

EXPORTACIÓN DE MANUFACTURAS MEXICANAS EN UN MARCO DE PROTECCIÓN DURANTE 1984

GUILLERMO ORTIZ ESPEJEL *

I. INTRODUCCIÓN

Este estudio sostiene que la nueva política de comercio exterior sobredimensiona los efectos negativos que tuvo el proteccionismo sobre la eficiencia industrial en nuestro país en los últimos cuarenta años. Las estrategias de "racionalización de la protección" y de promoción de las exportaciones hacen especial hincapié en la eliminación de los sesgos antiexportadores, que según se afirma, se generaron durante la etapa sustitutiva de importaciones.¹ Así, se redujeron los niveles de protección en forma drástica a partir de julio de 1985, liberándose la barrera del permiso previo para la mayoría de las fracciones arancelarias de importación.²

Aquí, se adopta una posición escéptica en torno a los supuestos au-

* Director General de Promoción y Logística de Mercados Internacionales SA de CV. El autor agradece los valiosos comentarios y sugerencias del Maestro Alfonso Mercado García y el estímulo para la publicación de este artículo a la Dra. Nora Lustig.

¹ El diagnóstico sobre la ineficiencia del aparato productivo se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, pp. 132-133, 315-318, en el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE), pp. 119-123, y en el Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (PROFIEIX), p. 15. Este diagnóstico relaciona fuertemente el sistema proteccionista de la etapa sustitutiva de importaciones con la ineficiencia del aparato productivo.

Por sesgo antiexportador se entiende el exceso porcentual del valor agregado interno, al sustituir importaciones, con respecto al que se tendría al exportar, véase Balassa, B., *Estructura de la protección en países en desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, México, 1972.

² Véase, el acuerdo que exime del requisito de permiso previo por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a la importación de todas las mercancías comprendidas

mentos automáticos en la competitividad que produciría la liberación. Se tiene el punto de vista de que la política proteccionista puede complementar, pero no determinar por sí sola, los niveles de competitividad de la industria.³

Las medidas de estímulo a la competitividad de la industria mexicana, se han agrupado básicamente en tres áreas de acción: la racionalización de la protección, la política de tasa de cambio ("realista") y un conjunto de apoyos de carácter fiscal, financiero, aduanero y de simplificación administrativa, que se incluyeron dentro del Programa Integral de Fomento a las Exportaciones (PROFIEX).⁴

En nuestro análisis nos limitaremos a examinar la lógica que se encuentra detrás de la política de racionalización de la protección y del PROFIEX. Dejamos para otro trabajo el análisis de los efectos de la política cambiaria.

Como ya se mencionó, la política comercial considera que la protección indiscriminada y sin criterios de temporalidad propició la creación de rentas extraordinarias para las ventas realizadas en el mercado interno, a la vez que desestimulaba (por la baja rentabilidad comparativa) la actividad exportadora.

Con objeto de contribuir a la verificación empírica del supuesto anterior, nos pareció interesante determinar, aunque fuera de manera indirecta, el posible efecto desestimulante de los seguros antiexportadores. Para ello, se intentó comprobar la existencia de una relación inversa entre el valor de la exportación de manufacturas por tipo de producto y la protección en forma de barrera (existencia del régimen de permiso previo) a la importación de productos. Se esperaba encontrar una baja exportación en rubros de gran protección y la exportación concentrada en los rubros con la menor protección. La verificación se lleva a cabo para 1984, por ser el año anterior a la liberación masiva de mediados de 1985, lo que permitió observar el comportamiento de las empresas exportadoras frente a un régimen legal marcadamente proteccionista.

en la Tarifa del Impuesto General de Importación, con las excepciones que se indican, incluyendo la importación que de dichas mercancías se realice a las zonas libres del país, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de 1985.

³ Es el caso de la mayoría de los países desarrollados, sobre todo de la economía japonesa, que con un entorno proteccionista, aplicó criterios selectivos para la consolidación de su industria nacional. Véase, Fajnzylber, F., *La Industrialización Trunca de América Latina*, Editorial Nueva Imagen, México, 1983.

⁴ Véase, PROFIEX, p. 6.

En 1984, la mayoría de las fracciones arancelarias de importación se encontraba bajo el régimen legal de permiso previo. En efecto, hasta octubre de dicho año, 5224 fracciones arancelarias de la Tarifa del Impuesto General de Importación (el 65% del total) estaban controladas por el mecanismo del permiso previo.⁵ Con ello, y en congruencia con el argumento del sesgo antiexportador, cabría esperar que la exportación abarcaría principalmente productos excluidos de tal mecanismo, o si acaso, una proporción de productos protegidos similar a la general (65%). Es claro que no se podría afirmar *a priori* que las fracciones arancelarias de importación correspondientes a los productos de exportación también deberían de estar bajo el régimen de control. Por el contrario, con base en el argumento de los sesgos antiexportadores podría suponerse que buena parte de los productos de exportación deberían corresponder a fracciones liberadas del permiso previo, ya que, al enfrentar estos productos, aunque fuera de una manera incipiente la competencia internacional, se podría suponer que estas empresas hubieran estado *forzadas* a incrementar sus niveles de eficiencia industrial.

En este trabajo no se cuantifica el nivel de los sesgos antiexportadores.⁶ El estudio se concentra en el efecto de la barrera del permiso previo (restricción cuantitativa) sobre las empresas exportadoras. El resultado del análisis mostró que casi la totalidad de los productos de exportación que se consideraron correspondió a fracciones arancelarias de importación que se encontraban bajo el régimen legal de permiso previo. Esto permite cuestionar la validez del argumento de los sesgos antiexportadores y percatarse de sus limitaciones. Así como rechazamos el punto de vista de que la política proteccionista puede promover por sí sola las exportaciones, también rehusamos aceptar que ésta se pueda constituir en una barrera determinante para las mismas.⁷

⁵ Fuente: Dirección General de Aranceles, SECOFI.

⁶ Aunque se han realizado estudios sobre el nivel de la protección efectiva y de los sesgos antiexportadores, estos se han referido a niveles muy agregados de ramas o subramas de la matriz insumo-producto. La dificultad para llevar el análisis a niveles de mayor desagregación se debe a la complejidad de cálculo y de recopilación de información actualizada de precios para más de 8 mil fracciones de la Tarifa General del Impuesto de Importación.

Para estudios a nivel agregado véase, Bueno, G., "Estructura de la protección en México" en Balassa, B., *op. cit.*, pp. 221-265, Rama, R., y Bruce, R., *La política proteccionista mexicana un análisis para 1960-1980*, y Cavazos, M., "Evolución del proteccionismo en México", en *Comercio Exterior de México*, Tomo I, IMCE-ADACI, pp. 353-404 y 405-432.

⁷ Los efectos negativos del proteccionismo sobre el potencial exportador han sido criticados por Ros, J., y Vázquez, A., "Industrialización y comercio exterior", *Economía Mexicana*,

Por otra parte y como ya ha sido asentado en diversos estudios,⁸ pudimos confirmar el marcado predominio de las exportaciones hechas por un reducido número de empresas extranjeras sobre la capacidad exportadora de las empresas nacionales. Esto nos llevó a establecer ciertas suposiciones acerca del costo-beneficio que para el país podrían traer las nuevas decisiones de operación de las empresas extranjeras estimuladas por la política gubernamental de liberación comercial y los instrumentos fiscales y financieros del Programa Integral de Fomento a las Exportaciones.

Por último y considerando los planteamientos anteriores se esbozan algunos elementos que a nuestro juicio deben estar involucrados en una política integral para la promoción de las exportaciones de productos manufacturados en México.

II. LA RACIONALIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN Y LOS SESGOS ANTIEXPORTADORES

Las recientes medidas de política comercial que se han estado instrumentando en México, adoptando una estrategia hacia la búsqueda de un modelo de crecimiento hacia el exterior,⁹ pretenden eliminar las trabas que introdujo el modelo sustitutivo de importaciones que, según se afirma, discriminó fuertemente contra la agricultura, afectó a los consumidores nacionales e incidió sobre el conformismo industrial propio de la mayoría de los países en desarrollo.¹⁰

Asimismo, se ha argumentado que la estructura proteccionista que era tolerable en los inicios de la industrialización (para proporcionar el tiempo de ajuste de las empresas nacientes a fin de poder alcanzar economías de escala derivadas del aprendizaje inicial), se convirtió en

núm. 2, CIDE, 1980, pp. 27-56 y Schatán, C., "La liberación de importaciones de 1984-1985 y su posible impacto sobre las exportaciones de México", *Economía Mexicana*, núm. 7, CIDE, 1985 pp. 90-91.

⁸ Véase, Fajnzylber, F. y Martínez, T., *Las empresas transnacionales, expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, véase también, Unger, K., "El comercio exterior de manufacturas modernas en México: el papel de las empresas extranjeras", en *Comercio Exterior*, vol. 35, núm. 5, mayo 1985, pp. 431-433.

⁹ Véase Brasseul, J., "El resurgimiento del liberalismo económico en América Latina, (1937-1981)", en *Lecturas*, núm. 55, Fondo de Cultura Económica-CIDE, México, 1984.

¹⁰ Véase Little, I., Scitovsky, T., y Scott, M., *Industria y comercio en algunos países en desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975- p. 27.

permanente,¹¹ evitando la modernización del aparato productivo y provocando un desperdicio de esfuerzos de las empresas protegidas, que han canalizado más trabajo a la negociación con los gobiernos en turno para evitar la desaparición de esos privilegios, en lugar de enfocar su actividad a la mejora de la productividad y la calidad de los productos.

Para tratar de entender las causas del aparente descuido por la conquista de los mercados internacionales, valdría la pena recordar que la política de sustitución de importaciones instrumentada por la mayoría de los países en vías de desarrollo, respondió, en su inicio, a las dificultades que enfrentaron estos países para penetrar los mercados de los países desarrollados, que como defensa a la depresión de los años treinta, impusieron aranceles elevados y restricciones cuantitativas a las importaciones. Posteriormente la irrupción de la Segunda Guerra Mundial, alentó aún más este estilo de industrialización hacia adentro.¹²

La orientación al mercado interno se entendió entonces como la salida que permitiría a los países periféricos una cierta independencia económica antes las vicisitudes de una economía internacional incierta y poco favorable, objetivo buscado por México desde su incipiente desarrollo industrial después de la lucha armada de 1910.¹³

No es sino hasta los primeros años de la década de los sesenta, cuando algunos países en desarrollo adoptan una estrategia hacia la promoción de las exportaciones de productos manufacturados.¹⁴

En el caso de México, esta preocupación comenzó a materializarse en los planteamientos gubernamentales casi una década después, cuando al agotarse las fuentes tradicionales de divisas, se insistió en la necesidad de generarlas a través de la exportación de productos manufac-

¹¹ Véase Tornell, A. "¿Es el libre comercio la mejor opción? comercio heckscher ohlin vs comercio intraindustrial", en *El Trimestre Económico*, vol. LII, núm. 211, México, julio-septiembre 1986, pp. 530-531. Tornell argumenta que la falta de interés por incrementar la productividad de la industria se atribuye a la existencia de una "incoherencia en el tiempo", por medio de la cual el Estado estaría prolongando indefinidamente el régimen de protección comercial.

¹² Véase Prebisch, R., *Nueva política comercial para el desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pp. 31-34.

¹³ Véase, Wionczek, M. S., "Industrialización, capital extranjero y transferencia de tecnología: la experiencia mexicana, 1930-1985", *Foro Internacional*, vol. XXVI, núm. 4, COLMEX abril-junio 1986, pp. 550-552.

¹⁴ Es el caso de Brasil que inició este proceso en el periodo 1964-1967, véase, Bekerman, M., "Una experiencia latinoamericana: el caso de Brasil", en *Comercio Exterior*, vol. 36, núm. 5, mayo 1986, pp. 425-426.

turados.¹⁵ Sin embargo, la ilusión petrolera opacó esta realidad hasta la crisis de 1982.

En un contexto de crítica al modelo de sustitución de importaciones, el Plan Nacional de Desarrollo de México 1983-1988 consideró como prioritaria la modernización del aparato productivo, para que éste pudiera insertarse eficientemente en las corrientes del comercio internacional, y a la vez superar gran parte de las dificultades económicas, que según se afirma, derivaron de la falta de vinculación con el exterior.¹⁶

Asimismo, en el PND se reconoció que la política de sustitución por etapas, la política de gasto público de los años setenta y la sobrevaluación del tipo de cambio, habían sido factores determinantes del carácter residual de las exportaciones. Asimismo se asienta que las medidas de liberación del comercio tomadas en distintos momentos tuvieron que replegarse por problemas de balanza de pagos, configurando patrones de protección que no correspondieron a prioridades de largo plazo, y en cambio fueron aprovechados por empresas extranjeras que operaron en gran parte con tecnologías y equipos obsoletos. Los lineamientos propuestos por el PND para la reorientación del comercio exterior han contemplado acciones relacionadas con la política de racionalización de la protección efectiva, de la tasa de cambio realista, así como de un conjunto de medidas en el plano administrativo para facilitar estos procesos.¹⁷

El PND y el PRONAFICE consideran que la política de racionalización de la protección debe de jugar un papel central en el cambio estructural previsto para la modernización del aparato productivo, argumentando que la excesiva e indiscriminada protección había propiciado la ineficiencia y la falta de competitividad de la industria.¹⁸

La política de racionalización de la protección contemplaría dos aspectos fundamentales: la eliminación gradual y selectiva de los permisos previos, y la reestructuración arancelaria, de manera que en el mediano plazo la estructura de protección se sustentara básicamente en aranceles cada vez menores.

¹⁵ Véase, Gribomont, C., y Rimez, M., "La política económica del gobierno de Luis Echeverría (1971-1976): un primer ensayo de interpretación", en el *Trimestre Económico*, vol. XLIV, núm. 176, octubre 1977, pp. 807-822.

¹⁶ PND, pp. 129-133.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 132.

¹⁸ *Ibid.*, p. 322, y PRONAFICE, pp. 117-123.

Explícitamente se señala en estos documentos lo siguiente: “la implantación de la política de protección respaldará diferencialmente a las ramas de actividades económicas ... (En) ... las ramas endógenas se aplicará una reducción gradual y programada en sus niveles de protección y se utilizará el arancel como el principal instrumento ... (En las) ... exportadoras se eliminará el sesgo antiexportador, para lo cual se suprimirá el requisito de permiso previo para sus materias primas que no sea factible su producción en el país ... (En las) ... sustitutas de importaciones se seguirá una política de protección mediante controles cuantitativos temporales cuando así convenga”.¹⁹

Estos mismos criterios se refrendaron en el PROFIEX que al considerar este aspecto señalaba... “Esta política (de racionalización de la protección), no pretende someter a los sectores productivos a un tratamiento de choque, sino seguir un programa de cambio gradual y concertado. La eliminación de los permisos de importación seguirá una secuela ascendente en la cadena productiva, a partir de materias primas y productos de baja elaboración hacia bienes de mayor valor agregado. Este proceso está programado para llevarse a cabo en un periodo de tres a cuatro años.”²⁰

Esta programación preveía un aceleramiento en los calendarios fijados, en caso de que se identificaran prácticas monopólicas, especulación o abuso en los precios internos por parte de los productores nacionales.

Para instrumentar la política de racionalización de la protección en lo relativo a la eliminación de los permisos previos a la importación, se procedió a constituir tres grupos que abarcaron las fracciones arancelarias que se encontraban bajo el régimen legal de permiso previo en el segundo semestre de 1984. Para estos tres grupos se estableció un calendario para la liberación de las fracciones en 1985, 1986 y 1989.²¹

Los criterios para la agrupación de las fracciones respondieron básicamente al valor agregado incorporado y a sus efectos sobre las demás ramas productivas. El primer grupo preveía materias primas e insumos de bajo valor agregado, el segundo bienes intermedios o semielaborados, incluyéndose bienes manufacturados de uso final y bienes de

¹⁹ PRONAFICE, p. 122.

²⁰ PROFIEX, D. 7.

²¹ Véanse, los acuerdos que sujetan al requisito de permiso previo para la importación de mercancías hasta el 31 de octubre de 1985, 31 de octubre de 1986 y 31 de octubre de 1989, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 1984.

capital, el tercer grupo ampararía bienes considerados como prescindibles o suntuarios, bienes controlados por canales únicos de comercialización y bienes incluidos en los programas de fomento industrial y sujetos al beneficio de la 8a. Regla.²²

En lo que se refiere a la reestructuración arancelaria, se señalaba que ésta se regiría por criterios de adecuación de tasas entre productos del mismo grado de elaboración, protección escalonada, atención a prioridades de sustitución de importaciones y reducción de sesgos antiexportadores en los sectores con potencial exportador.²³

A pesar de que los señalamientos del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas subsecuentes relacionados con la promoción de las exportaciones, hacían explícito que la racionalización de la protección implicaría una sustitución del permiso previo por el arancel bajo esquemas graduales y selectivos, el 25 de julio de 1985 la dirección de la política comercial pareció contradecir estos criterios al liberar de golpe el permiso previo de importación a 3604 fracciones de la Tarifa General del Impuesto de Importación, las cuales sumadas a las que ya estaban exentas en esa fecha, representaron un total de 7 159 fracciones o sea el 88% del total de fracciones y el 61.4% de la importación total, cifras que contrastan con el 35% de las fracciones y el 17% de la importación en productos liberados a finales de 1984.²⁴

Como medida compensatoria por la eliminación de los permisos previos se dio en esa misma fecha, un aumento a las tasas *ad valorem* de las fracciones arancelarias liberadas.²⁵ Aunque esa medida implicó una protección adicional para la industria, ya se anunciaba en esa misma fecha una baja escalonada de los aranceles para continuar con la racionalización de la protección. En realidad, esta modificación arancelaria presionó al alza el nivel de precios.

Debe mencionarse que aunque algunos productos de fabricación nacional continuaron protegidos bajo el sistema de permiso previo, la me-

²² Véase, el Programa Operativo Anual 1985, SECOFI, p. 28. La regla octava de las Complementarias de la Tarifa del Impuesto General de Importación, otorga a las empresas que cuenten con registros en Programas de Fomento autorizados por la SECOFI, reducciones en el pago de los impuestos de importación para partes y componentes que se utilicen en los procesos de manufactura bajo programa de integración nacional.

²³ PRONAFICE, p. 123.

²⁴ Véase, Hernández, H. "La promoción de exportaciones y la liberación del comercio exterior", en *Comercio Exterior*, vol. 35, núm. 11, noviembre de 1985, p. 1036.

²⁵ Véase el decreto por el que se reforma la Tarifa del Impuesto General de Importación con las modificaciones que se indican, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de 1985.

dida de liberación implicó un verdadero cambio de señales para los agentes productivos.

Si bien es cierto que las condiciones de la economía cambiaron en forma muy dinámica, y que las presiones sobre la balanza comercial se agudizaron durante el primer semestre de 1985, las medidas adoptadas representaron un verdadero cambio cualitativo en la forma de entender el proceso de liberación del comercio.

Esta medida vino *de facto* a poner fin a las discusiones, tanto dentro como fuera del sector público, en torno a la apertura de la economía mexicana, dejándose traslucir que los planteamientos del PRONAFICE en esta materia, no habían representado un consenso sobre la concepción de la modernización.²⁶

Así, esta medida no sólo hizo a un lado los criterios de gradualidad y selectividad, sino que, inclusive, estuvo en contra de los propios planteamientos del PRONAFICE, referentes a la protección del sector sustitutivo de importaciones, al eximir del permiso previo a ramas de dicho sector, con poco potencial exportador, como lo es la rama de bienes de capital.²⁷

El cambio en la política comercial fue considerado aún como incompleto por algunos sectores, que argumentaron que la liberación debería ser total y de golpe para todas las fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importación, ya que siendo parcial podría distorsionar aún más los incentivos de la protección y, por lo mismo, incrementar los diferenciales proteccionistas entre las industrias.²⁸

En la base de la política de liberación comercial, domina la idea de que la causa de la escasa competitividad de la industria en el mercado internacional obedece a factores internos que propician una elevada tasa de rentabilidad en las empresas, (las cuales sirven sólo al mercado interno), más que al proteccionismo prevaleciente en la economía internacional.

Pero si es verdad que la protección desestimula fuertemente la exportación, por el atractivo margen de ganancia a favor de las ventas en el mercado nacional, surge la interrogante acerca de los factores que impulsan, o en su caso comprimen, la capacidad exportadora de las empresas que, aún bajo un régimen proteccionista, exportan con

²⁶ Véase, Gitli, E., Maisterrena, J., y Williams, F., "Industrialización y comercio exterior: teoría y práctica", en *Revista de la UAM* núm. 7, primavera 1986, pp. 129-130.

²⁷ Schatán, C., *op. cit.*, pp. 90-91.

²⁸ Propuesta de política comercial, SPP-BANXICO, mimeo, enero 1986.

un relativo éxito. Al respecto y como se ha observado en algunos estudios, pareciera que no se ha demostrado empíricamente el efecto negativo del régimen proteccionista sobre las exportaciones.²⁹

Para ahondar en estas consideraciones, se procedió a observar el tipo de relación que pudiera darse entre los principales productos manufacturados de exportación y el régimen legal de importación para esos mismos productos.

Según el argumento de los sesgos antiexportadores, se supondría la existencia de una relación inversa entre la exportación y la protección. Esta relación debería mostrar, por lo menos para la mayoría de los productos de exportación, fracciones correspondientes de importación liberadas del permiso previo, de manera que se pudiera constatar el efecto positivo de una liberación sobre las exportaciones. A continuación se explora este punto con detalle.

III. LA EXPORTACIÓN DE MANUFACTURAS MEXICANAS Y LA PROTECCIÓN MEDIANTE PERMISO PREVIO DURANTE 1984

Para llevar a cabo el análisis del posible efecto desestimulante sobre las exportaciones, que estaría generando la presencia de los permisos previos a la importación, nos basamos en el reporte que publicó la revista *Expansión* sobre las "Principales Empresas Exportadoras de México durante el año de 1984".³⁰

La información referente a esas empresas se depuró y reasignó, de manera que se contó con información de 145 empresas clasificadas en 16 sectores que representaron el 47.5% de las exportaciones manufactureras del país.³¹ La clasificación base fue la de obtener los coeficientes de exportación a ventas (X/V) para estos sectores, identificándose

²⁹ Véase, Ros, J., Vázquez, A., *op. cit.*, p. 42 y Schatán, C., *op. cit.*, p. 90.

³⁰ Véase *Revista Expansión*, vol. xvii, núms. 422 y 425 de agosto y octubre 1985.

³¹ De las 200 empresas exportadoras que incluía el reporte de la revista *Expansión*, no se consideraron las exportaciones de Petroleos Mexicanos, ni las referentes al sector agrícola y de servicios. También se excluyeron algunas empresas que no presentaron toda la información solicitada en la encuesta realizada por esa revista. Las exportaciones nacionales de manufacturas incluyendo el sector de industrias extractivas fueron para el año de 1984 de 6 138 millones de dólares vs 2 916 millones de dólares de la muestra para estos mismos sectores. Para la conversión a dólares se tomo la paridad promedio del peso con el dólar estadounidense de \$ 167.76 para el año de 1984. Fuente: INEGI, *Comercio Exterior de México*, vol. viii, núm. 12, México, enero-diciembre 1985, y Estadísticas Históricas de México, Tomo II, INEGI, p. 811.

los tres estratos siguientes que denotaron el posible grado de vocación exportadora a nivel empresa y sectorialmente:

- a) Estrato con altas tasas de exportación ($X/V \geq 20\%$).
- b) Estrato con tasas intermedias de exportación ($10\% \leq X/V < 20\%$).
- c) Estrato con bajas tasas de exportación ($X/V < 10\%$).

Si bien se llevaron a cabo agrupaciones de tipo sectorial para obtener algunos indicadores relevantes, debe señalarse que en relación a los coeficientes X/V promedio, se encontró una dispersión considerable de los datos, lo que sugiere la necesidad de profundizar el análisis con un enfoque más microeconómico, llegando incluso a investigaciones sobre el comportamiento de cada empresa exportadora.³²

Para los tres estratos que se consideraron, se calcularon los siguientes indicadores: la participación en las exportaciones totales, el tipo de régimen legal de las fracciones arancelarias de importación que correspondió con los productos exportados, así como la nacionalidad de la empresa exportadora y el destino de los productos de exportación. Los resultados a nivel sectorial se presentan en el cuadro 1.

En primer lugar, resulta interesante destacar que prácticamente todos los productos exportados correspondieron a fracciones arancelarias de la Tarifa del Impuesto General de Importación que se encontraban bajo el régimen de permiso previo. Así fue en el 96% de los casos a nivel fracción. Por nivel (X/V) se encontró el 95%, 98%, y 95% con fracciones arancelarias controladas para el primero, segundo y tercer estrato respectivamente.

Se encontró que 4 sectores con las ramas industriales menos protegidas (minerales metálicos, productos alimenticios, textil, calzado y diversos y productos químicos) generaron sólo el 24% del valor exportado, mientras que los 12 sectores con alta protección exportaron el 76% restante. Esta distribución de las exportaciones de la muestra difiere de lo que se esperaba encontrar de acuerdo con el criterio de los sesgos antiexportadores, según el cual la mayor parte de las exportaciones de la muestra debería estar concentrada en los sectores con menor grado de protección (ver cuadro 2).

Esta situación indica que los sesgos antiexportadores que se pudieron haber generado por el diferencial entre el valor agregado interno

³² Las desviaciones estándar de los coeficientes X/V promedio fueron considerables en casi todos los sectores.

CUADRO 1. *Indicadores básicos por sector de origen de las exportaciones, 1984*

<i>Sectores</i>	<i>X/V</i>	<i>% export.</i>	<i>RL</i>	<i>IE (emp.)</i>	<i>IE (% ex)</i>
13 — Ind. de Autopartes	42.07	6.90	100.00	35.71	59.54
16 — Ind. Electrónica	34.71	5.33	100.00	87.50	99.76
1 — Minerales Metálicos	28.70	21.04	80.00	33.30	57.07
12 — Ind. Automotriz Térm.	25.95	42.41	100.00	85.71	98.17
<i>Primer estrato:</i>	32.86	75.68	95.00	60.56	78.64
9 — Minerales no Metálicos	17.86	2.71	100.00	12.50	18.02
6 — Petroquímica Secundaria	16.28	9.23	100.00	50.00	84.20
7 — Productos Químicos	16.10	1.86	90.00	40.00	37.76
5 — Papel e Ind. Editorial	11.09	0.29	100.00	50.00	76.13
4 — Industria de la Madera	10.68	0.25	100.00	33.33	81.54
<i>Segundo estrato:</i>	14.40	14.34	98.00	37.17	59.53
14 — Máq. no Eléctrica	8.40	0.34	100.00	53.85	36.74
10 — Prod. Minero-Metalúrg.	8.16	7.06	91.66	13.33	0.67
11 — Electrodomésticos	7.62	0.24	100.00	50.00	13.91
8 — Productos Farmacéuticos	6.85	0.21	100.00	50.00	88.66
3 — Textil, Calzado y Div.	6.69	0.60	90.00	27.30	29.22
2 — Productos Alimenticios	6.26	0.59	83.33	37.50	22.51
15 — Máq. Eléctrica	6.12	0.95	100.00	63.64	79.12
<i>Tercer estrato:</i>	7.16	9.98	95.00	42.23	38.69
Total Sectores	18.14	100.00	96.00	46.65	58.95

X/V = Coeficiente de exportación a ventas.

% export. = Porcentaje de la exportación con respecto al total de exportaciones de la muestra.

RL = Porcentaje de fracciones bajo el régimen de permiso previo a la importación.

IE (emp.) = Porcentaje de empresas extranjeras en el sector.

IE (% ex) = Porcentaje de las exportaciones realizadas por empresas extranjeras.

FUENTE: Elaboración propia con base en información de *Expansión*.

CUADRO 2. *Distribución de las exportaciones de bienes industriales de acuerdo al grado de protección con el uso de permisos, 1984*

<i>Grado de protección por permiso de importación</i>	<i>Núm. de sectores exportadores</i>	<i>Participación en la exportación</i>
Sectores donde entre el 80% y 90% de las ramas * están controladas	4	24%
Sectores donde más del 90% de las ramas * estaban controladas	12	76%

* Ramas a nivel fracción arancelaria.

FUENTE: Elaboración propia con base en los datos del cuadro 1.

sobre el valor agregado que se tendría al exportar, no se constituyeron en un fuerte impedimento para que las principales empresas exportadoras, en su mayoría extranjeras, colocaran sus productos en los mercados internacionales.

También resaltó el marcado predominio que tuvieron las empresas extranjeras sobre las exportaciones manufactureras que se consideraron en la muestra, al concentrar el 74% de las exportaciones realizadas en el año de estudio.

Asimismo, el 75% de las exportaciones llevadas a cabo por estas empresas se dirigió al lugar de origen de su capital social y el 83% de estas exportaciones se destinaron a Estados Unidos de Norteamérica, lo que sugiere que la mayoría de estas exportaciones ha respondido más a estrategias globales de empresas transnacionales aunque estas estuvieran operando bajo un régimen proteccionista.³³

Al nivel de los estratos X/V que se consideraron, las empresas extranjeras concentraron el 79% y el 60% de las exportaciones en el estrato con el coeficiente X/V más alto y en el estrato intermedio respectivamente. En el estrato con el coeficiente X/V más bajo (7.2%) no se notó un predominio de las empresas extranjeras.

Debe mencionarse que la totalidad de los productos de exportación que se destacaron por su participación en las exportaciones a nivel sector correspondieron a fracciones arancelarias sujetas al permiso de importación.

³³ Véase, Unger, K., *op. cit.*, p. 443.

A continuación se procede a comentar la estructura de los estratos X/V :

a) Estrato con altas tasas de exportación ($X/V \geq 20\%$)

El estrato con los coeficientes X/V más altos (32.9% promedio), generó las tres cuartas partes de las exportaciones de la muestra. En este estrato se concentraron cuatro sectores: la industria de autopartes con el coeficiente X/V más alto de 42%; la industria electrónica con un X/V de 35%; el sector de minerales metálicos con un X/V de 29% y la industria automotriz terminal con un X/V de 26%, industria que a su vez concentró el 42% de las exportaciones totales de la muestra.

También en este estrato, el 79% de las exportaciones promedio de estos cuatro sectores fueron generadas por empresas extranjeras. En la industria automotriz terminal y la industria electrónica la gran mayoría de las empresas fueron extranjeras (86%) y concentraron casi el total de las exportaciones (99%), en tanto que en el sector de autopartes y de minerales metálicos, unas pocas empresas extranjeras (el 34.5%) concentraron el 60% de las exportaciones.

Por lo que respecta al sector de la industria automotriz terminal, las causas de la exportación probablemente respondan a la fuerte caída del mercado interno de los años recientes, y a la instrumentación de proyectos destinados a la exportación que se han considerado en las estrategias globales de estas empresas transnacionales.

Asimismo, la política de regulación industrial sobre sector ha jugado un papel que no debe despreciarse, sobre todo en lo que se refiere a la compensación de divisas. Esta regulación, basada desde 1962 en una serie de Decretos Presidenciales, ha tratado de corregir los desequilibrios propiciados por el desordenado crecimiento de esta industria.⁸⁴

Aunque el señalamiento expreso para la compensación de divisas se encontraba ya en el Decreto de 1977, es en el Decreto para la Racionalización de la Industria Automotriz publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1983 donde este aspecto alcanza su mayor desarrollo según se estipula en su artículo 14 que señala: "Las empresas de la industria terminal deberán generar las divisas netas ne-

⁸⁴ La actividad industrial del sector ha estado regulada por los Decretos de 1962, 1972, 1977 y 1983.

cesarias para todas sus importaciones y pagos al exterior. El presupuesto de divisas que determine la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para cada empresa, atendiendo la recomendación de la Comisión, deberá ser equilibrado, por lo menos, por cada año modelo.⁸⁵

Este mismo Decreto busca generar un efecto de arrastre sobre las exportaciones de las empresas fabricantes de autopartes, al señalar en el artículo 16 del mencionado decreto que... "Las empresas de la industria terminal deberán generar, como mínimo, el 50 por ciento de las divisas netas necesarias para cubrir su presupuesto de divisas con la exportación de componentes automotrices fabricados exclusivamente por empresas de la industria de autopartes que se encuentren registradas ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial..."⁸⁶

Por lo que se refiere a la industria electrónica y específicamente a la industria electrónica profesional, desde el año de 1981 se contó con un programa de fomento para la manufactura de sistemas electrónicos de cómputo, sus módulos principales y sus equipos periféricos que, aunque no sancionado en el Diario Oficial, sentó las bases para el desarrollo de este sector, (buscando evitar desde su nacimiento los vicios con los que se desarrolló la industria electrónica de consumo), a través de programas encaminados a la estructuración de proyectos competitivos a nivel internacional.⁸⁷

El citado programa establecía como parte de sus metas... "Definir niveles de productividad que aseguren una eficiente sustitución de importaciones y una competitividad que permita en un plazo relativamente corto alcanzar elevados niveles de exportación."⁸⁸ Asimismo, se establecía un compromiso ascendente de compensación de divisas.

Resulta interesante observar que las exportaciones en el sector de cómputo que en el año de 1981 eran del orden de los 3.9 millones de dólares subieron a 54 millones para el año de 1984 y a 75 millones para el año de 1985, mientras que las importaciones se redujeron de 240 millones de dólares en 1981 a 135 y 160 millones en 1984 y 1985 respectivamente. Esta situación respresentó un avance en el coeficiente de exportación por importación (X/M) de 0.02 en 1981 a 0.40 y 0.47

⁸⁵ Véase, el decreto para la Racionalización de la industria automotriz, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 1983.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Programa de fomento para la manufactura de sistemas electrónicos de cómputo, sus módulos principales y sus equipos periféricos, SEPAFIN, 1981.

⁸⁸ *Ibid.*

en 1984 y 1985, y unas tasas anuales de crecimiento del 74% para las exportaciones y del 24% para las importaciones.³⁹

Por lo que respecta al sector de minerales metálicos, pudiera decirse que la capacidad exportadora de las empresas exportadoras de este sector respondió más a la existencia de una ventaja comparativa con base en la dotación de recursos naturales del país, y en consecuencia el tipo de régimen legal de importación tuvo un efecto neutral sobre las mismas.

*b) Estrato con tasas intermedias de exportación
(10% ≤ X/V < 20%)*

También en este estrato, la mayoría de los productos exportados correspondió a fracciones arancelarias de importación sujetas a permiso previo. En este estrato se incluyeron cinco sectores que concentraron el 14% de las exportaciones de la muestra: minerales no metálicos ($X/V = 17.9\%$), petroquímica secundaria ($X/V = 16.3\%$), productos químicos ($X/V = 16.1\%$), papel e industria editorial ($X/V = 11.1\%$) e industria de la madera ($X/V = 10.7\%$).

En este estrato resaltan algunas exportaciones del sector de petroquímica secundaria que han venido creciendo en los últimos años, sobre todo en las ramas de petroquímicos intermedios, resinas y fibras como resultado de inversiones que buscaron conformar tamaños de planta competitivos internacionalmente.⁴⁰

Las exportaciones del sector de minerales no metálicos también parecen haber respondido fuertemente a ventajas comparativas basadas en dotación de recursos naturales y a depresiones del mercado interno. Las exportaciones de este sector se realizaron prácticamente por empresas mexicanas (82%), aunque su participación en las exportaciones totales fue muy reducida (2.7%).

Aunque con un potencial exportador importante, las exportaciones

³⁹ Véase, la encuesta sobre la situación y perspectivas del mercado nacional de cómputo (micro, mini y macrocomputadoras, periféricos, y servicios), Dirección de la Industria Electrónica y Coordinación Industrial, SECOFI, publicado en la *Revista Contacto*, vol. 1, núm. 10, CANECE, junio 1985.

⁴⁰ Véase, Mercado A., *Estructura y dinamismo del mercado de tecnología industrial en México*, COLMEX, México, 1980, pp. 40-42, y Programa Integral de Fomento a la Industria Petroquímica, SECOFI, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre de 1986.

del sector químico parecen haber respondido a excesos de producción que no pudieron colocarse en el mercado interno.

Los sectores de la industria de la madera y del papel e industria editorial, con un coeficiente X/V cercano al 11%, representaron un porcentaje insignificante de las exportaciones totales.

c) Estrato de sectores con bajas tasas de exportación ($X/V < 10\%$)

El tercer estrato representó el 10% de las exportaciones de la muestra e incluyó a los sectores de maquinaria no eléctrica ($X/V = 8.4\%$), productos minero-metalúrgicos ($X/V = 7.1\%$, electrodomésticos ($X/V = 7.6\%$), productos farmacéuticos ($X/V = 6.9\%$), textil, calzado y diversos ($X/V = 6.7\%$), productos alimenticios ($X/V = 6.3\%$) y maquinaria eléctrica ($X/V = 6.1\%$).

También en este estrato prácticamente todos los productos exportados correspondieron a fracciones de importación que requerían permiso previo. En este estrato el sector de productos minero metalúrgicos concentró la mayor parte de las exportaciones (70% con respecto al porcentaje del estrato).

En este sector se marcó un predominio de las exportaciones realizadas por empresas nacionales.

Los sectores restantes (maquinaria no eléctrica, electrodomésticos, productos farmacéuticos, textil, calzado, productos alimenticios y maquinaria eléctrica) tan sólo representaron el 2.9% de las exportaciones de la muestra.

Parecería que en términos promedio, las exportaciones del estrato X/V más bajo respondieron a una estrategia de exportación marginal como una posible salida a depresiones del mercado interno, aun cuando pudiera existir un potencial exportador no explotado en algunos sectores como el de productos alimenticios. También se constató la debilidad exportadora del sector de bienes de capital.

De las consideraciones anteriores podría desprenderse que el efecto negativo de los sesgos antiexportadores no se ha constituido en una limitante para la generación de exportaciones, sobre todo de las realizadas por empresas extranjeras. Este hecho parece indicar que si la política de liberación busca impulsar la exportación mediante la eliminación de rentas extraordinarias en el mercado interno, debe reconocerse que la mayoría de las empresas con potencial exportador están operando bajo otro tipo de consideraciones. En consecuencia los efectos de una libera-

ción comercial sobre las exportaciones no quedan claramente definidos. Es más, una liberación de tipo general podría incluso aumentar los déficit comerciales de las empresas que están exportando y afectar a los proveedores nacionales de estas empresas.

IV. IMPLICACIONES DE LA LIBERACIÓN COMERCIAL Y EL PROFIEIX EN EL COMPORTAMIENTO DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA

La presencia tan importante de las empresas extranjeras en las exportaciones manufactureras introduce elementos adicionales que deben considerarse a la luz de las nuevas políticas de liberación comercial.

La mayoría de las empresas extranjeras que se establecieron en México durante la etapa sustitutiva de importaciones lo hicieron con el objeto de "saltar" las barreras comerciales que impuso el sistema proteccionista. En este contexto los proyectos de inversión se enfocaron a la captura del mercado interno con tecnologías generalmente obsoletas y poco competitivas internacionalmente. Asimismo, la operación de estas empresas se ha caracterizado por un déficit considerable en sus balanzas de pagos.⁴¹

Un primer efecto de la liberación comercial que merece ser valorado es el posible impacto sobre los proveedores nacionales de partes y componentes, que han sido favorecidos sobre todo a partir de la promulgación de la Ley Para Fomentar la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera,⁴² ya que, la mayoría de las autorizaciones para la operación de las empresas extranjeras se ha estado sujetando a programas de compromisos industriales, referidos básicamente a elevar los grados de contenido nacional en los productos y a mejorar los déficit comerciales.

Sin embargo, un elemento implícito en estas negociaciones ha sido la condición de un mercado protegido, supuesto que ha desaparecido de golpe para un buen número de fracciones arancelarias de la Tarifa del Impuesto General de Importación. Ante este hecho, se han obser-

⁴¹ Véase, Wionczsek, M. S., *op. cit.*, pp. 556-557.

⁴² Según se establece en los artículos 15 y 16 de La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera, las resoluciones favorables de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, se turnarán a las secretarías y dependencias de Estado que correspondan, para que estas establezcan los programas de compromisos industriales.

vado reacciones adversas por parte de algunas empresas extranjeras que han planteado una estrategia diferente que incluiría disminuir el grado de integración nacional, cancelar proyectos de inversión, disminuir exportaciones e incrementar las operaciones de carácter comercial.⁴³

Parecería entonces que con una liberación violenta que ha desprotegido a sectores prioritarios como el de bienes de capital,⁴⁴ podría estarse perdiendo un elemento importante de negociación para concretar avances en la consolidación de los sectores considerados como prioritarios.

Bajo las nuevas reglas del juego, los proyectos de inversión de estas empresas podrían dirigirse más al aprovechamiento de las ventajas comparativas tradicionales (mano de obra y recursos naturales) que al desarrollo de sectores basados en ventajas comparativas dinámicas.⁴⁵

Bajo estas consideraciones, es importante prever el tipo de estructura industrial que se estaría apoyando con los escasos recursos financieros y fiscales con que el Gobierno Mexicano pretende impulsar los nuevos proyectos de exportación, toda vez que por la estructura que presenta el Programa Integral de Fomento a las Exportaciones, parecería que son las empresas extranjeras las que podrán aprovechar con mayor facilidad los beneficios que ofrece este programa.

El PROFIEEX, siguiendo los señalamientos del PRONAFICE enfatiza la necesidad de apoyar la promoción de las exportaciones a partir de la racionalización de la protección, condición necesaria, para la efectividad de los diversos apoyos de carácter fiscal, financiero, aduanero y de simplificación administrativa que se incluyen en el programa de apoyo a las exportaciones.⁴⁶

Los principales apoyos de carácter fiscal se refieren a la autorización para el uso del costo directo, que permite contabilizar sólo los costos variables de producción para obtener precios más competitivos de exportación; la posibilidad de efectuar deducciones para efectos del pago

⁴³ Es el caso de algunas empresas extranjeras. A manera de ejemplo, se señala una empresa líder en el mercado de fotocopiadoras, que ante la liberación de las fracciones 900B002 y 9010C002, referentes a fotocopiadoras y sus partes por sistema óptico, manifestó que su nueva estrategia podría contemplar reducción de los grados de integración nacional, cancelación de proyectos de exportación e incremento de los déficit en su balanza comercial.

⁴⁴ Schatán, C., *op. cit.*, p. 90.

⁴⁵ Véase, Ffrench-Davies, F., *Economía internacional, teorías y políticas para el desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979, pp. 92-127.

⁴⁶ PROFIEEX, p. 6.

del impuesto sobre la renta sobre los gastos efectuados en el extranjero como resultado de la actividad exportadora; a la ampliación de los tiempos de vencimiento para que las mercancías no causen gravámenes por el cobro de derechos de almacenaje; a la agilización de la devolución del impuesto al valor agregado y a la aplicación de tasa cero en el IVA a las ventas que efectúen las empresas de comercio exterior; así como a la instrumentación del sistema de *draw back*.⁴⁷

Con los apoyos de carácter financiero se pretende que las empresas exportadoras se encuentren en situación competitiva respecto de las condiciones financieras que prevalecen en los mercados internacionales. Los principales apoyos de este tipo se refieren a las operaciones de pre-exportación (ciclo productivo), de la exportación misma (vía crédito comprador o crédito vendedor) y de equipamiento industrial para la exportación. También se han introducido esquemas de financiamiento a proveedores indirectos (proveedores de exportadores) a través del instrumento denominado Carta de Crédito Doméstica.⁴⁸

Además de los apoyos financieros y fiscales, el PROFIEX contempla una serie de apoyos referentes a la simplificación administrativa de trámites aduaneros, y de apoyo a la comercialización internacional. Entre los principales incentivos destacan: la agilización del régimen de importación temporal (que aunque ya venía operando, se había enfrentado a una serie de trabas de carácter administrativo, por lo que el Ejecutivo Federal expidió el Decreto que establece los Programas de Importación Temporal para Exportadores PITEX); la agilización del despacho aduanero a las empresas exportadoras, ampliando el sistema de despacho a domicilio, que sólo se venía aplicando para operaciones de importación; la reducción de los permisos contemplados en la Tarifa del Impuesto General de Exportación; apoyos a la promoción comercial, a formas no convencionales de comercio exterior, simplificación a la expedición de certificados de origen, control de cambios y desconcentración administrativa, así como apoyar acciones tendentes al refuerzo de negociaciones comerciales internacionales y a proyectos para el refuerzo de la infraestructura necesaria para facilitar la actividad exportadora. También se plantea el apoyo a la industria maquiladora de exportación.⁴⁹

⁴⁷ *Ibid.*, p. 21 y Acciones adicionales para promover las exportaciones en el marco del PROFIEX.

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 24-26.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 27-33.

Para apreciar los posibles efectos de PROFIEX sobre las actividades de exportación se procedió a clasificar los principales apoyos del Programa en función del objeto beneficiable, según se muestra en el cuadro 3.

CUADRO 3. *Apoyos del PROFIEX vs objeto beneficiable*

<i>Apoyos</i>	<i>Producto y precio</i>	<i>Promoción y distribución</i>
I. Fiscales		
1. Costeo directo	x	
2. Devolución ISR	x	
3. Devolución IVA	x	
4. Tasa cero IVA	x	
5. Importación temporal	x	
6. <i>Draw back</i>	x	
II. Financieros		
7. Pre-exportación	x	
8. Crédito comprador/vendedor	x	
9. Equipamiento industrial	x	
10. Carta de crédito doméstica	x	
III. Diversos		
11. Despacho aduanal	x	
12. Información comercio exterior		x
13. Empresas de comercio exterior		x
14. Industria maquiladora	x	

FUENTE: Elaboración propia con base en el PROFIEX.

Como puede observarse, casi la totalidad de los beneficios del PROFIEX recaen sobre la consolidación de la oferta exportable, dejando los aspectos del *marketing* internacional fundamentalmente en un sistema de información que aún no ha dejado sentir sus beneficios, y en la ope-

ración de empresas de comercio exterior que por las características de su operación difícilmente serán nacionales.⁵⁰

Esta desbalanceada estructura de PROFIEX parece sugerir que serán en primera instancia las empresas extranjeras las que capitalizarán con mayor facilidad los beneficios del programa de apoyo a las exportaciones, ya que, a diferencia de las empresas nacionales, cuentan en la mayoría de los casos, con la infraestructura de la casa matriz para llevar a cabo las actividades propias de la comercialización internacional, a diferencia de la mayoría de las empresas nacionales que prácticamente desconocen las respuestas a las interrogantes básicas: a quién venderle, en qué condiciones y cómo llevar a cabo la venta internacional.

El análisis realizado nos lleva a rechazar las recetas de liberación, ya que difícilmente pueden, por sí solas, provocar incrementos automáticos en los niveles de competitividad internacional, sobre todo tratándose de empresas que han estado operando fundamentalmente para el mercado interno. Un aspecto que parecen ignorar este tipo de concepciones simplistas, es el que se refiere a la estructura misma de los productos a comercializar, suponiendo que en el mundo se están produciendo mercancías prácticamente homogéneas que cambiarán de destino por el solo hecho de abatirse rentabilidades en los mercados protegidos. Estas premisas desconocen el grado de dificultad inherente al desarrollo de nuevas tecnologías, que se constituyen en verdaderas barreras a la entrada para las industrias que carecen de apoyo en investigación y desarrollo, como es característico en la mayoría de las empresas de los países en vías de desarrollo, por mencionar un solo aspecto de la compleja red de interacciones que implica alcanzar niveles aceptables de competitividad internacional.

Bajo estas consideraciones y sin pretender proponer una estructura acabada, mencionaremos algunos elementos que a nuestro juicio deberían considerarse en una política de promoción de exportaciones.

⁵⁰ Véase, el Decreto que establece el régimen de las empresas de comercio exterior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de noviembre de 1986. Entre los requisitos para que la SECOFI expida la constancia de registro para este tipo de empresas se requiere: 1) un capital social fijo mínimo nominado en moneda nacional equivalente a 100 mil dólares EU, mismo que deberá ser incrementado 400 mil dólares EU al quinto año de operación; 2) realizar exportaciones de manufacturas por cuenta propia por un mínimo de tres millones de dólares EU en el segundo año de operación y de cinco millones de dólares al tercer año, y 3) las exportaciones deberán ser incrementadas en 10 puntos porcentuales por arriba de la tasa anual de crecimiento de las exportaciones de manufacturas del país a partir del cuarto año de operación

V. ELEMENTOS PARA UNA POLÍTICA INTEGRAL DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

En el aspecto externo, toda política de promoción de exportaciones debería considerar las posibilidades reales de penetración en los mercados internacionales. Aunque en este sentido es mucho lo que los países en desarrollo pueden hacer, es necesario insistir en los foros internacionales de manera que las políticas comerciales de los países desarrollados no pongan obstáculos a los esfuerzos de modernización de los países en desarrollo.

Asimismo, una estrategia integral de promoción de exportaciones debiera incluir acciones coordinadas entre los países en vías de desarrollo, con el objeto de tratar de evitar los perjuicios de tipo generalizado que se derivarían al ganar mercados por el camino de la reducción de precios sobre todo cuando se enfrenten demandas inelásticas que sólo provocarían beneficios ilusorios y temporales para unos cuantos, pero que se traducirían en una pérdida de ingresos para el conjunto de estos países.

Por lo que respecta a las medidas de promoción de exportaciones de carácter interno, debiera cuestionarse la contradicción aparente entre sustitución de importaciones y promoción de exportaciones. El modelo de sustitución de importaciones debiera ser la plataforma sobre la cual se asienten las industrias seleccionadas para enfrentar la competencia internacional. Es con base en la experiencia y en las economías de escala que puede proporcionar el mercado interno de un país como México, como puede estructurarse de una manera más sólida el programa de promoción de exportaciones. Es necesario fomentar una mística exportadora pero, sin menoscabo de la producción para el mercado nacional.

Bajo estas consideraciones una política integral de promoción de exportaciones debería contemplar criterios de mayor selectividad, de manera que se pueda estructurar una estrategia de fomento industrial y de comercialización internacional *ad hoc* con el nivel de desarrollo de los países en los que se pretenda iniciar o profundizar procesos de penetración comercial, así como con el grado de concentración de los mercados, la madurez de vida de los productos competitivos y la nacionalidad del capital social de las empresas exportadoras que operen en territorio nacional.

La selectividad por países permitiría instrumentar políticas de fo-

mento a las exportaciones de manera que se consideraran las barreras que deben sobrepasar las empresas exportadoras seleccionadas, tratando en la medida de lo posible de equiparar los niveles competitivos, y a la vez instrumentar acciones que permitan ganar tiempo en la consolidación de los sectores e industrias con potencial exportador. En este sentido, resulta interesante el comercio que se pudiera derivar de operaciones intrasectoriales entre países de similar desarrollo relativo el cual se podría regir bajo normas comerciales más liberales.⁵¹

La selectividad por mercados trataría de identificar el grado de concentración o competencia abierta, de manera que los apoyos a la exportación pudieran graduarse dependiendo del tipo de competitividad imperante. Esto implicaría mayores apoyos a empresas exportadoras que enfrenten mercados marcadamente oligopólicos y por lo mismo con mayores dificultades de acceso.

La estrategia exportadora debiera contemplar la estructura y características de las demandas en cuanto a tasas de crecimiento y madurez del mercado, así como las tecnologías contra las que se tenga que competir, tanto a nivel de producto como de proceso.

Dado el predominio de las empresas extranjeras en la actividad exportadora nacional, la estrategia de promoción de exportaciones debiera enfocarse fundamentalmente al apoyo de empresas nacionales con potencial exportador. Entendiéndose que la capacidad exportadora debe responder a criterios de política industrial que reflejen las actividades industriales en las que se haya decidido la conveniencia de crear ventajas comparativas o fomentar las ya existentes.

En general, la estrategia de fomento industrial y comercialización internacional debiera considerar las barreras a la entrada en los mercados seleccionados; los productos sustitutos que eventualmente pudieran convertirse en competidores; el poder negociador de los compradores y proveedores internacionales, así como la rivalidad entre las propias empresas exportadoras y las que operan en los mercados que se hayan identificado para iniciar una penetración comercial efectiva. En su sentido más amplio la competitividad es de hecho una rivalidad ampliada.⁵²

⁵¹ Véase, Tornell, A., *op. cit.*, pp. 536-540.

⁵² Véase, Porter, M., *Estrategia Competitiva*, CECOSA, México 1984, pp. 23-53.

VI. CONCLUSIONES FINALES

Prácticamente todos los productos de exportación que se observaron en la muestra correspondieron a fracciones arancelarias de importación que se encontraban bajo el requisito de permiso previo. Este hecho sugiere que el argumento de los sesgos antiexportadores parece no tener un sustento empírico. Esto significa que si la presencia del régimen proteccionista propició la generación de rentas extraordinarias en el mercado interno, no demostró ser lo suficientemente fuerte para desalentar las exportaciones.

Parece ser que aún bajo un régimen marcadamente proteccionista, existen otros factores que han nulificado los sesgos antiexportadores. Entre otros destacan la contracción del mercado interno, las políticas globales de empresas transnacionales, la conformación de unidades empresariales competitivas y la dotación de recursos naturales.

La existencia y operación de estas fuerzas cuestiona los supuestos de la política de liberación comercial acelerada como instrumento *sine qua non* para promover las exportaciones, y abre otras opciones a las recetas de corte liberal (que pretenden ajustes automáticos en los niveles competitivos), que convendría analizar más a fondo, cuando la instrumentación velóz de la política de liberación pudiera implicar efectos destructivos sobre la planta industrial, que si bien con defectos es la única con la que cuenta el país.

Asimismo, con esta política de apertura comercial acelerada y poco selectiva, se pueden desarticular los programas de compromisos industriales que se tienen concertados con un gran número de empresas extranjeras, fundamentalmente en lo que se refiere a mejoras de la balanza comercial y al grado de integración nacional de los productos manufacturados. De esta manera, al eliminarse súbitamente las barreras proteccionistas, este tipo de empresas orientadas en su mayoría al mercado interno, pueden recurrir a importar aquellos productos de la corporación internacional que si fueron diseñados en función del mercado mundial, y que no podían introducir al país por la restricción comercial, pero que ahora requerirán para hacer frente a la competencia y no reducir su participación en el mercado nacional. Esta situación puede tener un efecto negativo sobre el déficit en sus balanzas comerciales y de desintegración nacional con perjuicio de proveedores nacionales de partes y componentes.

Por otra parte, las empresas extranjeras que ya venían exportando,

y que son las que generan la mayor parte de las exportaciones manufactureras del país, son paradójicamente las que menos necesitan los apoyos del PROFIEX y las que a su vez, están en una mejor posición relativa para capitalizar los apoyos de este programa dada la infraestructura de *marketing* internacional a la que fácilmente pueden tener acceso.

Por las consideraciones anteriores sugerimos algunos elementos para la elaboración de una estrategia de promoción de exportaciones que atienda más a criterios selectivos de política industrial y de comercialización internacional que la actual política desdeña. Algunos de estos criterios podrían referirse a selectividad por países, mercados, productos, y nacionalidad y tamaño de las empresas que se pretende apoyar.

Finalmente, nos pronunciamos por un enfoque que perciba a la política de protección comercial como un elemento dentro de un paquete de políticas de desarrollo industrial y comercialización internacional orientadas a la consolidación de la planta productiva para que sea más competitiva y tenga una mayor participación en el mercado mundial.

BIBLIOGRAFÍA

- Balassa, B., *Estructura de la protección en países en desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, México, 1972.
- Banco de México, *La industria automotriz en México, perspectivas y política de exportación, gerencia de programación y análisis del presupuesto de divisas*, (mimeo), noviembre, 1985.
- *Propuesta de política comercial*, (mimeo), enero 1986.
- Bekerman, M., "Una experiencia latinoamericana: el caso de Brasil", *Comercio Exterior*, vol. 36, núm. 5, México, mayo, 1986.
- Brasseur, J., "El resurgimiento del liberalismo económico en América Latina (1937-1981)", en *Lecturas* núm. 55, Fondo de Cultura Económica-CIDE, México, 1984.
- Bueno, G., "Estructura de la protección en México", en *Comercio Exterior de México*, tomo I, IMCE-ADACI, Siglo XXI, México, 1982.
- Cavazos, M., "La promoción de exportaciones en México, análisis y propuestas", en *Comercio Exterior de México*, tomo I, IMCE-ADACI, Siglo XXI, México, 1982.
- Expansión, *Las 500 empresas más importantes de México*, 1984, vol. xvii, núm. 422, agosto, 1985.

- . *Las empresas exportadoras más importantes de México*, 1984, vol. xvii, núm. 425, octubre, 1985.
- Fajnzylber, F., *La industrialización trunca en América Latina*, Nueva Imagen, México, 1983.
- . *Las empresas transnacionales, expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.
- Ffrench-Davies, R., *Economía internacional, teorías y políticas para el desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- Gitli, E., Maisterrena, J. y Williams, F., "Industrialización y comercio exterior: -teoría y práctica", *Revista de Economía de la UAM*, núm. 7, primavera, 1986.
- Gribomont, C., y Rimez, M., "La política económica del gobierno de Luis Echeverría (1971-1976): un primer ensayo de interpretación", *El Trimestre Económico*, vol. XLIV, núm. 176, octubre, 1977.
- Hernández, H., "La política de comercio exterior de México", en *El Comercio Exterior de México*, tomo I, IMCE-ADACI, Siglo XXI, México, 1982.
- Little, I., Scitovsky, T., y Scott, M., *Industria y comercio en algunos países en desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.
- Mercado, A., *Estructura y dinamismo del mercado de tecnología industrial en México*, COLMEX, México, 1980.
- Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal.
- Porter, M., *Estrategia competitiva*, CEGSA, México, 1984.
- Prebish, R., *Nueva política comercial para el desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979.
- Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, Poder Ejecutivo Federal.
- Programa Integral de Fomento a las Exportaciones.
- Rama, R., y Bruce, R., "La política proteccionista mexicana, un análisis para 1960-1970", en *Comercio Exterior de México*, tomo I, IMCE-ADACI, Siglo XXI, México, 1982.
- Ros, J., y Vázquez, A., "Industrialización y comercio exterior", *Revista de Economía Mexicana*, núm. 2, CIDE, México, 1980.
- Schatán, C., "La liberación de importaciones de 1984-1985 y su posible impacto sobre las exportaciones de México", *Revista de Economía Mexicana*, núm. 7, CIDE, México, 1985.
- SECOFI, Encuesta sobre la situación y perspectivas del mercado nacional de cómputo (micro, mini y macrocomputadoras, periféricos y servicios) Dirección de la Industria Electrónica y Coordinación Industrial, en *Revista Contacto*, vol. 1, núm. 10, CANIECE, México, junio, 1985.
- Tornell, A. ¿"Es el libre comercio la mejor opción? comercio heckscher-ohlin vs

comercio intraindustrial”, *El Trimestre Económico*, vol. LIII, núm. 211, México, julio-septiembre, 1986.

Unger, K., “El comercio exterior de manufacturas modernas en México: el papel de las empresas extranjeras”, *Comercio Exterior*, vol. 35, núm. 5, México mayo, 1985.

Wionczek, M. S., “Industrialización, capital extranjero y transferencia de tecnología: la experiencia mexicana 1930-1980”, en *Foro Internacional*, vol. xxvi, núm. 4, COLMEX, México, abril-junio, 1986.