrientes sindicales más importantes desde 1978. Los trabajadores lograban una recomposición y demandaban un nuevo *corporativismo*, que redundaría en el “fortalecimiento del pacto político” con el Estado. Los interlocutores, base de sustentación del Estado, iban a depender de la voluntad estatal de elegirlos como principales actores y no de los nuevos sujetos sociales o de los propios partidos políticos. Esto explica la constante oposición de los trabajadores a los proyectos estatales de reformas políticas, tema que abordaremos más adelante.

La crisis del Estado interventor que se presenta a nivel mundial, para el caso mexicano constituye, a partir de 1980, una profunda alteración del sistema de alianzas y pactos políticos que le han dado sustentación el Estado durante varias décadas. La crisis de México presenta una dualidad: por un lado la necesidades de innovación tecnológica y, por el otro, las necesidades de legitimación del sistema político.

La tradición basada en el requerimiento de gestión e intervención política y económica del Estado para institucionalizar, regular y encauzar el conflicto fue posible vía una política social que cumpliera los propósitos redistributivos a través de la “justicia social”. En el ámbito de la política laboral y del crecimiento de las instituciones de seguridad social, durante la década de los sesenta y primeros años de la siguiente, la negociación en todos los ámbitos y sus interlocutores se caracterizó por el tripartismo, donde gobierno, cúpulas empresariales y sindicales fungieron como los actores fundamentales. En el tripartismo justamente, descansaron buena parte de los soportes de la legitimidad.

La nueva sociedad de masas, heterogénea, urbana, altamente concentrada y con una fuerte presión demográfica sin precedentes, sobre el empleo,¹⁰ educación y servicios, en los años setenta parecía dar fin al viejo *pacto*

⁹Sobre la heterogénea composición del Congreso del Trabajo, Cfr. Juan Felipe Leal “Las estructuras sindicales” en *El obrero mexicano*. Vol. 3. *Ibid*.

¹⁰“La población en edad de trabajar aparecerá tocando las puertas de la estructura económica entre 1985 y 1990 en una cantidad cercana a los 8 millones, la mayor demanda de empleo (...) y que se mantendrá estable hasta el año 2,000 trayendo cada año un millón adicional de mexicanos a la fuerza de trabajo”. Vid. Héctor Aguilar Camín, “El Canto del Futuro”, en revista *NEXOS* No. 100, abril 1986.

corporativo, lo que se traduciría en un constante detrimento de la presentación obrera.

Se inició la construcción de un proyecto político con una lógica liberal que tendería a "enterrar" al viejo aparato corporativo. De la apertura política a la aprobación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales en 1977, la emisión del nuevo Código Federal Electoral, las modificaciones al artículo 115 en materia de descentralización municipal y el establecimiento de la nueva Asamblea de Representantes en el Distrito Federal planteaban las bases de un pacto político moderno, de ciudadanos como nuevos interlocutores. Así, quedaron establecidas las bases de un nuevo mercado: el electoral, sustento de un proyecto que no buscaría el clientelismo político de las corporaciones sino que encontraría su legitimidad en la democracia ciudadana.

La reforma política sería en ese sentido, capaz de articular a los nuevos sujetos sociales. Los partidos políticos de izquierda, darían un viraje ideológico donde la clase obrera no sería su referente teórico y práctico sino el nuevo mercado electoral.

En algunos documentos sindicales a los que hicimos referencia, las direcciones sindicales plasman demandas de carácter inmediato (salarios, empleo) así como de mayor injerencia en política laboral; en ocasiones en una franca oposición al proyecto de reforma política que restringía sus espacios de representación y negociación con el Estado.

En julio de 1978, durante la I Asamblea Nacional, el Congreso del Trabajo propone en su reforma económica recuperar los espacios amenazados por la Reforma Política, así como incrementar su representación para mantener la capacidad de movilización con sus representados. Esa reforma, en síntesis, demandaba la rectoría económica del Estado; la sectorización de los campos paraestatal y social y una intervención más decisiva en el terreno productivo.¹¹ Ese fue el origen de las reformas a los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales por parte de la administración de Miguel de la Madrid, pero agregando el campo del sector privado.¹²

La administración de Miguel de la Madrid se significó por el continuo esfuerzo de refuncionalizar los componentes del sistema político y económico intentando la modernización, en el sentido estricto de la palabra. En una clara política de *respuestas económicas* -en materia de estancamiento, ajuste, endeudamiento externo, "adelgazamiento del Estado", entre otras- y, a la vez, modernizando la política a través del desmantelamiento del viejo Estado corporativo, "populista".

A principios de ese sexenio y en el marco de una política global de reconversión, se consideró necesario, primero, restaurar el marco de acción

¹¹Cfr. Samuel León y Germán Pérez F. del C., "México: en busca de la legitimidad perdida", en *17 ángulos de un sexenio*. México, Plaza y Valdés, 1987.

¹²Germán Pérez F. del C. "Clase obrera, sector social y proyecto nacional", Alejandra Moreno y Samuel León (Coords), en *75 años de sindicalismo mexicano*, México, INEHRM, 1986.

de los agentes fundamentales. Así, en diciembre de 1982, se presentaron varias iniciativas de reforma a los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución. En ellas se retomaba la propuesta del Congreso del Trabajo (1979), en la que se definía al Estado como rector de lo económico, sectorizando a los agentes productivos en: social, público y privado. La estrategia obedeció a “una falta de adecuación entre el orden normativo y las nuevas exigencias del desarrollo integral que genera incertidumbre y obstaculiza el desarrollo”. Se intentó readecuar los límites de acción de los actores, incluyendo al Estado, con el fin de concertar un nuevo pacto social congruente con un marco normativo estable. Bajo la rectoría estatal, la industria paraestatal se abocaría a desarrollar áreas estratégicas de la economía, en tanto que al sector social le correspondería la producción de básicos y necesarios para la población trabajadora en el campo y la ciudad, así como la comercialización de los mismos. Al sector privado se le reservaría el área comercial y la industria en general. Las reformas produjeron reacciones muy encontradas. La parte empresarial habló de la confirmación del totalitarismo estatal; la izquierda lo consideró como un paso hacia atrás, pues con ello el Estado se autolimitaba en sus posibilidades de expandir el sector paraestatal.¹³

Con una virtual suspensión de pagos, en el mes de diciembre de 1982, se presentó el programa Inmediato de Recuperación Económica (PIRE) al que seguirían el Plan Nacional de Desarrollo y, para 1986, el Programa de Aliento y Crecimiento. En el ínterin se firmó la adhesión de México al GATT y se instrumentaron medidas de protección para la planta productiva. El modelo de modernización –reconversión económica propuesto por el sector público, que incluía además el pago de la deuda externa a toda costa, logró estrechar significativamente los ámbitos de las alianzas con los sectores populares.

Modernización, reconversión, reestructuración de la economía a partir de 1982 ha sido la noción recurrente para contrarrestar el impacto de la crisis en México.¹⁴ Iniciada la administración de Miguel de la Madrid se constituía la paradoja de pretender ahondar en una reforma política a partir de la modificación del viejo pacto corporativo y, a la vez iniciar la reconversión industrial sin dar hincapié a una fluida negociación laboral.¹⁵ Los ejemplos en los conflictos laborales se empezaron a multiplicar en los casos de las industrias automotriz,¹⁶ farmacéutica, electrónica, petroquímica, textil, calzado, electrodomésticos y línea blanca. La exclusión de la organización sindical era evidente en dos campos, primero en el de la representación, en donde el viejo

¹³ Germán Pérez F. del C. “Clase obrera, sector social...” *op. cit.*

¹⁴ Cfr. Jesús Reyes Heróles G.G. “Reestructuración Industrial de México” *Mimeo*. 1988.

¹⁵ Cfr. Mauricio de María y Campos. *Reconversión Industrial, cambio tecnológico y desarrollo regional*. Presentación del subsecretario de Fomento Industrial ante la Comisión de Comercio y Fomento de la LIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados. 18 de agosto 1986.

¹⁶ Cfr. Kevin J. Middlebrook, “La democracia sindical en la industria automotriz mexicana”, en *Revista Mexicana de Sociología*, IIS, UNAM, oct-dic. 1988. pp. 31-59.

sindicalismo no embonaba y la otra en el proyecto de modernización de la economía no se instalaron como interlocutores, sino al margen de la negociación laboral. Había una suerte de “parálisis obrera”.¹⁷

A la vez, y no obstante la crisis, surgieron una serie de complejos industriales en varias zonas de la República como los de Guaymas-Hermosillo; EXPORTEC en el Estado de México; Tlajomulco, Jalisco; Xicoténcatl, Tlaxcala; Morelia; Navojoa y Ciudad Obregón, en Sonora; los de Zacatecas y Fresnillo; dos en Aguascalientes y el desarrollo de nuevos corredores industriales en Topolobampo y los Mochis, en Sinaloa y el de Mérida Progreso y en Yucatán.¹⁸ Ello no se tradujo en una mínima fortaleza de múltiples organizaciones sindicales ni en su presencia en la negociación laboral.¹⁹ Los sindicatos por ramas no lograron o pudieron influir en su otrora capacidad de gestión y representación en esas zonas.

La apertura del mercado interno se iniciaba en condiciones de profunda desigualdad tecnológica y competitiva de la industria nacional frente a la extranjera.²⁰

La modernización requería entre otras cosas de una mayor participación del sector privado; mayor inversión extranjera; reducción de gasto público; una economía “sana”, antiproteccionista, antisubvencionaria; desincorporar empresas estatales no prioritarias mediante venta, liquidación o fusión; así como el fortalecimiento de las finanzas públicas.

La década de los ochenta se empezaría a caracterizar por la presencia de un Estado mermado, contraído, endeudado, deficitario, sin los excedentes de antes. Un Estado que empezaba a caminar en el sentido opuesto a las costumbres de sus trabajadores. Como lo ha señalado Aguilar Camín, al término de la década, la prioridad del Estado empleador es la productividad y no la protección social. La modernización económica golpea en el centro los hábitos de organización del sindicalismo mexicano.²¹

Para 1987 la realidad fue sin embargo, poco halagüeña: déficit del sector público sin posibles reducciones; nulo control sobre la inflación; pago sostenido de la deuda externa y vertiginosa caída del precio del petróleo, nuestro principal ingreso.

Con la celebración del Pacto de Solidaridad Económica en diciembre de 1987

¹⁷ Cfr. Raúl Trejo “La parálisis obrera”, en *NEXOS*, 112, ABRIL 1987.

¹⁸ Cfr. Bernardo Méndez Lugo “La importancia estratégica de la micro industria en México”, en *RMS*. 115, UNAM; oct-dic. 1988.

¹⁹ Un caso significativo es el de la escasa vinculación de la región fronteriza con las organizaciones sindicales nacionales, *Vid.* Alejandro Mungaray y Patricia Moctezuma, “El mercado de la frontera norte y las políticas de integración del consumo fronterizo a la producción Nacional”, en *Ibid.* pp. 227-244.

²⁰ Cfr. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, *El reto de la globalización para la industria mexicana*. México; IBAFIN/DIANA, 1989. y *Hacia una nueva política industrial*, México; IBAFIN/DIANA. 1988.

²¹ Héctor Aguilar Camín. *Después del milagro*. México, Cal y Arena, 1988. pp. 65-75.

se marcaba un parteaguas en el sistema de alianzas políticas. El distanciamiento de la pasada administración con el sindicalismo, desde los inicios de la misma, se modificó asombrosamente. El ajuste de los precios básicos de la economía; el mantenimiento de los salarios y otras medidas concretadas en el Pacto, sólo serían posibles con un acuerdo de concertación política tradicional, corporativa. El sistema se veía obligado a recurrir de nueva cuenta a los viejos actores tradicionales, es decir, al sindicalismo organizado y a los empresarios.

De este modo, la eficacia del Pacto se daría sólo a partir del viejo sistema de alianzas con sus bases corporativas, tradicionales.

El segundo momento del parteaguas, se presentó el 6 de julio. La administración había mantenido una constante preocupación por ir más adelante en materia de reforma política; nuevo Código Federal, Congreso en el D.F., reformas al 115. La idea era enterrar al viejo corporativismo y concentrar en la reforma política el fortalecimiento de la política ciudadana y liberal a través de los partidos políticos.

Las limitaciones de proyecto de modernización política se expresaron con claridad: reforzamiento de la oposición aglutinada en el Frente Cardenista, reforzamiento de la derecha panista y disminución del consenso tradicional de la vieja maquinaria corporativa. En esta perspectiva el Estado implementaba una política de "autoflagelación" e imprimía en la campaña electoral la renuncia a utilizar sus viejos mecanismo de apoyo.

A la representación sindical se le colocó como una traba para ir más adelante en el proyecto económico y, además, en el político.

Un caso aparte es el de los trabajadores telefonistas. A diferencia de una gran cantidad de sindicatos que la modernización económica los tomó por sorpresa, al Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana no; a través del contrato colectivo y mediante los convenios ha logrado disputarle a la empresa el diseño de programas y de métodos de modernización tecnológica de la comunicación.²²

²²Cfj: Francisco Hernández Juárez, "La sociedad y la economía latinoamericanas ante las nuevas tecnologías de la comunicación", en *La reconversión industrial en América Latina*, Vol. XII, México, FCE, 1987.

Sin embargo, cabe también señalar la posición de la CTM respecto a la innovación tecnológica: ... es necesario que las organizaciones obreras propongan a los gobiernos estatales y federal, participar activamente en la definición del cambio tecnológico, estableciendo acuerdos de innovación en este campo y reglamentando la incorporación de nuevas tecnologías, en defensa de la planta productiva y del empleo.

"Para que esto sea posible se requerirá garantizar la participación de los trabajadores en la negociación de la política de industrialización de las unidades productivas, para lo cual será necesario constituir Comités Técnicos por unidad o por centros de trabajo, y legislar con el propósito de establecer el derecho a la información de los planes y operación de las empresas públicas y privadas. Sólo así se podrán establecer acuerdos tecnológicos que contribuyan a mejorar la calificación, especialización y desarrollo intelectual de los trabajadores...

"También será necesario luchar por una nueva definición de normas laborales, que protejan los derechos de los trabajadores frente a la nueva tecnología." Lineamientos fundamentales de estrategia de la CTM", en *El movimiento obrero ante la reconversión productiva*. México, OIT-CTM, julio 1988, pp. 133-153.

Tal vez uno de los mejores ejemplos es el de la instalación de la Comisión de Modernización en la que se ha considerado que "... el cambio tecnológico es una de las principales características de la empresa (Teléfonos de México), sin embargo la velocidad y profundidad con que se está dando, afecta a todas las áreas de la misma. Así, desde sus primeros antecedentes en 1976 y después con las primeras adquisiciones de esta nueva tecnología en 1980, comprendimos que ésta tendía a incrementar la productividad y la ganancia, y por otro lado, disminuía la inversión en la mano de obra para la prestación de los servicios que tiene actualmente concesionados la empresa. Asimismo, estos nuevos equipos permiten la búsqueda de nuevas concesiones, que dada su versatilidad abren la posibilidad a la prestación de nuevos servicios telemáticos que son la unificación de las telecomunicaciones y la informática.

"Los trabajadores entendimos que ante esta tendencia, se nos presentaba una disyuntiva, que obligaba a tomar una decisión, por un lado, oponernos y resistir este proceso con lo que la organización sindical quedaría al margen de la atención de esta nueva tecnología y disminuida paulatinamente ante la aparición de nuevas empresas y concesionarios de los nuevos servicios. Por otro lado, el de integrarnos a este proceso y luchar por la participación equitativa que garantizara la permanencia y crecimiento de la organización sindical."²³

Para el sindicato el problema de la sustitución, reducción y descalificación de la mano de obra fue contemplado en su contrato colectivo de trabajo desde 1986, formulando un nuevo modelo de capacitación que le permita al trabajador incorporarse al proceso de modernización. Destacó también la inclusión de la cláusula 193 del contrato colectivo de trabajo, donde se compromete a la empresa a notificar al sindicato cualquier proyecto de modernización, digitalización e implementación de nuevos servicios con un año de anticipación al posible inicio de cualquier cambio.²⁴

Si bien el caso de los telefonistas ha sido uno de los más relevantes en materia de logros en el contrato colectivo de trabajo, en el escenario actual del contrato constituye una garantía en materia de negociación laboral. Ejemplos son el caso de Fundidora de Monterrey, Mexicana de Aviación y otros, o lo que está a punto de ocurrir con Altos Hornos de México.

Es clara la pretensión de la empresa paraestatal, Teléfonos de México, de que son ciertas cláusulas del contrato colectivo las que impiden la modernización. Eliminar la bilateralidad y la potestad sindical en vacantes, contrataciones, movilidad de personal, anulación de convenios departamentales, escalafones y supresión de la cláusula 193 son algunas de las pretensiones de la empresa que impiden la modernización negociada en este sector. Este ejemplo ilustra los riesgos de una posible exclusión del sindicalismo organizado.

²³ *Comisión de Modernización. XIII Convención Nacional Ordinaria Democrática de Telefonistas, México, STRM, SEPT. DE 1988.*

²⁴ *Cfr. Contrato colectivo de trabajo celebrado entre Teléfonos de México y el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana. México, STRM, 1988.*

Se ha señalado que la transición productiva y modernización tecnológica que el país enfrentará a futuro, encuentra su principal resistencia en la organización laboral preexistente; en sus hábitos y derechos adquiridos.

“Parece estar claro, entre empresarios y autoridades, que el país requiere una reconversión industrial, el renacimiento o la desaparición del parque industrial anacrónico sembrado en los años cincuenta y sustentado en el proteccionismo. Cómo emprender la modernización de las condiciones de trabajo que esa reconversión exige, en el seno de una cultura sindical protectora de conductas antiproductivas, el sobreempleo, las complicitades clientelares, el compadrazgo y la amistad política.²⁵

Esa línea de pensamiento ha tenido su correspondencia en la acción, al excluir a la representación sindical de la negociación, pero sin lograr nuevos consensos.²⁶ Buena parte del problema que enfrentará el Estado mexicano es que la modernización económica del país no pueda descuidar su tradicional consenso obrero.

El debilitamiento de los mecanismos de concertación social y la ineficacia de las instituciones laborales para proteger a los asalariados frente al deterioro de su nivel de vida, son hechos claramente observables en la realidad laboral del país.²⁷

Al parecer el sentido del tradicional derecho laboral que pretendía mediatizar e institucionalizar el conflicto entre capital y trabajo con el papel arbitral del Estado apunta, ahora, a dismantelar a instituciones reguladoras y en modificar radicalmente la Ley Federal del Trabajo, y aún más a suprimir contratos colectivos de los grandes sindicatos nacionales de industria. A la vez, la ausencia de un frente sindical de los trabajadores no ha permitido darle salida a un proyecto de claras definiciones por parte de la clase obrera.

El sindicalismo mexicano tiene ante sí el mayor reto de su historia moderna: la revolución tecnológica lo pone en peligro de perecer y lo obliga a hacer su propia transformación interna. El futuro perfil de los trabajadores de punta es la desintegración del viejo sindicalismo de masas suplantado por pequeñas unidades de producción altamente calificadas y con pocos trabajadores. Por ello la introducción de nuevas tecnologías no es un problema que los sindicatos deban rechazar sino de influir.

El dismantelamiento de prerrogativas en varios contratos colectivos que antes se presumían como conquistas laborales, como formas de legitimidad del Estado con sus burocracias sindicales empezaron a alterarse desde el inicio de la administración de Miguel de la Madrid. Al sindicato petrolero se le

²⁵ Aguilar Camín, “El canto del futuro”, *op. cit.*, p. 22.

²⁶ Este problema no se presenta exclusivamente en el caso de México, sino que es recurrente en toda América Latina. Cfr. *Concertación político-social y democratización*, Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 1987.

²⁷ Para un recuento de la política laboral durante la administración de Miguel de la Madrid, Cfr. Graciela Bensusan “Las instituciones laborales en la crisis”, en *17 ángulos de un sexenio*, *op. cit.*

impidió su titularidad en contratos de construcción; a los azucareros se le quitó el porcentaje con el que se quedaban sobre el valor de cada kilo producido; los ferrocarrileros se convirtieron en una traba para la modernización; mineros; cinematografistas; también el caso del Sindicato Mexicano de Electricistas señalado como el principal obstáculo para la eficiencia de la empresa.

Pretender mantener el proyecto de modernización económica con la exclusión del movimiento organizado del país, tendrá un alto costo político para el Estado. La pregunta que salta a la vista, ¿es posible el proyecto de modernización renunciando el Estado a su principal soporte político?

Ha resultado evidente que la división y la dispersión de los trabajadores los ha debilitado profundamente en los momentos de concertación. Ahora sus requerimientos de presión y apoyos intersindicales se encuentran en la discusión de los sindicatos nacionales más importantes. Por iniciativa de algunas corrientes está a punto de crearse la federación de sindicatos de empresas estatales, dentro del propio Congreso del Trabajo. Por ahora existe el consenso por parte de los telefonistas, electricistas (SME), pilotos de aviación, sobrecargos, cinematografistas, tranviarios y ferrocarrileros. Están por adherirse azucareros, petroleros, el sindicato de CONASUPO, INFONAVIT, mineros, Diesel Nacional, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, telegrafistas y Azufrera Panamericana.

Las demandas que nuclean esta nueva corriente, inicialmente están dadas por incrementos de salarios, contra la destrucción de los contratos colectivos de trabajo y contra las requisas. Mantener el proyecto de modernización pero negociando los despidos e incluso, la desaparición de las empresas.

Lo anterior está acompañado con la emisión de una nueva Ley Federal de Trabajo que ampliaría la negociación y actualizaría el marco de derecho para modernizar económicamente al país.

Con la formación de la federación de sindicatos de empresas estatales se logrará activar al Congreso del Trabajo en un nuevo esquema de alianzas y redefiniciones con respecto al proyecto de modernización, ello sin duda alterará el proyecto político estatal y las nuevas formas de consenso obrero. Se inicia una nueva etapa de la relación obreros-Estado, la cual se caracterizará por una autonomía política de la organización sindical frente a sus ataduras clientelistas.

La conformación de la Federación de sindicatos paraestatales llevará a una nueva relación de los trabajadores con el Estado y, necesariamente, a transformar la clásica división que se ha contemplado en el artículo 123 Constitucional, en el que señala, en su apartado A, las relaciones de trabajo que se establecen entre obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y sus respectivos patrones. Y, el apartado B, que regula la relación entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus respectivos trabajadores o empleados.

El primer paso consiste en la supresión del apartado B, en una nueva

legislación que regule la relación entre capital y trabajo y en evitar que la modernización se identifique, simplemente, con despidos masivos y mutilación de contratos colectivos.

El empleo en México: Crisis y perspectivas*

Norma Samaniego de V.

INTRODUCCION

La década comprendida entre 1978 y 1988 representó para la economía mexicana un periodo singular, en el que se observaron cambios abruptos en la dinámica de un mercado heterogéneo de trabajo, al pasar de un alto crecimiento del sector moderno durante el auge petrolero del periodo 1978-1981, a la más severa crisis económica de los últimos cincuenta años, que irrumpe en 1982 y se extiende hasta 1987.¹

Al crecimiento acelerado de las actividades asociadas a la inversión, siguió una época en la que las fuentes más dinámicas del sector formal perdieron bruscamente su impulso, y llegaron a convertirse en los periodos más intensos de la crisis en centros de expulsión de mano de obra.

Esta nueva situación, no experimentadas en las últimas cinco décadas, coincidió con tasas todavía altas de expansión de la fuerza de trabajo, producto de los elevados índices de crecimiento demográfico imperantes dos décadas atrás, lo que dio por resultado una regresión significativa en la situación ocupacional del país, en la que el mercado informal de trabajo creció a pasos acelerados especialmente en los grandes centros urbanos al tiempo que en la economía moderna el potencial de generación de empleo, al debilitarse las ramas anteriormente más dinámicas, se orientó hacia nuevos sectores y regiones del país.

¿Cuáles son los retos que habrá de enfrentar el empleo en el futuro inmediato del país?, ¿cómo se vislumbra en términos de la situación ocupacional la transición de la crisis hacia un crecimiento sobre bases distintas?, ¿qué efectos se preven en el empleo bajo un nuevo esquema de inserción de la economía mexicana en el contexto internacional?

*Seminario sobre "Recuperación Económica en México: Industria, Trabajo y Relaciones Políticas México-Estados Unidos". Puerto Vallarta, Jal., octubre 6 de 1988.

¹En este trabajo se utiliza información hasta diciembre de 1987.

Estas son algunas de las interrogantes que se este trabajo formula en un momento en el que todavía dentro de un contexto económico difícil, empiezan a prepararse los elementos para un cambio estructural en la economía dentro de los cuales, el empleo y sus requerimientos cualitativos y cuantitativos habrán de desempeñar un papel importante.

ANTECEDENTES

Los 40 años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial fueron el marco de una transformación importante en la economía y en la estructura ocupacional del país. De una sociedad predominantemente rural, México entró a mediados de los años cuarenta en un esquema de desarrollo industrial que orientó la dinámica de empleo hacia la naciente industria y hacia los servicios vinculados a los centros urbanos en rápida expansión.

Al coincidir el dinamismo urbano industrial con el crecimiento relativamente alto que experimentó el sector agrícola, hasta la década de los años cincuenta la demanda global de empleo pudo superar por algún tiempo el reto de una oferta extraordinariamente dinámica de mano de obra, derivada de tasas de mortalidad infantil en descenso e índices de natalidad en aumento.² Sin embargo, al perder impulso el sector agrícola, el crecimiento industrial, pese a su alta tasa de expansión, resultó insuficiente para absorber a la creciente oferta de trabajo.

Al atenuarse el ritmo de expansión de la industria en la década de los años sesenta, la brecha entre oferta y demanda de empleo tendió a ampliarse, y el mercado de las ocupaciones informales adquirió proporciones considerables, no sólo en el medio rural sino en el ámbito urbano.

Ante la dinámica que adquirieron la informalidad y el subempleo, resultó evidente que el crecimiento industrial y el desarrollo urbano en sí mismos no necesariamente crearían los puestos de trabajo suficientes para absorber a la creciente oferta de mano de obra.

El empleo empezó a plantearse como problema en el marco de la política económica y surgió el interés por el estudio de este fenómeno dentro de la realidad mexicana. Los nuevos enfoques en la materia han dejado de considerar al mercado laboral en México como un mercado homogéneo sujeto a las mismas reglas de comportamiento y a insistir en la necesidad de profundizar en el funcionamiento de mercados de trabajo plenamente diferenciados, en cuya interrelación es necesario precisar, a fin de determinar los instrumentos de política económica y social capaces de llegar a cada uno de ellos.³

²Rendón, T. (8).

³Este mismo interés por acercarse más a la realidad que presenta este fenómeno en un contexto nacional complejo ha llevado a cuestionar la pertinencia del marco conceptual y estadístico de los indicadores de empleo emanado de recomendaciones internacionales ideadas varias décadas

EL AUGE PETROLERO

El periodo 1978-1981 significó un cambio sensible en la dinámica y en la orientación sectorial de la producción. Al constituirse el petróleo en el principal motor de la actividad económica, se desencadenó un conjunto de transformaciones que repercutieron en déficit crecientes de la balanza comercial y de las finanzas públicas y, posteriormente, en la crisis de deuda. El excepcional crecimiento asociado a los hidrocarburos, la multiplicación de los ingresos por exportación y el flujo masivo de capital externo al país imprimieron su dinamismo a la actividad productiva y al empleo y contribuyeron a posponer los efectos de una recesión que en otras economías había empezado a manifestarse claramente desde 1981.

El PIB creció en el periodo a una tasa media anual del 8.6%, sustancialmente mayor al ritmo de expansión de los diez años precedentes; los ingresos por exportación se multiplicaron casi diez veces entre 1977 y 1981, y las importaciones aumentaron a una tasa superior a la de las exportaciones. Las ocupaciones remuneradas se incrementaron en 3.8 millones, y las vinculadas a ramas en las que el sector moderno es predominante-transporte, actividades extractivas, industria de transformación y servicios financieros mostraron tasas muy superiores a las del periodo 1970-1977. En la construcción, que dá ocupación a un importante número de trabajadores eventuales, la tasa media anual de crecimiento del empleo fue de más del doble de la del lapso 1970-1977.

Este excepcional aumento de la actividad económica y del empleo, dados los obstáculos estructurales para una movilidad total entre mercados de trabajo, llegó a provocar estrangulamientos y demoras en numerosos proyectos, o intranferencia con los procesos normales de la actividad agrícola. En particular, y dada la fuerte vinculación entre el mercado de trabajo de la construcción y el de la mano de obra que se ocupa temporalmente en faenas del campo, algunas construcciones encontraron obstáculos en ciertas épocas para conseguir trabajadores y en las zonas agrícolas especialmente las ubicadas cerca de los nuevos polos petroleros se presentaron dificultades para levantar las cosechas.⁴

Por otra parte, la escasez de mano de obra en la construcción y en las labores de mantenimiento de la infraestructura urbana propiciaron en algunas ciudades el relajamiento de las barreras de entrada a estas ocupaciones, y por primera vez, empezaron a emplearse mujeres en estos trabajos. Asimismo, se advirtió estrechez en la oferta de personal técnico y administrativo calificado.

El vigoroso crecimiento de la demanda de trabajo en el sector moderno en el trienio 1978-1981 hace pensar que en ese lapso la informalidad, que en 1976 se estimaba abarcaba al 38.2% de la población total ocupada en el medio urbano,

atrás y en ocasiones diseñado en función de necesidades de economías desarrolladas- Véase Jusidman, C. (6).

⁴Jusidman, C. (6).

moderó su ritmo de expansión e incluso es posible que se haya contraído en términos absolutos.⁵

Un hecho que sí puede constatarse es la disminución sostenida que mostraron los indicadores de desempleo abiertos en áreas urbanas durante el auge, al pasar de niveles entre 7% y 9% en 1977 que fue un año de contracción económica breve a tasas inferiores al 6% en 1979 y todavía menores en 1981, particularmente en las ciudades de México y Monterrey, en que se ubicaron ligeramente arriba del 4.0%.

En resumen, el auge petrolero significó la reactivación temporal del papel de absorción de mano de obra del sector moderno, después de un periodo de relativa atonía, en el que la población ocupada por la industria manufacturera había evolucionado a una tasa muy inferior a la histórica. El crecimiento abrupto de la construcción y de las ramas productoras de bienes de capital encontró rigideces visibles para la satisfacción de la demanda ocupacional ante la existencia de un mercado de trabajo no homogéneo, en el que el excedente global de mano de obra no implicaba una flexibilidad total entre mercados diferenciados, y en ocasiones competitivos entre sí.

EL ADVENIMIENTO DE LA CRISIS

El año de 1982 constituyó un punto de inflexión en la trayectoria de crecimiento seguida por el país en las últimas cuatro décadas. Representó también, desde el punto de vista de la dinámica del empleo, un cambio en el papel desempeñado por el sector moderno, al dejar de ser éste el elemento central de absorción de fuerza de trabajo, para convertirse en los periodos más críticos, fundamentalmente en 1983 y 1986, en una fuente de rechazo de mano de obra. El fenómeno de cesantía en la industria hizo su aparición en una economía en la que este sector había acusado un crecimiento alto e ininterrumpido.

Por primera vez desde la posguerra el PIB mostró en 1982 una caída en términos reales, la inversión se retrajo en un 15.9% y el consumo final frenó bruscamente su ritmo de expansión, al tiempo que el déficit presupuestal, la inflación y el endeudamiento externo alcanzaban niveles sin precedente.⁶ A la acumulación de desequilibrios crecientes tanto en la balanza comercial como en las finanzas públicas se sumó, a mediados de 1982, la contracción repentina a la entrada de capital externo, lo que obligó al país a financiar parte de sus obligaciones con reservas internacionales y a iniciar a un severo programa de ajuste.

⁵ La carencia de información específica para la mediación de este fenómeno no nos permite un conocimiento preciso de las mutaciones que pudieron haber experimentado los grupos informales de la fuerza de trabajo en dichos años, ni de su interrelación más definida con el sector formal.

⁶ Samaniego, N. (11).

Las líneas generales del programa adoptado planteaban la reducción de la inflación como objetivo central, mediante el abatimiento del gasto, el fortalecimiento de los ingresos del sector público y el fomento del ahorro interno, como elementos básicos. Algunos de los efectos que se manifestaron con distinta intensidad a lo largo de la crisis fueron: la sensible caída de los salarios reales y la contracción que, en general, experimentó la demanda interna, la persistente salida de recursos por concepto de servicio de deuda, y la tentativa de encontrar en la exportación un motor distinto de impulso al crecimiento.

Una idea del impacto de la crisis en la producción se tiene al observar que en 1987, cinco años después de la sensible caída del PIB, dicho agregado todavía se situaba 1.4% por abajo del nivel del año previo a la crisis (1981), y en actividades como la construcción y la producción de maquinaria y equipo, los niveles del producto en 1987 acusaban baja más pronunciadas (-26.1% y 26.7%, respectivamente, en comparación con 1981).⁷

La inflación, que había rebasado el 100% en 1982, logró atenuarse en los dos años siguientes, sin embargo a partir de 1985 encontró fuertes resistencias para continuar su abatimiento y en 1986, ante la presencia de nuevos problemas para la economía, la variación anual del índice de precios al consumidor volvió a superar el 100%, para situarse en 1987 en 160%, tasa anual sin precedente.

La fuerte caída en el ritmo de crecimiento de la economía fue acompañada por una alta presión en la demanda de trabajo alimentada tanto por factores demográficos como por razones económicas- lo que necesariamente se tradujo en un ensanchamiento significativo en el número de ocupaciones que surgieron al margen de la formalidad, así como en presiones para la emigración indocumentada de mano de obra.

Algunos de los rasgos dominantes que ha mostrado el empleo en este lapso podrían resumirse en:

- Una marcada desaceleración en la capacidad de absorción de mano de obra en el sector moderno de la economía, como resultado de una tasa de crecimiento del producto sensiblemente menor a la histórica y, en algunos años, negativa.
- Una pérdida de dinamismo relativamente mayor en el empleo de las ramas vinculadas a la inversión y a la producción de bienes de consumo durable, situación que en los años de 1983 y 1986 significó la cancelación de puestos de trabajo tanto eventuales, como de carácter permanente.
- Una reorientación de la dinámica del empleo dentro de la economía estructurada hacia el sector de servicios, en empresas de menor dimensión y en puestos de menor nivel de remuneración.
- El surgimiento de nuevos polos de absorción de mano de obra en empresas maquiladoras y otras ramas vinculadas a la exportación, y la formación de

⁷ Aun cuando en 1984-1985 el aparato productivo registró un breve repunte, las complicaciones asociadas al descenso a los precios del petróleo en 1986 determinaron una caída en los niveles de producción, de la que sólo empezó a recuperarse la economía hasta el segundo semestre de 1987.

ciudades y áreas geográficas cuya intensa dinámica ocupacional contrasta con la situación del resto del país.

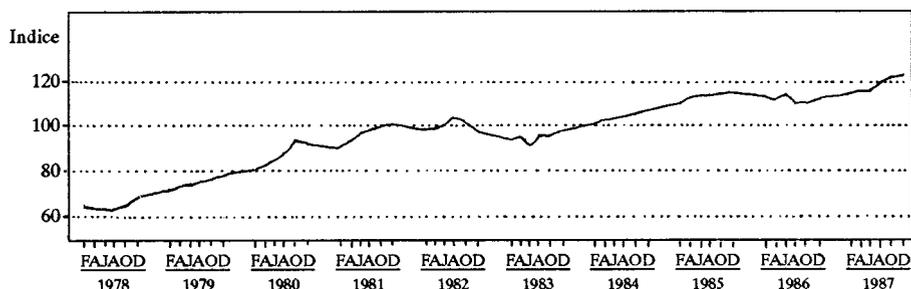
- El resurgimiento del sector informal como fuente de absorción de parte importante de la fuerza de trabajo y la aparición de presiones adicionales para la migración laboral indocumentada.

Estos rasgos no presentan un carácter uniforme a lo largo del periodo en el que se desenvuelve este proceso, sino que se intensifican o se atenúan, de acuerdo a cada una de las fases por las que ha transitado la crisis.

LA DESACELERACION EN LA DINAMICA DEL EMPLEO

Si bien el retroceso en el nivel del PIB -que aún se observaba en 1987 respecto a 1981 no se reflejó en una disminución absoluta en el número de empleos en el sector moderno entre dichos años, es evidente que en el periodo en su conjunto hubo una desaceleración marcada en la generación de puestos de trabajo y en algunos años, cancelación neta de empleos. Este abatimiento en la dinámica ocupacional resulta grave en una economía en la que la población que buscó empleo continuó multiplicándose al muy alto ritmo que le permitió el crecimiento demográfico de los años en que nacieron los nuevos demandantes de trabajo.

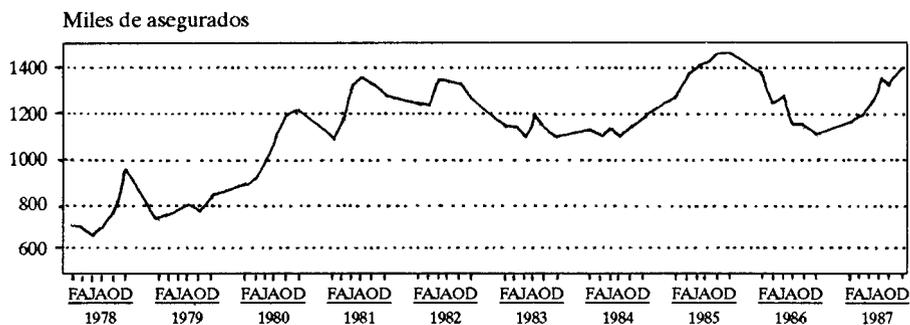
EVOLUCION DE LA POBLACION ASEGURADA PERMANENTE Y EVENTUAL EN EL IMSS Diciembre de 1981 = 100



Fuente: Elaborado por la D.T. de la CNSM con información del IMSS.

El comportamiento de las cifras globales del empleo en el sector moderno en este periodo no tuvo una dinámica uniforme, sino que estuvo sujeto a los altibajos de la actividad económica, que se reflejaron con particular intensidad en los empleos eventuales y en las ramas ligadas a la inversión.

EVOLUCION DEL EMPLEO EN ASEGURADOS EVENTUALES EN EL IMSS



Fuente: Elaborado por la D.T. de la CNSM con información del IMSS.

Los primeros indicios de recesión empezaron a advertirse ya desde principios de 1982, año en que el sector moderno dejó de incorporar mano de obra para empezar a despedir trabajadores, situación que se intensificó a lo largo de los doce meses que siguieron a junio de 1982. En este periodo los despidos entre la población trabajadora eventual inscrita en el IMSS significaron un desalojo de aproximadamente 134 mil trabajadores, el 11.0% de los registrados. Por lo que respecta a la población asegurada en su conjunto, permanente y eventual su número se redujo en aproximadamente 370 mil trabajadores entre junio de 1982 y julio del año siguiente; es decir, en un 5.7%.

Fue hasta 1984, dos años después del estancamiento cuando nuevamente el sector formal volvió a retomar su función incorporada de mano de obra. La población asegurada en el IMSS creció a un ritmo relativamente alto en 1984 y 1985, periodo en que se incorporaron más de un millón de personas, para nuevamente observar disminuciones a lo largo de 1986 y 1987.

REORIENTACION DE LA DINAMICA DEL EMPLEO FORMAL POR SECTORES Y RAMAS DE ACTIVIDAD

Un segundo rasgo que muestra el empleo del sector moderno en este periodo

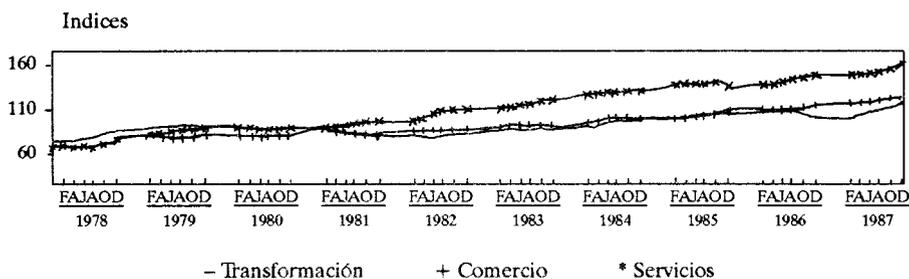
fue la gestación de cambios importantes en la orientación sectorial y regional de los trabajadores de carácter permanente.

Las actividades más afectadas fueron las vinculadas con la inversión y la producción para consumo duradero, fundamentalmente en algunas ramas de la industria, en la construcción y el transporte, que desplazaron un número importante de asegurados temporales y permanentes en los años de 1983 y 1986 y su nivel a fines de 1987 escasamente superaba al de diciembre de 1981.

El desempleo en estos años críticos asumió un carácter cualitativamente distinto al de décadas pasadas. No se trataba ya únicamente de aquellos demandantes de trabajo que nunca llegaron a incorporarse a un empleo formal, sino de un fenómeno nuevo: el de quienes habiendo accedido a un empleo en el sector moderno, se vieron repentinamente fuera de él. Los despidos en los años más críticos no fueron únicamente los eventuales, sino trabajadores industriales de las ramas mejor pagadas y con mayor organización sindical por ejemplo, los de la industria automotriz, o las de productos metálicos, maquinaria y equipo.

La dinámica ocupacional en la industria empezó a desplazarse hacia un nuevo tipo de empresas: las industrias maquiladoras que entre 1982 y 1987 cuadruplicaron su plantilla de personal, y las orientadas a la exportación. La industria de bienes de consumo no duradero, que en los años previos a la crisis había evolucionado a tasas comparativamente bajas, resultó más resistente a los efectos de la crisis y pudo mantener su ritmo de absorción de mano de obra.

EVOLUCION DEL EMPLEO EN LA INDUSTRIA DE TRANSFORMACIÓN, COMERCIO Y LOS SERVICIOS Diciembre de 1981 - 100



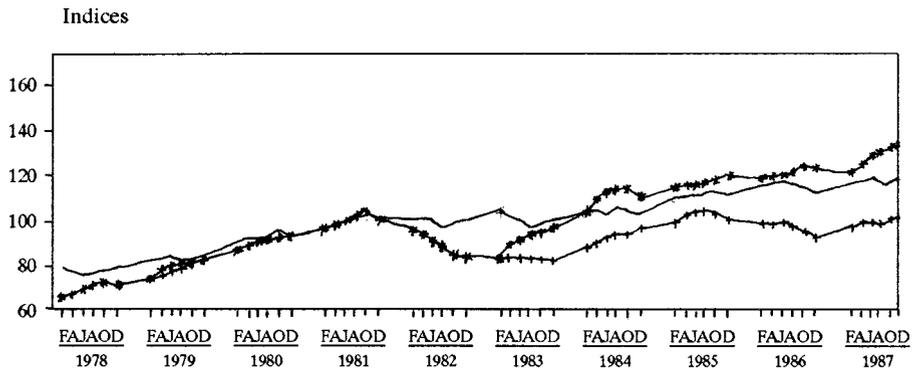
Fuente: Elaborado por la D.T. de la CNSM con información del IMSS.

Por lo que respecta a otros sectores la actividad, el comercio siguió muy de cerca la evolución del empleo industrial, aún cuando sus índices de ocupación

podieron mantenerse a niveles ligeramente superiores. Los servicios ejercieron en este lapso una función compensadora de la desaceleración del empleo en la industria. Su ritmo de incorporación de mano de obra pudo sostenerse a niveles relativamente altos y menos sensibles a las fluctuaciones de la actividad industrial. En diciembre de 1987 este sector presentaba un crecimiento de 544 mil asegurados respecto al nivel de diciembre de 1981; es decir, un 60% más.

El hecho de que la caída en el PIB no haya ido acompañada de un descenso de similares proporciones en la ocupación del sector moderno podría explicarse por dos factores esenciales: la magnitud de la contracción de los salarios reales que hizo posible retener una proporción mayor de trabajadores por unidad de producto, y el cambio en el peso sectorial de la ocupación hacia sectores más intensivos en mano de obra, como los servicios y las empresas de exportación.

EVOLUCION DEL EMPLEO EN LA INDUSTRIA Diciembre de 1981 = 100



- Alimentos, bebidas, textil, tabaco, muebles, papel y editorial.

+ Química, maquinaria, equipo de transporte, metálicos básicos, productos metálicos.

* Confección de prendas de vestir, aparatos eléctricos y electrónicos

EVOLUCION DEL EMPLEO POR REGIONES DEL PAIS

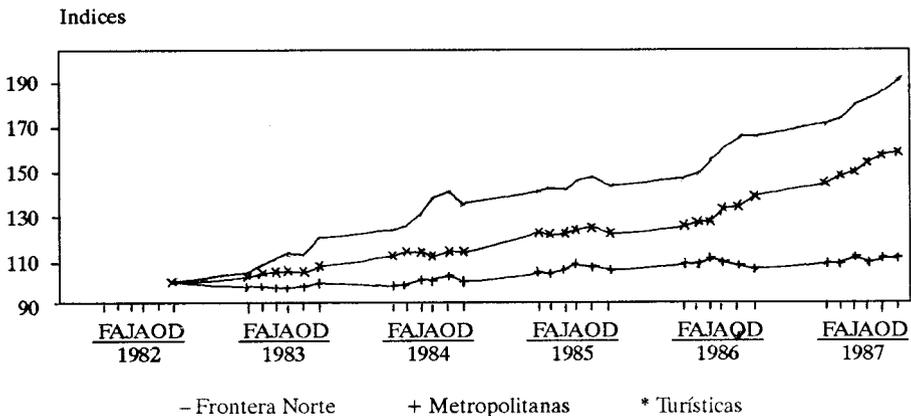
Otro rasgo característico del comportamiento del empleo durante la crisis fue el distinto grado en que se vieron afectadas las diferentes regiones del país y la presencia de tendencias abiertamente opuestas a la evolución global en algunas ciudades fundamentalmente las de la Frontera Norte y algunos centros turísticos cuya dinámica ocupacional observó una marcada aceleración. En los casos de Ciudad Juárez, en Chihuahua y Cancún, en Quintana Roo, por ejemplo, el

aumento de la población asalariada entre diciembre de 1982 y diciembre de 1987 supera el 130%.

Las principales áreas metropolitanas, y las ciudades en las que el peso de la industria automotriz y de bienes de capital es relativamente alto, fueron las más dañadas en 1983 y 1986. Una repercusión menos violenta fue la observada en regiones con predominio agrícola, o en localidades en las que la actividad económica se orienta en forma primordial a la industria de bienes de consumo no duradero, o a los servicios.

En la gráfica siguiente se compara la evolución de la población asegurada en tres grupos de zonas: el de las áreas metropolitanas, que comprende a las ciudades de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, en las que la población asegurada de carácter permanente acusó apenas una tasa de crecimiento de 2.4% entre 1982 y 1987; el de cinco zonas con alto peso en la actividad turística,⁸ que en conjunto alcanzaron un aumento de casi 60% en sus asegurados permanentes, y el de siete zonas ubicadas en la Frontera Norte, cuyo crecimiento promedio fue de aproximadamente 90%.

**EVOLUCION DE LA POBLACION ASEGURADA
PERMANENTE EN ZONAS METROPOLITANAS,
TURISTICAS Y DE LA FRONTERA NORTE
1983 - 1987
Diciembre de 1981 = 100**



Fuente: Elaborado por la D. T. de la CNSM con la información del IMSS

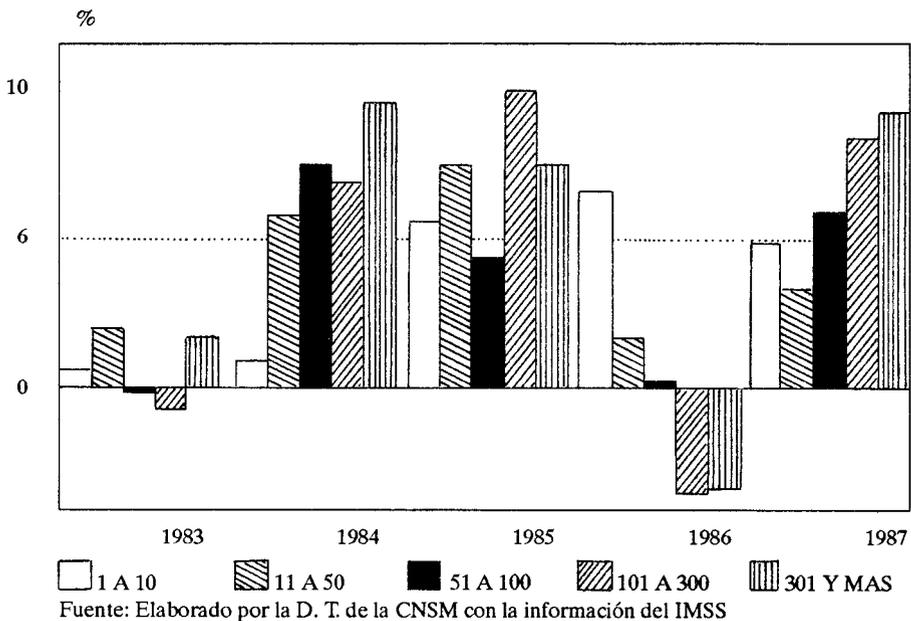
⁸En dichas zonas se ubican las ciudades de Acapulco, Ixtapa, Puerto Vallarta, Cancún, Cozumel, Manzanillo, La Paz, y los Cabos.

EL EMPLEO POR TAMAÑO DE EMPRESA

Han sido, en general, las empresas pequeñas que predominan en el sector de servicios las que han podido resistir mejor en los años más difíciles de la crisis. Los establecimientos de menos de 10 trabajadores han mantenido un crecimiento positivo a lo largo de todos los años del periodo 1982-1987.

Dentro del sector industrial, las empresas de 50 a 300 trabajadores han resultado las más sensibles al ciclo económico, particularmente las de 100 a 300, en las que el descenso en 1983 fue seguido de una fuerte recuperación en 1984 y 1985, para volver a caer nuevamente en 1986.

VARIACION ANUAL DEL EMPLEO INDUSTRIAL POR TAMAÑO DE EMPRESA Diciembre a diciembre



La absorción de los efectos más drásticos de la caída del empleo en empresas medianas y grandes del sector industrial, con mayores niveles de organización laboral, explica, por otra parte, la aceptación tácita de estos grupos de trabajadores del descenso en los salarios reales, ante la posibilidad de un mayor desempleo.

EL DESEMPLEO ABIERTO DURANTE LA CRISIS

Por lo que respecta al desempleo abierto, de 1983 a 1987 se observaron tasas comparativamente más bajas que las que hubieran podido esperarse en una crisis de la profundidad de la actual. La duración misma de la contracción y la ausencia de un seguro de desempleo, explican el que en la economía mexicana, para la población rechazada o no absorbida por el sector formal, haya sido difícil permanecer sin ingresos. En consecuencia más que aumentar el desempleo abierto, se intensificó la presión de la oferta de trabajo hacia otros cauces, tales como la migración indocumentada y en el mercado no estructurado de trabajo.

Mientras que en la contracción de 1977 se llegaron a observar tasas de desempleo abierto de hasta más de 8%, en la presente crisis dicho indicador, después de un valor relativamente alto en 1983, ha tendido a bajar y a mantenerse alrededor de 4%.

Por otra parte, el desempleo abierto en México representa un problema cualitativamente distinto socialmente al del subempleo. Puede observarse en la Encuesta Nacional de Empleo Urbano, que quienes constituían el desempleo abierto en la Ciudad de México en 1987 tenían un nivel de escolaridad sensiblemente más elevado que el de la población ocupada en su conjunto y, posiblemente, provenían de un medio familiar de ingresos relativamente más elevado que los trabajadores ubicados en la informalidad y el subempleo. En esta última categoría se ubican, en general, trabajadores cuyo apremio económico les impide mantener su búsqueda de trabajo durante ocho semanas,⁹ por lo que aceptan emplearse en actividades precarias, o por abajo de sus capacidades o aspiraciones.

EL SECTOR INFORMAL DURANTE LA CRISIS

Frente al insuficiente crecimiento observado en los puestos de trabajo del sector formal, especialmente en las áreas urbanas, las estadísticas reflejan que durante la crisis la población clasificada como "ocupada" tuvo un incremento significativo, lo cual sugiere un ensanchamiento del sector informal. La visible proliferación de vendedores ambulantes, trabajo eventual, y ocupaciones complementarias parecen reforzar dicho supuesto.¹⁰

En el caso de la ciudad de México, la población que trabaja o busca activamente un empleo aumentó entre 1976 y 1987 a una tasa media anual del

⁹Lapso utilizado estadísticamente para clasificar en condición de desempleo abierto.

¹⁰Las encuestas del INCO sobre mecanismos para afrontar la crisis reflejan que numerosas familias de ingresos bajos y medios en la ciudad de México están recurriendo cada vez más al trabajo complementario.

3.5%, muy superior a la de la población económicamente inactiva (2.6%). Una de las causas que podría explicar el aumento en la proporción de la población que se incorporó a la actividad laboral fue la caída del salario medio real durante la crisis.

PERSPECTIVAS

El auge petrolero y la crisis de los años ochenta constituyen un marco temporal particularmente útil para el estudio del comportamiento del mercado laboral en México ante condiciones contrastantes en la dinámica económica. Las reacciones observadas en los mercados de trabajo ante el crecimiento acelerado, y posteriormente, ante la drástica caída de la actividad económica constituyen experiencias que permiten un mejor conocimiento de dichos mercados, que sin duda será de utilidad en el diseño de una política de empleo para los próximos años, en los que se plantea una recuperación económica sobre bases estructurales distintas.

En particular, los cambios que se manifestaron en la dinámica sectorial y regional de empleo en los últimos cinco años y el acrecentamiento que produjo la crisis en el mercado informal de trabajo, aportan datos esenciales para caracterizar la situación laboral de la que habrá que partir en el examen de las perspectivas inmediatas.

¿Qué elementos básicos será necesario considerar en el panorama del empleo en los próximos cinco años?

El primero que surge es, sin duda, el relativo a la alta presión que todavía ejercerá en este lustro el alto crecimiento de la demanda de empleos. Los fundamentos que apoyan esta afirmación derivan tanto de consideraciones de orden demográfico, como de razones económicas.

La fuerza de trabajo en el próximo quinquenio todavía habrá de multiplicarse a un alto ritmo, ya que no cabe esperar una inflexión a la baja en la tasa de expansión de la población de 12 años y más sino hasta mediados de la próxima década, cuando el esfuerzo de contención demográfica que se observa ya en los índices de natalidad repercute plenamente en la dimensión de las cohortes de población que participan en el mercado laboral.¹¹

Lo anterior plantea un reto que de entrada habrá de encontrar la política de empleo en los próximos cinco años, en los que, independientemente de los factores económicos que puedan influir en la tasa de participación laboral, el elemento demográfico habrá de tener todavía un peso significativo en la determinación de la oferta global de fuerza de trabajo. Se estima, en efecto,

¹¹De hecho, en el sector educativo el fenómeno de demanda demográfica declinante ya se ha empezado a producir, pero todavía tardará algunos años para que se observe en el mercado de trabajo.

que de mantenerse las tasas de actividad a los niveles observados en 1980, la población económicamente activa se incrementaría aproximadamente entre 4 y 4.5 millones de personas de 1987 a 1992.

Por otra parte, las razones económicas que durante la crisis indujeron a una mayor proporción de miembros del grupo familiar a buscar alguna actividad remunerativa en el mercado formal o en el informal, continuarán en tanto no se consolide una mejoría en el ingreso real del receptor principal. Por tanto, las altas tasas de actividad que se observaron en los últimos cinco años previsiblemente se mantendrán por algún tiempo y su eventual descenso será gradual.

Un elemento adicional a tener presente en la demanda de empleo en el futuro inmediato es la alta proporción que representa actualmente el sector informal, cuyo crecimiento desmedido en años crecientes tiene repercusiones no sólo en el ámbito económico, sino en materia social.

Parte de los integrantes del subempleo en el sector informal por su capacidad de insertarse también en la economía formal siguen constituyendo un elemento de presión en la demanda de empleos dentro de la economía estructurada, otra parte de ellos, cuya muy escasa calificación los ubica de manera más permanente en la informalidad, habrá de requerir de una política económica y social cualitativamente distinta de las orientadas al empleo en el sector formal.

Un segundo aspecto que cabría considerar en el panorama del empleo para el futuro inmediato es el relativo a la capacidad que ofrecerá el aparato productivo para generar nuevos empleos. En este sentido será necesario tener presentes las transformaciones que han empezado a observarse en la estructura sectorial y regional de la producción y del empleo, el cambio tecnológico y la mayor apertura que habrá de caracterizar el marco de inserción de la economía mexicana frente a los mercados internacionales. Dichos factores tendrán previsiblemente, repercusiones cuantitativas y cualitativas fundamentales en la orientación sectorial y regional de la dinámica del empleo en los próximos años.

Por lo que respecta al efecto neto de la apertura comercial en el empleo, sus repercusiones resultan aún difícil de precisar y los primeros estudios sobre el particular no permiten, por el momento, deslindar claramente los efectos ocupacionales derivados de la apertura respecto de aquéllos que pueden ser atribuibles a la crisis.¹²

En la dinámica regional del empleo, la descentralización, que se perfila como uno de los lineamientos básicos de la política económica de los próximos años, tendrá repercusiones directas en la conformación de los mercados de trabajo en el corto plazo. Una tendencia que ya se ha empezado a observar es la contención importante que muestra el crecimiento del empleo en las ciudades más grandes del país, fundamentalmente la ciudad de México, cuya población trabajadora en el sector formal creció a tasas sustancialmente inferiores a las del promedio

¹²Riveros, L.A. (9).

nacional durante el lapso 1981 – 1987 y habrá de mantener esta tendencia en los años futuros. La reversión de las corrientes centralizadoras de la actividad económica y del empleo seguramente tendrá un costo inicial y es posible esperar la aparición de puntos de estrangulamiento como los que se han manifestado tanto en el auge y aún dentro de la crisis en algunas ciudades y regiones del país, por lo que será indispensable dimensionar la demanda regional de mano de obra, precisar sus requerimientos cualitativos y buscar una comunicación más fluida entre oferta y demanda.

Un punto al que habrá de destinarse mucha mayor atención en el futuro es, por tanto, el relativo a la precisión de las características cualitativas de los empleos que habrá de demandar la economía y de quienes habrán de ocuparlos. Las necesidades de una más intensa competencia del aparato productivo frente al exterior, las presiones del cambio tecnológico, la formación de nuevas industrias orientadas al mercado externo no sólo habrá de traducirse en cambios en la estructura productiva, sino en un esfuerzo significativo de capacitación en áreas específicas.

Las tendencias antes descritas entre oferta dinámica de fuerza de trabajo, frente a una demanda que previsiblemente evolucionará a tasas moderadas, significan la permanencia de la informalidad ocupacional y el subempleo como un fenómeno que habrá de continuar vigente en la sociedad mexicana y al que habrá que orientar políticas específicas, tanto de corte económico, como por su contenido social.

BIBLIOGRAFIA

- ALBA, F. "Logros y limitaciones en la absorción de la fuerza de trabajo en México", *Demografía y Economía*, XVIII, 4, México, D.F., 1984.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Simulaciones de Mercados de Trabajo en dos países: Colombia y México 1985-2000. Informe 1987*. México; Washington, 1987.
- CEPAL, México, *Evolución de la Frontera Norte, 1940-1986*, México, D.F., Junio de 1987.
- GEPE, *El Problema del Empleo en México*. México, D.F., 1973.
- INEGI, *Encuesta Nacional de Empleo Urbano, Indicadores trimestrales de Empleo: Cd. de México, enero-marzo de 1987*, Aguascalientes, agosto de 1988.
- JUSIDMAN, de B. C. *Evolución del Empleo y los Mercados de Trabajo en México*, Ponencia presentada en la Tercera Reunión Nacional sobre Investigación Demográfica en México, México, D.F., noviembre de 1986.
- *Empleo y Mercados de Trabajo en el Area Metropolitana de la Ciudad de México, 1975-1988*. Ponencia presentada en el Seminario "La Dinámica de la ciudad de México en la Perspectiva de la Investigación Actual", agosto de 1988.
- RENDON, T. "El empleo en México: tendencias recientes", *Investigación Económica*, 161, julio-septiembre de 1982.
- RIVEROS, L. A. *Commercial Opening up and Labor Market Adjustment in Mexican Manufacturing*, México, D.F., documento mimeografiado, abril de 1988.
- ROITMAN, B. *El Empleo en México hacia 1988: Proyecciones y Perspectivas*. Trabajo presentado en el Seminario sobre Economía Mexicana, Situación Actual y Reorganización Macroeconómica, El Colegio de México, México, D.F., agosto de 1983.
- SAMANIEGO, N. *Los Efectos de la Crisis de 1982-1986 en las Condiciones de Vida de la Población en México*. Trabajo preparado para la Comisión Económica para América Latina México, D.F., noviembre de 1986.
- S.P.P. y S.T. y P.S. *La ocupación Informal en Areas Urbanas, 1976*. México, D.F., 1979.
- S.T.P.S., *Programa Nacional del Empleo 1980-1982*. México, D.F. 1979.

Niveles de bienestar, 1982-1988

*Sergio De la Peña**

LOS INDICIOS DEL DETERIORO DEL BIENESTAR DE LA POBLACION

La intensidad de la crisis que ha sufrido México desde 1982, en combinación con los efectos de la política aplicada para la transformación de las condiciones estructurales de su reproducción, dan pie a la noción de que los niveles de bienestar de la población se han afectado severamente. Además existen indicios de que así ha sido pero no se cuenta aún con información adecuada para confirmar y apreciar con toda precisión tales efectos sobre los diversos grupos sociales.

Dentro de la precariedad de la información, es relativamente abundante en materia de alimentación y mucho menos en nutrición. Hay algo acerca de la situación de la salud y en cambio se sabe poco, aparte de ideas globales de un deterioro general, de los servicios públicos y vivienda. De aquí que el desarrollo de los temas de alimentación y salud se puedan hacer con ciertos detalle, y en cambio sólo haya lugar a menciones marginales acerca de la evolución que se ha tenido en otros aspectos relevantes para conocer los cambios en los niveles del bienestar de la población en el sexenio.

Lo anterior conduce inevitablemente a construir con la información disponible un mosaico de evidencias e indicios que no conforman de manera alguna un panorama completo de la cuantía e intensidad en que se han afectado las condiciones de vida de la población. Pero dentro de sus deficiencias ese mosaico permite adelantar algunas apreciaciones preliminares que servirán para orientar subsecuentes pesquisas, más que para llegar a conclusiones definitivas o a afirmaciones categóricas. Es posible que tal cuadro, dentro de su precariedad, sea útil para desprender elementos de juicio y proposiciones generales de política que podrían considerarse para el diseño de acciones dentro de este campo.

* Investigador Titular, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

EL MARCO MACROECONOMICO

Son ampliamente conocidas las cifras macroeconómicas en cuanto a los efectos devastadores que ha tenido la crisis y la política económica y social aplicada, sobre las condiciones materiales de vida de la población. Para nuestro propósito de apreciar los efectos sobre el consumo agregado es necesario considerar los componentes de la oferta y demanda globales.

Por lo que hace al Producto Interno Bruto se observa su estancamiento virtual entre 1982 y 88, dentro de fuertes variaciones.¹ A su vez las importaciones han sufrido retrocesos importantes en diversos años de manera que la oferta global a precios constantes muestra entre 1982 y 1987 una contracción del 2%². La oferta global declinante fue destinada en un proporción creciente a las exportaciones para hacer frente a los pagos de la deuda externa. Su crecimiento de más de 5% anual a precios constantes dejó disponible para satisfacer la demanda interna una masa de valor que decreció entre 1.4% anualmente. La disminución de la inversión bruta a un ritmo de 6.3% anual no evitó que el consumo global decayese.

De las cifras agregadas macro-económicas se desprende que el consumo privado sufrió un retroceso del 1% en términos reales entre 1982 y 1987. Lo cual significa una contracción del consumo por habitante del orden de 12% en dicho lapso y de 2.4% anual, que lo coloca al nivel que tenía hacia mediados de la década pasada.

Aun cuando el dato sobre consumo por habitante es un resultado agregado que se obtiene mediante estimaciones e índices de precios que pueden contener importantes márgenes de error, y que es un promedio de niveles de consumo altamente diferenciados, su evolución permite tener una idea general de lo que ha enfrentado la población como conjunto. El examen de la alimentación y la salud, permiten un reconocimiento más puntual de ello.

ALIMENTACION Y NUTRICION

Los argumentos de la depresión

La contracción radical de los salarios reales, el estancamiento de la ocupación, compensada en parte por la ampliación de actividades no formales, la reducción del producto y del consumo por habitante, hacen suponer un deterioro intenso de los niveles de alimentación y de nutrición en grandes sectores de la población.

¹Banco de México.

²Estimaciones con base en información de CEPAL.

Lo cual encuentra apoyo en diversas informaciones que existen en cuanto a la demanda y disponibilidad de alimentos.

El conjunto de informaciones e indicios sobre la producción y consumo aparente de alimentos conforma un cuadro de severo deterioro de la disponibilidad y abasto de tales satisfactores. El desempeño de la producción agropecuaria ha sido en el sexenio particularmente insatisfactoria en relación a las demandas de la población, a pesar de que decrecieron, y desde luego mucho más con respecto a los requerimientos mínimos. En general ha sido necesario aumentar cada año las importaciones de alimentos.

Las causas del rezago productivo se refieren en gran parte a las estructuras agrarias, que comprenden desde la tenencia de la tierra hasta las condiciones materiales y organizativas de la producción. Pero también se reconocen como factores del rezago a la política crediticia, tecnología, de inversiones públicas rurales, de precios. El examen de todo ello muestra que la política aplicada ha sido la causa principal del deterioro de la producción agropecuaria en general y de la de alimentos en particular, agudizando en diversos casos perturbadores en la crisis. Y que la acción pública en el sector agropecuario ha sido, a su vez, determinada por la política aplicada para enfrentar la crisis.

También destaca que en la mayoría de los rubros de alimentos los factores limitantes han sido los del proceso productivo, más que la contracción de la demanda. Las excepciones han sido los productos pecuarios y sus derivados, que por sus altos precios eran, desde antes del inicio de la crisis, poco consumidos por una gran parte de la población.

En el caso de la producción industrial de alimentos se repiten en gran medida las causas técnicas y financieras de la deficiencia de la oferta nacional. Pero a diferencia del caso del sector agropecuario, el peso explicativo de la contracción de la demanda es de importancia principal en el desempeño industrial.

La producción de alimentos

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) ha hecho público que en el sexenio de De la Madrid, fuera de 1985 cuando se obtuvieron cosechas excepcionales, la producción fue deficiente y menor que las metas propuestas.³ La evidencia de ello en materia de alimentos es que la importación de granos básicos persistió a lo largo del sexenio, y fue de 6.5 millones de toneladas en 1987 frente una producción interna de 25.4. La SARH declaró que en 1988 se importarían solamente 6 millones de toneladas de granos.⁴

Las deficiencias de la producción agropecuaria para aliviar la carga de importaciones de alimentos, ya no para alcanzar la autosuficiencia alimentaria,

³Excélsior 24-I-1988.

⁴Excélsior 16-IV-1988.

fueron agravados por las severas políticas de restricción de créditos, de contracción de inversiones públicas en fomento agropecuario, de reducción de programas de apoyo a productores en asistencia y extensionismo.⁵

Hacia principios de 1988 señalaba el BID que la escasez de crédito estaba afectando seriamente el agro mexicano.⁶ Poco después el Consejo Nacional Agrícola, importante organización de productores privados, pronosticó menor producción agropecuaria por la contracción del crédito.⁷ El Secretario de Agricultura decía por entonces que la política agropecuaria no había fracasado, aún si las importaciones de alimentos habían ido en aumento.⁸ En cambio hacia mediados de año, tal vez por ser inminente la conclusión de su gestión sexenal, el subsecretario Narciso Acevedo de la SARH declaró, con sorprendente franqueza, que se deberían importar 7.5 millones de toneladas de alimentos ante la deficiencia de la producción que provocó la política aplicada, y explicó que para evitarlo se hubiese requerido de 10% de crédito adicional.⁹

El Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FIRA) estimó al respecto que el financiamiento a las actividades agropecuarias sufrió una contracción media anual, en términos reales, de orden de 5.8% entre 1983 y 1987 (4% anual del agrícola y 8.6% del ganadero), y sólo se pudo atender al 71% de los demandantes de crédito.¹⁰ Pero no fue una tendencia lineal sino que se agudizó a partir de 1986, cuando se redujo la participación del crédito agropecuario en el total del financiamiento bancario, del 10% en promedio entre 1983 y 1985, al 3% de allí en adelante.¹¹

Cabe destacar que el 81% del volumen de crédito aplicado al sector agropecuario fue destinado a cultivos básicos pero sin satisfacer tampoco las solicitudes existentes. A este respecto declaraba la Confederación Nacional Campesina a principios de 1988 que un tercio de la superficie que se pretendía cultivar en el año no tendría apoyo crediticio alguno de BANRURAL, FIRA o de la banca comercial, y que en el mejor de los casos quedaría en manos de los agiotistas¹². Y a finales del año la SARH declaró que sólo se otorgó crédito a 8.2 millones de hectáreas de las 14 que se cultivaron con básicos, o sea el 59%. Lo cual supuso una disminución del 13% de la superficie atendida con respecto al año anterior.¹³

Desde luego una astringencia tan intensa del crédito provocó necesariamente

⁵Véase, Calva, José Luis, Crisis agrícola y alimentaria en México 1982-1988, Editorial Fontamara, México 1988.

⁶Excelsior 17-I-1988.

⁷Excelsior 22-I-1988.

⁸Excelsior 24-I-1988.

⁹Excelsior 3-VIII-1988.

¹⁰Excelsior 8-VIII-1988.

¹¹Banco de México.

¹²Excelsior 7-IV-1988.

¹³El Financiero 20-12-1988.

la descapitalización en diversos núcleos de productores rurales, lo que se agravó por la reducción del gasto público dedicado a las actividades agropecuarias de 50% en términos reales en el sexenio.¹⁴

La inversión pública dedicada a riego se contrajo en 54% en el sexenio con respecto al precedente. En consecuencia solamente se sumaron 696 000 hectáreas de riego¹⁵. Pero se afirma que aún este avance quedó cancelado por el hecho de que una superficie regada de similar dimensión se perdió en el mismo lapso.¹⁶ Lo cual no es tampoco sorprendente en vista de que los procesos de ensalitramiento de tierras, azolve de canales y de deterioro de otras estructuras hidráulicas demandan gastos muy elevados, y ha sido precisamente el dedicado a conservación uno de los afectados más severamente por los recortes del gasto público. A este respecto afirmó Armando Ortega, Director de Política y Evaluación de la SARH, que 12 000 obras y proyectos hidráulicos se encontraban ociosas o desaprovechados.¹⁷

La inversión privada en actividades agropecuarias tampoco alcanza siquiera sus niveles históricos, ya no se diga los más elevados que tendría que lograr a fin de compensar la contracción de la inversión pública. Lo cual se debe a que los estímulos existentes son insuficientes para obtener ganancias parecidas a las que ofrecen otras opciones de inversión. Contrasta en todo ello el que el Consejo Coordinador Empresarial instruyó al gobierno que debía entender que no tenía la capacidad para crear la infra-estructura productiva en el campo, por lo que debería alentar a la inversión privada para que asumiese tales tareas.¹⁸

Uno de los ángulos en que se concretó la descapitalización agropecuaria fue en la reducción de la superficie bajo cultivo. El VI Informe de Gobierno del anterior sexenio indica que a lo largo de la gestión hubo una disminución de la superficie cosechada de 2.1 millones de hectáreas, o sea más del 10%, de las que 1.3 fueron de riego. Narciso Acevedo, Subsecretario de la SARH, señalaba al respecto que sería necesario asignar al menos el 10% del presupuesto programable al desarrollo agropecuario para cultivar una superficie de 30 millones de hectáreas susceptibles de explotación, y no sólo 20 millones como ahora, con 4 millones de hectáreas adicionales bajo riego para llegar a un total de 10¹⁹. Cabe señalar que en el Presupuesto Programable aprobado para 1989 se asigna al desarrollo rural 5.7% del total, en contraste con las opiniones de especialistas que señalan la necesidad de destinar más del 10% para detener el proceso de descapitalización que sufre el campo. Sergio Reyes Osorio, por

¹⁴ Consejo Nacional Agropecuario, Evaluación agropecuaria de un sexenio, citado en *El Financiero*, 1-IX-1988.

¹⁵ *El Financiero* 1-IX-1988.

¹⁶ Consejo Nacional Agropecuario, *Ibid.*

¹⁷ *Excélsior* 18-II-1988.

¹⁸ *Excélsior* 21-IX-1988.

¹⁹ *El Financiero* 25-XI-1988.

ejemplo, habló de la necesidad de un realizar un gigantesco esfuerzo en materia de inversiones y crédito para este propósito.²⁰

Otro ángulo de la descapitalización del campo lo representa el retroceso en la mecanización. El VI Informe de Gobierno consigna que de 2.5 millones de hectáreas de riego mecanizadas que había en 1981, se redujeron a 2.1 en 1987.

A su vez las políticas de precios de garantía fueron calificadas de “desalentadoras” por las diversas asociaciones de productores. El Consejo Nacional Agropecuario señaló que, adicionalmente al retroceso en años anteriores de los precios de garantía, de noviembre de 1983 a junio de 1988 se produjo una contracción en promedio de un tercio, en términos reales, y que en el caso del maíz fue de 36%, del arroz de 43%, del sorgo del 11%, de trigo del 15%, de soya 34%, Cártamo del 52% y de ajonjolí del 30%.²¹ Las demandas para ajustar en promedio dichos precios en otoño de 1988 variaron desde un 80%²², hasta 110%²³

Los niveles que se fijaron a final de cuentas fueron insatisfactorios y provocaron pronósticos de que se retiraría un mayor número de productores. Por ejemplo, en el caso del maíz se reclamaba un aumento del 100% y se fijó en sólo el 51%. El Secretario Pesqueira de la SARH admitió que se había creado una incapacidad productiva agrícola por los bajos precios de garantía a partir de la vigencia del Pacto de Solidaridad Económica desde diciembre de 1987, ya que consideró que eran “relativamente conservadores”²⁴ En realidad en el año de vigencia del Pacto el efecto descapitalizador de los precios de garantía se aprecia en que se elevaron en promedio 43.4%, mientras que los insumos de la agricultura aumentaron 63.6%.²⁵

La Unión Nacional de Productores de Trigo anunció que había terminado la autosuficiencia lograda durante siete años seguidos en este campo, ya que sería necesario importar un millón de toneladas²⁶ Una de tantas causas de ello fue que la SARH atrasó el anunció de los precios de garantía durante 50 días, afectando severamente los planes de cultivo²⁷.

Las quejas y denuncias por la política agropecuaria aplicada se repitieron en una y otra forma a lo largo del sexenio en el caso de los cultivos más tecnificados, mecanizados y comerciales, pero también en otros casos como en el cultivo del maíz. Así por ejemplo el Instituto Nacional de la Alimentación atribuyó a las políticas equivocadas el que se importen entre 8 y 12 millones

²⁰ *Excélsior* 19-VIII-1988.

²¹ *Excélsior* 10-VIII-1988.

²² CNC, *El Financiero* 25-VIII-1988.

²³ Consejo Nacional Agropecuario, *El Financiero* 30-VIII-1988.

²⁴ *Excélsior* 25-XI-1988.

²⁵ *El Financiero* 16-I-1989.

²⁶ *Excélsior* 18-IV-1988.

²⁷ *Excélsior* 24-IV-1988.

de toneladas de granos ²⁸. De hecho solamente los productos de exportación tuvieron condiciones menos desfavorables para su desempeño, gracias a su menor dependencia de la política gubernamental.

La producción de leche ha sido una de las más severamente afectadas por la combinación de crisis y política económica. De 13 millones de litros diarios que se producían en 1978, se pasó a 7.5 millones en 1988. Diversas estimaciones sugieren que el déficit respecto a los mínimos recomendables, es de 9 millones de litros diarios. El Consejo Nacional Agropecuario, estimó que el desbaste de leche era del 20% a causa de las políticas desacertadas.²⁹

En esta rama la descapitalización es insoslayable. En 1983 había un hato lechero de 880,000 cabezas en peligro de disminuir por la caída de los precios reales del producto, pero gracias al Programa Específico de Producción, Abasto y Control de Leche de Vaca se logró mantener e incluso aumentar hasta finales de 1986. Sin embargo se modificó la política y las condiciones de la producción por lo que algunos lecheros optaron por sacrificar vacas por volverse incosteable su explotación. El hato se redujo a 660 000 cabezas en 1988, con la contracción correlativa de la producción de leche³⁰

El consumo aparente de alimentos

Ante la deficiencia de la oferta interna se ha tenido que recurrir a fuertes importaciones de alimentos. Aparte de compras para combatir el desabasto especulativo y los aumentos excesivos de precios, como en el caso de la carne de res, pollo y huevo, y en el caso, también, de granos y leche en polvo de bajo precio. Además complementan la oferta dotaciones de alimentos básicos a través de programas internacionales de ayuda, como los que están a cargo de organismos de la ONU que en 1987 donaron alimentos al país por un valor de 129 millones de dólares.³¹ Con todo el consumo aparente por habitante de la mayoría de los alimentos básicos tuvieron retrocesos severos, como se observa en el Cuadro 1.

En el caso del maíz el componente importado del consumo aparente ha sido tradicionalmente elevado. En el sexenio pasó del 26% en 1983 al 17 en 1987 después de haberse reducido al 11% en 1985. A su vez las importaciones de leche aumentaron sistemáticamente de manera que representaron el 12.5% del consumo en 1983, y 17.3% en 1987. Y han sido las importaciones las que han permitido mejorar moderadamente los niveles de consumo de leche por

²⁸ *Excélsior* 21-X-1988.

²⁹ *Excélsior* 27-VII-1988.

³⁰ Asociación Nacional de Productores de Leche, *El Financiero* 27-XII-1988.

³¹ *Excélsior* 17-X-1988.

habitante a lo largo del sexenio, en contraste con la mayoría de los demás satisfactores.

CUADRO 1
CONSUMO APARENTE POR HABITANTE DE
ALGUNOS PRODUCTOS 1982-1988
kilogramos por habitante

	1982	1988	%
Trigo	65.2	45.7	-29.9
Maíz	141.9	128.7	-9.3
Frijol	14.6	13.9	-4.8
Arroz	5.2	4.7	-9.6
Sorgo	86.7	96.2	11.0
Leche de vaca (a)	106.4	109.5(b)	2.9

Fuentes: SARH, Dirección de Planeación. Presidencia de la República, V y VI informes de gobierno de Miguel de la Madrid, anexos estadísticos, México 1987 y 1988.

a. Litros por habitante

b. Corresponde a 1987

Efectos sobre la nutrición

La información agregada anterior dibuja un cuadro de grave afectación de los niveles medios de consumo de satisfactores vitales. Sin embargo las diferencias entre estratos sociales por ingresos, ocupación, asentamiento rural o urbano, o por regiones, son de gran importancia.

Las consecuencias sobre la nutrición se consideran graves. La UNICEF calificó a México a partir de 1986 como un país de "alto riesgo" en los casos de desnutrición y mortalidad infantil, y la FAO aprecia que el nivel nutricional en México decayó en 20% en los últimos tres años. De hecho se estima que desde antes la situación del país en materia de nutrición era muy deficiente para grandes grupos de la población. Así por ejemplo, se afirma que hacía 1980 y el 52% de la población sufría deficiencias nutricionales, y de esta, más de la mitad con carencia muy alta.³²

En todo caso, por lo que se refiere a la situación actual el Instituto Nacional de la Nutrición afirma que dos de cada tres niños del medio rural sufren retrasos en el crecimiento por deficiencias alimenticias, sobre todo entre los siete meses y tres años de edad, y que alrededor del 75% de la mortalidad infantil se debe a causas relacionadas con la desnutrición.³³ Nutriólogos del Hospital

³² *El Financiero* 13-X-1988.

³³ *El Financiero* 27-XII-1988.

Infantil y del IMSS confirman tales apreciaciones.³⁴ A su vez son constantes los reportes de situaciones alarmantes y en deterioro creciente en materia nutricional en diversas regiones del país. Investigadores de la Universidad Autónoma de Yucatán concluyeron que 50% de los henequeros de la entidad están desnutridos.³⁵ En San Luis Potosí el Departamento Técnico Nutricional de la Secretaría de Salud del gobierno de la entidad dió a conocer que la desnutrición infantil afecta al 60% de los niños en áreas rurales y al 30% en las urbanas, por lo que prevé que las proximas generaciones tendrán grandes deficiencias en el desarrollo físico e intelectual.³⁶

En realidad es un campo debatido el de la situación nutricional. Así por ejemplo, el titular de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, Dr. Guillermo Soberón, decía que hay una elevada desnutrición en los niños rurales pero no llega a una situación de alarma.³⁷ A su vez el Instituto Nacional de la Nutrición considera que se ha agudizado la desnutrición por la contracción del poder adquisitivo, sobre todo en infantes de zonas rurales. Reconoce que no hay datos por lo que sólo se puede adelantar una estimación de que el 40% de la población está desnutrida.³⁸

Es claro que en las apreciaciones acerca de la desnutrición y deficiencias alimenticias dependen de una diversidad de criterios. Con todo, a partir de las normas internacionales de ingesta mínima necesaria, se puede estimar el déficit correspondiente, como en el caso de la leche antes mencionado.³⁹

Las encuestas del Instituto Nacional del Consumidor

El Instituto Nacional del Consumidor emprendió desde 1985 un seguimiento en el Distrito Federal para conocer el desempeño de una muestra de familias que representan a un amplio sector de la población capitalina de bajos ingresos familiares. Comprende desde las que tuvieron 0.8 salarios mínimos hasta 3.5. Con la precaución de evitar conclusiones generales de una muestra sólo significativa en cuanto a la experiencia y comportamiento de un sector de la población de la capital, se destacan hallazgos importantes.

La muestra comprende tres estratos de familias cuyo jefe tiene una ocupación fija (formal): estrato bajo, conformado por familias con ingresos totales entre 0.8 y 1.5 salarios mínimos. Estrato medio bajo, con ingreso familiar entre 1.5 y 2.5 salarios mínimos. Estrato medio, con ingresos entre 2.5 y 3.5 salarios mínimos.

A su vez se identifican dos estratos de familias cuyo jefe no tiene ocupación

³⁴ *Excélsior* 22-I-1989.

³⁵ *Excélsior* 15-I-1988.

³⁶ *Excélsior* 22-I-1989.

³⁷ *Excélsior* 13-II-1988.

³⁸ *Excélsior* 13-XI-1988.

³⁹ Asociación Nacional de Productores de Leche, *El Financiero* 27-XII-1988.

fija (informal), que son el estrato bajo, con ingresos globales entre 0.8 y 1.5 salarios mínimos, y estrato medio con ingresos entre 1.5 y 3.5.⁴⁰

Las evidencias del citado estudio, que corresponden al seguimiento de 6 encuestas realizadas entre junio de 1985 y febrero de 1988, son muy ricas. Entre ellas destacan para nuestro tema los puntos siguientes:

1. En el lapso de referencia los estratos que han resentido más severamente en términos relativos y absolutos los efectos de la crisis son los medios, y en cambio los de ingresos más bajos han logrado salir mejor librados, dentro de un deterioro casi general.

En materia de ingresos familiares a precios constantes, los estratos bajos lograron incrementos del 12 y 19%, mientras que los otros sufrieron pérdidas entre 2 y 26% de junio de 1985 a febrero de 1988 (Véase el Cuadro 2). Vale destacar que todos los estratos sufrieron pérdidas por lo que hace al ingreso principal, sobre todo del jefe de la familia. Sólo que en el caso de los estratos bajos tales pérdidas fueron más que compensadas por ingresos obtenidos por otros miembros de la familia, en su mayoría en ocupaciones informales.

Debido a que el retroceso del ingreso real familiar fue mucho mayor en los estratos medios, tuvo lugar una cierta homogeneización entre estratos. En efecto, por lo que hace a la dispersión del ingreso medio por familia, en junio de 1985 el más elevado, correspondiente al estrato formal medio, era 102% mayor que el más bajo (familias del estrato informal bajo), y 74% mayor en febrero de 1988.

2. La defensa del ingreso familiar, e incluso su mejora en algunos casos, fue hasta 1986 a través de la incorporación de otros miembros familiares al trabajo remunerado, principalmente mujeres y niños. En cambio de allí en adelante se constata una contracción en la ocupación familiar, excepto en el estrato informal bajo.

Creció así la participación de los miembros femeninos de la familia en la aportación de ingresos en todos los estratos, aún si en cuantía marcadamente menor que en el caso de los hombres. ello sugiere que fue principalmente ésta estrategia familiar de defensa del ingreso real. También destaca que dicha participación femenina se elevó más intensamente en los estratos formales. No obstante, después de 1986 se revierte ese proceso. Una evolución similar pero menos marcada se observa en el caso del trabajo infantil.

No existe información que explique tales procesos. Sólo puede adelantarse la hipótesis de que ha sido en los hogares de menores ingresos y de ocupación informal donde ha tenido lugar una decisión de asumir por mujeres y niños labores remuneradas de muy bajo ingreso, a diferencia de las familias de mayores ingresos, donde la resistencia a dar un paso de esa naturaleza es mucho mayor. Y por lo que hace al cambio de la tendencia de incorporarse al

⁴⁰ Instituto Nacional del Consumidor, Seguimiento del gasto alimentario de la población de escasos recursos del área metropolitana de la ciudad de México. Primer panel de familias, México septiembre 22-I-1989.

trabajo, puede deberse a que se van agotando tales opciones en la economía y tal vez, porque se agotó la reserva familiar de mano de obra no ocupada.

Un aspecto adicional de tales estrategias es el hecho de que ha aumentado el número de miembros por familia. Lo cual desde luego se debe en parte al nacimiento de niños pero también, tal vez, a la incorporación de parientes.

Un posible efecto negativo que ha conllevado tal estrategia es el descuido de su educación y el aumento de la deserción escolar. Esta alcanza el 47% en el nivel primario y de 30% en secundario, según estimación de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación.⁴¹

- Las alteraciones en el gasto familiar dedicado a la alimentación consisten en reducciones en todos los estratos, de alrededor de 15% en los informales y de 26% en los formales entre junio de 1985 y febrero de 1988 (Véase el Cuadro 2). Reducciones que son en general más intensas que la contracción de los ingresos correspondientes, lo cual ha provocado un cambio inesperado en la composición del gasto en cuanto a que tiende a disminuir la proporción del mismo dedicado a la alimentación familiar.

CUADRO 2
GASTO ALIMENTARIO EN FAMILIAS DE BAJOS INGRESOS
DEL AREA METROPOLITANA, 1985-1988

	<i>ESTRATO FORMAL</i>		<i>FAMILIAR INFORMAL</i>			
	<i>BAJO</i> 1985 1988	<i>MEDIO BAJO</i> 1985 1988	<i>MEDIO</i> 1985 1988	<i>BAJO</i> 1985 1988	<i>MEDIO</i> 1985 1988	<i>MEDIO</i> 1985 1988
PERCEPTORES						
promedio/fam	1.26 1.76	1.63 2.06	1.93 1.93	1.47 1.98	1.86 1.93	1.86 1.93
% mujeres	16.3 33.8	20.0 33.3	30.6 32.1	30.8 43.0	33.3 37.5	33.3 37.5
INGRESO (a)						
promedio/sem	10.3 11.5	16.5 16.2	25.4 18.6	9.5 11.3	16.1 15.6	16.1 15.6
aportado por						
esposo	8.8 8.4	11.9 10.0	18.7 12.6	7.7 8.0	11.2 8.9	11.2 8.9
GASTO (a)						
Alimentación	7.0 5.4	7.9 5.7	10.2 7.4	5.7 4.8	7.3 6.2	7.3 6.2
% gasto total	68.0 46.2	47.7 39.8	40.4 37.6	60.3 45.9	45.7 38.4	45.7 38.4
CONSUMO DIARIO						
PER CAPITA						
Proteínas (b)	66.3 62.8	61.6 59.2	74.7 71.4	54.6 52.5	61.7 61.7	61.7 61.7
Orig. animal	29.1 25.7	28.6 27.1	41.0 37.9	21.7 19.6	27.8 23.9	27.8 23.9
Calorías (c)	1.93 1.82	1.69 1.61	1.96 1.88	1.66 1.55	1.78 1.81	1.78 1.81
Orig. vegetal	1.38 1.34	1.21 1.16	1.26 1.25	1.25 1.19	1.25 1.30	1.25 1.30

Fuente: INCO, Seguimiento del gasto alimentario de la población de escasos recursos del área metropolitana de la ciudad de México, México septie mbre 1988, cuadros anexos.

a. miles de pesos de junio de 1985

b. gramos

c. miles de kilocalorías.

⁴¹Excelsior 22-1-1989.

No hay información que permita explicar con precisión dicho cambio, que no se corresponde con las hipótesis tradicionales acerca de que, a medida que baja el ingreso se eleva el gasto en alimentos. Es posible que ello se deba a que los otros gastos, cuyos precios crecen intensamente, son más inflexibles, sea en transportes, energía o vivienda. De esta manera el renglón más elástico sería el de la alimentación, mientras no llegue la familia a los umbrales de ruptura catastrófica de las formas de vida.

El hecho de que la reducción más intensa del gasto en alimentación haya tenido lugar en los estratos de ingresos mayores, que tenían en un principio niveles bastante más elevados, ha provocado una cierta convergencia con el de los estratos de ingresos menores. Mientras que en junio de 1985 el mayor gasto familiar (del estrato formal medio) era 79% más elevado que el más bajo (informal bajo), tres años más tarde la diferencia era de 55%.⁴² Además el gasto en alimentación ha sufrido una transformación importante al cambiar todos los estratos, en alguna medida, las pautas de consumo al preferir alimentos de menor precio.

La comparación de los costos que representó para cada estrato la unidad adquirida de los nutrientes según la dieta que mantuvieron, en cuanto a estar integrada por cantidades diferentes de los diversos productos consumidos, muestra con claridad la razón de tales ajustes en las pautas de consumo. En efecto, los diversos estratos recompusieron su consumo procurando obtener lo más posible del gasto. Pero fue un comportamiento altamente diferenciado ya que, en promedio, a los estratos informales les costaba en junio de 1985 el gramo de proteína animal que adquirirían 15% menos que a los formales, en tanto que para febrero de 1988 les costó 26% más. En cambio la diferencia de costo promedio del gramo de proteínas vegetales permaneció casi sin cambio, de 18% menor para los estratos informales. Lo cual sugiere una recomposición del consumo a la baja y más racional por parte de los grupos formales, que por cierto ya tenían mejor nutrición desde un principio, en contraste con los más desfavorecidos que encarecieron su alimentación sin mejoras de nutrición.

Se desconoce el desempeño de otros grupos urbanos de la metrópoli en materia de nutrición, al igual que de otros centros urbanos del país y de áreas rurales. Existen indicios de que la afectación ha sido altamente diferenciada según regiones, con una mejor defensa en las fronterizas del norte y algunas del sureste, donde se ha mantenido y elevado al actividad económica, y un deterioro graves en las del sur y menos intenso las del centro.

No obstante hay elementos que moderan dicha dependencia de las condiciones nutricionales de la actividad económica regional como son los diferenciales de precios y de oferta local de satisfactores en relación a las pautas de consumo. No menos importante ha sido en el pasado el apoyo al consumo popular a través de programas privados y sobre todo estatales, que comprenden desde transfe-

⁴²Instituto Nacional del Consumidor, op. cit. Cuadro 5.

rencias y donaciones, como en el caso de desayunos escolares, hasta subsidios a alimentos básicos. A pesar de que ha tenido lugar una reducción radical de tales apoyos públicos, que eran parte esencial para sostener la política de salarios bajos en el pasado, se puede afirmar que el deterioro nutricional sin duda habría sido peor de haberse desmantelado del todo el sistema de subsidios públicos al consumo.

Los programas públicos de apoyo alimentario

Una idea de la importancia que sobre la alimentación popular tienen tales programas la sugiere la estimación de que el subsidio al consumo de leche significa en promedio un ahorro por familia beneficiada del orden de 10% del salario mínimo, y del 8% en el caso de la tortilla.

Lo notable de tales programas es que, a pesar de la reducción general del financiamiento destinado a estos rubros en términos reales, se logró en el sexenio una gran ampliación de su cobertura mediante su orientación más selectiva hacia grupos de ingresos más bajos. Desde luego ello fue posible en parte porque se eliminaron los subsidios a una diversidad de productos para concertar los recursos financieros principalmente en el maíz, tortilla y leche.

Destaca en dicha política la creación en 1984 de los cupones valorados para la compra de tortillas, los "tortibonos", a precios bajos, para familias que viven en centros urbanos mayores de 15 000 habitantes y que cuentan con ingresos menores a dos salarios mínimos. Se amplió rápidamente el programa pasando de 315 000 familias en 1985 a 1,312,000 beneficiadas en 1988.⁴³ La cobertura de la población objetivo es del 30% a nivel nacional y 65% de la del Distrito Federal. Se estima que mediante el programa las familias beneficiadas satisfacen alrededor del 42% de las calorías y el 36% de las proteínas requeridas. El subsidio representa aproximadamente el 90 % del costo de calorías y proteínas obtenidas.

A su vez el Programa de Abasto de Leche, (LICONSA), que ya existía, amplió su cobertura al pasar de 742,000 familias atendidas a 1,819, 000 entre 1982 y 1988. Se dirige a atender niños menores de 12 años en familias con ingresos menores de 2 salarios mínimos, casi exclusivamente en áreas urbanas, dotándolas en promedio de 1.5 litros diarios de leche reconstruida. Se estima que cubre el 22% de la población infantil objetivo y que el subsidio representa el 80% del precio comercial de la leche.⁴⁴

El Programa Nacional de Asistencia Social Alimentaria del Desarrollo Integral de la Familia (DIF), comprende de hecho 6 programas que se orientan a zonas marginadas rurales y urbanas mas desprotegidas, y preferentemente a

⁴³SECOFIN *Excélsior* 2-XI-1988.

⁴⁴SECOFIN *Excélsior* 7-XI-1988.

familias que erogan más del 60% del ingreso en alimentación y no tienen empleo fijo. Consiste en el fomento del autoconsumo para disminuir la asistencia social directa, en la expectativa de que sea capaz la familia de dirigir su propia evolución. Los beneficiarios pasaron de 2,600,000 personas en 1983 a 4,800,000 en 1988, que representan el 76% de la población objetivo.

La Secretaría de Salubridad y Asistencia emprendió en 1983 un Programa de Nutrición y Salud sobre la base principalmente de donaciones de instituciones internacionales. Se atendieron en promedio alrededor de 320,000 familias anuales con raciones alimenticias para menores de 5 años y mujeres lactantes de alto riesgo de desnutrición, cuyas viviendas carezcan de servicios esenciales, que dediquen más del 60% del gasto a alimentos y habiten en poblaciones entre 500 y 2 500 habitantes.

El Programa de Distribución CONASUPO-RURAL (LICONSA), para la regulación de precios rurales y asegurar la disponibilidad adecuada de productos básicos, (maíz, frijol, arroz y azúcar principalmente), se amplió de 9 233 tiendas rurales a 15,200, establecidas en centros de 500 a 15,000 habitantes. Se estima la población que puede acceder a las tiendas es de 28,000,000 de habitantes en más de 60,000 comunidades. El 99% de las comunidades objetivo cuentan con una tienda rural. El ahorro estimado que puede lograr el usuario se estima en 14% respecto a los precios del comercio privado.

Otros programas del gobierno federal que atienden grupos específicos son el del IMSS-COPLAMAR, y de Solidaridad por Cooperación Comunitaria que desde 1987 añadió a su campo de atención a la salud al destacar acciones para dar ayuda a grupos marginados afectados por la desnutrición.

De naturaleza diferente es el programa especial para Chiapas y Oaxaca (PIAN) a cargo del Instituto Nacional de la Nutrición, Salvador Zubirán, y otras dependencias orientado a comunidades rurales marginadas con población entre 250 y 2,500 habitantes. Y dentro de esas comunidades se atiende a mujeres lactantes y embarazadas, así como niños menores de 59 meses con características físicas de desnutrición, mediante raciones familiares de alimentos. Cabe destacar que en el caso de Oaxaca el programa se ha suspendido varias veces ocasionando deterioros y frustraciones. Los seguimientos de estos programas muestran efectos de recuperación en los casos severos de desnutrición infantil, que es particularmente intensa en algunas regiones rurales de las entidades. Así por ejemplo en 1982 se apreció que en algunas comunidades el 90% de los niños en edad preescolar sufrían desnutrición y que el promedio estatal era del 78%.

Aparte están los programas de los gobiernos estatales de cuya importancia y evolución no se tiene información, pero en algunos casos pueden ser importantes, sobre todo en los estados más pudientes como el de México. Igualmente desconocida es la magnitud y cambios en los programas privados, incluyendo los sindicales y eclesiásticos, que inciden en alguna medida sobre la alimentación de grupos específicos de la población.

El efecto combinado de los programas públicos y privados alimentarios en los

estratos de bajos ingresos no se puede apreciar con precisión. Sin duda el más extenso es el de abasto rural por cuanto a través de la mercantilización transfiere alrededor del 8% de subsidio en el precio de los productos básicos seleccionados. Y los que se refieren a la dotación de raciones alimentarias tal vez beneficia a 3 millones de familias. Por otra parte la nueva administración ha declarado la intención de mantener los programas de subsidios selectivos al consumo.⁴⁵

SALUD Y ASISTENCIA SOCIAL

Los efectos que la crisis ha tenido sobre la salud de la población aun no se pueden apreciar plenamente en vista de que sus consecuencias son acumulativas. La excepción es la desnutrición infantil y aquellos casos en que los afectados se encontraban en los umbrales del hambre absoluta, por lo que resienten más severamente cualquier deterioro adicional.

Astringencia presupuestaria y mejoramiento de la salud

Las apreciaciones oficiales indican que las condiciones de salud de la población han mejorado notablemente en medio de la más grave crisis económica nacional. Se habla así de que la mortalidad general continuó abatiéndose y pasó de 621 por 100,000 habitantes en 1980 a 510 en 1987, mientras que la infantil pasó de 37 por mil nacidos vivos a 29. A su vez la tasa de fecundidad (nacidos por 1,000 mujeres en edad fértil de 15 a 49 años) se abatió radicalmente al pasar en esos años de 153.5 a 126.5.⁴⁶ No menos importante son las afirmaciones de que se redujo a la mitad la población no cubierta por el sistema público de salud (asegurados y atendidos por la Secretaría de Salud), al pasar de 10 millones en 1983 a 5.1 en 1988 (véase el Cuadro 3)

La explicación de que haya tenido lugar una evolución tan sorprendente y contraria a lo esperable, dada la severa crisis nacional que afecta a la población en su condiciones de vida, y a las instituciones con grandes reducciones de sus recursos, es remitida por las autoridades sanitarias a la mejora y ampliación de los diversos servicios de atención a la salud. Afirman que lograron que la crisis no afectara al sector salud porque los recortes presupuestales se compensaron con una mayor eficiencia.⁴⁷

⁴⁵ CONASUPO *El Financiero* 30-XII-1988.

⁴⁶ Presidencia de la República, Quinto Informe de gobierno de Miguel de la Madrid, Anexo Estadístico, Talleres Gráficos de la Presidencia, México 1987, p. 313.

⁴⁷ *Excelsior* 24-X-1988.

CUADRO 3
COBERTURA DE SERVICIOS
(millones de personas)

	<u>1983</u>	<u>1988</u>
POBLACION TOTAL	74.6	82.7
DERECHOHABIENTES	33.9	45.4
ABIERTA	30.7	32.2
NO CUBIERTA	10.0	5.1

Fuente: Presidencia de la República, VI Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid pp. 183-200.

Y contracción en el gasto hubo. Entre 1982 y 1987, a precios de 1980, el gasto público en salud se contrajo en 23.5%, compuesto por un decrecimiento más intenso en las instituciones de seguridad social que en las dedicadas a la atención de la población abierta (Véase el Cuadro 4). Sin embargo en el curso del sexenio, después de un retroceso hasta 1986, terminó siendo solamente 2% menor que en 1983.

La astringencia presupuestal llegó al grado de que sólo se terminaron 120 centros de salud de 370 programados, y sólo 3 hospitales de 10 proyectados, a pesar de que iban a ser financiados con un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo. Se consideró que el país no tenía capacidad para pagar los créditos, según declaraciones del Secretario de Salubridad, Dr. Guillermo Soberón.⁴⁸

La información consignada en el Cuadro 4 destaca el retroceso de 28% en el gasto medio en atención médica de las instituciones de seguridad social por persona cubierta en el sexenio, al extenderse vigorosamente la población asegurada y retroceder el gasto. En cambio, dentro de su modestia, se mantuvo el correspondiente gasto por habitante de la población abierta. Al mismo tiempo los costos de la atención a la salud crecieron rápidamente, excepto los sueldos del personal médico, que decayeron en cerca del 50% en el sexenio, al igual que el resto de los trabajadores.

En contraste se afirma que no sólo se amplió la población cubierta sino se elevó la producción de servicios. Una estimación preliminar sugiere que el *quantum* de los servicios se incrementó entre 1980 y 1986 en casi 20%, por efecto del aumento del 27% de los proporcionados por el sector público y 11% del sector privado. Uno de los componentes de dicho *quantum* de servicios del sector público, al de consultas en las instituciones de seguridad social, acreditan tales tendencias por cuanto en el mismo lapso se incrementaron en 38% (Estimaciones con base en información del IMSS e ISSSTE).

⁴⁸ *Excelsior* 10-IV-1988.

CUADRO 4
GASTO PUBLICO FEDERAL EJERCIDO EN EL
SECTOR SALUD
(millones de pesos de 1980)

	1982	1988	1986	1987
TOTAL SECTOR SALUD	119 573	93 372	84 167	91 485
% PIB	2.6	2.1	1.7	2.0
De seguridad social (a)	88 152	71 112	61 128	68 765
Población abierta (b)	31 421	22 260	23 039	22 720
Gasto/persona (\$ de 1980)				
derechohabiente (a)		2 097		1 515
abierta (b)		725		705

Fuentes: Banco de México, SPP, Agenda Presupuestal 1987, Informes de gobierno 1982 a 1987, a Cuadro 3.

a. comprende IMSS e ISSSTE.

b. Secretaría de Salubridad y Asistencia, IMSS-COPLAMAR, Desarrollo Integral de la Familia y Servicio Médico del Departamento del Distrito Federal.

Las otras versiones

Con todo las apreciaciones optimistas de las autoridades sanitarias en cuanto a la mejora de los niveles generales de la salud de la población en el sexenio no son compartidas por diversos grupos. Así por ejemplo, la Cámara Nacional de Hospitales considera que hay un retroceso de alrededor de 7 años en los niveles de salud por los efectos de la crisis. Destaca el aumento en los costos de la atención a la salud, como es el caso de la inversión necesaria por cama de hospital que pasó de 8 a 75 millones de pesos de 1982 a 1986. En el curso de 1987, afirma la Cámara, el costo de medicamentos y materiales de curación aumentó en promedio 350% y el precio medio de la consulta se elevó en 230%. A tales incrementos frente a la pérdida de capacidad económica de las familias atribuye la reducción del recurso a la medicina privada por la población y el aumento del 10 al 15% de la demanda de los servicios del IMSS por los derechohabientes.⁴⁹

Las autoridades en materia de salud han confirmado la difícil evolución que ha tenido la atención de la medicina privada. Se destaca que las tarifas de los servicios se han elevado notablemente al igual que los costos. Los renglones de ajuste han sido el personal ocupado, que se ha reducido, y su productividad, que se ha elevado.⁵⁰

⁴⁹ *Excelsior* 10-VIII-1988.

⁵⁰ Secretaría de Salubridad y Asistencia, Subsecretaría de Planeación, Estudio de precios y costos de los servicios de salud, México, agosto de 1988.

Por otra parte el aumento de la cobertura de los servicios médicos públicos se pone en entredicho. Así por ejemplo el Grupo de Estudios Sobre la Salud de la Universidad Autónoma Metropolitana, estima que 30 millones de habitantes del país están sin acceso a servicios permanentes de salud, y destacan el resurgimiento de la poliomielitis y del paludismo, que se habían erradicado en el pasado.⁵¹ Observaciones similares hace la Cámara Nacional de Hospitales en cuanto al resurgimiento del paludismo, tuberculosis y parasitosis, además de resaltar que el 60% de los mexicanos padecen algún grado de desnutrición.⁵² Y por lo que hace a las apreciaciones oficiales de la cobertura de servicios, dicha Cámara las pone parcialmente en entredicho por cuanto afirma que los 2,500 hospitales privados atienden al 20% de la población.⁵³ Y en cuanto a la calidad de los servicios públicos, la Coordinadora de Trabajadores Democráticos del IMSS habla de su deterioro por la falta de presupuesto.⁵⁴

El desempeño de los servicios del sector no convalida las afirmaciones oficiales. Se constata, por las razones expuestas de astringencia del gasto, una decadencia de los coeficientes significativos, excepto en algunos renglones (véanse los cuadros 5 y 6). Decadencia que no se compadece con la mayor eficiencia del servicio de que se habla.

CUADRO 5

SERVICIOS DE SALUD PUBLICA (a) (tasa por mil personas cubiertas)

	1983	1988
Consultas externas generales	1 400	1 633
Consultas especializadas	355	284
Hospitalizaciones	47.6	42.7
Vacunación	959	974
Detección oportuna de enfermedades	293	426
Planificación familiar	61	68
Producción de biológicos	918	966

Fuente: SSA, Subsecretaría de Planeación, Documento de evaluación del Plan Nacional de Salud 1984-1988, México 1988, pp. 6-7.

a. Servicios de instituciones de seguridad, IMSS-COPLAMAR y SSA con respecto a población cubierta.

⁵¹ *Excélsior* 12-X-1988.

⁵² *El Financiero* 6-XII-1988.

⁵³ *Excélsior* 10-VIII-1988.

⁵⁴ *Excélsior* 14-IV-1988.

La información anterior muestra avances importantes principalmente en aspectos que no demandan de instalaciones sanitarias complejas. Destacan en consecuencia mejoras en consulta externa general, detección oportuna de enfermedades, vacunación y planificación familiar. En cambio se observa un deterioro en hospitalizaciones y en consultas especializadas. Lo cual responde a la política de atender principalmente los campos más vulnerables a la acción masiva de la atención a la salud por medio de campañas contra enfermedades que, por cierto, son las más ligadas a la pobreza y al subdesarrollo (infecciosas, de origen hídrico). Política acertada sin duda pero que sólo atiende a una parte del problema de salud, por cuanto no resuelve los que son resultado de procesos morbosos y los determinamos por la insalubridad, la ausencia de servicios de agua potable y alcantarillado o la miseria.

Después de la experiencia de un sexenio de tal cambio en las prioridades y asignaciones de los recursos de la Secretaria de Salud a los diversos campos de la atención a la salud, es claro que no queda mucho margen para continuar con tal política. Reducir aún más los programas que demandan mas gastos e inversiones, puede llevar a severas consecuencias negativas para la población.

CUADRO 6

SERVICIOS DE SALUD DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL (coeficientes por mil derechohabientes)

	IMSS		ISSSTE	
	1980	1987	1980	1987
Consultas	2345	2176	2522	2273
Exámenes	1344	1441	1412	1817
Camas	1.61	1.14	1.04	0.83
Quirófanos	0.03	0.02	0.04	0.03
Consultorios	0.36	0.31	0.38	0.39
Médicos	1.14	0.99	1.55	1.54
Enfermeras	1.70	1.66	1.61	1.85

Fuente: IMSS, Departamento de Estadística.

La información disponible sobre servicios y capacidad instalada en el sistema de seguridad social destaca aún más el retroceso en todos los renglones de servicios hospitalarios de diversos niveles. Destaca en el Cuadro 6 anterior que, excepto exámenes en ambas instituciones, y en enfermeras en el ISSSTE, todo el resto de los indicadores apuntan a un retroceso en

la disponibilidad y uso de servicios. En el caso de camas y quirófanos el deterioro es particularmente intenso, lo cual se compensa con la reducción del coeficiente de hospitalizaciones. No se sabe si ello fue producto de que la población derechohabiente ha tenido menos necesidad de tales servicios, o que simplemente se les han negado con creciente frecuencia.

No se contó con información similar en el caso del servicio de hospitales y clínicas para la población abierta. Sin embargo se reconoce que es probable que el deterioro de los servicios prestados y de los coeficientes técnicos de atención ha sido aún más severo que en las instituciones de seguridad social.

Existen aspectos puntuales donde las evidencias son aplastantes en cuanto a la situación desfavorable para la salud. Una de ellas es la de la creciente contaminación ambiental, de tierras y aguas que se extiende a cada vez más centros urbanos y regiones rurales del país. Y es natural si se considera que los automotores no tienen equipo descontaminante y sólo recientemente se emprendió en el Distrito Federal una campaña para obligar a los conductores a mantener en las condiciones menos contaminantes a sus vehículos. Lo cual es urgente por cuando se estima que arrojan a la atmósfera de la zona metropolitana de la ciudad de México alrededor de 5 millones de toneladas anuales de contaminantes.⁵⁵ Una causa adicional de contaminación que señala es la de basura por deficiencias para su recolección, así como de fecalismo al aire libre, que constituye un problema grave en las grandes concentraciones urbanas como en la ciudad de México. Por otra parte SEDUE afirma que no más de una cuarta parte de las 15,000 industrias altamente contaminantes tiene equipo de control.⁵⁶

Sin embargo es motivo de disputa la apreciación de la gravedad del problema. Según las fuentes oficiales, solamente se han registrado en el área metropolitana de la ciudad de México diez muertes por año atribuibles a la infección.⁵⁷

En cambio el Servicio Médico Forense considera que crece la frecuencia de muertes de infantes y madres jóvenes por envenenamiento con plomo, lo cual confirma la Cámara Nacional de Hospitales Privados.⁵⁸ Sin embargo la SEDUE anunció que con la introducción de una gasolina con un antidetonante de bajo contenido de plomo, este contaminante se redujo, pero aumentó sustancialmente la formación de ozono en la atmósfera.⁵⁹

A su vez la Agencia de Cooperación Internacional del Japón estimó que en el Valle de México la contaminación rebasa hasta 300% la norma máxima permisible de la Oficina Mundial de la Salud.⁶⁰ Prudentemente la SEDUE

⁵⁵ *Excélsior* 6-IX-1988.

⁵⁶ *Excélsior* 3-III-1988.

⁵⁷ Secretaría de Salubridad y Asistencia *Excelsior* 10-VI-1988.

⁵⁸ *El Financiero* 21-XII-1988.

⁵⁹ *Excélsior* 2-II-1988.

⁶⁰ *El Financiero* 29-XII-1988.

aconsejó a los capitalinos evitar el hacer ejercicio al aire libre por las mañanas porque puede ser nocivo a la salud en vista de la elevada contaminación que se registra durante el invierno.⁶¹

Otro ángulo de la contaminación se refieren al uso excesivo o inadecuado de plaguicidas y pesticidas. Aparte de reportes de envenenamientos de trabajadores del campo en diversas regiones, destaca el estudio de madres lactantes en el Hospital Civil de Cuernavaca, cuya leche contenía plaguicidas.⁶²

Uno de los grupos sociales más desamparados y afectados por la crisis ha sido el de pensionados por invalidez y jubilación, debido a la reducción radical de sus pensiones en términos reales. La política social ha sido particularmente severa con estos grupos al dejar que se rezaguen sus prestaciones con respecto a la inflación. Por ello se estima que en la actualidad la inmensa mayoría de los pensionados reciben alrededor de la tercera parte del salario mínimo. Y que además son afortunados porque sólo un 15% de la población en edad de jubilación cuenta con tal derecho.

e. las perspectivas inmediatas

Al panorama delineado en materia de alimentación, nutrición y salud se debe añadir la contracción de gastos en vestido, esparcimiento y otros renglones del consumo, así como la decadencia financiera y operativa de los servicios públicos de educación, de transporte, de agua potable, de vivienda, para tener una perspectiva global del bienestar de la población.

SEDUE habla de que hay un déficit de 8,000,000 de viviendas.⁶³ La misma dependencia estima que 21 ciudades mayores padecen graves problemas de abastecimiento de agua potable, y que 23 millones de habitantes carecen de ella, así como 44 de alcantarillado.⁶⁴ BANOBRAS a su vez calcula que son 33 millones de personas que no tienen agua potable domiciliar y 59 millones carecen de drenaje.⁶⁵ En todo caso tales deficiencias no convalidan las espectaculares mejoras de salud en medio de la crisis que proclaman las autoridades sanitarias del país.

En los años próximos, tal vez durante todo el sexenio que se inicia, es difícil esperar que las tendencias al deterioro de las condiciones generales de vida de la población se estabilicen, y aún más remoto es que mejoren. La perspectiva no es optimista. Las condiciones de la economía mexicana bajo la política

⁶¹ *Excélsior* 8-XII-1988.

⁶² *Excélsior* 16-XI-1988.

⁶³ *Excélsior* 27-XII-1988.

⁶⁴ *Excélsior* 10-VIII-1988.

⁶⁵ *Excélsior* 25-VIII-1988.

neoliberal no promete muchas posibilidades de recuperación, si no es dentro de la perspectiva de contracción de los salarios reales, y de la subsecuente contracción del gasto público en general y del dedicado a los fines sociales en particular.

El criterio de reducir al mínimo los subsidios al consumo, de manera que sea el salario monetario la base casi única de la subsistencia del trabajo, en combinación con la política de degradación sistemática de los salarios, sólo puede significar el creciente deterioro de las condiciones de vida de la población. Dentro de estas condiciones, el mejoramiento del bienestar de la población dependerá sólo de la mayor ocupación que se genere.

En esa perspectiva, los ajustes que han logrado hacer las familias para utilizar de la mejor manera posible la capacidad de compra decreciente de sus ingresos, no tienen mucho margen. Por ello es posible que grandes sectores de la población se verán obligadas a adoptar pautas y formas de consumo más negativas para la satisfacción de sus necesidades vitales. De igual manera, la posibilidad de seguir extendiendo los programas públicos de salud y de apoyo alimentario para cubrir más sectores de la población con la misma capacidad instalada, supone una reducción cada vez mayor de los beneficios para cada familia y el deterioro creciente en la calidad de los servicios.

De esta manera se delinea que las posibilidades de empezar a recuperar niveles de bienestar alcanzados en el pasado remiten a lograr cambios en las políticas de desarrollo, y en la redefinición de las prioridades sociales. O sea se encuentran en el campo de la política, de la posición de las fuerzas sociales acerca del rumbo y forma del crecimiento que debe emprender el país, y del papel a jugar por cada protagonista, sea el estado, el sindicato, la organización campesina, el partido político, la iglesia, la universidad, los empresarios.

Política salarial en México: Evolución de los salarios mínimos desde la posguerra hasta la crisis económica actual

Jeffrey Bortz

INTRODUCCION

Mientras que las causas y consecuencias de la crisis económica mexicana han generado un debate considerable, existe un punto en el que virtualmente todos los observadores coinciden. A partir de 1982, la población ha sufrido un deterioro sin precedentes en su estándar de vida.

La caída abrupta de los salarios reales ha ido a la vanguardia del detrimento generalizado de dichos estándares. A pesar que muchos mexicanos perciben ingresos no-salariales aquellos derivados de la agricultura de subsistencia o de actividades comerciales independientes-, muchos otros perciben un salario o dependen de quienes lo perciben. Sería difícil entender la naturaleza de la crisis económica mexicana sin medir y analizar detenidamente el deterioro salarial.

Las crisis económicas, sin embargo, son más que solamente periodos de sufrimiento personal; incluyen también cambios rápidos y reestructuraciones. El deterioro salarial, por ende, requiere ser ubicado dentro del contexto de la crisis del país y de su cambio económico. Mientras que una discusión completa acerca de la determinación del salario en México nos llevaría más allá del alcance de este modesto ensayo, se requiere la introducción de cuatro elementos con el propósito de observar el desempeño del salario durante los últimos seis años: crecimiento, mercado de trabajo, política gubernamental y récord histórico.

El crecimiento es relevante porque la expansión del mercado usualmente apunta hacia aquellos factores que pueden conducir a salarios más altos, tales como incrementos de ganancias y del empleo. De esta forma, las tasas de rendimiento sobre las inversiones así como la propia tasa de inversión, interactúan con las fuerzas del mercado laboral para producir resultados salariales específicos. En este ensayo, el concepto de mercado de trabajo se refiere no solamente a compradores y vendedores de fuerza de trabajo, sino

también a los arreglos institucionales a través de los cuales estas interacciones tienen efecto.

Este trabajo se enfoca al salario industrial de la ciudad de México como un indicador de los movimientos salariales en el país durante tres periodos diferentes. Observa la relación entre el movimiento salarial real y los cambios en el salario mínimo oficial con objeto de mostrar la asociación entre la política salarial del gobierno y el comportamiento real de dichos salarios. Estos elementos se analizan a la luz de los patrones de crecimiento de México a partir de la posguerra y de las tendencias generales existentes en el mercado de trabajo.

MEDIDAS Y FUENTES

Existen diferentes formas de medir los salarios reales. Mientras que algunos intentos de medición utilizan una muestra representativa de la fuerza de trabajo total, otros se centran en industrias específicas, ocupaciones o regiones. Algunas definiciones de salario se enfocan exclusivamente a tasas monetario-salariales básicas, mientras que otras incluyen prestaciones y elementos redistributivos. Adicionalmente, los índices de precios varían en su composición y cobertura.¹

La mayoría de los estudios salariales en México se han limitado al salario mínimo oficial. Lo anterior tiene la desventaja de no especificar el universo cubierto. Algunos trabajadores de gran parte de los sectores económicos perciben el salario mínimo, pero la mayoría de ellos no. Sin embargo, no está del todo claro quiénes son los trabajadores que perciben salario mínimo. Se trata de un nivel salarial de entrada para algunos sectores, mientras que en otros, un gran número de empleados reciben menos, especialmente en la agricultura y el comercio. No obstante, la mayoría de los autores han utilizado el salario mínimo oficial ya que es un piso salarial legal para el cual la información histórica se encuentra disponible.

Más que un indicador del nivel real del salario, el mínimo oficial es una válvula gubernamental de política salarial. A pesar que una comisión tripartita de empresarios, obreros y gobierno establece los niveles específicos de salarios, el voto del gobierno es usualmente decisivo. En el entendido que la clase trabajadora casi siempre solicita incrementos salariales, mientras que el empresariado prefiere que el mercado sea quien fije el nivel del salario, el representante del gobierno casi siempre cuenta con el voto decisivo. Este ensayo

¹Para una discusión completa acerca de medición de los salarios y los precios en México, véase Jeffrey Bortz, *Industrial Wages in México City 1939-1975*, Nueva York, 1987, capítulos 2, 3 y 4. Véase también, Susana Valenzuela, *Metodología de las Estadísticas de Salarios y Precios en México 1960-1980*, México, 1982.

examinará el salario mínimo como un enunciado de política, mas no como un indicador del movimiento real del salario.²

Los niveles salariales se estudian mejor al realizar un muestreo de los salarios pagados a una variedad de ocupaciones en la industria mexicana. Este trabajo incluyó mediciones sobre niveles de salario promedio que representan el nivel salarial de la clase trabajadora en la ciudad de México, con cierta desviación hacia los grandes establecimientos, ya que la encuesta ignora los numerosos talleres de producción artesanal de tres o cuatro empleados. El salario promedio es una cifra semanal que incluye salarios ordinarios, tiempo extras y tarifas por unidad producida; excluye prestaciones y no toma en cuenta impuestos u otros descuentos.

De las series salariales que se producen en México, la más relevante en este trabajo es *Encuesta de Trabajo y Salarios Industriales*. La Dirección General de Estadística ha encuestado a la industria en la ciudad de México desde 1938, y a otras zonas industriales desde 1939. Los resultados publicados se han basado en una muestra representativa de los trabajadores urbanos en establecimientos grandes, dado que su cobertura es vasta en este sentido más que a través de diseños estadísticos. A través de los años, la cobertura ha cambiado; de aquí que las series largas que utilizan requieran esta fuente de ajustes.³ Esta encuesta, tanto en resultados publicados como en cuestionarios no publicados, es la fuente principal de los promedios salariales en la industria y se encuentran a lo largo de este ensayo. Cabe mencionar que una encuesta acerca de los trabajadores en empresas pequeñas podría generar resultados diferentes.

A lo largo del tiempo, el gobierno mexicano ha generado un gran número de índices de precios. El deflactor del ingreso de la clase trabajadora más moderno, sofisticado y adecuado es el Índice de Precios al Consumidor del Banco de México para el periodo 1975-1985. Antes de 1968 no existía ningún índice oficial verdaderamente satisfactorio. He desarrollado un nuevo índice, el Índice de Precios Bortz para deflactar salarios de 1939 a 1975.⁴

1939-1952

De 1939 a 1952, el salario real industrial decayó dramáticamente. Mientras la mayoría de los observadores contemporáneos permanecieron optimistas respecto a lo que se consideró como el "Milagro Mexicano", aquellos, los menos,

²Para entender el trabajo de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, véase México, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, *Memoria de los Trabajos 1972-1973*, ciudad de México, 1975.

³Bortz, 1987, cap. 4.

⁴Bortz, 1987, cap. 2 y 3.

quienes prefirieron observar los salarios, no pudieron más que percatarse de su caída.

En 1951, dos de los economistas de vanguardia en el país, Juan F. Noyola Vázquez y Diego G. López Rosado publicaron uno de los primeros estudios acerca de los salarios industriales en el México moderno, "Los Salarios Reales en México".⁵ De finales de la década de los treinta a finales de los años cuarenta, dicho estudio acotaba, "el poder de compra del salario mínimo agrícola cayó 39%, el salario promedio de 35 industrias, 27% (hasta 1947, aunque probablemente se mejoró durante los siguientes dos años); y aquél de los empleados públicos federales cayó 35%".⁶ No obstante, los autores no estaban convencidos que la situación global de la clase trabajadora industrial se hubiese deteriorado en la misma medida que los salarios.

"Como consecuencia de desplazamientos ocupacionales hacia empleos mejor remunerados, al igual que de la movilidad hacia categorías de empleo mejor remunerados, el salario medio real (ponderado) de la población trabajadora *total* ha crecido, aunque en casi todas las categorías específicas ha disminuído".⁷

No presentan, sin embargo, ninguna evidencia cuantitativa para apoyar esta aseveración.

El Cuadro 1 muestra la caída semanal promedio del salario real industrial en la ciudad de México de 1939 a 1952. Durante este periodo, la inflación se adelantó a los salarios nominales durante nueve años y se quedó atrás durante cuatro. En aquellos años cuando los salarios nominales crecieron más que la inflación, las diferencias fueron modestas, mientras que cuando la inflación superó al crecimiento del salario, las diferencias tendieron a ser más marcadas. Como resultado, el salario real en 1952 quedó 46% atrás de su contraparte en 1939.

Mientras la clase trabajadora experimentó un retroceso en su nivel de vida durante los años cuarenta, la economía mexicana se expandió establemente. A pesar de una inflación relativamente alta, el gobierno estimuló activamente la inversión del sector privado de fuentes tanto nacionales como extranjeras. Durante esa década, el PIB virtualmente se duplicó de 22,889 millones de pesos en 1940, a 41,060 millones en 1950 (en pesos de 1950). La participación del sector manufacturero en el PIB creció a una tasa ligeramente más acelerada, de 4,264 a 8,437 millones de pesos.⁸ De 1939 a 1952, el PIB creció, en términos reales, a una tasa anual compuesta de 5.58%.⁹

⁵ Juan F. Noyola Vázquez y Diego G. López Rosado, "Los Salarios Reales en México, 1939-1950", en Leopoldo Solís, *La Economía Mexicana*, México, 1975, pp. 343-350.

⁶ *Ibid.*, p. 347.

⁷ Noyola Vázquez y López Rosado, *op. cit.*, p. 348.

⁸ Leopoldo Solís. *La economía mexicana, retrovisión y perspectivas*, México, 1973, pp. 91-92.

⁹ México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Estadísticas Históricas de México*, México, 1986, pp. 311-312.

CUADRO 1

**SALARIO REAL SEMANAL PROMEDIO EN LA INDUSTRIA
EN LA CIUDAD DE MEXICO 1939 a 1952
(Salario real en pesos de 1939)**

<i>Año</i>	<i>Salario Nominal Semanal</i>	<i>Salario Real Semanal</i>	<i>Cambio Real Anual</i>
1939	28.44	28.44	
1940	28.43	25.73	-9.5%
1941	29.37	24.46	-4.9%
1942	30.24	20.29	-17.1%
1943	39.14	20.65	1.8%
1944	43.16	16.39	-20.7%
1945	47.10	15.54	-5.2%
1946	54.58	14.15	-8.9%
1947	59.86	14.37	1.5%
1948	67.64	16.20	12.8%
1949	71.37	16.12	-0.5%
1950	78.62	17.09	6.1%
1951	85.85	15.73	-8.0%
1952	93.19	15.35	-2.4%

Fuente: *Encuesta de Trabajo y Salarios Industriales*, varios años; Índice de Precios Bortz, Bortz, 1987, capítulo 3.

No es difícil encontrar las raíces del crecimiento mexicano en este periodo. Después de las reformas de Cárdenas de finales de los treinta, la Segunda Guerra Mundial estimuló enormemente a la economía mexicana. El esfuerzo de los Aliados requería de materias primas vitales, y México fue un proveedor seguro e importante. El crecimiento de las exportaciones estimuló el mercado interno, incrementando la producción interna en áreas importantes. La acumulación de los tiempos de guerra continuó hasta los años de la posguerra, y después a lo largo de la Guerra de Corea.

Como resultado, los años cuarenta y cincuenta fueron testigos del surgimiento de la segunda economía industrial de México. La primera economía industrial mexicana se desarrolló durante el Porfiriato, cuya expansión de la exportación estimuló la producción interna. La segunda economía industrial del país añadió un nuevo e importante ingrediente: inversión extranjera directa masiva en la manufactura local, que produjo para el mercado interno. Para finales de los años cincuenta, empresas extranjeras produjeron muchos de los nuevos

bienes de consumo del país, dejando productos antiguos a empresas domésticas más pequeñas.

La inversión extranjera en los años cuarenta recayó en un país con un mercado de trabajo clásicamente subdesarrollado. México continuó teniendo virtualmente una oferta ilimitada de trabajo no especializado.¹⁰ Esto, sin duda, se encuentra dentro de la contradicción aparente entre el incremento del PIB y el decremento de los salarios. Adicionalmente, éste fue un periodo de urbanización acelerada. Una gran parte de la población rural confluyó hacia las ciudades, expandiendo aún más la oferta disponible de mano de obra no especializada. Desde el punto de vista de los trabajadores urbanos, un mercado de trabajo débil se convirtió en uno aún más débil.

Tan importante como la relación entre oferta y demanda en el mercado de trabajo, fue el hecho de que las estructuras institucionales que definen actualmente las relaciones de trabajo en México fueron desarrolladas y consolidadas en los años treinta y cuarenta. Estas incluyen a la Confederación de Trabajadores de México (CTM), a las instituciones tripartitas clave como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y otras, al igual que la Secretaría del Trabajo misma, establecida en 1940. Además, la alianza gobierno-clase obrera de la Segunda Guerra Mundial, el charrazo de 1948, al igual que la expulsión del Partido Comunista del movimiento oficial laboral, fueron eventos clave que fortalecieron un nuevo pacto social en México. Estos eventos e instituciones jugaron un papel central, ya sea en permitir que una alta inflación erosionara los salarios o en no permitir que algunas bases protestaran en forma más efectiva ante la caída de los ingresos¹¹ En otras palabras, México estableció un pacto social en el que un mercado de trabajo débil erosionó efectivamente las ganancias de los trabajadores durante un periodo de altas utilidades y fuerte crecimiento.

Estas relaciones institucionales permitieron al gobierno escoger entre incrementos salariales por utilidades crecientes o decrementos de los salarios como resultado de un mercado de trabajo desfavorable.

El gobierno escogió el último. Permitió simplemente que la inflación desgastara los incrementos sobre el salario mínimo oficial, y por ende permitió que el mercado de trabajo siguiera su curso de contener el salario real contractual.

La Constitución de 1917 estableció las bases para un sistema oficial de salarios mínimo en México. El sistema original facultaba a cada uno de los más de 2,300 municipios a establecer sus propios salarios mínimos para trabajadores

¹⁰W. Arthur Lewis apuntó este factor como un componente crítico de economías subdesarrolladas. Para un examen del caso mexicano, véase Jeffrey Bortz, *El salario en México*, México, 1986, capítulo 1.

¹¹Por otra parte, los trabajadores industriales recibieron otros beneficios. Véase Jeffrey Bortz, "The Dilemma of Mexican Labor", *Current History*, Marzo 1987, p. 105.

rurales y urbanos¹² Las reformas de 1929 fortalecieron el poder del gobierno central mexicano para diseñar y aplicar leyes laborales, pero dejaron al salario mínimo sujeto a comisiones municipales especiales, que a su vez permanecieron subordinadas a juntas laborales de conciliación (Junta Central de Conciliación y Arbitraje) a nivel estatal.¹³ En los años treinta, Lázaro Cárdenas estableció el Departamento Autónomo de Trabajo, y en 1940 el gobierno creó la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, afianzando efectivamente el futuro control federal sobre el trabajo, los movimientos de trabajo y los salarios.

CUADRO 2

CIUDAD DE MEXICO RAZON ENTRE SALARIO INDUSTRIAL DIARIO Y SALARIO MINIMO DIARIO 1939-1952

<i>Año</i>	<i>Salario Mínimo Diario</i>	<i>Salario Industrial Semanal</i>	<i>Salario Industrial Diario</i>	<i>Razón entre Salario Industrial y Mtnimo Oficial</i>
1939	2.50	28.44	4.06	1.63
1940	2.50	28.43	4.06	1.62
1941	2.50	29.37	4.20	1.68
1942	2.50	30.24	4.32	1.72
1943	2.50	39.14	5.59	2.24
1944	3.60	43.16	6.17	1.71
1945	3.60	47.10	6.73	1.87
1946	4.50	54.58	7.80	1.73
1947	4.50	59.86	8.55	1.90
1948	4.50	67.64	9.66	2.15
1949	4.50	71.37	10.20	2.27
1950	4.50	78.62	11.23	2.50
1951	4.50	85.85	12.26	2.73
1952	6.70	93.19	13.31	1.99

Fuente: *Encuesta de Trabajo y Salarios Industriales*, varios años; comisión Nacional de los Salarios Mínimos, *Salarios Mínimos*, varios años.

El Cuadro 2 muestra la razón entre salario industrial promedio diario y el mínimo oficial en este periodo. Durante los periodos en los que la razón se incrementa, el salario industrial nominal crece más que el mínimo oficial.

¹²James Bass, "Mexican Economic Growth Since 1950: Wage and Employment Effects", mimeógrafo, Departamento de Economía, Queens College, Universidad de Nueva York, sin fecha.

¹³México, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, *Memoria de los Trabajos de 1963*, Tomo I, *Descripciones Geográficas Económicas de las Zonas*, México, 1964, p. xiv.

Durante los periodos en los que la razón decrece, el mínimo se incrementa en mayor grado que el salario industrial promedio. En México, al igual que en los Estados Unidos, el salario industrial promedio es el resultado de miles de decisiones privadas, generalmente contractuales, mientras que el mínimo oficial es una opción gubernamental.

El Cuadro 1 sugirió dos fases de detrimento del salario. De 1939 a 1946, los salarios reales cayeron abruptamente. De 1946 a 1952, se mantuvieron esencialmente en su nivel más bajo alcanzado en 1946.

El Cuadro 2 también sugiere dos fases para la razón salario industrial-mínimo oficial. De 1939 a 1946, el salario industrial se ubicó en 1.76:1 con respecto al mínimo. De 1947 a 1952, la razón fue generalmente mayor, usualmente por encima de 2:1. En 1950 y 1951, se extendió a 2.5:1 y 2.73:1. Esto indica que la política salarial del gobierno fue más restrictiva que el mercado industrial de trabajo, con respecto a los salarios. Mientras que el gobierno mantuvo incrementos al salario mínimo significativamente por debajo de la inflación, el sector industrial incrementó los salarios contractuales por encima del mínimo oficial, sin embargo a niveles por debajo de la inflación. Como resultado, el salario real oficial cayó más que el contractual durante este periodo.

1952-1975

De 1952 a 1975, el salario real industrial se incrementó considerablemente. Observadores contemporáneos se impresionaron de la solidez con la que el crecimiento de la economía mexicana elevó el nivel de vida del país.

En 1969, Mike Everett realizó un análisis exhaustivo de los salarios en México, mostrando que los trabajadores industriales mexicanos habían disfrutado, por lo menos, de una década de ingresos crecientes.¹⁴ “Después de 1950, sin embargo, las percepciones reales se incrementaron 10%, de 1950 a 1955, y más de 20% entre 1955 y 1960. Así, en 1963, el índice de percepciones reales se mantuvo ligeramente por arriba de lo que había estado en 1940...”¹⁵

Además de cuadros de salarios reales, “The Evolution of the Mexican Wage Structure, 1939-1963” contiene un examen acerca de las prestaciones. A pesar de que las fuentes carecen de refinamiento, a criterio del autor las prestaciones mostraron un incremento marcado de 1950 a 1960. Los promedios industriales mostraron que los beneficios, como proporción de los sueldos y salarios, se incrementaron de 9.1% en 1950 a 12% en 1960.¹⁶

¹⁴ Mike Everett, “The Evolution of the Mexican Wage Structure 1939-1963”, mimeógrafo, El Colegio de México, 1967A; y “The Role of the Mexican Trade Unions, 1950-1963”, Disertación doctoral, Universidad de Washington, 1967 B.

¹⁵ Everett, 1967, p. 11.

¹⁶ *Ibid.*, p. 47.

El Cuadro 3 muestra el incremento del salario real de 1952 a 1975. Durante este periodo, los incrementos en los salarios nominales fueron menores que la inflación durante diecinueve años y mayores durante cinco. Como resultado, el salario real de 1975 se mantuvo 139% por encima de su contraparte en 1952.

El incremento del salario real no es difícil de explicar. Durante el periodo previo, de 1940 a 1952, los industriales mexicanos disfrutaron una situación de fuerte crecimiento con costos de mano de obra decrecientes. A lo largo

CUADRO 3
CIUDAD DE MEXICO SALARIO REAL SEMANAL
PROMEDIO EN LA INDUSTRIA 1952 a 1975
(Salario real en pesos de 1937)

<i>Año</i>	<i>Salario Nominal Semanal</i>	<i>Salario Real Semanal</i>	<i>Cambio Anual Semanal</i>
1952	93.19	15.35	
1953	97.66	16.49	7.4%
1954	118.78	17.62	6.8%
1955	129.83	17.66	0.2%
1956	143.62	18.60	5.4%
1957	149.86	18.53	-0.4%
1958	170.80	19.64	6.0%
1959	182.55	19.83	1.0%
1960	192.40	19.99	0.8%
1961	199.45	20.52	2.7%
1962	200.12	21.93	6.9%
1963	235.54	23.41	6.8%
1964	240.40	22.94	-2.0%
1965	264.05	24.71	7.7%
1966	289.09	26.14	5.8%
1967	303.87	28.05	7.3%
1968	319.30	28.24	0.7%
1969	342.90	30.85	9.2%
1970	343.48	28.99	-6.0%
1971	373.00	30.25	4.3%
1972	422.97	31.39	3.8%
1973	511.30	35.21	12.2%
1974	674.17	38.02	8.0%
1975	736.93	36.63	-3.6%

Fuente: *Encuesta de Trabajo y Salarios Industriales*, varios años; Índice de Precios Bortz, Bortz, 1987, capítulo 3.

del periodo 1952-1975, México experimentó tasas de crecimiento relativamente altas con incrementos reales anuales del PIB de 6.62% en promedio.

De 1952 a 1956, el país registró algunas inflaciones de dos dígitos, lo mismo después de 1972. No obstante, el periodo de 1956 a 1970 se caracterizó por inflaciones bajas y tipos de cambio constantes. Los salarios reales se incrementaron por el crecimiento económico generado, en parte, por su anterior contracción que, a su vez, había financiado ese crecimiento.

Las transformaciones estructurales iniciadas durante y después de la Segunda Guerra Mundial también jugaron un papel importante, particularmente en la industrialización por sustitución de importaciones. Para 1970, México había avanzado significativamente en la transición de una sociedad rural a una industrial y urbana. Antes de la década de los cuarenta, la mayoría de los mexicanos vivían y trabajaban en el campo. Para 1970, la mayoría de los mexicanos vivían en áreas urbanas, y la industria opacó completamente a la agricultura en las estadísticas de producción. El país, entonces, produjo la mayoría de los bienes industrializados de consumo demandados por sus residentes.

A pesar del rápido crecimiento, la industrialización y el desarrollo, y también a pesar de la aparición de escasez de mano de obra calificada en ciertas industrias, el mercado de trabajo, como un todo, continuó caracterizándose por una oferta ilimitada de mano de obra no calificada.¹⁷ Entre otros elementos, esto resultó de la naturaleza intensiva de capital de la inversión extranjera en la industria mexicana.¹⁸

Durante este periodo, el gobierno también fortaleció su control sobre el movimiento obrero, suprimiendo movimientos disidentes entre mineros, ferrocarrileros, doctores, maestros, y posteriormente estudiantes. Otros elementos aparecieron para incidir en contra del trabajo en este periodo. Primero, las cifras agregadas para las utilidades por la productividad del factor trabajo muestran un déficit neto de 3.5 millones de pesos (en pesos de 1960) de 1950 a 1967, que por definición representa una garantía neta para el factor capital de la misma magnitud.¹⁹

Segundo, la inflación en los primeros años de la década de los cincuenta alteró los precios relativos entre el trabajo y el capital en favor del último.²⁰

A pesar de estos factores, esta segunda etapa de crecimiento industrial trajo fuertes ganancias salariales para los trabajadores mexicanos. Tres elementos contribuyeron a estas ganancias. Primero, el crecimiento sustancial del empleo,

¹⁷ Es importante destacar que alrededor de 40% de la mano de obra agrícola, registró menos del 10% del PIB. Esta reserva de mano de obra es fácilmente transferible a la ciudad, sí es que el mercado laboral urbano fuera capaz de absorberla, pero no es así. Véase Jeffrey Bortz, 1986, capítulo 1.

¹⁸ Nora Lustig, *Distribución del Ingreso y Crecimiento en México*, México, 1981, p. 57.

¹⁹ Enrique Hernández Laos, *Evolución de la Productividad de los Factores en México*, México, 1973, p. 85.

²⁰ *Ibid.*, p. 96.

estimulado por una economía en rápida expansión, permitió que la distribución del ingreso se inclinara hacia el trabajo durante los años cincuenta y sesenta. Segundo, la industrialización por sustitución de importaciones nunca fue diseñada para competir en mercados extranjeros, y por mucho no pudo hacerlo. Una base industrial creciente requería de más consumo doméstico, que en última instancia, hubiese requerido de incrementos reales de salario. A lo largo de la década de los años cincuenta y sesenta, los industriales mexicanos requerían de un mercado doméstico mayor que sólo un incremento salarial podía proveer. Escondiéndose tras una pared de protección arancelaria, la industria mexicana aparentaba ser capaz de absorber incrementos salariales sin sufrir presiones inflacionarias.

CUADRO 4

CIUDAD DE MEXICO RAZON ENTRE EL SALARIO REAL INDUSTRIAL DIARIO Y EL SALARIO MINIMO DIARIO 1952 a 1975

<i>Año</i>	<i>Salario Mínimo Diario</i>	<i>Salario Industrial Semanal</i>	<i>Salario Industrial Diario</i>	<i>Razón entre el Salario Industrial Mínimo Oficial</i>
1952	6.70	93.19	13.31	1.99
1953	6.70	97.66	13.95	2.08
1954	8.00	118.78	16.97	2.12
1955	8.00	129.83	18.55	2.32
1956	11.00	143.62	20.58	1.87
1957	11.00	149.86	21.41	1.95
1958	12.00	170.80	24.40	2.03
1959	12.00	182.55	26.08	2.17
1960	14.50	192.40	27.49	1.90
1961	14.50	199.45	28.49	1.97
1962	17.50	220.12	31.45	1.80
1963	17.50	235.54	33.65	1.92
1964	21.50	240.40	34.34	1.60
1965	21.50	264.05	37.72	1.75
1966	25.00	289.09	41.30	1.65
1967	25.00	303.87	43.41	1.74
1968	28.25	319.30	45.61	1.61
1969	28.25	342.90	48.99	1.73
1970	32.00	343.48	49.07	1.53
1971	32.00	373.00	53.29	1.67
1972	38.00	422.97	60.42	1.59
1973	40.28	511.30	73.04	1.81
1974	54.85	674.17	96.31	1.76
1975	63.40	736.93	105.28	1.66

Fuente: *Encuesta de Trabajo y Salarios Industriales*, varios años; Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, *Salarios Mínimos*, varios años.

Tercero, la política gubernamental se inclinaba ahora hacia el fortalecimiento del mercado interno. En 1962, el gobierno modificó las leyes federales del trabajo para que la CNSM tuviese un papel más fuerte en la determinación del salario mínimo, estableciendo 111 zonas económicas y desplazando formalmente al antiguo sistema de municipios. Las comisiones regionales tripartitas propondrían modificaciones al salario mínimo oficial, a ser ratificados o alterados por la comisión nacional.²¹ En los años siguientes, la Comisión reduciría drásticamente el número de distritos salariales, a la fecha existen menos de diez. A pesar de que la CNSM mantuvo a un "staff" técnico para crear índices salariales mínimos, el establecimiento del salario mínimo fue un proceso igualmente político que técnico.²² A lo largo de la década de los sesenta, la CNSM utilizó su nuevo poder para promover incrementos salariales más allá de la modesta tasa inflacionaria.

De 1952 a 1959, el salario industrial y el mínimo oficial se movieron paralelamente con una razón relativamente alta del primero con respecto al segundo, alrededor de 2:1. A partir de 1960, el mínimo oficial se incrementó en una proporción mayor al promedio industrial. Durante este periodo, la razón disminuyó lentamente de 1.90:1 a 1.66:1. En otras palabras, el gobierno ayudó a estimular el incremento del salario industrial, empujó al salario mínimo más allá del salario contractual. Bajo la administración de tres presidentes, Adolfo López Mateos, Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría Álvarez, el salario real mexicano se incrementó significativamente. Sus políticas salariales estimularon este incremento a través del uso juicioso de la CNSM. Sin embargo, la política gubernamental fue orientada por la expansión de la inversión durante los años cincuenta y sesenta, y por la necesidad de expandir el mercado interno mexicano.

1975-1985

A partir de 1975, los salarios reales se han caído en forma aún más dramática que de 1939 a 1952. En 1977, el Banco de México se percató que una baja modesta del salario mínimo real era necesaria para moderar presiones inflacionarias.²³ El año siguiente, el Banco argumentó que el deterioro aparente del salario durante un año fue más que compensado por un incremento en las prestaciones, además de lo cual, los salarios mantuvieron su nivel con respecto al periodo anterior de

²¹ México, Comisión Nacional de Salarios Mínimos, *Memoria de los Trabajos de 1963*, Tomo I, *Descripciones Geográficas Económicas de las Zonas*, México, 1964, p. xiv.

²² Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, *Memoria de los Trabajos 1972-1973*, México, 1975; y *Memoria de los Trabajos 1974-1975*, México, 1978; y también *Salarios Mínimos 1979*, México, 1979.

²³ Banco de México, *Informe Anual 1977*, p. 60.

dieciocho meses.²⁴ En 1980, el Banco comentó que, a pesar del deterioro obvio del salario mínimo real, el incremento en el empleo y en los salarios industriales generó un incremento real del salario general de 3.1%.²⁵ En breve, el gobierno trató en mantenerse optimista ante el decremento moderado de los salarios. A lo largo de los ochenta, las publicaciones del gobierno continuaron anunciando decrementos salariales, pero los justificaron como necesarios para combatir la inflación.²⁶ Mientras tanto, la inflación continuó en aumento.

CUADRO 5
MEXICO CRECIMIENTO E INFLACION 1968-1986

<i>Año</i>	<i>Crecimiento Anual PIB</i>	<i>Inflación Anual</i>
1968	8.1%	
1969	6.3%	3.6%
1970	6.9%	5.4%
1971	4.2%	5.8%
1972	8.5%	4.9%
1973	8.4%	11.5%
1974	6.1%	22.3%
1975	5.6%	16.8%
1976	4.2%	16.1%
1977	3.4%	26.3%
1978	8.2%	17.0%
1979	9.2%	17.8%
1980	8.3%	26.5%
1981	7.9%	28.8%
1982	-0.5%	57.6%
1983	-5.3%	97.8%
1984	3.7%	62.7%
1985	2.8%	57.3%
1986	-3.8%	84.9%

Fuente: Índice de Precios al Consumidor de la ciudad de México, Banco de México, *Indicadores Económicos*; SPP, *Boletín Mensual de Información Económica*.

²⁴ Banco de México, *Informe Anual 1978*, p. 63-63.

²⁵ Banco de México, *Informe Anual 1980*, p. 35.

²⁶ México, La Presidencia de la República, *Las Razones y las Obras*, Vol. 2, México, 1985, p. 719.

En 1973, por primera vez en décadas, la inflación mexicana alcanzó dos dígitos, con 11.5%. Se duplicó el año siguiente, y después se mantuvo por encima de 16% los últimos dos años del gobierno de Echeverría. De 1977 a 1981, la inflación se movió a un nivel más alto, entre 17% y 30% anualmente. En 1982, la inflación alcanzó 57.6%. Entre 1983 y 1986, el incremento de precios se acercó a tres dígitos, y finalmente sobrepasó esa marca en 1987. Administraciones sucesivas han utilizado estas cifras para imponer austeridad salarial.

El Cuadro 6 muestra la triste historia del salario real de 1975 a 1985. A lo largo de la década, los incrementos salariales nominales rara vez mantuvieron el mismo paso que el nivel de precios. El salario real industrial cayó en siete de diez años, incrementándose solamente en tres. Como resultado, en 1985, el salario real industrial se mantuvo 20.5% por debajo del nivel que tuvo diez años antes. Indudablemente, los salarios industriales reales se cayeron aún más durante 1986 y 1987.

El descenso de los salarios industriales no es sorprendente dado el clima económico del país y de la economía mundial durante este periodo. Para la

CUADRO 6

CIUDAD DE MEXICO SALARIO SEMANAL REAL PROMEDIO EN LA INDUSTRIA 1975 a 1985 (Salario real en pesos de 1978)

<i>Año</i>	<i>Salario Semanal Nominal</i>	<i>Salario Semanal Real</i>	<i>Cambio Anual Real</i>
1975	736.93	1,264.03	
1976	1,041.72	1,538.74	21.7%
1977	1,154.17	1,349.90	-12.3%
1978	1,328.13	1,328.13	-1.6%
1979	1,554.41	1,319.54	-0.6%
1980	1,871.01	1,255.71	-4.8%
1981	2,470.46	1,287.37	2.5%
1982	4,052.30	1,340.04	4.1%
1983	6,330.82	1,058.66	-21.0%
1984	9,827.81	1,010.36	-4.6%
1985	15,387.65	1,005.40	-0.5%

Fuente: *Encuesta de Trabajo y Salarios Industriales*, varios años; ciudad de México, Índice de Precios al Consumidor.

mayoría de los países avanzados industrialmente, las tasas de crecimiento, después de 1970, cayeron cerca de la mitad de sus niveles de la posguerra. Adicionalmente, la inflación creció y el desempleo se tornó un problema serio. Las recesiones sucesivas de 1969-1970, 1974-1975 y 1980-1982 fueron los periodos más críticos desde la Segunda Guerra Mundial. El lento crecimiento de los países avanzados se convirtió en un obstáculo serio para el crecimiento en los países subdesarrollados como México, debido a su impacto sobre el comercio mundial y sobre los precios de las materias primas.

La economía mexicana pudo haber sido arrastrada después del primer shock inicial, la recesión de E.U.A. de 1969-1970. En efecto, las tasas de crecimiento mexicanas se cayeron a la mitad entre 1968 y 1971, como se observa en el Cuadro 5. Para prevenir una caída mayor, el gobierno mexicano se endeudó con el exterior para financiar así su crecimiento interno. No obstante, a excepción de la crisis financiera de 1976, el país eludió una recesión seria hasta 1982.

CUADRO 7

MEXICO; DEUDA DEL SECTOR PUBLICO EXTERNO (Millones de dólares de EU)

<i>Año</i>	<i>Monto</i>
1960	827
1970	3,245
1975	11,540
1980	33,490

Fuente: James W. Wilkie y Adam Perkal, *Statiscal Abstract of Latin America*, Vol. 23.

El crecimiento de México en los setenta no se basó en grandes montos de ahorro financiando grandes inversiones, sino en un gobierno gastando dinero de acreedores extranjeros. la crisis económica actual de México debe ser rastreada desde finales de los sesenta y principios de los años setenta. Esto no apareció en las cifras del PIB en un principio, ya que la deuda externa sostuvo artificialmente el crecimiento interno. Cuando el estímulo del endeudamiento dejó de ser una alternativa, México estuvo maduro para una crisis. La baja en el precio del petróleo y el alza de las tasas de interés en 1981 no hubiese devastado a una economía estable, pero el crecimiento de los años setenta estuvo lejos de ser estable. Como resultado, estos golpes externos abrumaron una estructura económica ya debilitada.

Al comienzo de la década de los setenta, el mercado de trabajo recibió señales cruzadas. Por una parte, la industria privada mexicana pareció confrontar una

disminución en las tasas de rendimiento sobre la inversión. La inversión se frenó, lo que debió haber frenado los incrementos salariales. Por la otra, el gobierno estimuló el crecimiento a través del financiamiento de su déficit, tratando de evitar una recesión local. Adicionalmente, el gobierno trató de estimular los salarios a principios de la década de los setenta con objeto de evitar una alianza trabajador-estudiantado que pudo haber amenazado la estabilidad política.

Con una demanda relativamente fuerte, la industria privada pudo pagar incrementos salariales satisfactorios hasta 1975. Sin embargo, los costos crecientes y la decreciente productividad presionaron las utilidades internas. Las empresas entonces mantuvieron sus niveles de utilidad, incrementaron precios y generaron la inflación de principios de los años setenta.

En 1973, el Presidente Echeverría enfrentó una crisis financiera sin precedente. La inflación se había acelerado sin ajustes a la paridad peso-dólar, dando como resultado un peso sobrevaluado. Cuando las presiones sobre el peso fueron insostenibles, Echeverría permitió la primera devaluación en 22 años. Al hundirse el peso, fue inevitable que los costos crecientes de los bienes de capital de importación estimularan el crecimiento de los precios, resultando en una espiral inflacionaria.

A partir de la crisis financiera de 1976, los gobiernos mexicanos se han sumado a la batalla en contra de la inflación y la consideran prioridad número uno. Primeramente intentaron combatirla a través de la demanda. No es de extrañar que los incrementos del salario mínimo después de 1976 se mantuvieran por debajo de la inflación.

Para 1982, virtualmente todos los indicadores económicos quedaron fuera de control. México se enfrentó a una deuda externa impagable, hiperinflación y crecimiento negativo. El régimen de De la Madrid no utilizó solamente al salario mínimo como herramienta para controlar la demanda, sino que también usó el sistema de relaciones laborales con objeto de restringir los incrementos salariales contractuales.

Dos días después de haber tomado oficialmente el poder, De la Madrid convocó a Fidel Velázquez y a otros líderes de Congreso del Trabajo a una reunión de trabajo en la residencia oficial de Los Pinos. Les explicó su nuevo programa de austeridad, el cual prometieron apoyar y "vender" a sus agremiados.²⁷ En efecto, el pacto laboral se solidificó durante cada año de la administración de De la Madrid, garantizando también que los salarios contractuales se incrementarían más despacio que la inflación.

²⁷México, La Presidencia de la República. *Las Razones y las Obras*, Vol. 1, México, 1984, p. 48.

CUADRO 8

CIUDAD DE MEXICO RAZON ENTRE SALARIO INDUSTRIAL
DIARIO Y EL MINIMO DIARIO 1975-1985

<i>Año</i>	<i>Salario Mínimo Diario</i>	<i>Salario Industrial Semanal</i>	<i>Salario Industrial Diario</i>	<i>Razón entre el Industrial y el Salario Mínimo</i>
1975	736.93	105.28	63.40	1.66
1976	1041.72	148.82	83.13	1.79
1977	1154.17	164.88	106.40	1.55
1978	1328.13	189.73	120.00	1.58
1979	1554.41	222.06	138.00	1.61
1980	1871.00	267.29	163.00	1.64
1981	2470.46	352.92	210.00	1.68
1982	4052.30	578.90	294.00	1.97
1983	6330.82	904.40	494.67	1.83
1984	9827.81	1,403.97	759.33	1.85
1985	15387.65	2,198.24	1,170.84	1.88

Fuente: *Encuesta de Trabajo y Salarios Industriales*, varios años; Comisión Nacional de Salarios Mínimos, *Salarios Mínimos*, varios años.

Como resultado, la razón entre los salarios industriales y los salarios mínimos no se incrementó dramáticamente de 1975 a 1985. Se incrementó ligeramente, en particular después de 1981, reflejando la habilidad de las bases de los sindicatos para proteger sus salarios en mayor medida que trabajadores que percibirán el mínimo, en su mayoría no agremiados.

CONCLUSION

Desde 1939, los trabajadores industriales mexicanos del Distrito Federal han vivido tres fases distintas de salarios reales. De 1939 a 1952, dichos salarios cayeron dramáticamente. Gran parte de la caída ocurrió durante la Segunda Guerra Mundial, con los primeros años de la posguerra como testigos del estancamiento del salario en un nivel previamente bajo. Durante este periodo, los salarios reales en descenso se asociaron con un alto crecimiento del PIB y también con alta inflación.

De 1952 a 1975, los salarios reales industriales se elevaron igualmente en forma dramática, incrementándose 120%. Sin embargo, el crecimiento del salario real nunca se equiparó al crecimiento global de la productividad. De 1940 a 1970, los salarios reales se incrementaron solamente 16%, tomando en cuenta

un severo detrimento durante 1952. Para el mismo periodo, la productividad del trabajo en la industria mexicana dio un salto a 200%. Como se puede esperar de las cifras de productividad, durante estos años los salarios crecientes se asociaron al crecimiento fuerte y sostenido, al igual que a una inflación baja.

De 1975 a 1985, los salarios reales comenzaron un descenso paralelo a aquél que registraron en los años cuarenta, con un detrimento global de 20%, precediendo a decrementos ulteriores del salario real en 1986, 1987 y 1988. Durante esa década, los salarios reales en ascenso están claramente asociados al crecimiento lento, a la inflación alta y a la crisis de endeudamiento del país.

Durante estas fases del salario real, el salario mínimo oficial fijado por el gobierno normalmente guió al salario establecido por el mercado. Durante la caída del salario en la década de los cuarenta, el mínimo oficial cayó más que el promedio industrial. Durante el incremento de los cincuenta y sesenta, el salario mínimo legal se elevó más que el promedio industrial. Después de 1975, el salario mínimo oficial cayó más que el salario industrial.

Esto puede indicar que la política salarial del gobierno ha seguido generalmente lo que ha dictado el mercado. Cuando los salarios contractuales cayeron en los años cuarenta, el detrimento fue guiado por la caída de los salarios mínimos. Cuando los salarios contractuales se elevaron, nuevamente el mínimo oficial marcó el camino, particularmente hacia finales de los sesenta y principios de los setenta. Cuando los salarios contractuales cayeron de nuevo hacia finales de los años setenta y ochenta, el mínimo oficial también cayó.

Aunque la información no lo comprueba, sí sugiere que el gobierno mexicano ha utilizado el salario mínimo oficial para influir en el movimiento de los salarios. Sin embargo, el salario mínimo nunca ha sido una herramienta suficiente para instrumentar las caídas salariales. En los años cuarenta y ochenta, el gobierno mexicano requirió utilizar su alianza con los líderes obreros clave para imponer programas de austeridad. En otras palabras, para entender más a fondo la política salarial en México debe incluirse también una encuesta de la alianza gobierno-clase obrera desde los años treinta hasta los ochenta. Sin esa encuesta, es suficiente concluir con dos puntos. Primero, la caída del salario es resultado claro de la crisis económica de México. Segundo, el gobierno ha utilizado la política salarial para contribuir al detrimento del salario, a juzgar por las lecciones impartidas por la historia mexicana reciente. Sin embargo, queda por verse si el sacrificio real del trabajador mexicano tendrá el mismo resultado positivo como el observado durante los años cuarenta.

El Volumen 1, Industria y Trabajo en México de la Serie *Ciclos y Tendencias en el México del Siglo XX*. Coordinado por James W. Wilkie y Jesús Reyes Heróles González Garza se terminó de imprimir en abril de 1991 en Amacalli Editores, S. A. de C. V., Empresa Núm. 185 - 103, México, D. F. Tel.: 611 41 19. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Federico Yañez Roldán y Arturo Córdova Just.

