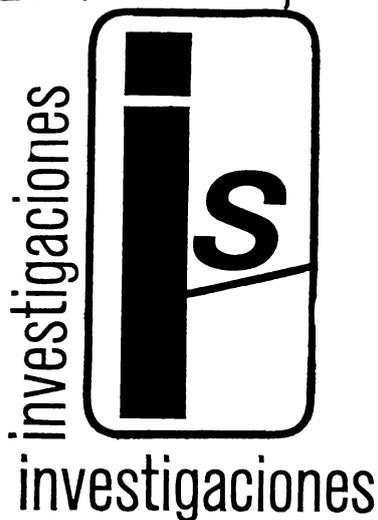


CONDICIONES ECONÓMICAS, FINANCIERAS



EDEEC
EECM
ECOE

T ↘

Proteccionismo y modelo de desarrollo en México

por Ruth Rama → ↗

ESTE trabajo se basa en los resultados cuantitativos obtenidos por una investigación empírica sobre "El Proteccionismo en México y la Distribución Intersectorial e Interregional del Ingreso", realizada durante los años 1975 y 1976 gracias a un convenio de cooperación científica y financiera entre la División de Estudios Superiores de la Facultad de Economía de la UNAM y la Universidad Erasmo de Rotterdam, Holanda.¹

Resultados preliminares de la investigación, referentes en especial a aspectos metodológicos y a la medi-

¹ El equipo de investigaciones que llevó a cabo dicho trabajo estuvo compuesto por Adriaan Ten Kate y Robert Bruce Wallace, codirectores del proyecto por la Universidad de Rotterdam y la UNAM, respectivamente, así como por Arturo Cárdenas, María Delfina Ramírez de Wallace, Antonie Waarts y yo misma. No obstante, como es obvio, los errores en que pudiera incurrir en este artículo son de mi exclusiva responsabilidad.

ción de los niveles de protección implícita nominal y efectiva por ramas y por productos, han sido divulgados en varios artículos publicados por integrantes de nuestro equipo de investigación. El presente trabajo se remite a algunos de estos artículos^{2,3} en lo que concierne a la metodología utilizada y pretende en esta etapa, proponer algunos elementos para una interpretación del fenómeno proteccionista y su papel en el modelo de desarrollo mexicano de 1960 a 1970.

En primer lugar se discutirán los alcances del proteccionismo como medida susceptible de solucionar los problemas del sector externo. En segundo lugar, se intentará una explicación de las razones de permanencia y agudización del proteccionismo de México con base a la inserción del fenómeno en el plano interno. Se estudiará, entonces, su asociación con los ritmos de crecimiento de la economía, su papel en las transferencias intersectoriales del ingreso y su vinculación con la inversión extranjera directa.

I. *El proteccionismo como herramienta de política comercial*

La política proteccionista surgió en México, preponderantemente, en tanto medida de contención de importaciones cuya finalidad específica apuntaba a la solución de los problemas de desequilibrio externo que aquejaban a su economía primario exportadora, la cual dependía casi por entero del exterior para suplir

su demanda interna de manufacturados.⁴

Varias décadas más tarde en México se había incrementado considerablemente el nivel de protección de la economía, a la vez que la incidencia de estas medidas sobre el producto interno bruto. Pero, al mismo tiempo, paradójicamente, dichas medidas eran cada vez menos susceptibles de dar una solución al problema del estrangulamiento externo, debido no solamente al aumento cuantitativo del déficit, sino también a la transformación operada en la naturaleza misma de los problemas de balanza de pagos del país, que derivan de una nueva posición de México en la división internacional del trabajo, una vez superada la etapa primario exportadora.

1. *El ahondamiento del proteccionismo entre 1960 y 1970*

Es indudable que entre 1960 y 1970 se ha profundizado el proteccionismo en México. La economía en su conjunto se ha vuelto más proteccionista con el aumento de la tasa media de protección efectiva no neta de las primeras treinta y cinco ramas

² Den Kate A. y Wallace, R. B., "La protección efectiva en México", Investigación Económica, número 1 (Nueva época), 1977.

³ Rama R. y Wallace R. B., "La política proteccionista mexicana. Un análisis para 1960-1970", División de Estudios Superiores de la Facultad de Economía, Serie Avances y Resultados de Investigación, 1977. MEX

⁴ King T., "Mexico, Industrialization and Trade Policies since 1940", Oxford University Press, 1970.

de la matriz de insumo-producto (o sea de las ramas productoras de bienes comerciables en términos de comercio exterior), del 12.9 por ciento al 18.4 por ciento. También se incrementó el impacto de estas medidas sobre el producto interno bruto, puesto que mientras en 1960 se generaba un 16.6 por ciento del valor agregado de las ramas 1 a 35 con tasas negativas, en 1970 la proporción originada en las mismas condiciones de desprotección había disminuido al 14.5 por ciento del valor agregado total. Además, la comparación de los datos de 1960 y 1970 manifiesta una variación significativa en el valor agregado surgido al amparo de tasas de protección superiores al promedio de cada uno de estos años. Es así que mientras en 1960 el valor agregado originado en ramas con protección efectiva no neta superior al 12.9 por ciento —que fuera el promedio de aquel año— significó el 37.7 por ciento del valor agregado total, ya en 1970 la proporción del valor agregado que había contado con tasas superiores al promedio del 18.4 por ciento, ascendía al 46.5 por ciento del valor agregado total de las treinta y cinco ramas estudiadas.⁵

2. Cambios cuantitativos en la balanza de pagos entre 1960 y 1970

Sin embargo, a pesar de estos cambios en la magnitud de la protección brindada a la economía mexicana, las medidas de control directo y las tarifas arancelarias se revelaban como instrumentos cada día menos útiles

para resolver los problemas de desequilibrio externo.

En primer lugar, entre 1960 y 1970 se presenció una agudización de este tipo de problemas en términos cuantitativos. El déficit corriente de la balanza de pagos, que había sido de 368 millones de dólares en 1960, ascendía a 945 millones de dólares diez años después; la proporción de la amortización respecto a la afluencia bruta de fondos extranjeros (préstamos más inversión extranjera directa), que en el quinquenio 1955-1959 había sido en promedio el 37.4 por ciento, subió al 53.6 por ciento; la entrada neta de capitales debió financiar en 1970 un porcentaje creciente de las importaciones —por cierto muy elevado respecto a otros países latinoamericanos (22.6 por ciento). Se constató un sostenido deterioro de los términos del intercambio y un menor dinamismo de las exportaciones. Todos estos datos, obviamente, confirman el agravamiento de los problemas del sector externo.⁶

3. Cambios cualitativos en la balanza de pagos entre 1960 y 1970

Pero al mismo tiempo ocurren ciertas transformaciones cualitativas

⁵ Para una explicación más detallada de la metodología utilizada y de los resultados a nivel desglosado, véase Rama R. y Wallace R. B., *ob. cit.* Los datos para 1960 provienen del trabajo de G. Buena *Estructura de la protección en México*.

⁶ CEPAL/ONU *Tendencias y estructuras de la economía de México en el último decenio, 1971*, E/CN 12/921.

que sugieren una menor eficiencia del instrumental proteccionista con respecto al sector externo.

En primer lugar, en 1970 pocos renglones de la importación resultaban comprimibles, por lo menos a corto plazo, al estar ésta constituida fundamentalmente por bienes de producción indispensables a la continuación del proceso de industrialización —los equipos y materias primas representaban el 80.1 por ciento del total—, así como por alimentos.

En segundo lugar, la implantación de empresas transnacionales, apenas iniciada en 1960, constituía diez años después una realidad a considerar al analizar la balanza comercial mexicana. Estas empresas suelen adoptar prácticas de comercio exterior que, aunque racionales desde su propia lógica económica de firmas con intereses mundiales —tales como la preferencia por compras en el país de origen, el comercio intraempresa y la sobrefacturación de importaciones— pueden hacer peligrar la eficacia de las medidas proteccionistas del país receptor.⁷ Para calibrar la incidencia que pudieran tener las actividades de comercio exterior de estas empresas hay que tener en cuenta que en 1970 su importación representaba el 28.9 por ciento de la importación del país y 38.1 por ciento de la del sector privado en su conjunto, además de que su coeficiente de importación y el dinamismo de sus adquisiciones en el exterior eran muy superiores a los de las firmas mexicanas.⁸

Pero, lo que es aun más importan-

te, entre 1960 y 1970 ocurrió un cambio en la balanza de pagos de México en función del cual los movimientos de servicios fueron adquiriendo a ritmo vertiginoso una preponderancia creciente respecto a los movimientos estrictamente comerciales. Según datos de la CEPAL, el déficit corriente acumulado de la balanza de pagos en la década de los 60 fue de 4,360.3 millones de dólares, de los cuales, sin embargo, sólo 768.9 millones correspondieron al déficit comercial.⁹ Por lo demás, mientras en 1960 el egreso total de servicios (corrientes y de capital) era el 45.5 por ciento de la importación, en 1970 ascendía al 66.8 por ciento. Entre 1960 y 1970 el egreso por servicios corrientes y de capital, respecto a los egresos totales, aumentó del 31.3 por ciento al 42.3 por ciento.¹⁰

Los datos arriba indicados permiten concluir que la política proteccionista no constituye, en fechas recientes, una herramienta tan adecuada como paliativo a los problemas externos como lo era en el momento de su adopción y en épocas posteriores. Dado que las características de la balanza de pagos arriba apun-

⁷ Barnet R. y Müller R., *Global Reach. El poder de las multinacionales*, Grijalbo, 1976.

⁸ Fainzylber E. y Martínez Tarragó T., *Las empresas transnacionales. Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana*, FCE, México, 1976.

⁹ CEPAL/ONU, *Proyecciones macroeconómicas para América Latina en el decenio 1970*, New York, 1972, ECN 12/865, Rev., 1.

¹⁰ Para una explicación de la metodología utilizada en la reagrupación de los conceptos de la balanza de pagos, véase Rama R. y Wallace R. B., *op. cit.*

tadas se han acentuado recientemente, el proteccionismo, aunque de cierta utilidad, será cada vez menos decisivo para solucionar el déficit externo.

II. *El papel del proteccionismo en la configuración y dinamización del aparato productivo de México*

Creemos haber probado que la importancia del proteccionismo para la economía mexicana no ha podido derivar, por lo menos recientemente, de su efectividad para la solución de los problemas de balanza de pagos aunque continúe siendo útil para prevenir un ensanchamiento de la brecha externa. En realidad, a pesar de la antigüedad de estas políticas por parte de México, en su mayoría, los productos nacionales permanecen insuficientemente competitivos, en precio y calidad, con los extranjeros. En cierta manera, responder sobre las razones de mantenimiento del proteccionismo es hacerlo también sobre el papel desempeñado por esta práctica en el interior de la economía mexicana.

En esta parte del artículo pretendemos señalar el papel desempeñado por el proteccionismo en la dinamización de una economía particularmente exitosa en cuanto a sus ritmos de crecimiento sostenido,¹¹ así como poner en relieve sus efectos sobre el tipo de industrialización promovida. Como en el párrafo anterior, me concretaré a tratar el periodo 1960-1970.

1. *Proteccionismo y dinamismo de las ramas de la economía*

Sin lugar a dudas el proteccionismo es un fenómeno asociado a las ramas de mayor crecimiento de la economía mexicana. Lo anterior queda plenamente confirmado por la prueba empírica, puesto que el análisis de correlación indicó una elevada asociación entre ritmos de crecimiento entre 1960 y 1970 y niveles de protección efectiva neta en este último año. En efecto, se obtuvo un coeficiente de correlación por rangos de Spearman de $r_s = 0.81$, confiable a 99 por ciento. (Véase cuadro 1.) Las seis primeras ramas, que corresponden al primario, a la vez que estuvieron todas desprotegidas registraron tasas de crecimiento muy bajas, inferiores inclusive al crecimiento demográfico que fue de 3.5 por ciento en ese mismo periodo, o apenas superiores. En el extremo opuesto, sin embargo, las ramas que obtuvieron tasas de crecimiento promedio anual elevadas —las más exitosas, en ese sentido, fueron: Cosméticos, Productos químicos, Maquinaria y aparatos eléctricos, Maquinaria, Fibras sintéticas, resinas y plásticos, así como Vehículos, automóviles y sus partes— ocupando los rangos 30 a 35 de nuestra ordenación según el dinamismo del crecimiento, también tuvieron elevadísimas tasas de protección efectiva neta.

¹¹ Hansen, B., // *La política del desarrollo mexicano*, Siglo XXI, 1976. Para la comparación de las tasas de desarrollo de México y otros países, véase p. 7 en adelante.

Cuadro 1

VALOR DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS DE MERCADO,
POR RAMAS Y SU ESTRUCTURA EN 1960-1970. TASAS DE CRECIMIENTO
ANUAL (1960-1970) Y DE PROTECCION EFECTIVA NETA EN 1970

(Millones de pesos de 1960)

R a m a s	P I B		Tasa promedio de crecimiento anual 60-70		Tasa de protección efectiva neta (U) 1970	Estructura del PIB	
	1960	1970	%	(R)	(R)	1960 %	1970 %
1. Agricultura	14,790	21,140	3.7	(6)	—14.3 (8)	24.5	17.9
2. Ganadería	7,966	11,846	4.1	(7)	—14.8 (7)	13.2	10.0
3. Silvicultura	882	1,149	2.7	(5)	—16.3 (6)	1.5	1.0
4. Pesca	332	398	1.9	(4)	—52.8 (1)	0.8	0.3
5. Minería metálica	1,537	1,426	— 0.7	(2)	—32.1 (2)	2.5	1.2
6. Minería no metálica	769	1,433	1.7	(3)	—30.3 (3)	1.3	1.2
7. Petróleo y petroquímicos básicos	5,128	12,675	9.5	(22)	— 5.9 (9)	8.5	10.8
8. Carne, leche y productos lácteos	1,169	2,174	6.4	(11)	1.5 (13)	1.9	1.8
9. Molienda trigo y nixtamal, pan, pastel	3,027	4,937	5.0	(8)	11.6 (19)	5.0	4.2
10. Otros productos alimenticios	3,811	7,387	6.9	(13)	0.9 (12)	6.3	6.3
11. Elaboración bebidas	1,872	3,770	7.2	(15)	19.0 (25)	3.1	3.2
12. Manufacturas de productos de tabaco	741	1,376	6.4	(12)	—21.0 (4)	1.2	1.2
13. Textiles de fibras blandas	2,067	4,787	8.8	(20)	15.2 (23)	3.4	4.1
14. Otras industrias textiles	654	591	— 1.0	(1)	—18.2 (5)	1.1	0.5
15. Calzado, prendas de vestir, etc.	2,341	5,359	8.6	(19)	13.8 (22)	3.9	4.6
16. Industria maderera	896	1,520	5.5	(9)	5.3 (17)	1.4	1.3
17. Papel y productos de papel	739	2,101	11.0	(29)	2.5 (14)	1.2	1.8
18. Imprenta, editorial e industrias conexas	712	1,489	7.7	(16)	3.8 (15)	1.2	1.3
19. Cuero y productos del cuero	372	660	5.9	(10)	0.7 (11)	0.6	0.6
20. Productos de hule	588	1,171	7.1	(14)	4.6 (16)	1.0	1.0
21. Productos químicos básicos	373	1,283	13.2	(31)	21.4 (26)	0.8	1.1
22. Fibras sintéticas, resinas, plásticos	268	1,421	18.2	(34)	58.2 (34)	0.6	1.2

Ramas	PIB		Tasa promedio de crecimiento anual 60-70		Tasa de protección efectiva neta (U) 1970	Estructura del PIB	
	1960	1970	%	(R)	(R)	1960 %	1970 %
23. Abonos, fertil., insecticidas	182	463	9.8	(24)	66.3 (35)	0.5	0.4
24. Jabones y detergentes	293	619	7.8	(17)	5.6 (18)	0.5	0.5
25. Farmacéuticos y medicinas	781	2,000	9.9	(25)	55.7 (33)	1.3	1.7
26. Cosméticos	427	1,242	11.3	(30)	35.1 (31)	0.7	1.1
27. Otras industrias químicas	333	929	10.8	(28)	30.9 (29)	0.8	0.8
28. Productos minerales no metálicos	1,182	2,964	9.6	(23)	-12.9 (21)	1.0	2.5
29. Industrias metálicas básicas	1,786	4,639	10.0	(26)	0.5 (10)	3.0	3.9
30. Productos metálicos	1,019	2,646	10.0	(27)	16.1 (24)	1.7	2.2
31. Maquinaria	558	2,390	15.7	(33)	24.1 (28)	1.0	2.0
32. Maquinaria y aparatos eléctricos	896	3,605	14.9	(32)	31.6 (30)	1.5	3.1
33. Equipo y material de transporte	557	1,235	8.3	(18)	12.7 (20)	1.0	1.0
34. Vehículos, automóviles y sus partes	624	3,394	18.5	(35)	38.5 (32)	1.0	2.9
35. Industrias manufactureras diversas	624	1,531	9.4	(21)	22.8 (27)	1.0	1.3
Total ramas 1-35	60,296	117,752	7.1			100.0	100.0

FUENTE: Elaborado en base a datos del Banco de México, y *La protección efectiva en México en 1970*.

NOTA: (R): rango en el ordenamiento de las 35 ramas.

Indudablemente, parece haber existido un efecto recíproco entre el dinamismo de las ramas y sus niveles de protección respectivos. Inicialmente, ya que la política proteccionista aspiraba ante todo a solucionar el déficit externo, se otorgó prioridad a la sustitución de importaciones de aquellos rubros que tenían una fuerte demanda interna y cuyo peso relativo en el total de importaciones era, por lo tanto, significativo.¹² A favor de las medidas de protección, además de otros incentivos, estas in-

dustrias pudieron expandirse en forma muy dinámica y, luego, ese mismo dinamismo fue un elemento importante para respaldar el ejercicio de presiones en favor del mantenimiento y aun la ampliación de medidas de protección arancelaria o de control directo.

2. Estructura de la protección y transferencia de recursos intersectoriales

Es interesante comprobar que en

¹² King T. *Ob. cit.*

1970 la difusión del proteccionismo en el sistema económico carecía totalmente de uniformidad. Mientras el sector primario se encontraba enteramente desprotegido con una tasa efectiva neta ponderada negativa del —16.9 por ciento, de manera que su valor agregado se encontraba subvaluado respecto al nivel mundial, el sector secundario tradicional (ramas 7-19) tenía un nivel de protección muy bajo (1.6 por ciento), y los más elevados niveles de protección se concentraban en el sector secundario moderno (ramas 20 a 35), que contaban con una protección promedio del 18.8 por ciento e inclusive llegaban a niveles del 66.3 por ciento en Fertilizantes, abonos e insecticidas, del 58.2 por ciento en Fibras sintéticas, resinas y plásticos y el 55.0 por ciento en Productos farmacéuticos y medicinas. Además, mientras que el primario generaba el total de su valor agregado en condiciones de desprotección, la industria originaba el 78.1 por ciento del suyo, contando con el respaldo de algunas medidas positivas de protección efectiva.

Este panorama de la preponderancia de la protección al sector secundario moderno se había ido acentuando a partir de la década del 60, como lo demuestra claramente la comparación de los resultados sobre la medición del proteccionismo en 1960 y 1970, y sugiere, sin lugar a dudas, una política discriminatoria en favor de aquel sector al que se benefició con elevados niveles de precio de sus productos finales e insumos baratos. En realidad, mientras que la posición

de las actividades agropecuarias y extractivas se encuentra desmejorada por el hecho de contar con precios a sus productos finales inferiores a los del mercado mundial y depender de insumos sobrevaluados respecto a los niveles internacionales, la industria, y en especial su estrato moderno, ha contado con una ventaja suplementaria además de la protección vía precio del producto: recurre a insumos cuya protección nominal es inferior a la de sus bienes.

Por ejemplo, la leche condensada o en polvo (clase de actividad 2023), donde por lo demás la participación transnacional en la producción es del 98.3 por ciento,¹³ tiene una protección nominal neta del 22.4 por ciento, pero recurre a insumos como la leche pasteurizada, desprotegida en —12.6 por ciento, y el azúcar, cuya desprotección nominal es de —33.9 por ciento. Esto hace que la posición de la clase 2023 mejore sustancialmente en lo que atañe a su valor agregado, que se beneficia con una protección efectiva del 48.7 por ciento.

Estas características de la estructura de la protección han originado transferencias de recursos en función de las cuales el primario aparece, en 1970, con salidas de ingreso que constituyen el “costo” que en aquel año ha tenido que pagar el sector por la industrialización sustitutiva basada en los aranceles y controles directos. Al mismo tiempo, la industria, y es-

¹³ Datos sobre niveles de protección nominal y efectiva por productos, se encuentran en Ten Kate A. y Wallace R. B., *ob. cit.*, p. 234.

pecialmente las ramas modernas, son receptoras de recursos.

Para 1970 se calculó que la salida neta de valor agregado del primario hacia el resto de la economía, fundamentalmente el sector secundario moderno, fue de 8.942 miles de millones de pesos, mientras que el sector industrial recibía una entrada neta de 7.263 miles de millones. En definitiva, el análisis realizado para el periodo 1968-1972 indica con toda claridad que las ramas más favorecidas por la política proteccionista han sido las del sector secundario moderno —con excepción de Productos de hule, Minerales no metálicos e Industrias metálicas básicas— así como cuatro ramas del secundario tradicional correspondientes a Carne y productos lácteos, Molienda de trigo, Textiles de fibras blandas y Calzado.¹⁴

3. Estructura de la protección y posición de los sectores en el desarrollo económico

El énfasis de la protección al sector industrial se inserta en el contexto de otros cambios en la importancia relativa de los sectores que gravitaron en el desarrollo económico de México durante los 60. Al mismo tiempo que empeoró la posición relativa de la agricultura en lo que atañe al proteccionismo, también declina su tasa de crecimiento respecto a la industria manufacturera (3.2 por ciento con relación a la tasa de 8.6 por ciento promedio anual de la industria); baja su participación en el producto del 16.6 por ciento en 1960

a 12.3 por ciento en 1970, en tanto la industria manufacturera aumenta la suya del 19.4 al 23.0 por ciento del producto total; se reduce su valor agregado por persona ocupada de 30.6 por ciento del promedio nacional al 27.0 por ciento, frente a un aumento de la productividad de la industria del 147.6 a 154.0 por ciento del promedio nacional en el decenio.¹⁵

4. El proteccionismo del sector público

Pero además de la transferencia de valor agregado entre sectores, parece existir otra transferencia en razón de la política proteccionista que, originada en las ramas controladas por el sector público, fluye hacia el sector privado de la economía. Con la excepción de Abonos, fertilizantes e insecticidas, rama controlada por el Estado, donde la tasa efectiva neta es muy elevada y que en 1970 recibió una transferencia de recursos provenientes de la agricultura de 234 millones de pesos, las demás ramas donde predominan las empresas oficiales o es importante el control accionario estatal, tienen por lo regular altas tasas de crecimiento a la vez que una protección efectiva muy baja, por lo que resultan cedentes de recursos hacia el sector privado. Se destaca particularmente el caso de Petróleos y petroquímicos básicos

¹⁴ Los cálculos sobre las transferencias intersectoriales fueron efectuados por R. B. Wallace. La metodología y los resultados a nivel de ramas se encuentran con mayor detalle en Rama R. y Wallace R. B., *ob. cit.*

¹⁵ CEPAL ECN 12/921, *ob. cit.*

con una tasa de protección efectiva negativa de — 5.9 por ciento y egresos hacia el resto de la economía por 783 millones de pesos.

Esta disparidad de la distribución de la protección entre sector privado y público se apoya en la política gubernamental de incentivos a la industrialización mediante precios controlados en las industrias básicas, de modo que la industria manufacturera pudo echar mano, en su expansión, a energéticos y otros insumos a precios subvaluados respecto al nivel internacional.

5. *Proteccionismo y grado de sustitución de importaciones industriales*

Además de las diferencias ya señaladas entre sectores, en el interior de la propia industria existen decisivas diferencias en cuanto a niveles de protección. En términos generales puede afirmarse que las ramas tradicionales, de implantación en el país muy anterior a 1960, tienen bajos niveles de protección, mientras que las modernas, de sustitución más reciente, llegan, en ciertos casos, a magnitudes notables.

Esta clasificación de las ramas en tradicionales y modernas, que coincide aproximadamente con las sucesivas oleadas sustitutivas, también tiene que ver con el destino económico de los productos, puesto que la industrialización se inició con bienes finales de consumo no duradero —para los cuales había una demanda interna preexistente—, fue avanzando en la sustitución de bienes inter-

medios y, finalmente, se encuentra en una fase relativamente incipiente respecto a los bienes de consumo duradero y capital.

Según un estudio de CEPAL-NAFINSA, en el periodo 1960-1970 las industrias de bienes de consumo no duradero y de bienes intermedios destinados a su producción —cuyas importaciones habían sido sustituidas en las primeras etapas de industrialización— se expandieron en forma relativamente lenta y contaron con cierta inelasticidad ingreso de su demanda, pero, por lo general, su nivel de protección fue bajo o estuvieron, inclusive, desprotegidas. En 1970, de las quince ramas que integran este grupo (8-16, 18, 19, 24, 25, 26 y 35) sólo tres (la 25, Farmacéuticos, la 26, Cosméticos, y la 35, Manufacturas diversas) tuvieron una protección efectiva neta significativamente superior al promedio general de 18.4 por ciento y, en todos estos casos, se trató de proveedoras de mercados restringidos.

Se considera que en las ramas intermedias (7, 17, 21-23, 27-29), con ritmos de crecimiento más dinámico, influyó en mayor grado el proceso sustitutivo a la vez que la disponibilidad de recursos naturales y el impulso otorgado por el Estado. En este caso es difícil discernir pautas de comportamiento homogéneo respecto al proteccionismo.¹⁶

Finalmente, el grupo de producto-

¹⁶ NAFINSA-CEPAL // *La política industrial en el desarrollo económico de México*, México, 1971.



ras de bienes de consumo duradero y capital (ramas 30 a 34), que también creció con bastante rapidez entre 1960 y 1970 aunque con menores avances en la sustitución de importaciones, disfruta de los niveles de protección más elevados entre los comerciables. (Véase cuadro 1.)

6. *Proteccionismo e inversión extranjera directa*

Pero, además de dinamizador de la economía y de estimulante para una determinada distribución intersectorial del ingreso, el proteccionismo parece desempeñar un papel en lo que se refiere a la inversión extranjera directa.

Con el fin de estudiar la asociación entre proteccionismo y empresas transnacionales se trabajó con una muestra de 107 productos industriales, los más representativos de las ramas 8 a 35, para los cuales se contaba con información sobre la participación de aquellas firmas en la producción (participación mayor o igual al 50 por ciento de la producción total de la clase de actividad, incluida entre 25 y 50 por ciento e inferior al 25 por ciento).¹⁷

Se fijaron tres niveles de protección nominal neta: a) uno en el cual la protección era negativa, o sea $W_i < 0.0\%$, considerándose además, que 0.0 por ciento constituye la protección nominal neta promedio de los comerciables, calculada con ajuste del tipo de cambio; b) el segundo, en el cual la protección estaba incluida entre los límites de 0.0 por ciento y 20.0 por

ciento, arbitrariamente seleccionados ($0.0\% \leq W_i < 20.0\%$) y, finalmente, c) en el cual la protección era superior al límite escogido de 20.0 por ciento ($W_i \geq 20.0\%$).

Se constató que en el estrato de elevada participación extranjera (más de 50 por ciento de la producción de la clase) el 35.3 por ciento de la producción provenía de clases que gozaban de protección nominal neta superior al límite de 20.0 por ciento, mientras el 64.7 por ciento se originaba en clases con nivel de protección inferior al mismo (véase cuadro 2). Inversamente, en los estratos de mediana y baja participación extranjera (entre 25 y 50 por ciento, e inferior al 25 por ciento de la producción total, respectivamente), la producción proveniente de niveles de protección superiores al 20.0 por ciento fue, apenas, del orden del 16.7 y 14.2 por ciento de cada total producido, al tiempo que se originaba el 83.3 y 85.8 por ciento, respectivamente, con protección menor al 20.0 por ciento.

También en lo que concierne a la generación de valor agregado, al amparo de diferentes niveles de protección efectiva neta se observaron claras divergencias entre los tres estratos arriba delimitados concernientes a la participación de ET.¹⁸

Trabajamos con la misma muestra de 107 productos manufacturados. Los intervalos de la protección efectiva neta que se establecieron fueron los que siguen: a) uno en el cual la pro-

¹⁷ Fajnzylber F. y Martínez Tarragó T., *ob. cit.*, p. 378 en adelante.

¹⁸ ET: empresas transnacionales.

Cuadro 2

**PROTECCION NOMINAL NETA E INVERSION EXTRANJERA DIRECTA
(1970). PORCENTAJES DE LA PRODUCCION MANUFACTURERA
GENERADOS EN TRES DIFERENTES NIVELES DE PROTECCION
NOMINAL NETA, SEGUN PARTICIPACION DE LAS ET EN
LA PRODUCCION. (MUESTRA DE 107 PRODUCTOS DE
LAS RAMAS 8 - 35)**

Participación de ET en la producción	$W_i < 0.0\%$		$0.0 \leq W_i < 20.0\%$		Subtotal $W_i < 20.0\%$ (%)	$W_i \geq 20\%$ (%)	Total (%)
	(%)	(%)	(%)	(%)			
ET < 25%	46.5	39.4	85.8	14.2	100.0		
25% ≤ ET < 50%	36.4	46.9	83.3	16.7	100.0		
ET ≥ 50%	32.2	32.5	64.7	35.3	100.0		
Total	39.2	37.7	76.9	23.1	100.0		

FUENTES: Elaborado con base a datos de *La protección nominal en México y su medición para 1970*; *La protección efectiva en México en 1970*; Fajnzylber F. y Martínez Tarragó T., *Ob. cit.* y el *Censo Industrial* (1971) de la SIC.

NOTAS:

- 1) El límite de 20.0 por ciento de protección nominal fue escogido arbitrariamente.
- 2) La participación de ET en la producción del producto da lugar a una clasificación en 3 estratos:
 - ET < 25%, donde la producción de las transnacionales representa menos del 25 por ciento de la producción de la clase de actividad.
 - 25% ≤ ET < 50%, donde significa entre el 25 y el 50 por ciento de la producción de la clase.
 - ET ≥ 50% donde la producción de las transnacionales abarca más de la mitad de la producción de la clase.
- 3) Los cálculos se realizaron sobre la producción a precios corrientes.

tección fuese negativa ($U_i < 0.0\%$); b) el segundo, en el cual la protección se incluía entre los límites arbitrariamente fijados de 0.0 y 25 por ciento ($0.0\% \leq U_i < 25.0\%$), y c) el tercero, en el cual la protección era mayor a 25.0 por ciento ($U_i \geq 25.0\%$). Los resultados obtenidos indican una polarización aun mayor que en el caso de la protección nominal de la asociación entre, por un

lado, elevada participación del capital extranjero y niveles considerables de protección y, por el otro, predominio de la empresa mexicana y baja protección. Podemos comprobar en el cuadro 3 que menos del 10 por ciento del valor agregado del estrato manufacturero donde prevalece el capital nacional surge de clases de actividad dotadas de protección efectiva neta superior al 25.0 por ciento, mientras

que si examinamos aquellas clases en las cuales es predominante el capital extranjero puede observarse claramente que cerca de la mitad de su valor agregado cuenta con protección superior al mencionado porcentaje. O sea, que mientras en el estrato donde predomina la empresa nacional, sea ésta privada o estatal, se origina una proporción masiva de su valor agregado —nada menos que el 90.8 por ciento— en condiciones de protección inferior al 25.0 por ciento y únicamente un 9.2 por ciento al amparo de tasas de dicha magnitud o

superiores, la firma transnacional tiene la ventaja de generar aproximadamente la mitad de su valor agregado en condiciones de protección inferior al 25.0 por ciento, y la otra mitad del mismo a favor de medidas iguales o mayores a la tasa que nos sirve de referencia.

Es ilustrativo analizar la estructura del valor agregado total (véase cuadro 4), originado gracias a una protección efectiva neta superior al 25.0 por ciento. Constatamos que tan sólo el 13.3 por ciento de ese valor agregado corresponde al estrato que lla-

Cuadro 3

PROTECCION EFECTIVA NETA E INVERSION EXTRANJERA DIRECTA (1970). PORCENTAJES (%) DEL VALOR AGREGADO MANUFACTURERO GENERADOS EN TRES DIFERENTES NIVELES DE PROTECCION EFECTIVA NETA, SEGUN PARTICIPACION DE LAS ET LA PRODUCCION (MUESTRA DE 107 PRODUCTOS DE LAS RAMAS 8-35)

Participación de ET en la producción			Subtotal		Total (%)
	$U_i < 0.0\%$ (%)	$0.0 \leq U_i < 25.0\%$ (%)	$U_i < 25.0\%$ (%)	$U_i \geq 25.0\%$ (%)	
ET < 25%	49.7	41.1	90.8	9.2	100.0
25% ≤ ET < 50%	32.4	36.3	68.7	31.7	100.0
ET ≥ 50%	32.5	19.6	52.1	47.9	100.0
Total	39.8	31.2	71.0	29.0	100.0

FUENTES: Elaborado con base a datos del artículo *La protección efectiva en México en 1970*; Fajnzylber F. y Martínez Tarragó T., *Ob. cit.* y *Censo Industrial* (1971) de la SIC.

NOTAS:

- 1) El límite del 25.0 por ciento de la protección efectiva neta fue escogido arbitrariamente.
- 2) Estas cifras no son comparables con las presentadas en el texto al analizar la incidencia del proteccionismo sobre el PIB en 1970. En este cuadro, en efecto, se trabajó a nivel de clase de actividad con una muestra de productos; se tomó sólo bienes correspondientes a la industria manufacturera y se efectuaron los cálculos con base a precios corrientes del PIB.
- 3) Con relación a los estratos en que se clasificó la participación de las transnacionales en la producción véase nota 2, cuadro 2.

Cuadro 4

**ESTRUCTURA DEL VALOR AGREGADO GENERADO EN TRES
DIFERENTES NIVELES DE PRODUCCION EFECTIVA NETA,
SEGUN PARTICIPACION DE ET EN LA PRODUCCION
(MUESTRA DE 107 PRODUCTOS DE LAS
RAMAS 8-35)**

	$U_i < 0.0\%$ (%)	$0.0 \leq U_i < 25.0\%$ (%)	Subtotal $U_i < 25\%$ (%)	$U_i \geq 25\%$ (%)	Total (%)
ET < 25%	52.7	55.5	53.9	13.3	42.1
25% ≤ ET < 50%	12.5	17.8	14.8	16.5	15.3
ET ≥ 50%	34.9	26.7	31.3	70.2	42.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTES: *Idem.*, cuadro 3.

mamos nacional, mientras que el estrato donde son preponderantes las transnacionales aporta el 70.2 por ciento del valor agregado surgido en esas condiciones particularmente favorables de protección. (El 16.5 por ciento restante corresponde al sector de participación media de las ET). Claro está que estas cifras adquieren su plena significación tan sólo cuando se las confronta con la estructura total de la muestra de 107 productos, de manera de poder colocar, lado a lado, la participación de cada uno de los estratos en el valor agregado total y su participación en el valor agregado surgido en las condiciones más favorables de protección efectiva. Practicada esta operación (véase cuadro 4), se vuelve incuestionable que mientras la participación de los dos estratos que estamos comparando en el producto interno de la muestra es muy parecida (poco más del 40 por ciento en cada uno de los casos), hay divergencias enormes que

concernen a su participación respectiva en el valor agregado generado gracias a una protección igual o mayor al 25.0 por ciento, o sea, en las condiciones más favorables. Del total de valor agregado surgido gracias a tan elevado diferencial respecto al valor mundial, la empresa nacional aporta tan sólo un 13.3 por ciento, como se dijo arriba, en tanto el estrato transnacional aporta el 70.2 por ciento en circunstancias en que el valor agregado de ambos estratos es perfectamente comparable en términos de monto absoluto y participación en el VA total, lo cual viene a proporcionar más argumentos en apoyo de la hipótesis de que la inversión extranjera se ha beneficiado más que el capital mexicano con las medidas proteccionistas.

Por lo demás, lo mismo que observáramos respecto a la protección nominal, el estrato donde prevalece el capital nacional genera cerca de la mitad de su valor agregado total bajo

condiciones de desprotección (véase cuadros 2 y 3), en tanto los porcentajes correspondientes a los estratos de mediana y alta participación de ET son bastante menores (alrededor del 32 por ciento de sus respectivos productos internos totales). Una vez más tomemos como referencia la estructura vertical que indica la composición por estratos del valor agregado total de la muestra (véase cuadro 4), confrontemos esta estructura con la de la composición, también según estratos de participación del capital extranjero, del valor agregado generado en condiciones más desventajosas, o sea, con desprotección efectiva. Como vimos arriba, los montos de valor agregado y su respectiva participación porcentual, en el valor agregado total del estrato que llamamos nacional y aquel donde el capital extranjero predomina, son muy semejantes. No obstante, mientras el segundo de ellos significa un 34.9 por ciento del valor agregado generado con tasas negativas, el estrato nacional aporta un 52.7 por ciento de dicho total (véase cuadro 4).

Es interesante observar que mientras en el caso del estrato llamado nacional el porcentaje de su producción obtenida con tasas nominales negativas es inferior al porcentaje de su valor agregado generado con tasas efectivas negativas, en lo que concierne al sector predominantemente extranjero no se observa dicha diferencia y los porcentajes de la producción y el valor agregado que surgen en condiciones de desprotección, sea ésta

nominal o efectiva, son muy similares (compárense cuadros 2 y 3).

Como dijimos, la posición del estrato mexicano se encuentra más desmerecida aun al analizar la protección efectiva y no la nominal, lo que indica, sin duda, que la protección a sus insumos ha de ser relativamente superior a la de sus propios productos finales. En los casos de participación mediana y alta del capital extranjero puede ser detectado el fenómeno opuesto. Aquí, mejora la posición de la protección al valor agregado respecto a la de la propia producción. Vale decir que las empresas que pertenecen a dichos estratos se ven beneficiadas por contar con insumos relativamente menos protegidos que sus propios productos finales (compárense cuadros 2 y 3). Este resultado no es de sorprender si se reflexiona en que las clases de actividad donde predominan las transnacionales en la producción o ejercen una posición de liderazgo son aquellas, con pocas excepciones, correspondientes a las ramas del sector secundario moderno, mientras que el capital nacional tiene mayor preponderancia en el tradicional. Ya habíamos mencionado que en el sector secundario moderno era claramente observable una mejora de la posición de protección al valor agregado derivada de precios de insumos relativamente más bajos que los de sus productos finales, de suyo ciertamente protegidos.

El anterior es el panorama general de la vinculación del proteccionismo con la inversión extranjera directa.

Por supuesto, también existen casos discrepantes. Por ejemplo, destacan los productos de la rama 23, Abonos, fertilizantes e insecticidas, cuya producción se encuentra en gran parte en manos del Estado y cuyo nivel de protección efectiva neta es excepcionalmente elevado (66.3 por ciento).

En definitiva, creemos haber demostrado que el estrato donde prevalece el capital nacional se encuentra en condiciones más desventajosas que aquellos donde es más importante la inversión extranjera, por producir una mayor proporción de su producción y valor agregado con tasas negativas, por participar en mucho menor medida en el valor agregado generado gracias a las tasas más propicias de protección efectiva y, finalmente, por sumársele un efecto desfavorable de la protección de sus insumos respecto a la de sus productos finales.¹⁹

Como ya hemos visto, el criterio adoptado para seleccionar los productos que disfrutarían de protección se basaba exclusivamente en consideraciones sobre la balanza de pagos y, por ese mecanismo, se ejerció poca discriminación respecto al tipo de aparato productivo a que se propendía en la industrialización sustitutiva. De esta manera, las firmas transnacionales tendieron a reproducir, si se quiere, el tipo de sistema industrial vigente en sus países de origen. Pero, mientras en aquellos una distribución del ingreso relativamente equitativa, especialmente en sus estratos bajos, habilitaba a la formación de amplios mercados internos para una colocación masiva de productos industriales

de bajo precio, en el caso de México las filiales de esas firmas se vieron abocadas a proveer un mercado forzosamente restringido, especialmente en rubros de cierta sofisticación, donde la demanda efectiva era netamente insuficiente para operar a gran escala.

Esta circunstancia obligó a las firmas a implementar tamaños de planta poco adecuados para lograr abatimientos de costos, a mantener capacidad ociosa y a expandir su mercado, más que por la producción masiva de bienes, mediante la diversificación del artículo ofrecido y jugando sobre la capacidad de endeudamiento y la alta propensión a consumir de grupos de consumidores relativamente limitados en su número. Es decir, que se propendió a atender, especialmente en el sector secundario moderno, una demanda interna relativamente restringida —tanto con relación a los países de origen de las firmas, como del propio mercado potencial mexicano— pero sumamente dinámica e, inclusive, con tendencias al aumento en su tamaño gracias a los mecanismos redistributivos que parecen haber operado en beneficio de los sectores medios superiores de la sociedad.²⁰

Esta estrategia general, a la que se sumó un grado de monopolio comparable al de la economía norteamericana, influyó negativamente sobre el abaratamiento de los bienes y obli-

¹⁹ Se pretende realizar en la División de Estudios Superiores de la Facultad de Economía (UNAM), una investigación más pormenorizada acerca del proteccionismo de México y la inversión extranjera directa.

²⁰ Hansen R., *ob. cit.*, p. 104.

—gó a la permanencia —y, como hemos señalado, hasta al aumento en niveles y difusión— de medidas de protección que, en principio, se habían destinado únicamente a proporcionar un impulso inicial al proceso de industrialización, no a mantenerse a perpetuidad.

7. *Proteccionismo y eficiencia* ²¹

Pero, además, el proteccionismo, al dar origen a mercados cautivos parece haber constituido una mecánica poco propicia a la mejora de los niveles de eficiencia en la industria, re-tralimentándose así la necesidad de su permanencia.

La prueba empírica sugiere que en el sector secundario moderno, a mayores niveles de protección efectiva neta es menor la eficiencia relativa en el uso de los insumos intermedios. Se calculó un indicador de eficiencia relativa, por rama, en el aprovechamiento de los insumos intermedios, que mide el mejoramiento (o el desmejoramiento) de cada una de ellas en el uso de sus insumos entre 1960 y 1970.

$$e = \frac{\bar{a}_{ij}/P_j}{\sum_1 a_{ij}/P_j^0}, \text{ donde } j = 1, 2, \dots \text{ ramas}$$

\bar{a}_{ij}/P_j (coeficiente de consumo intermedio de 1970 a precios de 1960)

a_{ij}^0/P_j^0 (el mismo concepto, para el año base 1960)

Obviamente, cuanto menor resulte este coeficiente mayor será la mejora entre 1960 y 1970 en el aprovechamiento de los insumos y, por ende,

el incremento de la eficiencia de la rama.

El indicador promedio obtenido para las treinta y cinco ramas fue de 0.9519, mientras que el calculado para las ramas modernas fue 0.9687, lo que indica que la eficiencia de éstas en el uso de sus insumos mejoró —comparativamente consigo mismas—, pero lo hizo en menor grado que el promedio de la economía. Esto significa que el promedio de las treinta y cinco ramas muestra una elevación de su eficiencia, superior a la que se observa exclusivamente en el sector industrial moderno, no obstante lo cual, allí se presenta no sólo el mayor nivel de protección sino inclusive los mayores incrementos de la misma entre 1960 y 1970. De hecho, mientras que

la relación $\frac{1 + Z_{70}}{1 + Z_{60}}$, que indica la variación de la protección efectiva neta, fue 1.049 para las treinta y cinco ramas, el promedio medido exclusivamente para las ramas modernas fue de 1.085, lo cual representa no sólo un incremento en relación a su propia protección en 1960, sino además un aumento mayor que el indicado por el promedio general.

III. *Conclusiones*

El proteccionismo, que fuera una práctica adoptada, ante todo, para la

²¹ Los indicadores de variación en la eficiencia en el uso de los insumos y de variación de la protección efectiva neta fueron elaborados en Ten Kate A. y Wallace R. B., *ob. cit.*, donde se encontrará mayores precisiones en

solución del problema del sector externo, parece actualmente un arma de menor importancia en la política comercial mexicana. Sin embargo, ha jugado un papel importante en la industrialización sustitutiva dinamizando determinadas ramas de la economía, contribuyendo a una distribución intersectorial del ingreso conforme al modelo de desarrollo seleccionado, y operando como un atractivo suplementario para la inversión extranjera directa, aun en las clases de actividad donde el mercado interno era relativamente restringido.

A pesar de ser esto correcto, no parece razonable afirmar que la permanencia y profundización del proteccionismo de México se deba únicamente a circunstancias del funcionamiento interno de su economía y su sistema de precios. Siendo el proteccionismo medido como la diferencia entre precio externo y precio nacional del producto, sería coherente suponer que por lo menos una parte de ese diferencial de precios se deba a las variaciones del precio internacional. Por ejemplo, la productividad de los factores podría haber tenido un incremento superior en los Estados Unidos que en México, con la consecuencia de un abaratamiento de los precios de exportación por parte del primero de estos países.

Con esta hipótesis en mente, se correlacionó el índice de precios al mayoreo en 1970 de los Estados Unidos (base 100 = 1957-1958-1959) y la variación de la protección efectiva entre 1960 y 1970 de treinta y dos ramas de bienes comerciables de Mé-

xico. Se obtuvo un coeficiente de correlación de Spearman $r_s = -0.47$, significativo a 95 por ciento, interpretable en el sentido de una tendencia general a que a una disminución de los precios en los Estados Unidos haya correspondido en México, durante un periodo comparable, un incremento de la protección en esos mismos productos. Pero además, se comprobó que las diez primeras ramas de nuestro ordenamiento según variación del nivel de precios de Estados Unidos, o sea las diez ramas que en aquel país tuvieron descensos más considerables en su índice de precios —o aumentos más leves— pertenecen en su totalidad al sector industrial y —con la excepción de dos—, a las ramas modernas.²²

Por lo tanto, no parecería exagerado suponer que una parte de los llamativos niveles de protección de las ramas modernas mexicanas sean explicables no sólo por las razones internas analizadas en este artículo, sino suplementariamente por el abatimiento relativo de los precios internacionales durante un periodo áureo para las economías capitalistas desarrolladas y por el ensanchamiento de la brecha en productividad, eficiencia y demanda efectiva entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo.

cuanto a la metodología utilizada, así como los resultados por rama de ambos indicadores.

²² Las tres ramas con mayores descensos en los Estados Unidos en sus índices de precios, fueron: Fibras sintéticas, resinas y plásticos, Abonos, fertilizantes e insecticidas y Productos farmacéuticos y medicinas, es decir, justamente aquellas que en México recibieron los niveles de protección más elevados de los comerciables.