

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL SECTOR INDUSTRIAL MEXICANO

Marcela ASTUDILLO MOYA*

RESUMEN: Es indudable que las políticas económicas gubernamentales han generado un crecimiento acelerado del sector industrial mexicano, pero también han favorecido la creación de un aparato industrial incapaz de generar empleo para la mayoría de la población, dependiente del financiamiento y de la tecnología extranjera; con baja productividad, desintegrado del sector agropecuario y altamente concentrado tanto sectorial como geográficamente. Ha llegado la hora de reorganizar la industria para lograr una planta productiva capaz de satisfacer las necesidades de la población mexicana. Para ello se requiere que la base de la rentabilidad deje de ser la política gubernamental proteccionista y que sea la productividad el nuevo sustento.

Durante los últimos años el tema de la industrialización cobra cada vez mayor importancia, ya que ha constituido la fuente potencial de crecimiento de la economía mexicana a partir de la Segunda Guerra Mundial.

A finales de los cincuenta se consideraba que los programas de industrialización implantados en México habían sido exitosos debido a que se logró cierto grado de diversificación de la base industrial, y se suponía que existían las condiciones para que continuara el proceso acelerado de industrialización; sin embargo, nun-

* Investigadora del IIEC-UNAM. Este artículo fue escrito en el año de 1982.

ca se logró desarrollar tecnologías propias ni la producción de bienes de capital.

El resultado real de este crecimiento industrial fue el incremento de la dependencia tecnológica, ya que cada vez se requieren mayores volúmenes de bienes intermedios y de capital importados; se fomentó un alto grado de ineficiencia debido a la protección y a los subsidios a la industria nacional, y se provocó una inadecuada asignación de los recursos, dando origen a una estructura sectorial desequilibrada de la economía.

Estos problemas se han acentuado, principalmente desde finales de los años sesenta, al entrar en crisis el sector agropecuario —cuya tasa de crecimiento empezó a registrar incrementos inferiores a la tasa de expansión demográfica— que dejó de ser el proveedor de alimentos baratos para la población urbana y por el contrario, se convirtió en un rubro más de presión en balanza de pagos, así, en 1980 las importaciones de productos agropecuarios representaron el 16% del valor de las importaciones totales.

1. El crecimiento industrial reciente

Durante el periodo de 1964 a 1970, las principales características del crecimiento industrial son las siguientes: la tasa media anual de incremento de la producción industrial fue de 8.7% durante el periodo de 1964-1970; 6.1% para los años de 1970-1976 y de 7.4 durante el periodo de 1976-1980, frente a tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto de 6.8%, 5.0% y 6.5%, en los mismos periodos mencionados anteriormente. El crecimiento del sector industrial está caracterizado por una gran desigualdad entre las diversas ramas, en el Cuadro 1 destacan como los rubros más dinámicos: petróleo y petroquímica, vehículos y accesorios, construcción y electricidad; mientras que las de menor crecimiento son la minería, alimentos y textiles. En general, las ramas dinámicas son las productoras de bienes para las clases de ingresos medios y altos y las empresas estatales; mientras que las de lento crecimiento, son las productoras de bienes de consumo popular y masivo. La tasa de participación de la industria en el PIB fue ascendente, siendo en 1964 de 31.1% y en 1980 de 37.8%.

Estos datos revelan gran éxito en el ritmo de crecimiento tanto de la economía en su conjunto como del sector industrial. Sin embargo, también adquirieron importancia ciertos problemas como es

CUADRO 1

PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ACTIVIDADES

(Millones de pesos de 1960)

	Años				Promedio anual de Crecimiento	
	1964	1970	1976	1980	64/70	70/76 76/80
PRODUCTO INTERNO BRUTO	199 390	296 600	398 600	512 191	6.8	5.0 6.5
Sector primario	28 669	34 535	37 945	42 300	3.1	1.5 2.8
Industria	61 980	102 154	145 331	193 555	8.7	6.1 7.4
Minería	2 482	2 859	3 474	4 061	2.4	3.3 3.9
Petróleo y petroquímica	7 419	12 675	20 104	37 156	9.3	8.0 16.6
Alimentos	13 642	19 644	24 233	28 769	6.2	3.6 4.4
Textiles	7 197	11 397	14 981	18 287	8.0	4.6 5.1
Artefactos eléctricos	1 958	3 605	5 995	8 397	10.7	8.9 8.8
Vehículos y accesorios	2 138	4 629	7 534	11 328	13.7	8.4 10.7
Construcción	8 663	13 583	19 822	26 988	7.7	6.5 8.0
Electricidad	2 529	5 357	8 687	11 629	13.3	8.4 7.5
Otras industrias	15 952	28 405	40 501	46 940	10.1	6.1 3.8
Servicios	108 741	159 911	215 324	276 336	6.7	5.1 6.5
PORCENTAJES DE PARTICIPACIÓN						
PRODUCTO INTERNO BRUTO	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%		
Sector primario	14.4	11.6	9.5	8.3		
Industria	31.1	34.5	36.5	37.8		
Servicios	54.5	53.9	54.0	53.9		

FUENTE: Banco de México, s.a., *Producto interno bruto y gasto, e Informe Anual*, varios años.

el caso de la incapacidad de la industria para dar ocupación a la oferta de mano de obra; así, el empleo generado por la industria absorbió en 1960 el 19.0% de la Población Económicamente Activa; en 1970 fue el 22.9% y en 1981 el 23.9% de la PEA.

Por otra parte, la relevancia que adquiere la actividad petrolera a partir de 1977 provoca la disminución del crecimiento de las otras ramas industriales, lo que a su vez da lugar a la pérdida del dinamismo de las exportaciones de productos manufacturados; así, la participación de las manufacturas dentro del total de las exportaciones fue en 1970 del 35.0%; en 1976 del 36.1%; en 1981 de 17.5%, mientras que las industrias extractivas exportaron el 74.9% del total.¹ Estas cifras hacen patente el problema de la monoexportación en que ha caído la economía mexicana y en contrapartida, la debilidad del sector industrial para generar las divisas que requiere para su propio funcionamiento.

Es evidente que las características del desarrollo de la industria mexicana, corresponden a las circunstancias prevalecientes en las diferentes fases de su economía, pero siempre han sido determinadas por el papel que le toca desempeñar a la industria en el proceso de acumulación de capital. El descenso en la producción tanto de la industria como de los otros sectores de la economía, que se acentuó a partir de 1980, se explica por la agudización de las contradicciones del capitalismo, lo que llevó a la clase gobernante a adoptar una serie de medidas que tuvieron por resultado un incremento en el desempleo, endeudamiento, inflación y además una fuerte devaluación del peso mexicano.

La política económica para industrializar al país, instrumentada por el Estado mexicano ha tenido indudablemente efectos importantes sobre el crecimiento de este sector, que lejos de conseguir el desarrollo económico del país, dio lugar a una gran concentración del ingreso —dada su estructura monopólica—, a un desempleo creciente y a una industria desintegrada y dependiente del exterior.

2. Políticas de industrialización

Las políticas de apoyo al sector industrial se han clasificado, para su estudio, en tres grupos principales:² a) de asignación de

¹ Banco de México, S.A., *Informe Anual*, varios años.

² Esta clasificación se tomó de Leopoldo Solís, presentada en el libro

recursos; b) impositiva y c) comercial. Además de estas políticas de apoyo, el Estado también ha influido directamente en el desarrollo industrial del país a través de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que en las últimas décadas han adquirido mayor importancia; en la actualidad el campo de acción de estas empresas está muy diversificado y en varios casos se trata de monopolios —por ejemplo: PEMEX, ferrocarriles nacionales, Comisión Federal de Electricidad, etcétera. Por otro lado, es importante destacar que entre las medidas de apoyo al sector industrial, las relacionadas con la investigación y el fomento tecnológico tienen muy poca importancia, no obstante de que el problema que representa la carencia de tecnología apropiada, es vital en un país atrasado.

Son muy numerosas las dependencias del sector público que se encargan de llevar a cabo las políticas relacionadas con la industria, aunque entre todas ellas como en todos los demás aspectos de la política económica gubernamental, no existe una coordinación que permita el uso eficaz de tales recursos. Los dos últimos sexenios se caracterizaron por las numerosas reformas y por la gran cantidad de nuevos organismos creados; así, se formaron más de veinte comisiones³ para examinar los problemas específicos de diversas ramas de la actividad industrial y entre las reformas a los instrumentos de política industrial, efectuadas en el sexenio de 1970-1976 destacan las siguientes: Los Decretos de Descentralización Industrial y Desarrollo Regional del 20 de julio de 1972 y 23 de noviembre de 1974, el Decreto para Coadyuvar al Desarrollo Económico del Istmo de Tehuantepec del 6 de abril de 1973, el Decreto que declara de utilidad nacional a las pequeñas y medianas industrias de la franja fronteriza norte y zonas y perímetros libres del país, del

La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas, Siglo Veintiuno editores, S.A., México, 1981.

³ Al finalizar el periodo presidencial 70-76 existían entre otros los siguientes organismos: El Consejo Coordinador de la Industria Química; la Comisión Intersecretarial de la Industria Automotriz; la Comisión Consultiva de la Industria Electrónica; la Comisión Permanente para el Estudio y Resolución de los Problemas de la Industria del Calzado, la Comisión Mixta de la Industria Textil del Algodón; el Consejo Consultivo para la Exportación de Tecnología y Servicios Mexicanos de Ingeniería; el Comité para el Desarrollo de la Industria Editorial y Comercio del Libro; la Comisión Nacional Consultiva para el Desarrollo de la Industria Farmacéutica; la Comisión Coordinadora para el Desarrollo de la Industria de Maquinaria y Equipos; la Comisión Nacional Coordinadora para el Desarrollo Industrial, etcétera.

15 de marzo de 1974, etcétera.⁴ En el sexenio 1976-1982 se pone de moda la planeación, así, en el sector industrial sobresalen el Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, el Programa de Apoyo Integral a la Industria Pequeña y Mediana; el Programa de Energía, etcétera. Sin embargo, todas estas medidas no tuvieron la profundidad necesaria ni siquiera para detener el deterioro de la actividad industrial que se torna crítica a finales del último sexenio mencionado, toda vez que su crecimiento fue planeado con las divisas que ingresaron por concepto de venta de petróleo.

a) Política de asignación de recursos

Esta política se ha llevado a cabo en dos formas: por medio del financiamiento al sector industrial y por la creación de una infraestructura de apoyo a este sector. La orientación del crédito ha tenido una gran influencia en el proceso de industrialización, pues como puede observarse en el cuadro 2, al sector industrial se le ha dado un apoyo decisivo, desde el año de 1970, con el cual se inicia la serie, su participación con respecto al total ha variado entre 42.2% y 46.5% y durante 10 años el financiamiento a la industria ha venido incrementándose a una tasa promedio anual del 7.9%.

Las transacciones de la bolsa de valores son muy reducidas, por lo que su influencia en el sistema crediticio del país es de poca importancia. Por el contrario, la institución que ha jugado un papel trascendente como proveedor de recursos al sector industrial, ya sea con ahorros internos o bien avalando créditos del exterior es la Nacional Financiera.

En 1981, esta institución otorgó financiamiento por un total de 45 775 millones de pesos de 1960, que representan aproximadamente una cuarta parte del total del crédito otorgado por el sistema bancario. La mayor parte de sus recursos se han canalizado a la industria —el 53.9% en 1970 y el 66.2% en 1981—, las ramas de energía eléctrica, hierro y acero y manufacturas, en 1970 absorbieron el 51.6% del total del crédito otorgado por esta institución, en 1975 esta proporción fue de 54.1%, y en 1981 de 59.0% (véase cuadro 3).

⁴ Véase la Revista *Comercio Exterior*, Suplemento, Vol. 28, Núm. 11, noviembre de 1978.

CUADRO 2

CREDITOS DEL SISTEMA BANCARIO¹ POR ACTIVIDAD PRINCIPAL DEL PRESTATARIO (Millones de pesos de 1960)

	1970	1975	1980	Incremento medio anual	
				1970-1975	1975-1980
TOTAL	92 139	114 860	178 430	4.5%	9.2%
A la industria	38 852	51 395	82 991	5.8	10.1
A las actividades primarias	13 328	16 969	21 171	4.9	4.5
A servicios	22 904	26 772	44 969	3.1	10.9
A otras actividades	17 055	19 724	29 299	3.0	8.2
PORCENTAJES DE PARTICIPACIÓN					
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%		
Industria	42.2	44.7	46.5		
Actividades primarias	14.5	14.8	11.9		
Servicios	24.8	23.3	25.2		
Otras actividades	18.5	17.2	16.4		

¹ En los años de 1970 y 1975 se exceptúa al Banco de México, s.a.
FUENTE: Banco de México, s.a., *Informe Anual*, varios años.

Desde el punto de vista de las empresas a las que se orienta el crédito, todo parece indicar que no existe un mecanismo que permita adaptar el crédito industrial a las necesidades de financiamiento de las distintas empresas. Esta situación ha privado durante todo el proceso de industrialización, “[...] los sistemas en vigor no permiten hacer las distinciones indispensables para establecer una jerarquización rigurosa encaminada a otorgar prelación a determinadas ramas industriales, o a evitar la proliferación de plantas en los segmentos donde la demanda está saturada”.⁵ Asimismo, la política crediticia ha favorecido a las grandes empresas que en la mayoría de las veces tienen relaciones muy estrechas con los principales grupos financieros.

⁵ David Ibarra, “Mercados, desarrollo y política económica, perspectivas de la economía de México”, en *El Perfil de México en 1980*, Vol. 1, Siglo Veintiuno editores, México, 1982, p. 167.

CUADRO 3

DESTINO DEL FINANCIAMIENTO CONCEDIDO POR NACIONAL FINANCIERA

(Saldo al 30 de junio de cada año en millones de pesos de 1960)

Años	Financiamiento total	Infraestructura	Total	I n d u s t r i a			Otras actividades
				Energía eléctrica	Hierro y acero	Otras industrias básicas	
1970	30 199	12 802	16 287	9 108	1 403	686	1 110
1975	33 485	11 175	20 620	7 813	4 098	2 491	1 690
1981	45 775	11 742	30 296	9 992	8 887	3 255	3 737

PORCENTAJES DE PARTICIPACIÓN							
1970	100.0%	42.4	53.9	30.1	4.7	2.3	3.7
1975	100.0%	33.4	61.6	23.3	12.2	7.5	5.0
1981	100.0%	25.6	66.2	21.3	19.4	7.1	8.2

FUENTE: Nacional Financiera, s.a., Informe de Actividades de 1970 a 1975 e Informe Anual de 1981.

El otro aspecto de la política de asignación de recursos, lo constituye la creación de una infraestructura de apoyo al sector industrial. La inversión pública en fomento industrial se ha incrementado fuertemente, ya que en 1939 representó el 12% del total, mientras que en 1980 fue del 46.4%; como se observa en el Cuadro 4, tienen mayor participación los renglones correspondientes al petróleo y petroquímica (26.8%), electricidad (13.3%) y siderurgia (3.8%). El crecimiento anual de la inversión pública federal destinada a la industria ha registrado tasas cada vez mayores, así, durante el periodo de 1965-1970 fue de 10.1%; de 1970-1975 se elevó al 29.0% y de 1975-1980 el promedio anual de crecimiento fue el 41%.

El resultado de este comportamiento de la inversión pública fue que permitió al sector industrial contar con los insumos necesarios para su desarrollo, a precios subsidiarios. Así, la industria pudo disponer de la infraestructura indispensable, combustibles, energía eléctrica, productos siderúrgicos, etcétera, a precios inferiores al costo, y con el pretexto de fomentar el desarrollo industrial dada la estructura oligopolística del mercado, lo único que se logró fue aumentar la tasa de ganancia para un pequeño sector de la población.

b) Política impositiva.

Los estímulos fiscales a la industrialización estuvieron regidos principalmente, desde 1945 a 1975, por la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias y la Regla xiv de la Tarifa General de Importación.

La Ley de Industrias Nuevas y Necesarias —cuyo antecedente es la Ley de Industria de Transformación de 1941—, otorgaba exenciones o reducciones de impuestos sobre comercio exterior, sobre la cuota federal del impuesto sobre ingresos mercantiles y del impuesto sobre la renta, durante 10, 7 o 5 años, según se consideraran, a las empresas como «fundamentales», de «importancia económica» y «otras», respectivamente. Se tomaba como base de esta clasificación, la medida en que contribuyeran a la sustitución de importaciones, al uso de materias primas nacionales, al aumento de las exportaciones o de la ocupación.

CUADRO 4
INVERSION PUBLICA FEDERAL REALIZADA POR SECTORES
(porcentajes)

	Promedio anual de Crecimiento				
	1965	1970	1975	1980	75-80
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	38.0%
1. Industria	44.3	38.0	41.5	46.4	41.0%
1.1 Petróleo y Petroquímica	26.5	18.6	15.4	26.8	54.0%
1.2 Electricidad	10.8	14.2	13.0	13.3	38.0%
1.3 Siderurgia	3.9	2.5	8.7	3.8	16.9%
1.4 Otras inversiones	3.1	2.7	4.4	2.5	22.0%
2. Bienestar Social	18.5	27.1	16.5	15.3	36.0%
3. Transportes y comunicaciones	26.1	19.9	20.7	12.2	24.0%
4. Fomento agropecuario y desarrollo rural	8.6	13.4	18.1	19.0	39.0%
5. Turismo			1.1	0.6	24.0%
6. Equipo e instalaciones para administración y defensa	2.5	1.6	2.1	3.3	50.1%
7. Convenio Único de Coordinación				3.2	

FUENTE: Secretaría de la Presidencia, Dirección de Inversiones Públicas, *Inversión Pública Federal*, y José López Portillo, *Sexto Informe de Gobierno*, Anexo 1, Estadístico histórico.

La Regla xiv reducía o eliminaba los impuestos a la importación de maquinaria y equipo. En su aplicación “[...] no [influyó] criterio selectivo alguno referente al tipo de crecimiento manufacturero que se [deseaba] fomentar, [...]” y en la práctica contribuyó “[...] a restar validez a los criterios selectivos de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, al permitir la concesión de franquicias sin que [mediara] prelación alguna”.⁶ Durante el periodo de 1959-1970, se ampararon bajo este régimen más del 90% del total de las importaciones de bienes de capital.⁷

Otros incentivos fiscales son: a) los Certificados Especiales de Devolución de Impuestos (CEDIS); b) incentivos a la reinversión, cuya finalidad es la formación de reservas de reinversión para depreciación y revaluación de activos y, c) operaciones temporales de importación y exportación, que permiten la internación al país de artículos complementarios de bienes exportables.

Estas exenciones tributarias pudieron ser efectivas al inicio de la industrialización, pero dado que sus reglas de aplicación no se adaptaron a los cambios experimentados por este proceso, con el transcurso del tiempo únicamente significaron ganancias crecientes para los empresarios; un ejemplo de esta situación es el caso de empresas como la *Ford* y *General Electric*, a las cuales se les protegió por ser consideradas empresas «nacientes», no obstante de que cuando llegaron al país ya fabricaban un producto completamente estandarizado.⁸

La política impositiva seguida en el sexenio de 1976 a 1982, prácticamente tuvo la misma orientación que en el periodo anterior. Se amplió la cobertura de los incentivos fiscales a través del crédito fiscal que se otorga contra impuestos federales. Para su determinación se toman en cuenta el monto de la inversión en activos fijos y el aumento del empleo que genere dicha inversión, además de la localización, actividad y del tamaño de la empresa en que se lleva a cabo. Estos créditos son otorgados a través de un Certificado de Promoción Fiscal (CEPROFIS) que expide la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que sirve para pagar cualquier impuesto federal que carezca de un fin específico.

⁶ Nacional Financiera, s.a. “La política industrial”, en *La economía mexicana I*, Lecturas del “Trimestre Económico” 4, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, p. 206.

⁷ CEPAL-NAFINSA, “La política industrial en el desarrollo económico de México”, en René Villarreal, *El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975)*, Fondo de Cultura Económica, México 1976, p. 75.

⁸ *Ibidem.*, p. 86.

Es importante destacar que todos estos instrumentos de la política impositiva se caracterizan tanto por la falta de unidad entre sí como por su desarticulación respecto a las demás medidas de fomento a la industrialización. No ha habido un solo criterio respecto a los productos que se le otorgan trato preferencial y además son diversas las dependencias del Gobierno Federal encargadas de llevar a la práctica los estímulos fiscales a la industrialización por lo que su administración es cada vez más casuística.

Sin embargo, en términos generales se puede afirmar que la industria es la que más se ha beneficiado de la política de bajos impuestos, pues la carga impositiva que recae sobre este sector es inferior a la de los demás sectores de la economía, con lo que se ha favorecido la obtención de altas utilidades en esta actividad; además, la política impositiva alentó la concentración industrial, ya que no se consideró el desarrollo regional —la competencia entre los estados federales para atraer a los inversionistas nacionales o extranjeros, lejos de resolver el problema, lo agravó—, y, en última instancia, estas exenciones provocaron una disminución en los ingresos del Estado con lo que se agudizó la crisis fiscal del Estado mexicano.

c) Política comercial

Los instrumentos principales de la política comercial son: la tasa de cambio, los aranceles y los permisos previos o licencias de importación. Respecto al tipo de cambio, cabe destacar que durante el periodo de 1954 a 1976 se mantuvo fijo a pesar del alto grado de sobrevaluación de la moneda mexicana con respecto al dólar, por lo que se convirtió en un factor de desprotección del comercio exterior de nuestro país; a partir de 1976 se adoptó un tipo de cambio flexible que devolvió cierta competitividad a las exportaciones, la cual se pierde al final de la década por los efectos de la inflación, que a su vez provocaron nuevas devaluaciones de la moneda nacional en 1982.

Hasta 1930, el arancel fue prácticamente el único instrumento de política industrial utilizado; su finalidad era sobre todo recaudatoria, excepto en el caso de algunos textiles y de la malta. Fue en 1947, cuando se elevó la tarifa arancelaria con el objeto de asegurar un mercado protegido a las industrias nacionales, y en esa ocasión se fijó por primera vez las tasas *ad valorem* aplicadas a precios oficiales, que continuaron utilizándose en las siguientes tres décadas junto con las cuotas específicas.

De acuerdo con el estudio de Gerardo Bueno⁹ realizado en 1960, sobre la protección efectiva¹⁰ en México; los productos primarios, maquinaria y materias primas tienen niveles de protección más bajos que los bienes manufacturados, además el nivel de protección arancelaria no está en relación con la eficiencia productiva. En términos generales, los niveles arancelarios son excesivos, ya que los diferenciales de precios internos y externos son excedidos por la protección nacional. La tendencia ascendente de la protección arancelaria se acentúa, cuando debió disminuir por el solo hecho de que al aumentar el mercado interno, se aprovechan las economías de escala y por lo tanto los costos bajan; estos efectos se ven ampliados en el mismo sentido por la tendencia creciente a la monopolización de la economía.

En 1970,¹¹ el sector primario está aún más desprotegido mientras que las ramas productoras de bienes de consumo, presentan un mejoramiento en su posición relativa respecto a 1960, las manufacturas estuvieron protegidas en un nivel promedio de 50%, siendo los menos favorecidos los alimentos procesados (5%), en el otro extremo se encuentran los bienes de consumo duraderos (más del 100%), entre los que destaca la industria automovilística que tiene un nivel de protección efectiva de 225%.

Por último, otro instrumento de política comercial es el sistema de licencias previas a la importación. Hasta 1948 el control cuantitativo al comercio exterior únicamente se aplicó en forma esporádica, gradualmente ha adquirido importancia llegando a ser el instrumento más utilizado en la década de los setenta. En 1956 estaban controladas el 25.3% de las importaciones totales, porcentaje que ascendió al 68.3% en 1970; en este mismo año el 45% del total de las exportaciones estaba sujeto a licencia. En agosto de 1975 todas las importaciones quedaron sujetas a permiso previo de importación. A partir de 1977 se sustituyen los permisos previos de importación por una protección arancelaria equivalente, de

⁹ Gerardo Bueno, "La estructura de la protección efectiva en México en 1960", en Leopoldo Solís, *Op. cit.*, pp. 226 a 230.

¹⁰ Protección efectiva es "La protección arancelaria corregida por el efecto de los aranceles en los precios de los insumos importados, que aumentan su costo disminuyendo el efecto protectorio del arancel en el producto favorecido con la protección".

¹¹ Véase el artículo de Adriaan Ten Kate y Roberto Bruce Wallace, "La protección efectiva en México en 1970", en la Revista *Investigación Económica*, Núm. 1, enero-marzo de 1977, Facultad de Economía, UNAM, pp. 250 y 251.

1977 a 1980 se eliminó el permiso previo al 77% del total de las fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importaciones; pretendiéndose de esta manera, eliminar presiones inflacionarias vía un incremento en la oferta; sin embargo, los resultados no se hicieron esperar: un incremento en las importaciones de todo tipo de bienes; lo que obligó, para 1982, a retornar al sistema de permisos previos para todas las importaciones.

Los controles cuantitativos se caracterizan porque su aplicación no tiene un carácter general sino que se procede caso por caso, lo que favorece a los sectores con mayor poder de negociación; cuando los productos no tienen cuotas anuales, las licencias se conceden según las circunstancias, quedando al arbitrio del funcionario en turno la determinación del volumen de importaciones.

Al amparo de este instrumento, se han creado numerosas industrias que muy poco se han preocupado por incrementar su eficiencia productiva, llegando muchas de ellas a operar en condiciones antieconómicas, situación que es favorecida, la mayoría de las veces, por el alto grado de monopolización que existe en el mercado. Además, la falta de coordinación —que ya ha sido señalada— entre los diversos instrumentos de la política de industrialización, ha propiciado que la política comercial en su conjunto, carezca de flexibilidad, dando lugar a un creciente grado de protección de la industria nacional frente a la competencia del exterior —demasiado alto no sólo para fábricas que han rebasado sus etapas iniciales—, lo que ha permitido que los precios relativos de los productos industriales sean mayores tanto en comparación con los productos primarios como con los precios internacionales de bienes similares, así, se produce un doble efecto: reducción del mercado interno y condiciones desfavorables de competitividad de los productos manufacturados en el comercio internacional.

Según declaraciones oficiales, el permiso de importación y exportación de mercancías tiene como fin propiciar el desarrollo de una industria eficiente; pero lo cierto es que permitió enormes utilidades y por esto mismo, los empresarios beneficiarios carecieron de incentivos para lograr una mayor productividad, que les permitiera competir en los mercados internacionales; además, desde otro punto de vista, la industria de exportación quedó en desventaja por el alto costo de los insumos nacionales.

Así pues, resulta que la característica esencial de los instrumentos proteccionistas ha sido su rigidez y en su caso, la tendencia siempre ascendente, lo que obviamente no ha permitido que tales

instrumentos se adapten a las condiciones cambiantes que ha presentado el sector industrial del país, lo que dio por resultado “[...] una asignación ineficiente de los recursos (entre sectores de la economía como dentro del propio sector industrial) [...]” además ha favorecido “[...] el surgimiento de mercados cautivos tanto para las grandes empresas nacionales como transnacionales, que les permite a éstas obtener rentas monopolísticas (concentrado el ingreso) sin preocuparse por la eficiencia”,¹² transfiriendo por este mecanismo, recursos de los consumidores a los accionistas de las empresas que en la mayoría de las veces son extranjeras.

3. Consecuencias de la política de industrialización

El proceso de industrialización se ha realizado conforme a las condiciones impuestas por la dinámica del sistema capitalista. La acción estatal directa e indirecta, ha dejado a la industria mexicana carente de bases capaces de generar su propia expansión, “[...] subordinada estructuralmente al capital monopolista transnacional, cuya estrategia determina la orientación básica del proceso en su conjunto [...]”,¹³ que requiere importar los bienes de capital, además del financiamiento y tecnología extranjera; incapaz de generar empleo para la mayoría de la población; operando con altos costos y precios, baja productividad y desperdicio de capacidad instalada; desintegrada del sector agropecuario y altamente concentrada.

Dicho de otra forma, el crecimiento del sector industrial ha ignorado las necesidades del país; la industria, al utilizar una tecnología importada que no se adecúa a la oferta de mano de obra, se enfrenta a un mercado interno cada vez más reducido en relación con la población total —ya que su producción no se encuentra orientada a la manufactura de bienes de consumo masivo—, dando por resultado que numerosas fábricas trabajen por debajo de su capacidad total, esto es, una parte importante de la planta industrial instalada está ociosa, se ha calculado que la industria trabaja al 45%¹⁴ de su capacidad disponible, significando altos costos de producción y creación insuficiente de empleos.

Por otro lado, las importaciones de productos necesarios tanto

¹² René Villarreal, *Op. cit.*, p. 102.

¹³ Revista *Estrategia*, No. 12, noviembre/diciembre 1976, p. 27.

¹⁴ Banamex, *Examen de la situación económica de México*, marzo de 1981.

para el mantenimiento como para la expansión de la planta productiva —bienes de uso intermedio y bienes de capital—, presentan una tendencia ascendente. En el Cuadro 5, las importaciones totales se incrementan durante el decenio de 1960-1970 al 7.6% anual, mientras que en el periodo de 1970-1981 lo hacen al 22.0%. En el año de 1960, el 17.9% son importaciones de bienes de consumo y el 82.1% de las importaciones están conformadas por bienes de uso intermedio y bienes de capital necesarios para el mantenimiento y expansión de la planta productiva. En 1981 estos porcentajes son el 12.0% y el 88.0% respectivamente. Estas cifras demuestran la existencia de estrangulamientos en el sector industrial, además de la tendencia que se acentúa a partir de los años setenta hacia un estancamiento del proceso de sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital, o sea, la dependencia del proceso de crecimiento —de la capacidad de producción y de empleo—, respecto a las importaciones —y con ello respecto al exterior—, es mayor en 1981 que en 1960.

CUADRO 5
IMPORTACIONES POR TIPO DE PRODUCTOS
(Millones de dólares EUA y porcentajes)

Años	Total	Bienes de consumo	Bienes de Uso intermedio (1)	Bienes de Capital (2)	Suma (1)+(2)
1960	1 186	212	404	570	974
1965	1 560	299	551	710	1 261
1970	2 461	528	798	1 135	1 933
1975	6 582	444	4 241	1 897	6 138
1981	23 104	2 773	13 141	7 190	20 331
CRECIMIENTO MEDIO ANUAL					
1960-70	7.6%	9.6	7.0	7.2	7.1
1970-81	22.0%	16.3	29.0	18.3	24.0
PORCENTAJES DE PARTICIPACIÓN					
1960	100.0%	17.9	34.1	48.0	82.1
1965	100.0%	19.2	35.3	45.5	80.8
1970	100.0%	21.5	32.4	46.1	78.5
1975	100.0%	6.8	64.4	28.8	93.2
1981	100.0%	12.0	56.9	31.1	88.0

FUENTE: Banco de México, s.a., *Informe Anual*, varios años.

Las políticas gubernamentales que señalamos anteriormente —destino del financiamiento, orientación de la inversión pública, tratamiento fiscal preferente y asistencia técnica— benefician a las grandes empresas dando lugar a un crecimiento de la industria excesivamente concentrado sectorial y geográficamente; con gran desigualdad entre la gran empresa de un lado, y las medianas y pequeñas del otro. En el cuadro 6, se observa claramente la coexistencia de pocas grandes empresas —que operan en condiciones monopolísticas u oligopolísticas—, junto a una gran cantidad de pequeñas unidades. En 1960, el 0.6% de los establecimientos industriales en México, disponía del 52.6% del capital invertido en la industria, aportaba el 51.5% del valor de la producción, absorbía el 30.3% del personal ocupado y pagaba el 42.7% de los sueldos y salarios. Asimismo, el 92.8% de los establecimientos poseía el 11.5% del capital invertido, aportaba el 8.6% del valor de la producción, absorbía el 26.5% del personal ocupado y pagaba el 12.0% de los sueldos y salarios. No obstante el alto grado de concentración que revelan estos datos, en la realidad la concentración de la propiedad de los medios de producción en la industria, seguramente es mayor, si se considera que varios establecimientos pueden pertenecer a un solo dueño, y que muchas veces su campo de acción no se limita únicamente a la industria, sino que puede abarcar a otros sectores como son comercio y/o servicios.

Para los años de 1965, 1970 y 1975 las condiciones son similares, con tendencia a una mayor concentración si se consideran dos hechos: a) los grupos de valor de la producción están presentados a precios corrientes —al igual que las cifras correspondientes a sueldos y salarios, capital y valor de la producción—, y b) como ya se ha apuntado, la formación de grandes consorcios que no abarcan únicamente a la industria sino que también al comercio, transportes, banca, etcétera, fenómeno que tiende a acentuarse en la presente década.

El crecimiento industrial ha beneficiado solamente a un pequeño sector de la población, los propietarios del capital, mientras que la gran mayoría no participa de los incrementos de la productividad generados por el desarrollo tecnológico —la distribución *per cápita* del volumen de la producción industrial ha permanecido constante durante los últimos 30 años—, desde 1950 y ni siquiera ha encontrado en este sector una fuente de empleo “[...] la desigual distribución del ingreso generó el fortalecimiento de las industrias productoras de cierta clase de bienes para el consumo exclusivo de

CUADRO 6

SECTOR INDUSTRIAL CLASIFICADO POR GRUPOS DE VALOR DE LA PRODUCCION

(Porcentajes)

Grupo de valor de la producción (millares de pesos)	Establecimientos	Personal ocupado	Sueldos y salarios	Capital invertido	Valor de la producción
1 9 6 0					
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Hasta 500	92.8	26.5	12.0	11.5	8.6
501 a 5 000	5.2	22.7	24.4	19.4	19.7
5 001 a 20 000	1.4	20.5	20.9	16.5	20.2
20 001 y más	0.6	30.3	42.7	52.6	51.5
1 9 6 5					
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Hasta 500	91.0	22.9	5.0	2.1	4.2
501 a 5 000	6.4	20.3	14.0	8.5	10.3
5 001 a 20 000	1.7	18.7	18.2	13.2	16.4
20 001 y más	0.9	38.1	62.8	76.2	69.1
1 9 7 0					
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Hasta 500	86.5	16.5	3.3	1.8	2.9
501 a 5 000	9.1	17.1	10.5	6.5	7.4
5 001 a 20 000	2.7	17.8	15.5	11.5	13.2
20 001 y más	1.7	48.6	70.7	80.2	76.5
1 9 7 5 ¹					
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0% ²	100.0%
Hasta 500	57.3	11.9	3.0	2.1	3.1
501 a 5 000	29.2	21.0	14.3	9.4	11.4
5 001 a 20 000	9.5	28.4	28.1	22.0	23.0
20 001 y más	4.0	38.7	54.6	66.5	62.5

¹ Este año no incluye a la industria de extracción y refinación de petróleo.² Se refiere al total de activos fijos brutos, que se definen como la suma de los valores a costo de adquisición de todos los activos fijos físicos y de las existencias totales propiedad de los establecimientos al 31 de diciembre de 1975.FUENTE: *Censos Industriales* correspondientes a los años de 1960 a 1975.

los reducidos sectores de altos ingresos, que en gran medida pertenecen a empresas trasnacionales con alta tecnología y uso intensivo de capital y con poca absorción de mano de obra. Consecuencia: crecimiento industrial con subempleo masivo".¹⁵

El crecimiento industrial orientado a satisfacer las necesidades de ciertos sectores de la población, determinó la ubicación de las empresas en las ciudades más importantes. La localización de las industrias cerca de los principales centros de consumo generó economías internas y externas que hicieron autosostenido el proceso de concentración industrial; en el cuadro 7 se observa que en 1970, cinco entidades: Distrito Federal, México, Nuevo León, Jalisco y Veracruz, cuentan con el 49% de los establecimientos; el 71.1% del capital invertido; el 71.9% de la producción bruta total; el 40.5% de la población total; el 63.5% del personal ocupado; 73.0% de los sueldos y salarios y reciben el 52.8% del total de la inversión pública. Por el contrario cinco estados: Chiapas, Guerrero, Zacatecas, Campeche y Quintana Roo, participan con los siguientes porcentajes: 5.6% de los establecimientos; 0.9% del capital invertido; 1.0% de la producción bruta; 9.3% de la población total; 2.4% del personal ocupado; 1.1% de los sueldos y salarios y 2.5% del total de la inversión pública. En este mismo año, las primeras cinco entidades federativas mencionadas, poseían el 73.0% y el 66.5% del capital invertido en servicios y comercio, respectivamente; mientras que las otras cinco entidades con menor capital industrial, tenían el 3.1% y 2.4% del capital correspondiente a los sectores de servicios y comercio, respectivamente.

En 1975 se reduce ligeramente el grado de concentración del capital industrial, lo que se explica por las deseconomías externas derivadas de la alta concentración, que en cierta medida obligan el desplazamiento a otras entidades —por ejemplo: Veracruz y Coahuila—, sin embargo, la concentración sigue arrojando un alto índice y el Distrito Federal, México y Nuevo León son las entidades con mayor cantidad de industrias desde 1960 hasta 1975. Para 1982 el 40% de las empresas están concentradas en el área metropolitana de la Ciudad de México, por cada mil kilómetros cuadrados hay más de 20 mil empresas industriales mientras que en Baja California en la misma extensión sólo existen dos establecimientos de este tipo.¹⁶

¹⁵ Enrique Padilla Aragón, "México: panorama económico", en *El Día*, Suplemento del xv aniversario, junio de 1977.¹⁶ *Informe del Fondo de Garantía para la Pequeña y Mediana Industria*.

CUADRO 7
SECTOR INDUSTRIAL
CONCENTRACION DEL CAPITAL POR ENTIDADES FEDERATIVAS
(Porcentajes)

<i>Entidades Federativas</i>	<i>Núm. de establecimientos</i>	<i>Personal ocupado</i>	<i>Sueldos y salarios</i>	<i>Capital¹ invertido</i>	<i>Producción bruta total</i>	<i>Población total</i>	<i>Inversión pública Federal</i>
1 9 6 0							
— DF; Méx.; NL; Ver. y Jalisco	50.7%	64.6%	66.0%	70.4%	70.9%	37.3%	43.9%
— B. Cal. T.; Chis.; Col.; Tab. y Q. Roo	3.5	1.6	1.0	0.8	1.0	5.7	1.6
1 9 6 5							
— DF; NL; Ver. y Coahuila	46.4	61.1	72.4	71.6	71.9		52.1
— Tab.; Col.; Camp.; Zac. y Q. Roo	3.1	1.8	1.1	0.7	0.8		2.1
1 9 7 0							
— DF; Méx.; NL; Jal. y Veracruz	49.0	63.5	73.0	71.1	71.9	40.5	52.8
— Chis.; Gro.; Zac.; Camp. y Q. Roo	5.6	2.4	1.1	0.9	1.0	9.3	2.5
1 9 7 5							
— DF; Méx.; NL; Jal. y Coahuila	47.3	63.6	70.4	64.9	71.9		46.5
— Tab.; Chis.; Zac.; Camp. y Q. Roo	4.5	1.7	0.9	0.8	0.8		3.1

¹ En 1975 se refiere al total de activos fijos brutos. Véase nota (2) del cuadro 6.

FUENTES: *Censos industriales* correspondientes a los años de 1960, 1965, 1970 y 1975; *Censos generales de población* de 1960 y 1970 y Secretaría de la Presidencia, *Inversión Pública Federal*.

México y Nuevo León son las entidades con mayor cantidad de industrias desde 1960 hasta 1975.

Por último, otro fenómeno de gran trascendencia y que tiende a acentuarse cada vez más, es la participación de las empresas transnacionales en la industria mexicana. Precisamente la política proteccionista y de subsidios fiscales ha sido un factor —aunque no el decisivo— de atracción a la inversión extranjera.

El cuadro 8 es bastante ilustrativo en cuanto a la participación de las empresas transnacionales en el sector industrial, las cuales se dirigen a las ramas más dinámicas de la economía —artefactos eléctricos, vehículos y accesorios, maquinaria y equipo.

CUADRO 8

PARTICIPACION DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN LA INDUSTRIA DE MEXICO EN 1980

(Porcentajes)

<i>Rama</i>	<i>Por ciento</i>
Industria	77.6
Química	18.5
Material de transporte	14.5
Artículos eléctricos y electrónicos	9.0
Maquinaria	7.4
Alimentos	6.9
Extractivas	5.0
Metálicas y beneficios	4.4

FUENTE: SEPAFIN, *Anuario Estadístico, Inversiones extranjeras y transferencia de tecnología*, México, 1981.

Estas empresas representan un factor de desequilibrio y concentración industrial ya que la tecnología extranjera que como ya señalamos se ha orientado al sector más dinámico de la industria manufacturera, responde a modelos de producción ajenos tanto a la disponibilidad de recursos como a las necesidades de las mayorías de la población. Por otra parte, descapitalizan a la economía porque las utilidades son enviadas al exterior; así, en 1981 los egresos por concepto de remisión de utilidades, regalías y asistencia técnica superaron en 1 198.7 millones de dólares al monto de las nuevas inversiones que ingresaron a nuestro país durante ese mismo año. Además se financian con recursos locales y su expansión se

basa en gran parte en la adquisición de empresas locales en funcionamiento. Muchas de las ramas más dinámicas de la industria están dominadas por estas empresas, al grado de que determinan las condiciones en el mercado interno.

De todo lo dicho, resulta obvio que es urgente reorganizar la industria, es necesario una mayor participación de las manufacturas en las exportaciones. Sin embargo, esta reorganización no debe estar orientada únicamente para asegurar una fuente de divisas como se ha pretendido por algunos funcionarios estatales, sino que debe estar encaminada a lograr una planta productiva capaz de satisfacer las necesidades de la población mexicana. Para ello, se requiere que la base de la rentabilidad deje de ser el subsidio y en general la política industrial proteccionista, y que sea la productividad el nuevo sustento.

SUMMARY: Unquestionably, the economic policy of the Mexican government has led to accelerated growth in the Mexican industrial sector, but it has also favored the creation of an industrial apparatus which is incapable of providing employment for the majority of the population, an apparatus dependent on foreign financing and technology, low in productivity, destructive of the agricultural sector, and highly concentrated both in terms of sector and geography. The time has come to reorganize Mexican industry in order to develop a productive apparatus capable of satisfying the needs of the Mexican people. In order to achieve this it is necessary that the basis of rentability no longer be protectionist government policy, but rather, productivity.

RÉSUMÉ: Il est évident que les politiques économiques ont créé une croissance accélérée du secteur industriel mexicain, mais également ont favorisé la création d'un appareil industriel incapable d'engendrer des emplois pour la majorité de la population. L'industrie est dépendante du financement et de la technologie étrangère, a une faible productivité, n'est pas intégré au secteur agricole et se trouve très concentré sectoriellement et géographiquement. L'heure de réorganiser l'industrie est arrivée afin d'obtenir un appareil productif capable de remplir les besoins de la population mexicaine. Pour atteindre ce but, il faut que la base de la rentabilité soit la productivité et non plus la politique gouvernementale protectionniste.