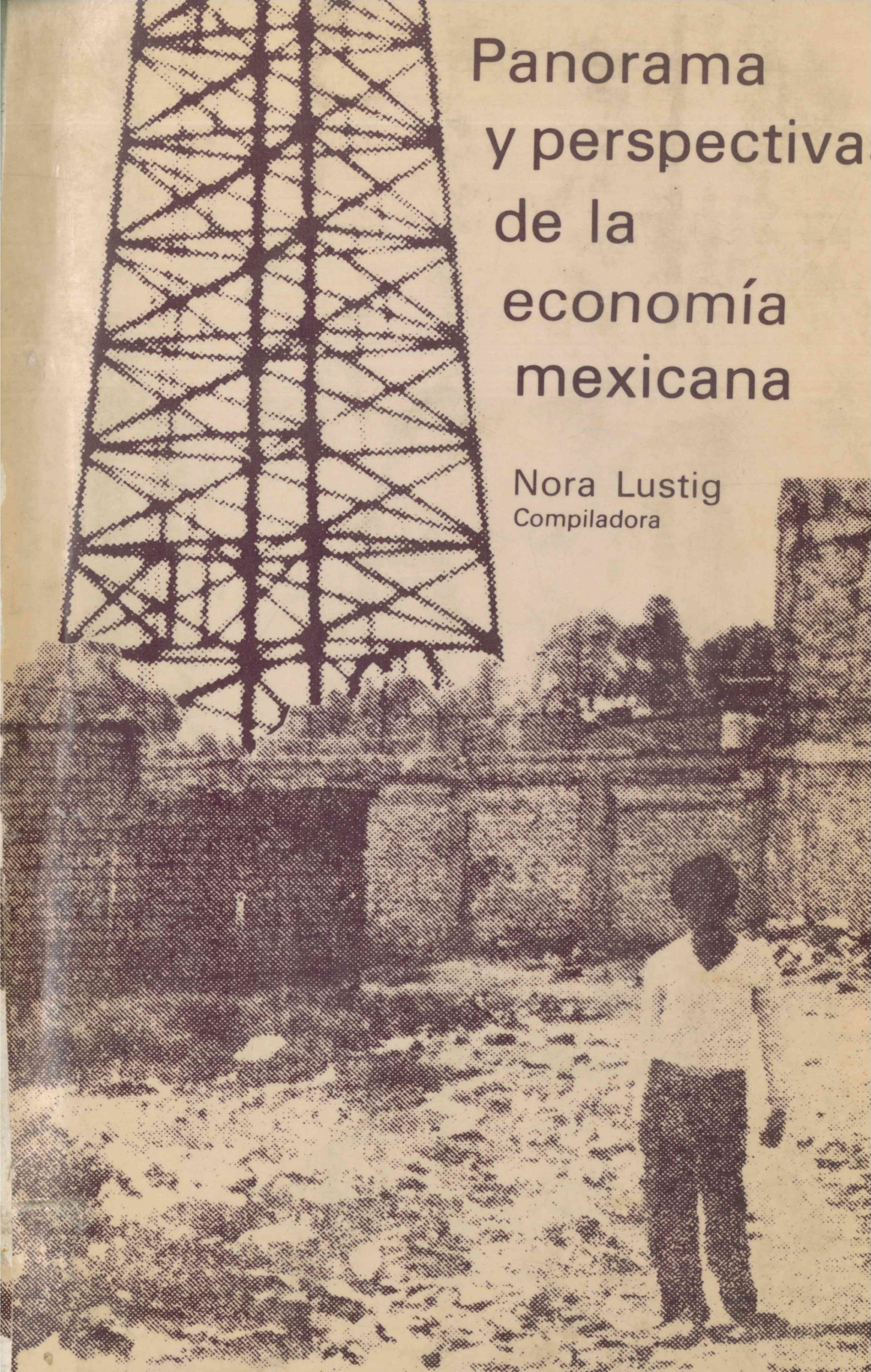
Panorama y perspectiva de la economía mexicana

Nora Lustig
Compiladora



PANORAMA Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMÍA MEXICANA

COLECCIÓN
CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS
Y DEMOGRÁFICOS
XI

PANORAMA Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA MEXICANA

Memoria del Coloquio sobre Economía Mexicana
Marzo de 1979

Compilado por Nora Lustig

El Colegio de México

Primera edición (3 000 ejemplares) 1980

Derechos reservados conforme a la ley
© 1980, El Colegio de México
Camino al Ajusco 20, México 20, D. F.

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

ISBN 968-12-0055-1

Índice

Prólogo 1

Introducción – Nora Lustig 3

TRANSFORMACIÓN DE LA AGRICULTURA

La internacionalización de la agricultura mexicana – Ruth Rama y Fernando Rello 19
Comentario – Blanca Suárez 45

Transformación agraria y nuevas opciones para el desarrollo – Antonio Martín del Campo 48
Comentario – Teresa Rendón 80

Agricultura y alimentación: premisas para una nueva estrategia – Cassio Luiselli 83
Comentario – Kirsten Appendini 112

Desarrollo capitalista o campesino en el campo mexicano – Arturo Warman 116
Comentarios – Eduardo de la Vega 126
– Vania Almeida Salles 128

INDUSTRIALIZACIÓN Y CONCENTRACIÓN

Orígenes de la desigualdad en la distribución del ingreso familiar en México – Manuel Gollás 137
Comentarios – Jeff Bortz 155
– Pascual García Alba 159

Concentración industrial y pagos a los factores en México – Adalberto García Rocha 164
Comentarios – Raimundo Arroio 190
– José de Jesús Martínez 193

Distribución del ingreso, estructura del consumo y características del crecimiento industrial – Nora Lustig 197
Comentario – Cecilia Arévalo Valdivieso 219

El nuevo contexto de la estrategia de bienes de capital – Luis R. Almeida D. 223
Comentario – Kurt Unger 246

Economías externas y el proceso de concentración de la industria en México – Enrique Hernández Laos 251
Comentario – Allan Lavell 282

Uso de un modelo multisectorial dinámico de la economía para la programación industrial – Vladimiro Brailovsky 285
Comentarios – Alfredo Genel 327
– Jaime Serra Puche 329

PERSPECTIVAS DEL COMERCIO EXTERIOR

Exportaciones de petróleo y balanza de pagos – Antonio Yúnez Naude 335
Comentarios – José Córdoba 350
– Samuel I. del Villar 353

Un esquema para la promoción de exportaciones de manufacturas en México – Tomás Peñaloza 356
Comentarios – Fernando de Mateo 378
– Emilio S. Heredia García 380

PROBLEMAS DEL COMERCIO INTERNO

La coordinación de la comercialización vertical de productos agropecuarios en México – Sergio Cházaro Loaiza 385
Comentario – Mario Coria 400

La comercialización de alimentos en México – Aurelio Montemayor 403
Comentario – Gustavo Esteva 432

ESTADOS Y PROBLEMAS FINANCIEROS

Estado y economía: apuntes para un marco de referencia – Rolando Cordera Campos 439
Comentario – Héctor Guillén Romo 479

La deuda externa del gobierno mexicano – Rosario Green 482
Comentarios – Jesús Silva-Herzog F. 506
– Ernesto Zedillo Ponce de León 509

Inflación: la experiencia de la presente década – Jaime Ros 513
Comentarios – Herminio Blanco 530
– Antonio Gómez Oliver 532

Apuntes sobre la economía mexicana: la espiral, tasa de interés, precios y tipo de cambio – Antonio Sacristán Colás 536
Comentario – Sergio Ghigliazza 547

El financiamiento del gasto público en una economía en crecimiento: el caso de México – Alain Ize 549
Comentarios – Pedro Aspe A. 578
– Carlos Tello H. 581

La estructura del sistema impositivo mexicano – Francisco Gil Díaz 582

Relatoría del Coloquio sobre Economía Mexicana – José Córdoba 600

Prólogo

Este volumen reúne los trabajos presentados en el Coloquio sobre Economía Mexicana organizado por el Centro de Estudios Económicos y Demográficos (CEED) de El Colegio de México, con la colaboración del CONACYT, en marzo de 1979.

Participaron en este evento principalmente economistas de círculos académicos y del sector público. Intervinieron como ponentes: Luis Almeida, Vladimiro Brailovsky, Rolando Cordera, Sergio Cházaro, Adalberto García R., Francisco Gil, Manuel Gollás, Rosario Green, Enrique Hernández Laos, Alain Ize, Cassio Luiselli, Nora Lustig, Antonio Martín del Campo, Aurelio Montemayor, Tomás Peñaloza, Ruth Rama, Fernando Rello, Jaime Ros, Antonio Sacristán, René Villarreal, Arturo Warman, Antonio Yúnez N. Los comentaristas fueron: Francisco Javier Alejo, Kirsten Appendini, Raimundo Arroio, Pedro Aspe, David Barkin, Herminio Blanco, Julio Boltvinik, Jeff Bortz, Antonio Bosco M., Manuel Camacho, Celso Cartas, Juan Castaingts, José Córdoba, Mario Coria, Eduardo de la Vega, Samuel del Villar, Fernando de Mateo, Gustavo Esteva, Pascual García A., Adalberto García Rocha, Julio Alfredo Genel, Sergio Ghigliazza, Antonio Gómez Oliver, Luis Gómez Oliver, Héctor Guillén, Emilio Heredia, Eduardo Jacobs, Allan Lavell, Jesús Martínez, Marín Maydón, Guillermo Ortiz, Teresa Rendón, Carlos Roces, Vania Salles, Jaime Serra P., Jesús Silva Herzog, Blanca Suárez, Luis Szekely, Carlos Tello, Kurt Unger, Pedro Uribe, Cecilia Valdivieso y Ernesto Zedillo. La relatoría de los trabajos estuvo a cargo de José Córdoba, y la coordinación del Coloquio recayó en Nora Lustig.

A la lista anterior habría que añadir gran número de personas que asistieron al evento, como participantes y observadores, o que colaboraron en su realización. Entre estas últimas cabe mencionar a Roque González Salazar (coordinador general académico de El Colegio), a Lucía García Noriega (jefa de Relaciones Públicas); a Gloria Sube (coordinadora administrativa del CEED) y a Yolanda Jiménez, Gabriel Mendoza, José Morales y Marco Antonio Reséndiz (auxiliares de investigación en el CEED). Asimismo, se desea destacar la colaboración

recibida de los compañeros del área de economía del CEED, y de su director, Luis Unikel.

Víctor L. Urquidi, presidente de El Colegio, ayudó a la realización del Coloquio y, sobre todo, a su planeación proponiendo temas a tratar y nombres de ponentes.

Esta publicación reproduce todas las ponencias presentadas, salvo una, a petición del autor.* No fue posible reunir todos los comentarios, pero, para plasmar lo más posible el contenido del Coloquio se decidió incluir aquéllos a nuestro alcance.

* Se trata del trabajo de René Villarreal, titulado "Devaluación y crisis en México (1976-1978). Los enfoques marxistas y monetaristas".

NOTA: Cuatro de cinco ponencias incluidas aquí fueron publicadas previamente en dos números especiales de *Comercio Exterior*, abril y mayo de 1979 (Rolando Cordera; Sergio Cházaro; Nora Lustig y Arturo Warman) y la ponencia de Jaime Ross, en el primer número de la revista *Economía Mexicana* publicada por el CIDE.

Introducción*

La crisis acontecida en el pasado reciente y la modificación del panorama que supone el descubrimiento de los recursos petroleros, han dado lugar a acalorados debates en prácticamente todos los ámbitos de la vida nacional. Por un lado, la crisis ha estado sujeta a interpretaciones radicalmente opuestas, cada una acompañada de sus respectivas recomendaciones de política. El descubrimiento petrolero, por otra parte, ha despertado expectativas optimistas en muchos sectores; pero en otros, escepticismo y hasta previsiones sombrías.

Ante posturas e interpretaciones tan diversas sobre los hechos del pasado y las perspectivas del futuro, surgen un sinnúmero de interrogantes. Esto dio motivo a la celebración del Coloquio sobre Economía Mexicana, cuyo objetivo principal fue analizar la economía mexicana, a la luz de la política económica del régimen actual y de las perspectivas que abren la producción y exportación de energéticos. Por sus aportaciones interesantes, los trabajos presentados en el Coloquio han dado origen a esta publicación. Esperamos que en sus páginas se responda —aunque sea parcialmente— a algunas de las múltiples preguntas y que, sobre todo, que las ideas aquí desarrolladas sirvan para generar y alimentar investigaciones futuras.

Entre los trabajos incluidos en este volumen algunos autores se han concentrado en estudiar aspectos del modelo de acumulación prevaleciente en los años recientes y/o en la década anterior. Otros han puesto mayor énfasis en las perspectivas futuras. Un tercer grupo se dedica a presentar proyectos ya aceptados de la política económica del régimen actual. En cuanto a su carácter, las ponencias presentan una gran diversidad. Algunas son principalmente diagnósticos cualitativos o cuantitativos de un proceso; otras parten de modelos más o menos abstractos, que son aplicados al caso de México. También se puede decir que algunas son más "técnicas" y más "políticas" que otras.

Con el fin de ordenar el contenido del libro se agruparon las ponencias en cinco temas: Transformación de la agricultura; Industrialización

* Se agradece la colaboración de Yolanda Jiménez, Gabriel Mendoza y José Morales en la preparación del material para esta publicación.

y concentración; Perspectivas del comercio exterior; Problemas del comercio interno; y Estado y problemas financieros.

Transformación de la agricultura

Aquí se presentaron diversas posiciones respecto al proceso de transformación en el agro mexicano. En la ponencia, de Rama y Rello, se sostiene que el desarrollo agrícola seguido por México responde principalmente al proceso de división internacional del trabajo (en el que Estados Unidos juega un papel dominante), proceso que ha promovido de la internacionalización de la agricultura mexicana y, más concretamente, de la agroindustria. Esta internacionalización obedece a dos tendencias: el papel de México como abastecedor de EUA en ramos en que este último ha perdido competitividad debido a los costos de mano de obra (frutas y legumbres); o como abastecedor de insumos de empresas transnacionales como en el caso de hortalizas y productos avícolas. Se considera que este proceso de internacionalización de la agricultura es causa principal de la "crisis" agrícola —crisis en la producción de granos básicos— porque la producción de estos últimos ha sido hasta cierto punto desplazada, y sustituida —en parte— por importaciones provenientes principalmente de los Estados Unidos.

Bajo esta concepción, la acumulación a escala mundial determina fundamentalmente el carácter del proceso interno, y deja muy poco o ningún margen de maniobra para modificar esta tendencia, concebida como aplastante, dentro del marco capitalista. Si bien no se discute explícitamente el rol del Estado, en el mejor de los casos esa interpretación considera al Estado como impotente, o, en el peor, al servicio de los intereses de las empresas multinacionales.

En la ponencia de Martín del Campo se rechaza esta visión. El proceso de desarrollo agrícola no es resultado única y fundamentalmente del proceso de internacionalización si bien se reconoce que esta tendencia existe. Tampoco se acepta como una explicación suficiente la supeditación del desarrollo agrícola al proceso de industrialización, aunque se está de acuerdo que éste también ha prevalecido. En síntesis, el análisis se considera incompleto si no se toman en cuenta los procesos del desarrollo capitalista en el interior de la estructura agraria, mismos que contribuyeron a la "crisis" de producción de granos básicos, debido al deterioro sufrido por el sector campesino. Aceptar la existencia de una dinámica interna, junto con una concepción distinta del Estado, permite al autor plantear la posibilidad de una salida de la crisis en el campo que conjugue la eficiencia productiva con una amplia participación económica, social y política de la base: la "vía campesino-ejidal". Esta salida se la plantea como aún más viable ante la existencia de los recursos petroleros y su control por parte del Estado. En la actualidad éste se encuentra ante la siguiente disyuntiva:

desarrollo social en el campo, o supeditación a los esquemas típicos de concentración capitalista.

Martín del Campo, entonces, concibe la existencia de un amplio margen de maniobra —amplitud que depende en buena medida de los excedentes financieros provenientes del petróleo para que el Estado promueva un desarrollo social y económico en el campo por la "vía campesino-ejidal". En este sentido, su posición se ubica principalmente en la corriente que denominamos "nacional reformista", y refleja bastante optimismo respecto a las posibilidades de encauzar al Estado en la dirección "correcta".

Esta concepción es compartida a grandes rasgos por Luiselli. Las diferencias residen en que este último considera inminente lograr la autosuficiencia en la producción de granos básicos (para lo cual da razones económicas y políticas), y de allí desprende la necesidad de una alianza entre campesinos y Estado. El Estado —dice Luiselli— debe alterar los mecanismos que descapitalizan al sector campesino y fomentar una mayor participación de la base campesina en empresas agrícolas y agroindustriales y en la formación de sindicatos. La integración de la fragmentada economía campesina tendría impacto tanto a nivel económico (mayor eficiencia al incorporar a las unidades familiares en unidades más grandes y específicamente, en torno a las agroindustrias integradas); como a nivel político, al incrementar la capacidad de negociación de los grupos campesinos. El ámbito real en que la alianza campesinos-Estado puede darse es en la expansión de áreas de cultivo y, principalmente, en la implementación de agroindustrias integradas, donde los campesinos podrían participar bajo distintas formas de propiedad. Luiselli considera que ambos programas podrían ser financiados con el "excedente petrolero".

Ubicado dentro de una corriente similar, Warman parte de la existencia de la pugna entre dos tendencias: la vía campesina y la vía capitalista. Esta pugna tiene lugar también dentro del Estado. Su defensa de la vía campesina se basa en que la generalización del desarrollo capitalista en el campo implica un disminución en la producción de productos básicos y un incremento en el desempleo y la pobreza. La intervención del Estado debiera concentrarse en permitir a los campesinos apropiarse de su excedente, recuperar tierras y facilitar el financiamiento de insumos. Sin embargo, en contraste con los dos autores anteriores, Warman tiene una visión mucho menos optimista de la orientación que tomará el Estado.

Industrialización y concentración

En los trabajos presentados en este tema se examinan los "orígenes" de la desigualdad en la distribución familiar del ingreso; la relación entre ésta y el patrón de crecimiento seguido por las manufactureras; el impacto de la concentración industrial sobre la distribución funcio-

nal del ingreso y la relación con su distribución espacial; el carácter y perspectivas de la industria de bienes de capital; y por último, una síntesis del Plan Nacional de Desarrollo Industrial.

Con base en una metodología relativamente novedosa (descomposición del índice de Gini), Manuel Gollás mide la "contribución" de diversos componentes a la desigualdad global para 1963, 1968 y 1975. Dichos componentes son: ingresos al trabajo, al capital, y transferencias. La conclusión del estudio es que prevalece una mayor concentración en el ingreso por capital y en las transferencias; sin embargo, por su mayor peso relativo, la desigualdad inter-familiar del ingreso por trabajo tiene una mayor contribución relativa a la desigualdad global. Pero, como fue señalado en la discusión de entonces, esta conclusión depende fundamentalmente de la magnitud de la participación de los salarios en el ingreso, cifra que en las encuestas resulta mayor que la de otras fuentes. Por otra parte, en términos dinámicos es válido sostener que el crecimiento reciente en la desigualdad global es atribuible principalmente al crecimiento relativamente mayor en la desigualdad de los ingresos por trabajo.

En el artículo de Nora Lustig se estudia a nivel empírico la presunta relación entre concentración del ingreso familiar y estímulo de la demanda de bienes de consumo duradero. Por otra parte se examina, también empíricamente, si los sectores que producen dichos bienes tienen requerimientos de inversión y de importaciones relativamente más altos; factores, que, como se ha argumentado hacen difícil sostener un cierto ritmo de crecimiento. Las conclusiones a que se llega son que la concentración en el "tope" de la distribución no es condición necesaria, pero sí la mejor opción para estimular la demanda de automóviles, aunque no de electrodomésticos en general. Es decir, la concentración del ingreso fomenta un patrón de demanda que estimula la producción de ciertos bienes "de lujo". Como contrapartida, una redistribución hacia los estratos de ingresos bajos, estimula la expansión de las industrias productoras de "básicos" (alimentos, textiles, etc.), y también de algunos bienes duraderos.

En cuanto a las características de las industrias de bienes de consumo duradero, se encontró que los requerimientos de importaciones de éstas son más altos, y los de capital, en general, también. Por otra parte, su capacidad de generación de empleo por unidad de producto es relativamente menor, y la participación de las multinacionales es mayor que en las industrias llamadas "tradicionales". En síntesis, un proceso de acumulación en el que las industrias productoras de bienes de consumo duradero fueran "de punta" (como han sido en el pasado), agudizaría las dificultades de balanza de pagos y de empleo, e implicaría una mayor pérdida relativa de control nacional del aparato productivo.

Adalberto García Rocha intenta demostrar que existe una asociación significativa entre la estructura de tamaños de las empresas y la dis-

tribución funcional del ingreso, hipótesis que ha sido planteada en muchas ocasiones, pero pocas veces investigada a nivel empírico. Con base en datos censales para 1965 y 1970 se encuentra que la concentración de los mercados aumentó para la mayor parte de las ramas; o sea, "la mayor parte del crecimiento industrial en los 5 años analizados parece estar explicado por un aumento en el tamaño de los establecimientos existentes y no en el número de empresas". Sin embargo, no se da una relación sistemática entre la participación de los salarios en el valor agregado y el tamaño de la empresa: para algunas ramas la relación es directa y para otras, inversa. Por otra parte, el descenso observado en la participación entre 1965 y 1970 se debe principalmente al aumento en el tamaño medio de las empresas y, en mucho menor medida, al cambio en la concentración industrial. Además, se encontró que la concentración industrial y el tamaño de la empresa están asociados a cambios en la distribución personal del ingreso en todas direcciones: por ejemplo, las empresas menores tienen salarios medios inferiores a las más grandes; las distancias entre los salarios medios y las ganancias aumentan con el tamaño de la empresa; etc.

Otro resultado que vale la pena mencionar es "que los cambios en los salarios muestran escasa asociación con cambios en la intensidad del uso del capital. En los casos en que se observa tal asociación, se encuentra que el salario crece menos que proporcionalmente a las ganancias sobre nuevas inversiones. Por otra parte las participaciones del trabajo en el ingreso no obedecen a cambios en el monto del capital por obrero". Según el autor, las participaciones se explican principalmente por el carácter del cambio técnico, las negociaciones laborales y otros factores institucionales. En cuanto a la estructura de tamaños actual, García Rocha sugiere que está asociado a una desigualdad inicial en la distribución de los recursos, y a los criterios de asignación de inversiones y al apoyo discriminatorio al cambio tecnológico, derivados de la política de sustitución de importaciones.

Hernández Laos analiza el proceso de concentración regional de la industria y sus implicaciones. Según el autor, el proceso de industrialización adoptado y la política económica de subsidios y creación de infraestructura, generaron un proceso de economías internas y externas para las plantas industriales que llevó a la concentración regional de las manufactureras. Por otra parte, allí donde mayor grado de industrialización hay es mayor la eficiencia de las empresas (por ejemplo: ciudad de México, Golfo Norte, Región Norte y Pacífico Norte). Sin embargo, advierte el autor, la "eficiencia" privada y la mayor productividad no corresponde con la eficiencia social: el costo social de las ganancias privadas es alto (por ejemplo: la enorme cantidad de servicios subsidiados; la contaminación atmosférica, etc.). Por ello, sugiere Hernández Laos, se requiere formular una nueva política de descentralización, sobre bases como las que contiene el Plan Nacional de

Desarrollo Urbano y la programación industrial; esto es, por un lado, llevar a cabo una "descentralización concentrada" (para no abatir la eficiencia económica) y, por el otro, desincentivar la instalación de nuevas plantas en zonas ya muy concentradas, especialmente la ciudad de México.

En resumen, los cuatro trabajos anteriores reflejan, de un modo u otro, el carácter concentrador del proceso de acumulación que ha prevalecido en México; y, hasta cierto punto, cómo dicho proceso, y sus implicaciones, provienen de la política económica aplicada a través del tiempo. Por otra parte, también se vio cómo la concentración del ingreso, hasta cierto punto, alimenta una asignación de recursos "distorsionada", al fomentar la producción de "bienes manufactureros de lujo" cuyos procesos productivos pueden agudizar relativamente problemas como el desequilibrio externo y el desempleo, así como implicar una mayor participación de capital multinacional.

Los dos trabajos restantes nos dan una idea de las directrices que en materia de industrialización intenta adoptar el régimen actual.

Luis Almeida se concentra en hacer un diagnóstico de la industria de bienes de capital en la actualidad y de sus posibilidades futuras. A pesar de las altas tasas de crecimiento de esta industria en los años recientes —desprotegida durante la mayor parte del proceso de industrialización acelerada—, el 40% de las importaciones mexicanas corresponden a bienes de capital. Esto indica un amplio margen de sustitución de importaciones, sustitución que debe llevarse a cabo con cierta racionalidad. En la estrategia de desarrollo de bienes de capital desarrollada en NAFINSA se han identificado sectores prioritarios; se pretende impulsar su producción tanto a través de las empresas existentes, como promover la instalación de nuevas empresas; además, se busca la "horizontalización" del sector con el fin de que pueda participar la pequeña y mediana industria.

Menciona el autor que el Estado ya cuenta con instrumentos para desarrollar la industria, tanto a nivel institucional, como financiero. Además, ya se ha comenzado a poner en práctica una serie de medidas adecuadas, como exenciones de impuestos a importaciones de equipo y al impuesto sobre la renta, y se han eliminado licencias de importación y sustituido por tarifas. Por otra parte, el Estado como comprador provee de un gran mercado a las empresas.

Almeida señala, asimismo, que por el petróleo la industria de bienes de capital tiene una mayor holgura financiera para hacer las importaciones que requiera; y sugiere que el Estado, además de promover la creación de nuevas empresas, ejerza su acción directa para completar la infraestructura necesaria, apoyar los abastecimientos de las empresas por medio de PEMEX, CFE y SIDERMEX, alentar la fabricación de uso difundido, y concentrar su atención en proyectos de altos montos de capital.

En resumen, en este trabajo se sugiere una intensa intervención del Estado para que reoriente la acumulación capitalista privada hacia sectores que proporcionarán mayores beneficios para el país, al generar una estructura productiva más integrada y menos dependiente del exterior para sus insumos, al mismo tiempo que proporcione un alto número de empleos.

El estudio presentado por Brailovsky es una explicación del modelo que se utilizó para precisar las metas del Plan Nacional de Desarrollo Industrial presentado recientemente por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. En esta versión se examinan y comparan dos posibles trayectorias obtenidas de un modelo macroeconómico multisectorial. La primera, la trayectoria base, señala el curso de las principales variables macroeconómicas si se apegaran a su tendencia en el pasado reciente y no hubiera cambios en los lineamientos generales de política económica. Por otro lado, la trayectoria-plan indica el comportamiento de las mismas variables si se cumplieran las metas del Plan Industrial.

La diferencia más trascendente cubre ambas trayectorias; está en la capacidad de crear empleo. Si se siguen las recomendaciones sugeridas en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (trayectoria-plan), con el crecimiento pronosticado del producto (alrededor del 10%) se eliminaría para 1990 el desempleo, bajo el supuesto que la fuerza de trabajo crezca al 3.4% anual. Estas altas tasas de crecimiento del producto se obtienen a partir del uso del excedente financiero derivado de la exportación de hidrocarburos.

Entre otros, uno de los objetivos del Plan es diversificar las exportaciones y no depender preponderantemente del petróleo. No se contempla la liberalización generalizada de la protección industrial, pero tampoco se pretende "forzar" la sustitución de importaciones, a menos que se trate de bienes que pudiéndose producir eficientemente en el país, han tenido que importarse por falta de capacidad productiva.

El Plan, entonces, provee una perspectiva muy positiva para el futuro mediato y, hasta cierto punto, el inmediato también. Los excedentes petroleros "bien" empleados permitirían que la economía creciera a ritmos suficientemente altos como para abatir el desempleo en 1990.

Perspectivas del comercio exterior

En este apartado se examinan dos cuestiones: la posibilidad y conveniencia de diversificar y aumentar las exportaciones de manufacturas; y, el destino probable de las divisas derivadas del llamado excedente petrolero.

En la ponencia de Tomás Peñaloza, a partir de reconocer que el desarrollo de México está estrechamente ligado a su comercio exterior y de la necesidad de evitar que México se convierta en un país mono-

exportador, se propone un mecanismo de corto plazo para fomentar las exportaciones de manufacturas. Con base en ajustes estadísticos se comparan tres escenarios de crecimiento de las exportaciones de manufacturas y se concluye que el de alto crecimiento es la mejor alternativa para propiciar el desarrollo.

El mecanismo sugerido para promover las exportaciones consiste en que el Estado fije una meta de exportación de manufacturas, seleccione las ramas específicas, y señale los objetivos para las grandes empresas con altas exportaciones. Cumplida esta etapa, el Estado pasa a negociar directamente con las empresas nacionales; para las paraestatales se aplicará un régimen especial y para las empresas extranjeras se consultará con la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Cabe notar que este trabajo fue elaborado antes que tuviera difusión el Plan Industrial a la luz del cual, posiblemente, el autor modificará algunas de las apreciaciones presentadas sobre todo en lo que se refiere a la disponibilidad de instrumentos y orientación de la política económica.

El objetivo del trabajo de Antonio Yúnez N. es encontrar los fundamentos esenciales de la política gubernamental en torno a la exportación masiva de hidrocarburos. En primer lugar, se contraponen como posibles explicaciones las "presiones internas", surgidas de las necesidades impuestas por el proceso de acumulación de México, versus las "presiones externas", resultantes de los requerimientos de energéticos de los países capitalistas centrales. El autor se inclina por considerar las "presiones internas" como determinantes, y argumenta que esto se debe a que el proceso de acumulación en México ha desencadenado una tendencia estructural al déficit en la balanza comercial, déficit principalmente explicado por los requerimientos de importaciones del sector industrial. Yúnez luego se plantea la pregunta si las intenciones del gobierno de usar las divisas petroleras para importar los bienes necesarios para sostener la política de industrialización, acabarían con la tendencia secular al desequilibrio de la balanza de pagos. La respuesta es negativa; las razones se encuentran en la tendencia creciente a la internacionalización del capital y a las prácticas de facturación de las empresas multinacionales que les permiten remitir una parte importante de los excedentes al exterior. Gran parte de los excedentes serán absorbidos por las importaciones de las multinacionales.

Esta ponencia, como la de Rama y Rello, plantea, entonces, una tesis desalentadora respecto al futuro. Aquí también el Estado se ve maniatado por las multinacionales, y tampoco parece factible "resolver" problemas estructurales de la economía mientras el país forme parte de la órbita capitalista mundial.

Problemas del comercio interno

El comercio interior es, se puede decir, un área poco explotada, a pesar de que su importancia se hace patente cuando se observa la

elevada participación (30%) que el sector comercio tiene en el producto interno. Esta magnitud, muy por encima de la de otros países, refleja graves problemas de ineficiencia en la intermediación de las mercancías. En los dos trabajos aquí incluidos se hace un diagnóstico cualitativo sobre las razones de esta ineficiencia y se proponen medidas que ayudarían a corregirla.

Cházaro señala que la estructura de comercialización de los bienes agrícolas perecederos en México explica los altos márgenes en la comercialización y los bajos precios para los productores, quienes por su dispersión no pueden influir en la fijación de los precios a la vez que se enfrentan a monopsonios y oligopsonios. Además, en la comercialización de perecederos hay grandes deficiencias en la infraestructura física y los servicios sociales, y una ausencia de coordinación. En el caso de los no perecederos existen problemas tecnológicos y de infraestructura física que resultan en pérdida de una buena parte de la cosecha; sin embargo, para estos bienes el Estado ya inteviene en la regulación de los precios (a través de la CONASUPO, por ejemplo).

Entre las sugerencias planteadas por el autor para lograr una distribución más equitativa del poder de negociación para los productores y elevar el nivel técnico y la eficiencia económica, están las siguientes. Aumentar la infraestructura física; organizar un sistema de información de precios y mercados; otorgar asistencia técnico-comercial; introducir normas de calidad; otorgar financiamiento y estímulo fiscales; fijar precios de garantía y comercialización; organizar cooperativas de productores; llevar a cabo ordenamientos legales; y regular la actividad de las empresas alimenticias compradoras.

Montemayor, por otra parte considera que la elevada participación del sector comercio en el PIB de México se explica por las numerosas etapas de la comercialización, la facilidad de entrada a esta actividad por parte de los detallistas, los amplios márgenes de comercialización y la protección a la industria nacional.

Para estudiar la comercialización el autor distingue tres niveles: productores, mayoristas y detallistas. A nivel del productor puede notarse que una gran cantidad de éstos dedican una parte de su producción al autoconsumo y que no tienen poder de negociación sobre los precios que reciben; los bajos rendimientos, la dispersión geográfica, la falta de información, equipos de almacenamiento y de actividades coordinadas del sector público, los hace presas de oligopsonios. A nivel de los mayoristas, la existencia de pequeños mayoristas permite a los grandes aumentar sus márgenes de comercialización, concentrar la información y no introducir cambios técnicos. Por último, en el comercio al detalle, la concentración del ingreso existente en el país obliga a la mayoría de la población a comprar diariamente pequeñas cantidades de productos. De ahí los problemas de los detallistas de los mercados municipales (con bajos volúmenes de compra e imposibilidad de expansión), de los mercados sobre ruedas y de las tiendas

pequeñas independientes; por otra parte, las tiendas de autoservicio, frecuentados por las familias de altos ingresos, fijan sus precios de acuerdo a los de las tiendas y mercados. En general, existe una alta atomización de esta actividad comercial.

Ante esta situación del sector, el autor propone que el Estado aumente la infraestructura física por medio de un Sistema Nacional de Centrales de Abasto para eliminar la fuerte intermediación; crear un Sistema Nacional de Información con el fin de aumentar el poder de negociación de los productores; para los detallistas, se propone el funcionamiento de un Sistema Nacional de Asesoría Técnica, la formación de uniones de crédito y de un fondo crediticio de apoyo a pequeños y medianos detallistas, además de la reorganización de los mercados públicos.

En principio, ambos autores coinciden tanto en sus diagnósticos generales, como en sus recomendaciones: y, sobre todo, en su concepción de la intervención estatal. El Estado se concibe como ente regulador que con su intervención puede mejorar el funcionamiento del sistema.

Estado y problemas financieros

Los puntos cubiertos en esta sección son varios y van desde una discusión sobre las características del Estado mexicano, hasta análisis sobre la deuda pública externa, la inflación y las alternativas de financiamiento del gasto público y sus impactos y una presentación de la actual Reforma Fiscal.

La ponencia de Cordera tiene como tema central el Estado. Después de una primera parte de reflexión teórica, el autor pasa a examinar las características del Estado mexicano. En primer lugar, se rechaza abiertamente la tesis de que la crisis reciente es el resultado del crecimiento del gasto y la intervención estatales. Juzgado contra la experiencia internacional, no se observa una "excesiva" participación del Estado en la economía mexicana, sino más bien al contrario. Internamente, más aún, el papel que ha cumplido el Estado ha sido "complementario y de apoyo a la actividad y las decisiones de los capitalistas". Según esta visión, el déficit del sector público debe considerarse resultado, y no causa, de la crisis "y de la conducta que frente a ella adoptó un Estado inhabilitado para liberarse con prontitud de sus amarras históricas". La crisis es, para Cordera, reflejo del agotamiento del modelo de acumulación; agotamiento que va más allá de lo económico. Es también a partir de la crisis que surge la necesidad de instrumentar un nuevo esquema de crecimiento, pero para ello el Estado deberá enfrentar tres grandes cuestiones: su propia crisis fiscal; el despliegue de una actividad estatal que fuera más allá de las acciones correctivas y complementarias; el enfrentamiento "con la tendencia objetiva a la desestructuración de los estados nacionales . . .

exacerbada en la presente crisis en que de manera indisputada los grandes monopolios de alcance internacional son los autores principales". Sin embargo, Cordera sostiene que la presencia de los multinacionales no produce resultados unívocos. El esquema abogado por la gran empresa y "grupos de la tecnocracia estatal, tiene frente a sí el hecho de que la crisis también replantea el esquema de alianzas entre el poder y los sectores populares organizados que le dan sustento".

En síntesis, la posición de Cordera se puede resumir en la siguiente cita tomada de su ponencia:

"El sector público, el Estado mexicano, ha sido maniatado en lo financiero y deteriorado en lo ideológico, pero en lo material, lo productivo y lo laboral, se nos presenta todavía hoy como una fuerza social de grandes potencialidades . . . Los nuevos excedentes petroleros sin duda agudizan la necesidad, desde la perspectiva de la gran empresa monopólica, de una definición en cuanto al tamaño y la orientación del sector público; pero, también le otorgan a éste ventajas financieras y políticas que, objetivamente, expanden el campo para el surgimiento o el fortalecimiento de intereses "emergentes" específicos, que encuentran su punto de sustento natural en el desarrollo de un Estado fuerte y crecientemente autónomo". Es decir, para Cordera es posible plantear una vía "nacional-reformista" cuyo éxito dependerá del curso de la lucha de clases y sus repercusiones sobre la orientación del Estado.

Rosario Green presenta un análisis de las causas y tendencias de la deuda pública externa. Para la autora, de 1958 a la fecha el endeudamiento se convierte en el mecanismo de ajuste más importante de los déficit públicos y de balanza de pagos; de 1958 a 1970 los recursos se utilizaron fundamentalmente para "cerrar" la brecha de ahorro interno del sector público, pero de 1970 en adelante el endeudamiento es consecuencia de la brecha en la balanza comercial también.

A mediados de los sesenta comienza la tendencia a la "privatización", "bancarización" y "norteamericanización" de la deuda externa. En parte esto explica la presencia del Fondo Monetario Internacional en 1976, ya que se requirió de su parte y aval ante la banca privada. De hecho la reducción del ritmo de endeudamiento no se deriva de una política global de prioridades y uso de la deuda, sino de los controles impuestos por el Fondo.

La ausencia de una política global de endeudamiento —advierte Green— acentuará las tendencias ya mencionadas, con las consecuencias negativas de que los recursos se utilicen para proyectos de corto plazo o especulatorios, que no puede negociarse la deuda y que aumente la dependencia financiera de un solo país (EUA); además, se depende de la buena disposición de los banqueros y la legislación norteamericana para obtener créditos, lo que puede resultar en presiones para la política petrolera.

Con respecto al petróleo, la autora menciona —para matizar el optimismo— que debe recordarse que la explotación petrolera actualmente implica nueva deuda, y tomar en cuenta los impactos negativos que los ingresos de divisas por petróleo puedan llegar a tener sobre la economía: por ejemplo, la inflación. La banca mexicana puede abrir sucursales en el exterior y así reducir la liquidez; sin embargo, fortalecerán la expansión de la banca y la empresa transnacional y será refugio del capital especulativo.

La autora sugiere que se utilice el excedente petrolero para poner en marcha una estrategia de desarrollo global, más que para el pago de la deuda externa.

Respecto al proceso inflacionario reciente, el trabajo de Jaime Ros nos presenta una explicación radicalmente distinta de la ortodoxa que concentra su atención en factores como el exceso de demanda y la emisión monetaria. En la primera parte del trabajo se examinan los mecanismos que operan en la determinación de precios y salarios, con los resultados siguientes. Los precios internos de productos agropecuarios están determinados —en orden de importancia— por: las condiciones de producción y demanda en el mercado internacional; la política oficial de precios, y las condiciones de producción y demanda en el mercado interno. En el sector manufacturero, la hipótesis de precios normales parece como una explicación adecuada; esto nos remite a analizar los determinantes de los costos de producción manufacturera y se excluye el que la presión de la demanda o la oferta de dinero haya tenido una influencia independiente sobre la relación de precios y costos. En cuanto a los salarios, las remuneraciones medias del sector manufacturero muestran una relación estrecha con el comportamiento del salario mínimo urbano, cuya fijación está sujeta a un complejo proceso político de negociación. Las divergencias de corto plazo entre ambos no responden a la presión de la demanda en el mercado de trabajo, sino a la evolución pasada de los precios y el hecho que el salario mínimo se fije para periodos estipulados y las remuneraciones medias sean el resultado de negociaciones salariales que tratan de conservar el poder de compra.

Al analizar la evolución reciente de precios y costos se concluye que es en la de los costos no salariales donde se originan las principales presiones inflacionarias del periodo; particularmente, para aquellos componentes cuyo comportamiento estuvo estrechamente ligado a su evolución en el mercado internacional. Por otra parte, Ros concluye que los costos salariales juegan un papel pasivo en el proceso inflacionario.

En relación a la presión de la demanda como factor determinante, el examen del comportamiento del margen de ganancias —cuyas variaciones han sido pequeñas e independientes del ciclo económico—, van a descartar una influencia significativa por parte de ésta. Más aún,

el mantenimiento del margen de ganancia hizo recaer el peso de reducir la inflación, en la política salarial.

El análisis y los resultados del trabajo ponen en duda —continúa el autor— la efectividad de la política antiinflacionaria (i.e., política de precios y de control de la demanda agregada) puesta en práctica por el gobierno. Más aún, ésta podría resultar contraproducente. Las recomendaciones derivadas del estudio en materia política económica son que se ponga énfasis en la composición del gasto —tratando de equilibrar el sector agrícola e industrial— en lugar del monto de éste; para atenuar el efecto del conflicto distributivo se puede usar la política fiscal (i.e., reducción de impuestos) que contrarreste en alguna medida la caída del poder de compra; además, las políticas de precios y subsidios al sector agropecuario pueden tener impactos importantes para reducir la inflación.

En un trabajo que pone énfasis en la reflexión teórica, Sacristán intenta una explicación de los hechos acontecidos en la economía mexicana a partir de 1954. Según el autor la insuficiencia en la inversión y el desequilibrio en la distribución —debido a que los salarios reales crecen menos rápido que la productividad— son causa del desempleo, la inflación, el desequilibrio externo y la devaluación. Las altas tasas de interés, que son el costo del dinero, se convierten en el determinante monetario de la inflación; la "espiral salarios-precios" se convierte en la espiral intereses-ganancias-precios y salarios. Las altas tasas de interés, al mismo tiempo, tienen efectos negativos sobre el nivel de inversión y del empleo. La restricción monetaria por y para mantener las tasas de interés promueve, entonces, la inflación y el desempleo.

Sacristán concluye que es necesario que el Estado intervenga con una política de expansión de la producción, y para "cuidar" que el costo del dinero (la tasa de interés) no altere la distribución del producto a favor de las ganancias y que no sea mayor que la eficiencia marginal del capital. De esta manera se combatirán la inflación y la desocupación.

A partir de un modelo macroeconómico dinámico Alain Ize analiza el impacto de dos mecanismos para financiar el gasto público —la recaudación fiscal o la tasa de encaje legal— sobre tres dimensiones de la economía mexicana: el "tamaño" del sector público, el crecimiento de la economía, y el tamaño de la demanda externa. Los resultados para seleccionar una política óptima de financiamiento dependen de la magnitud de algunos parámetros esenciales como son la propensión al consumo, el monto de la deuda externa y la productividad del gasto público. Con base en supuestos alternativos sobre dichas magnitudes, el autor identifica "zonas" con diferentes características e implicaciones respecto a las políticas de financiamiento y, luego, mediante estimaciones econométricas de los parámetros determina la "zona" en que se ubica la economía mexicana.

Las conclusiones del trabajo son que, en general, sustituir el uso del endeudamiento interno (o sea, usar el encaje legal) por una mayor recaudación fiscal, tiene efectos positivos sobre la tasa de crecimiento. Esta sustitución se hace aún más deseable al reconocer que una alta tasa de encaje puede conducir a una mayor concentración industrial y financiera y, por ende, a mayores desequilibrios estructurales así como a un empeoramiento de la distribución del ingreso.

Francisco Gil presentó una síntesis del contenido de la Reforma Fiscal recientemente aprobada. El objetivo de dicha Reforma —dice el autor— ha sido obtener una mayor recaudación de acuerdo con criterios de eficiencia y equidad. Las modificaciones importantes en torno al Impuesto sobre la Renta son que la ley aplicará al ingreso global de los contribuyentes con la posibilidad de exigirles la identificación de todas las fuentes de ingreso. Por otra parte, se le dará un trato más equitativo al trabajador al reconocer que los asalariados han sufrido aumentos importantes en la carga fiscal; para este efecto se aplicará un ajuste en las tarifas, y se permitirá la deducción del salario mínimo de la zona económica correspondiente.

Otra modificación importante es la sustitución del impuesto sobre ingresos mercantiles por un impuesto al valor agregado, el cual racionalizará los impuestos indirectos, propiciará una asignación de recursos más eficiente y permitirá un mejor control de los causantes. Dicho impuesto se diseñó con varias salvaguardas para evitar que afecte —subjetiva u objetivamente— el alza del nivel de precios.

El trabajo de Gil es una descripción cualitativa de las características y posibles efectos de la Reforma Fiscal. Quedaría por verse la magnitud de los efectos redistributivos y, sobre todo, a qué grupos beneficiará relativamente más.

La heterogeneidad de las ponencias presentadas en esta sección hace imposible sacar en conclusión alguna tesis común. Sin embargo las seis ponencias suponen una cierta efectividad en la intervención del Estado, quien a través de su política económica puede contribuir a promover un desarrollo económico, a la vez más independiente y más justo, aun dentro de los límites que le impone la acumulación capitalista privada, nacional y a escala mundial. En síntesis, y esto se aplica al conjunto de las ponencias, se puede decir que un elemento esencial para "predecir" el tránsito futuro de la economía mexicana —aparte de los estudios sobre aspectos específicos, también necesarios— es tener una concepción clara de las características del Estado mexicano, de sus potencialidades y de sus límites.

NORA LUSTIG

Transformación de la agricultura

La internacionalización de la agricultura mexicana

Ruth Rama y Fernando Rello

En este artículo analizamos la internacionalización de la agricultura mexicana a la luz de las fuerzas que determinan el proceso general de la internacionalización del capital y, más particularmente, la división internacional del trabajo. De estas fuerzas hemos escogido la estrategia de dominio de la economía mundial por parte de los EUA, centrándonos principalmente en la internacionalización del capital agroindustrial y en la división internacional del trabajo agrícola. Hay dos razones para esta elección: en primer término la importancia que han tenido los EUA en la construcción del sistema internacional actual y en segundo lugar el papel preponderante que han tenido las relaciones comerciales, financieras y políticas entre los EUA y México para explicar la internacionalización de una agricultura que se ha desarrollado estrechamente vinculada al mercado americano.

La estrategia de dominio de la producción y la comercialización de bienes agropecuarios por parte de los EUA y de las compañías transnacionales de ese origen se ha basado en varios elementos, de los cuales los más importantes son: la innovación tecnológica en la agricultura y la ganadería que ha conferido a aquel país una superioridad neta, en este campo, sobre otros países; una agresiva política comercial de colocación de los productos americanos en el mercado mundial; el control de las instituciones financieras y de fomento económico internacionales y el uso de su enorme aparato económico y militar para asegurarse el control de mercados y fuentes de materias primas estratégicas y no estratégicas. El enfoque de este trabajo consiste en examinar la internacionalización de la agricultura mexicana dentro de este marco definitorio y analizar sus consecuencias internas más importantes.

I. LA AGRICULTURA DENTRO DE LA DIVISIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

El surgimiento de los EUA como primera potencia económica consti-

tuye el factor que más ha definido el actual sistema económico mundial. Esta supremacía se da sobre todo en la esfera del comercio internacional y de la inversión americana en países desarrollados y subdesarrollados.[1]

A partir de la consolidación de la economía americana como la primera potencia económica y tecnológica que toma lugar después de la segunda guerra mundial, los EUA diseñaron una estrategia en varios frentes para mantener y ampliar su supremacía. Los puntos principales de esta estrategia fueron: una política liberal del comercio internacional orientada a eliminar las barreras comerciales y las políticas proteccionistas de los estados nacionales permitiendo así la penetración de los productos americanos; una política que sentó las bases de la expansión del capital transnacional americano y un apoyo a proyectos de desarrollo agropecuario y de explotación de recursos primarios en ciertos países del Tercer Mundo que fueran funcionales a las necesidades de los EUA. Todo esto se logró gracias al control de instituciones internacionales de carácter comercial y financiero. Surgen entonces el GATT, el Fondo Monetario Internacional y el BIRF, estas dos últimas como instituciones gemelas, cada una con finalidades específicas pero ambas concebidas como partes de una concepción unitaria.

La primera tarea del BIRF, mejor conocido como el Banco Mundial, fue apoyar la reconstrucción de la economía europea, a través del Plan Marshall, gracias al cual el capital americano pudo aprovechar más tarde campos de inversión y la expansión paulatina del mercado interno europeo. En 1952 en un documento intitulado "Bases para el Progreso y la Seguridad Mundial", los EUA partiendo de un análisis de las proyecciones de la producción de productos estratégicos, diseñaron una estrategia global entre cuyos objetivos principales estaba la formulación de políticas que permitieran asegurarle a ese país el suministro de alimentos y materias primas industriales. Esta estrategia, cuya implementación implicaba la remodelación de la división internacional del trabajo, se ha basado en los siguientes puntos:

a) El reforzamiento del GATT y del FMI como instituciones claves para evitar trabas en el comercio internacional.

b) La ampliación de los recursos y actividades del Banco Mundial. De esta forma surge en 1956 la Corporación Financiera Internacional para financiar empresas privadas sin aval o garantía estatal y la Asociación de Desarrollo Internacional (AID), creada en 1960 para financiar proyectos de desarrollo en los países más pobres.

c) La creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de

[1] Un dato basta para mostrar la supremacía comercial de los EUA: antes de la segunda guerra mundial la participación de este país en las ventas totales mundiales era de 13% y en 1946 ascendió a 49%. Para el mismo lapso la participación europea fue de 46% y 19%.

sus homólogos africano y asiático, instituciones financieras dominadas por los EUA.

d) El establecimiento de una política de acuerdos bilaterales entre los EUA y países subdesarrollados en materia de financiamiento de proyectos de desarrollo rural y de ayuda alimentaria y tecnológica.

Este aparato financiero internacional ha propiciado la internacionalización de la agricultura de los países subdesarrollados, los cuales fomentan el aumento de sus exportaciones agropecuarias como una manera de obtener divisas necesarias para cubrir sus crecientes déficit comerciales. Las agriculturas de estos países tienden así a articularse a una división del trabajo orientada hacia la satisfacción de las necesidades alimentarias de los países desarrollados. La internacionalización de la agricultura de los países subdesarrollados y la emergencia de los EUA como una potencia agrícola mundial han producido una serie de importantes modificaciones en el panorama mundial de la producción de alimentos. Así por ejemplo, los países subdesarrollados han dejado de ser los abastecedores de granos y alimentos básicos de los países desarrollados. Estos últimos, sobre todo los EUA, han aumentado rápidamente su producción y exportación de productos agrícolas gracias a un desarrollo agrícola de la agricultura mexicana basada en tecnologías y métodos de cultivo altamente intensivos en capital e insumos químicos que implican un alto consumo de energía. El enorme avance tecnológico y organizativo experimentado por las agriculturas de los países desarrollados permitió a éstos competir exitosamente, dada la reducción de sus costos, aun con países subdesarrollados que tradicionalmente habían sido importantes proveedores del mercado mundial, como sucedió con el desplazamiento de las oleaginosas tropicales de los países africanos por parte de la soya americana. Los cambios más significativos se han dado en la producción y comercialización de cereales y oleaginosas, productos que han adquirido un valor estratégico. El aspecto más grave del problema se refiere a la pérdida de la capacidad de autoabastecerse de productos básicos, sobre todo cereales, por parte de importantes grupos de países subdesarrollados. Así, éstos fueron exportadores importantes de granos y ahora se han convertido en importadores netos (ver cuadro 1). El caso más grave es el de Asia, la que contando con la mayor parte de la población mundial, es el principal importador de cereales. En cambio, los EUA pasan a ser los principales productores y exportadores de granos en una magnitud tal, que les permite dominar por completo el comercio internacional de estos productos básicos. De hecho se produjo una reordenación de los flujos de mercancías, en lo que a productos agrícolas se refiere, al predominar actualmente en el comercio internacional las exportaciones de alimentos entre los países capitalistas desarrollados.[2] Por otra parte, es indudable que con el control

[2] Entre 1961-65 y 1977 las exportaciones de alimentos de estos últimos registraron la expansión comparativa más vigorosa. Tomando como base 100 el pe-

del 18% de la producción mundial de cereales (datos de 1977), los EUA desempeñan un rol de primera magnitud. Este país participa, según la FAO, en el 43% de la producción de maíz, en el 48 de la producción de sorgo, en el 20 de la de avena y en el 14 de la de trigo.

El surgimiento de los EUA como principal productor de granos, fruto de una política expresamente concebida con esta finalidad, ha fortalecido la posición de las compañías transnacionales americanas comercializadoras de granos. Así, Cargill, Continental Grain, Cook, Bunge y Born y Dreyfuss controlan el 88% del grano exportado por los EUA.

La pérdida de la autosuficiencia alimentaria en los países subdesarrollados y su carácter agroexportador es el resultado paradójico de la inserción de la agricultura de estos países en un esquema de división internacional de trabajo creada por los países ricos. La política de los organismos internacionales de crédito, como el Banco Mundial y el BID, han fomentado este esquema al promover y apoyar proyectos de desarrollo agropecuario que implicaron la especialización de regiones enteras de la producción de mercancías agrícolas que eran exportadas a los EUA y a Europa. Antes de 1960 la mayor parte de los créditos otorgados por el Banco Mundial eran destinados a proyectos de irrigación y a otras obras de infraestructura, como electrificación y caminos, que eran necesarias para la modernización de la agricultura, lo que en la práctica significaba el desarrollo de enclaves de agricultura capitalista exportadora. México, uno de los favoritos del Banco Mundial, ha recibido créditos en abundancia, la mayoría de los cuales han sido para proyectos de irrigación y crédito agropecuario. Estos proyectos, localizados sobre todo en el norte del país, han conducido a la formación de una burguesía agraria exportadora, la cual ha contado con un apoyo sostenido del Estado que le abrió créditos, le subsidió insumos y le condonó impuestos.

La modernización de la agricultura de los países subdesarrollados impulsada por el Banco Mundial se traducía, en los hechos, en un impulso a la agricultura capitalista copiando los métodos de la agricultura americana. No fue una casualidad que a partir de los sesentas el Banco comenzara a impulsar fuertemente las técnicas de la Revolución Verde, las cuales consisten en el diseño de semillas capaces de absorber eficientemente una gran cantidad de insumos químicos, con lo cual se sentaron las bases para la penetración de las empresas transnacionales productoras de toda una gama de insumos que las nuevas técnicas requerían. Con el señuelo de que elevaban grandemente la productividad y la utilización de mano de obra, las técnicas de la Re-

riodo inicial, esto es 1961-65, el índice de aumento de las exportaciones de alimentos de los países desarrollados alcanzó la cifra de 455 en el año 1975. En el mismo lapso, el índice de aumento de los países subdesarrollados fue de 299 (UNIDO, 1977).

Cuadro 1. La estructura del comercio mundial de cereales (Millones de toneladas)

Región	*1934-38*	*1948-52*	*1960*	*1970*	*1976*
América del Norte	+ 5	+23	+39	+56	+94
Europa Occidental	−24	−22	−25	−30	−17
Europa del Este y la URSS	+ 5	0	0	0	−27
América Latina	+ 9	+ 1	0	+ 4	−17
Australia y Nueva Zelandia	+ 3	+ 3	+ 6	+12	+ 8
África	+ 1	0	− 2	− 5	−10
Asia	+ 2	− 6	−17	−37	−47

Los signos + indican exportaciones y los — importaciones.
FUENTE: James P. Grant. World Watch Institute, citado en Arroyo, Gonzalo. "Les Denrées Alimentaires dans le Système Économique Mondial", Mimeo.

volución Verde fueron aplicadas, conduciendo a una concentración aun más aguda del ingreso rural (Hewitt, 1978).

Otra de las líneas de acción del Banco Mundial, aunque ésta es más reciente, ha sido la canalización de crédito, a través de la Corporación Financiera Internacional, a empresas agroindustriales de países subdesarrollados que son en realidad filiales o empresas controladas por corporaciones transnacionales. El rasgo común a estos créditos es que favorecen a agronegocios que producen bienes que son enviados a los mercados americano y europeo o bien al mercado interno en el caso de países subdesarrollados relativamente grandes. De las inversiones agroindustriales de la Corporación Financiera Internacional casi la mitad (44%) han ido a América Latina, siendo los proyectos más apoyados aquellos que están dedicados a la producción de vegetales y carne para la exportación. Los países más beneficiados con estos créditos han sido Brasil, Turquía, Yugoslavia, Filipinas y México (George, 1976, p. 240).

No menos importante en la construcción de esta división internacional del trabajo agrícola, ha sido la política agrícola americana y la política de promoción comercial de los productos cultivados en los EUA, cereales y soya principalmente. Como parte de esta última, está la famosa ley de ayuda conocida como PL 480. Concebida más que como un programa de ayuda alimentaria, la PL 480 era una forma de encontrar salidas comerciales a las enormes reservas de granos acumuladas después del auge de la actividad cerealera en los EUA. Fue también un mecanismo para crear nuevos canales comerciales, fomentando nuevas necesidades y demandas y desincentivando la producción de cereales y otros productos básicos en los países subdesarrollados, los cuales preferían comprarlos a precios bajos que cultivarlos ellos mismos. No es sorprendente encontrar entre los beneficiarios de la PL 480 a países como Japón, España, Brasil, Yugoslavia y México, que a pesar de no tener déficits alimenticios tan graves como otros

países más pobres, tienen mercados actuales y potenciales capaces de absorber la creciente oferta agrícola americana. Tampoco sorprende saber que los productos exportados a título de ayuda (trigo, arroz, algodón, aceites vegetales, oleaginosas, cereales forrajeros y lácteos) constituyen el 43% de las exportaciones comerciales agrícolas de los EUA (Arroyo et al., 1978). Por último, otra función de la ayuda alimentaria es servir como arma estratégica al servicio de la política exterior americana. Baste recordar la cancelación de los suministros de trigo al Chile de Allende y las remesas generosas a Viet Nam del Sur.

Por último, es necesario recalcar el papel dinámico y decisivo que han tenido las empresas transnacionales dedicadas al procesamiento y comercialización de productos agropecuarios en la modelación de la división internacional del trabajo. Estas empresas comenzaron a llegar a América Latina desde épocas tempranas, concentrándose en la producción, manufactura y exportación de bienes que se exportaban a las metrópolis o se enviaban al mercado interno en el caso de países más grandes y relativamente más desarrollados (Brasil, Argentina y México). Sin embargo, es a partir de los sesentas que la llegada del *agribusiness* cobra mayor impulso ubicándose primeramente en sectores productivos en los que las compañías americanas tenían mayores ventajas tecnológicas, lo que resultó en la importación de paquetes tecnológicos americanos. Ejemplos de esto ha sido el auge de la producción de maquinaria agrícola, insumos agropecuarios y semillas producidas por empresas transnacionales que ha conducido a la adopción en la agricultura capitalista mexicana de los métodos de cultivo americano; el crecimiento de la industria de alimentos balanceados y de la avicultura moderna que ha transplantado los nuevos métodos de alimentación animal y, finalmente, el dominio de aquellas etapas de la cadena agroindustrial a partir de la cual se puede lograr el control de las otras etapas y obtener una tasa de ganancia mayor.

El auge del *agribusiness* está íntimamente vinculado a los sistemas de control de la gran producción agropecuaria, de los cuales el sistema de contratos es el más extendido debido a que representa la gran ventaja de permitir-disminuir a las dificultades que implica la producción directa. La agricultura de contrato supone que las empresas suministran créditos, asistencia técnica, insumos y hasta maquinaria agrícola, a cambio de un compromiso, en ocasiones escrito, de entrega de la cosecha por parte del productor. La empresa mantiene usualmente un riguroso control de los procesos económicos y técnicos de la etapa rural.

Sin embargo, la agricultura de contrato no constituye la única forma de control de la producción. En el caso de México y de otros países el Estado a través de la política agrícola, juega un papel importante en el abastecimiento de las empresas transnacionales.

El tipo de lazos establecidos por la firma manufacturera o comercializadora con sus proveedores ha permitido a las filiales imprimir un

sello propio a la producción agrícola, sobre la cual está en condiciones de ejercer decisiones, pese a la ausencia bastante generalizada de control jurídico sobre la tierra. En estas condiciones, la independencia del agricultor como agente económico autónomo se encuentra muy limitada. Moldear la oferta agrícola de países enteros, internacionalizar la producción de alimentos antes consumidos localmente, modificar la asignación de los recursos agrícolas han sido algunas de las principales prerrogativas de las ET agroalimentarias. Sin duda que ellas no podrían haberse logrado sin el concurso de una estrecha articulación entre las ET y el campo. Como consecuencia, en numerosos casos, la preferencia de las ET por cultivos de alta rentabilidad destinados a la exportación o a mercados de elevados ingresos ha provocado, directa o indirectamente, un desplazamiento de los cultivos de subsistencia así como una agudización de la polarización de los sectores sociales rurales en una agricultura capitalista, rentable y muy tecnificada y estratos campesinos sumidos en el atraso.

II. LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA AGRICULTURA MEXICANA

Se intentará en este inciso, siguiendo la metodología adoptada, examinar con un mayor grado de especificidad desarrollos recientes en el proceso de internacionalización de la agricultura mexicana, centrándonos en tres estudios de casos que nos parecen importantes. Estos son la producción de carne para la exportación y los complejos agroindustriales frutas y legumbres y soya.

1. *La ganadería de carne en México y sus vínculos internacionales*[3]

Un hecho de la mayor relevancia en el sistema mundial de producción y comercialización de la carne ha sido el crecimiento espectacular de la producción y de la demanda de carne en los países industrializados (incluyendo a algunos países socialistas). El incremento del consumo per cápita de carne[4] está asociado a cambios en los sistemas de alimentación que se basan en el consumo de carnes, productos lácteos y oleaginosas. Si comparamos dos casos extremos, los EUA y la India, tenemos que el primer país obtiene su ración calórica promedio en un 70% a partir de carnes, productos lácteos, aceites, grasas y azúcar, mientras que en el segundo esta misma ración calórica es obtenida en un 80% de cereales y leguminosas. Se trata de una forma de alimentación derrochadora de recursos (se requieren de 4 a 7 calorías vegetales para producir una caloría animal) surgida inicialmente en los EUA, adoptada por los países industrializados de Europa Occiden-

[3] Sobre este tema véase a Reig N. *La economía ganadera de carne vacuna en México*, 1950-1975, IIE, 1979. Se trata de una versión preliminar de este trabajo, del cual hemos obtenido valiosa información sobre el tema de la carne.

[4] Algunos países europeos triplicaron su consumo per cápita de carne en menos de una década.

tal y más tarde por Japón, algunos países socialistas europeos y por los grupos de altos ingresos de los países subdesarrollados. Esto ha llevado a un grupo de estudio francés[5] a hablar de una adopción del modelo alimentario americano que ha traído como consecuencia un reforzamiento del dominio americano sobre los sistemas agroalimentarios mundiales y una mayor dependencia de países subdesarrollados y otros países ricos, de alimentos estratégicos (cereales, oleaginosas, carne y lácteos) producidos en los EUA.

Otro factor que ha remodelado el sistema internacional de producción y comercialización de la carne, es el surgimiento de los EUA a partir de 1950, como eje de dicho sistema, con el consiguiente desbancamiento de Inglaterra como país líder. En efecto, antes de la segunda guerra mundial, Inglaterra ejercía un control casi absoluto sobre el comercio mundial de la carne, basada su hegemonía en el control de la producción y la comercialización de la carne de los principales países exportadores. Se trataba de un control ejercido a través del financiamiento de la producción y de grandes frigoríficos que captaban el grueso de la producción exportable de países como Australia, Nueva Zelandia, Argentina y Uruguay. Por el contrario, la hegemonía de los EUA se basa en el control del proceso productivo y de una tecnología que ha revolucionado todos los aspectos de la economía ganadera tradicional.[6]

El hecho más significativo de esta nueva etapa del control internacional es la consolidación de los EUA como el principal productor de carne roja del mundo (en 1975 produjeron el 25% de la producción mundial). Tras este dominio de los EUA sobre la producción mundial se halla todo un paquete tecnológico que ha causado una verdadera revolución ganadera, cuyos principales elementos son los siguientes:

i) El más importante es el nacimiento de la ganadería intensiva basada en la utilización de concentrados proteínicos en todas las etapas de la alimentación animal (sistema de feed lots), que redujo los costos de producción y el tiempo de engorda, con lo cual la ganadería americana se convirtió en la más eficiente y competitiva. Esta revolución ganadera fue posible gracias a la revolución agrícola americana lograda merced a la aplicación masiva de insumos químicos y mecánicos y que hizo una realidad la producción a bajos precios de granos y oleaginosas, base de los nuevos métodos de alimentación animal. Se trata estrictamente de la "industrialización" de la agricultura y de la ganadería.

ii) A nivel industrial y de comercialización ha habido adelantos muy importantes en los sistemas de enfriamiento y de conservación de la carne, mejoras en los sistemas de transporte y en los sistemas de distribución y comercialización. A esto se debe agregar innovaciones

[5] *La Division Internationale du Travail.* Études de Politique Industrielle, La Documentation Française. París, 1976.

[6] Reig, N., *op. cit.*, p. 23.

técnicas en el campo de la medicina que han posibilitado el aprovechamiento de subproductos.[7]

Los EUA son el principal importador mundial de carne y al mismo tiempo exportadores importantes de este producto (en 1975 realizaron el 12% de las importaciones mundiales y a la vez fueron el sexto exportador mundial de carne). Lo anterior nos obliga a preguntarnos: ¿cuál es el papel que en ella juegan los países subdesarrollados, entre ellos México? En nuestra opinión son dos las estrategias de los EUA:

a) garantizar el abasto interno de carne para satisfacer con producción nacional la demanda creciente derivada del aumento del nivel de vida (los EUA importan menos de 10% de sus necesidades internas);

b) dominar la exportación de carne roja de primera calidad aprovechando sus ventajas comparativas y el creciente mercado de países ricos que no producen carne, como Japón, por ejemplo. Al mismo tiempo desplazar la producción de carne magra de segunda calidad y la cría de becerros que serán engordados en los EUA, hacia países circundantes que tienen una ganadería extensiva poco eficiente.[8] Para este último propósito los EUA se han valido del sistema financiero internacional para canalizar créditos hacia México, Centroamérica y Brasil, países que comienzan a surgir como nuevos "socios ganaderos" de los EUA. De esta forma, el financiamiento internacional a la ganadería de carne es un ejemplo claro de cómo se especializa a los sectores agropecuarios de los países subdesarrollados en la producción de mercancías que los países desarrollados prefieren importar para

[7] Estudios al respecto indican una relación valor carne/valor total animal ha bajado de 85% a 55%. Reig, N., *op. cit.*, p. 31.

[8] El Dr. Uvaceck, experto en la cuestión de la carne, afirma que "parece ser obvio que los EUA continuarán en su ruta hacia una extensa alimentación de ganado con granos para producir carne de res de alta calidad. Ya que la demanda por este tipo de producto está en expansión en todo el mundo, es de suponerse que los EUA dirigirán su esfuerzo a la captura de este mercado tanto como puedan obtener. Las eficientes instalaciones para la alimentación de ganado en gran escala, las enormes producciones de granos forrajeros y las instalaciones de matanza y venta al mayoreo, muy perfeccionados, parecen asegurarle una participación sustancial en ese mercado mundial. Los productos de alto valor que resultan de estos esfuerzos concentrados, son los tipos de productos que pueden absorber los costos adicionales de los embarques transcontinentales.

Esto por consiguiente deja dos vacíos en las necesidades de carne de res de EUA: a) la carne de res deshuesada para el comercio de carne para procesar y b) los becerros de engorda adicionales para la creciente industria de engorda de ganado. Los países de Centroamérica y América del Sur parecen tener una ventaja definitiva de ubicación en el suministro de ambas necesidades". "...la producción de carne de res de los países centro y sudamericanos contiene el núcleo no sólo para la expansión del comercio con los EUA, sino de un potencial casi ilimitado. Las áreas principales de comercio en este momento parecen enfocarse hacia la carne de res deshuesada y los becerros de engorda. Para ambos productos las ventajas son reales y colocan a este grupo de países, que ya son vecinos amistosos de los EUA, en una posición muy competitiva". Uvaceck, E. *La industria y el comercio de carne de res en los* EUA. Ed. FIRA, pp. 50, 51 y 54. Citado por Reig, N., *op. cit.*

utilizar más racionalmente sus recursos y sus ventajas comparativas. De acuerdo a documentos del Banco Mundial, los créditos para operaciones ganaderas constituyen la principal línea de crédito del Banco, constituyendo casi la tercera parte de sus créditos totales (esta última cifra es de 70% para América Latina).[9]

La importancia que tiene México como abastecedor de carne y becerros en pie para el mercado americano se puede apreciar claramente en el apoyo masivo que el Banco Mundial y el BID han dado al sector ganadero de este país.

Como se indica en el cuadro 2, México absorbió más del 60% de los créditos que estos dos bancos concedieron a proyectos ganaderos en el periodo 1971-1977. Si tomamos en cuenta que estos bancos exigen al gobierno receptor una inversión equivalente en cada proyecto, tenemos que en el mismo periodo fueron canalizados 1 100 millones de dólares hacia proyectos específicamente ganaderos o hacia otros proyectos que apoyan directa o indirectamente la actividad ganadera (cuadro 2).

La ganadería de carne mexicana es una actividad que se ha expandido rápidamente respondiendo primeramente al incremento de la demanda interna proveniente de los sectores de más altos ingresos y a partir de 1965 como un resultado del crecimiento de la demanda y los precios internacionales y del apoyo que representó el financiamiento internacional. Varios hechos muestran la articulación de la actividad ganadera mexicana al mercado americano: pese a su dinamismo, el consumo per cápita de carne ha permanecido constante en niveles internacionalmente muy bajos, lo cual indica que el auge de la ganadería se debe al rápido crecimiento de las exportaciones (el 25% de la producción de ganado es exportado a los EUA); por otro lado, los productos ganaderos más dinámicos son la carne deshuesada y la cría de becerros de exportación o sea los productos que más demanda el mercado americano; finalmente, pese a que la ganadería mexicana sigue usando métodos extensivos, se ha vuelto cada vez más dependiente de la tecnología y de los insumos producidos en los EUA, de tal forma que el incremento de la producción de carne se ha visto acompañada de la importación de ganado de raza, material para inseminación artificial, medicinas veterinarias, semillas para pastos especiales y maquinaria para rastros, artículos producidos y comercializados por empresas transnacionales.

El fortalecimiento de la ganadería de exportación ha consolidado el poder de grupos ganaderos que han hecho su agosto aprovechando el crédito internacional, el aumento de los precios internacionales y el apoyo del gobierno federal. Se trata de grupos ganaderos, localizados sobre todo en el norte del país, cuyas extensas propiedades nunca

[9] IBRF. *Sector Policy on Agricultural Credit*, citado por Cheryl Payer en *The World Bank and Agribusiness*. Mimeo.

Cuadro 2. Créditos a la ganadería otorgados por el Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo y estimación de la inversión total movilizada en proyectos ganaderos financiados por estas instituciones. 1971-77

(Millones de dólares)

Instituciones de crédito y tipo de proyecto	*Créditos otorgados*	*Fondos del Gobierno Federal a estos proyectos*	*Inversión total*
	América Latina		
Banco Mundial			
Proyectos ganaderos	478.7	305.4	784.1
Proyectos con componentes ganaderos	163.4	251.7	415.1
Total	642.1	557.1	1 199.2
Banco Interamericano de Desarrollo			
Proyectos ganaderos	140.9	239.0	379.0
Proyectos con componentes ganaderos	98	104.2	202.2
Total	238.9	343.2	582.1
Total Banco Mundial y BID	881.0	900.3	1 781.3
	México		
Banco Mundial			
Proyectos ganaderos	310.0	149.0	459.0
Proyectos con componentes ganaderos	114.7	171.5	286.2
Total	424.7	320.5	745.2
Banco Interamericano de Desarrollo			
Proyectos ganaderos	79.8	187.8	267.6
Proyectos con componentes ganaderos	38.0	48.0	86.0
Total	117.8	235.0	352.8
Total Banco Mundial y BID	542.5	573.5	1 116.0

FUENTE: Chauvet, M., Cruz G., Feder, E., Olivares, R. y Reig, N. *Lean Cows, Fat Ranchers. The Expansion of Mexico's Cattle Industry*. Mimeo.

fueron tocadas por el reparto agrario e incluso a algunos de ellos, como los Terrazas, dirigentes de la Asociación Ganadera de Chihuahua, provienen de viejas familias porfirianas. Han surgido también poderosos intereses centrados en torno al monopolio del empacado de la carne y de la exportación de becerros. De éstos, sin duda el más importante es el grupo Brenner, el cual controla el grueso de la exportación hacia los EUA. Numerosas evidencias indican las ligas de Brenner con intereses americanos.

Algunos autores hablan con razón de la ganaderización de la agricultura, entendiendo por esto la creciente subordinación de la agricul-

tura a los intereses de la ganadería. Varios elementos apoyan esta idea, desde las estadísticas que muestran que la ganadería ha aumentado su participación dentro del sector primario de 25% en 1950 a 36% en 1975, hasta el rápido crecimiento de las áreas ganaderas que se han expandido sobre las tierras de comunidades campesinas. No menos importante ha sido el espectacular crecimiento en tierras irrigadas de los cultivos con fines ganaderos como la alfalfa y en menor medida el sorgo y la soya. Merece mencionarse el apoyo crediticio oficial que han tenido los productores de dichos cultivos.

No es exagerado afirmar que la ganaderización de la agricultura, fruto de la inserción del sector agropecuario mexicano a la división internacional del trabajo, es una de las principales causas de la disminución de la producción de granos básicos para consumo humano y de la dependencia creciente de éstos con relación a los EUA.

2. *Las empresas transnacionales en el sector de frutas y legumbres de México*

La producción de frutas y legumbres de clima templado ha comenzado a ser objeto, desde fechas relativamente recientes, de un proceso de internacionalización que ha configurado un nuevo mapa mundial de localización de estos cultivos. Desde fines del siglo XIX, la explotación y comercialización de algunas frutas tropicales —es clásico el ejemplo del banano— estuvo a cargo de empresas internacionales agroalimentarias afincadas en Centroamérica y otros países subdesarrollados. Sin embargo, una serie de limitaciones en la tecnología y los métodos de mercado impedían que la producción hortícola de clima templado se consumiese fuera de sus lugares de cosecha, manteniendo estos cultivos bajo el control de pequeños productores locales. Adelantos tecnológicos en la refrigeración, empaque y conservación y el abatimiento de las tarifas de transporte, inclusive el aéreo, han favorecido en la actualidad el aumento de las exportaciones de esa clase de frutas y legumbres. Del mismo modo, la penetración de empresas transnacionales (ET) en el procesamiento y la distribución, así como la aparición de nuevas opciones de colocación por el lado de la demanda propiciaron la relocalización de los cultivos hortícolas y la ubicación de las frutas y las legumbres entre los primeros rubros del comercio internacional (Mackintosh, 1977).

La penetración de ET en el negocio de distribución de frutas y hortalizas frescas significó, mediante la sobredeterminación de la oferta agrícola que implica la agricultura de contrato, un formidable impulso a la mejora de los procesos agrícolas, el uso masivo de fertilizantes, insecticidas, herbicidas y la mecanización, a la aplicación de la investigación al campo y, en fin, a la modernización acelerada de los sectores rurales vinculados con aquellas firmas. El potencial innovador de éstas también alentó el logro de elevados niveles de calidad, una

calendarización rigurosa de las cosechas capaz de facilitar el flujo continuo de productos al mercado mundial o fábricas locales y una estandarización de las mercancías comerciadas cuya ausencia, en el pasado, había sido una valla a la expansión de las exportaciones de vegetales.

También por el lado de la demanda se benefició el proceso de internacionalización de la producción de frutas y hortalizas. El mejoramiento de los niveles de bienestar en los países industrializados originó una demanda creciente por frutas y legumbres de temprana primavera e invierno, antes consideradas un verdadero lujo. Además, aumentó el consumo de productos congelados, gracias al auge del llamado "fast food" y el consumo institucional de alimentos (preparados y consumidos en fábricas, hospitales, escuelas, etc.) que representa un mercado casi cautivo de las empresas agroalimentarias; como en ese tipo de mercado privan las consideraciones de bajo costo del producto y de simplificación de la preparación del alimento, antes que los gustos personales y los criterios de calidad que suele esgrimir el consumidor individual, la colocación de productos congelados y procesados registró un significativo incremento. Suplementariamente, se estima que el precio de ciertos procesados a base de frutas y legumbres es competitivo —por lo menos en los países desarrollados— con la adquisición del producto fresco y su elaboración doméstica (Goldberg, 1974).

El nuevo panorama de la relocalización de la producción de frutas y hortalizas se presenta como sigue. Los mercados del norte europeo son surtidos preponderantemente por exportaciones de la periferia europea (Grecia, Portugal, España), Turquía, Israel, algunos países socialistas y África. En cuanto a los mercados canadiense y estadounidense, se abastecen durante la temprana primavera y el invierno en México y Centroamérica y, en menor medida, en países de Sudamérica (Mackintosh, 1977).

A seguir, nos centraremos en el mercado estadounidense, tratando de analizar la importancia de la presencia de México en el mismo y de establecer las razones que determinan la internacionalización de la agricultura mexicana en el sector hortícola.

En primer lugar, enfocaremos los productos destinados al consumo fresco. La importancia de la oferta global de los productos del complejo mexicano de frutas y legumbres en el mercado de los Estados Unidos es considerable, aunque varía de producto a producto. Tomando algunos de los principales vegetales de exportación, puede estimarse que la oferta mexicana de tomate representa entre un 42 y un 60 por ciento de la demanda estadounidense de invierno y temprana primavera y el pepino mexicano comprende alrededor de un tercio de la oferta total de ese producto a lo largo de la década de los setenta (Rama y Vigorito, 1978).

La enorme importancia del producto mexicano en el abastecimiento a los Estados Unidos se explica tanto por razones propias a este último país como por las condiciones excepcionalmente propicias en que se genera la oferta mexicana. Es conveniente analizar algunas de las peculiaridades de la oferta local de frutas y legumbres en los Estados Unidos. En primer término, durante el invierno y la temprana primavera, por razones climatológicas, estos productos son cosechables exclusivamente en Florida. La producción de ese estado abastece en aquellos meses a las ciudades de la costa este de los Estados Unidos, pero resulta insuficiente para cubrir las necesidades de la región de la costa oeste, por lo menos a precios aceptables. De ahí el interés, por parte de las autoridades de la costa oeste en permitir la entrada del producto mexicano con el propósito de estabilizar el costo de la vida, interés éste que suele entrar en conflicto con el de los productores de Florida, quienes reclaman la adopción de políticas proteccionistas (Rama y Vigorito, 1978).

Otros factores suplementarios han entorpecido la oferta estadounidense de productos hortícolas. Se constata un proceso de intensa concentración de las propiedades, con la desaparición en la década de sesenta e inicios de los setenta de los pequeños huertos; un incremento sustancial de las inversiones iniciales para este tipo de explotación (calculadas en un mínimo de US$ 100 000) y un incremento vertiginoso de los costos, insuficientemente compensado por el aumento de la productividad por hectárea (Goldberg, 1974). Con respecto al último problema, no cabe duda que ha resultado crucial el aumento del precio de los insumos intensivos en energéticos así como, particularmente, el de los costos de la mano de obra. En cultivos donde la calidad depende en gran medida de la cosecha manual, Goldberg estima que la desaparición del trabajo familiar y la sindicalización de los trabajadores agrícolas han asestado un duro golpe a la horticultura estadounidense. Inclusive la incursión de gigantescas compañías, como United Brands y Purex, en este terreno sufrió un revés a finales de los sesenta. En definitiva, puede afirmarse que, comparado con otros, el cultivo de frutas y hortalizas constituye una alternativa relativamente menos atractiva del uso de la tierra en los Estados Unidos.

La política estadounidense pareciera dirigirse al mantenimiento de este estado de cosas. Hemos visto arriba el interés por la importación de productos mexicanos. Además, no existen precios de garantía ni subsidios y los programas gubernamentales de incentivo al sector son limitados, a diferencia de la política de aliento para otros cúltivos.

Veamos, a seguir, las condiciones de producción de la oferta mexicana que determinan las ventajas comparativas del país en vegetales exportables. En primer término, en el oeste de México es factible la obtención de una doble cosecha anual debido a propicias condiciones del clima. Sin embargo, la ventaja comparativa fundamental radica en el menor costo de la fuerza de trabajo de este lado de la frontera.

Para el periodo 1973-74, un estudio de la Universidad de Florida estimó que mientras el costo de salarios por tonelada de tomate era de US$ 18.3 corrientes en el oeste de México, ascendía a US$ 62.1 en Florida. En el caso del pepino los costos por ese concepto eran, respectivamente, de US$ 9.6 y US$ 29.2 y, en el del pimiento verde, de US$ 8.9 y US$ 23.7. Es evidente, por lo tanto, la ventaja comparativa de la producción mexicana respecto a la de Florida con la cual compite (CEPAL, 1977), aun cuando se considera que los citados cálculos sobrevaluando los costos mexicanos, al haber sido realizados bajo el supuesto de iguales condiciones productivas en ambas regiones comparadas. Ahora bien, dicho supuesto es evidentemente inconsistente: mientras la cosecha es mecanizada en Florida, en Sinaloa se efectúa manualmente. Estimaciones de CEPAL para 1976 corroboran la existencia de un desfase aun mayor de los costos de salario entre ambos competidores; respecto a la producción sinaloense de tomate, pudo estimarse que los salarios representaban un costo de US$ 11.4 por tonelada (CEPAL, 1977).

Las uniones locales de agricultores han ido cobrando importancia en el control de la producción exportable de México y aun en su distribución y comercialización en territorios mexicano y estadounidense, adquiriendo mayor poder de negociación y recibiendo del gobierno mexicano prerrogativas para regular la oferta de frutas y legumbres (en periodos de proteccionismo estadounidense, especialmente). Sin embargo, no es menos cierto que para algunos productos las ET tienen gran incidencia sobre la producción exportable. Varios trabajos recientes han destacado el impacto que sobre la producción hortícola mexicana ejercen algunas grandes distribuidoras estadounidenses, cadenas de supermercados y aun *brokers* y pequeños capitalistas de aquel país (Feder, 1977; Domike y Rodríguez, 1975; Goldberg, 1974). En el caso de la fresa, Feder señala que los intermediarios estadounidenses manejaron en el periodo 1974-75 el 17.4 por ciento de la fresa fresca y congelada de Irapuato, y el 54.0 por ciento del rubro fresa congelada. Según ese autor, los intermediarios tienen gran incidencia en aspectos como el crédito agrícola y la asistencia técnica, llegando, en ciertos casos, a controlar directamente la tierra mediante arrendamientos ilícitos. En resumen, en la asignación que corresponde a México de una importante producción de frutas y hortalizas exportables queda clara la conjunción de varios elementos determinantes: condiciones poco propicias para la producción hortícola al interior de los Estados Unidos; búsqueda por parte de este país de áreas de aprovisionamiento periféricas; estrategia de control de fuentes de productos exportables por parte de las distribuidoras estadounidenses y una política de carencia de estímulo a la producción local, correlativa al aliento a las importaciones provenientes de México. Con respecto a este último es de primera magnitud su ventaja comparativa en términos del menor costo

de la mano de obra para el caso de cultivos predominantemente intensivos en trabajo.

En el caso de la producción procesable de frutas y legumbres, los elementos que tienden a favorecer una internacionalización de la agricultura mexicana parecen ser muy diferentes de los mencionados para la producción de consumo fresco.

La divergencia básica de la inserción del capital extranjero en los subsistemas de frutas y hortalizas frescas y de frutas y hortalizas procesadas radica tanto en el tipo de mercado al cual se dirigen las compañías como en la etapa productiva donde se localizan las inversiones transnacionales, y que funciona como núcleo de cada uno de aquellos complejos agroalimentarios.[10] A diferencia de la vocación exportadora del subsistema de productos frescos, las ET procesadoras de vegetales que operan en México tienen como objeto la demanda interna. El núcleo del sistema de frutas y hortalizas procesables está constituido por la fase manufacturera en la cual se aloja el capital extranjero.

Las ET que operan en este sector se ubican en las clases industriales 2012 y 2014, de preparación, conservación y empacado de frutas y legumbres y de fabricación de salsa y productos similares, respectivamente, donde dominaban en 1970 el 47.9 y el 36.2 por ciento de la producción total de cada clase.

Su notable expansión se ha debido principalmente a las propicias condiciones ofrecidas por el mercado mexicano. La elevación del ingreso de las capas medias y altas, la urbanización acelerada del país y el incentivo al cambio de los tradicionales patrones de nutrición ejercido por el aumento del bienestar de ciertos sectores sociales y los mecanismos publicitarios, resultan factores clave para explicar el aumento del mercado de las filiales agroalimentarias. Estas condiciones propias a la demanda fueron prácticamente exógenas al sistema agroindustrial estudiado. Sin embargo, otro de los componentes explicativos del auge de las ET y de su estrategia de acción reposó sobre la capacidad organizativa, el potencial innovador y la proyección del dinamismo de estas firmas hacia sus proveedores agrícolas. Dar una respuesta adecuada a los estímulos del mercado fue posible para las ET, exclusivamente debido a su posibilidad de movilizar y moldear de acuerdo a sus necesidades la oferta agrícola.

En ese sentido resultó de un gran valor la implantación de estas firmas en el núcleo de poder económico representado por la fase procesadora del complejo. Mediante una estrecha integración vertical con la fase agrícola, en efecto, las filiales lograron, entre otras cosas, implantar nuevos cultivos de frutas y hortalizas; difundir comercialmente

[10] Tomamos el concepto de núcleo en el sentido que lo definen Tranjenberg (1977), y Vigorito (1977), esto es como la etapa productiva o no de un complejo agroindustrial que es susceptible de irradiar decisiones que trascienden su etapa de propiedad jurídica y de modificar así aun las condiciones de acumulación de capital en los demás eslabones de la cadena agroindustrial.

otros de escasa representatividad en el país; desplazar cultivos tradicionales; determinar las técnicas agrícolas; orientar el uso de insumos y maquinaria; modificar el régimen de utilización de mano de obra en el campo. La agricultura de contrato les habilitó, aun sin el control jurídico de la tierra, para un eficiente control económico y la inducción de decisiones sobre la fase agrícola.

Para poder atender adecuadamente el incentivo del aumento de la demanda por procesados de frutas y legumbres era imprescindible obtener una elevación de la calidad y volumen de la oferta agrícola. Para lograrlo, además de la articulación vertical con la agricultura, las filiales se valieron de otras opciones. En primer lugar, realizaron una opción generalizada respecto al tipo de proveedores agrícolas con quienes operarían. Con la excepción del caso de la fresa, analizado por Feder, y en el cual se evidencia la vinculación de las empacadoras con ejidatarios y minifundistas de los estados de Guanajuato y Michoacán, en los demás productos que integran el complejo las ET reflejan, sin lugar a dudas, una clara preferencia por el trato con agricultores capitalistas. Los motivos que determinan esta opción radican en la presunción de un mayor potencial conflictivo en los ejidatarios y minifundistas; además, las firmas también están guiadas por razones puramente económicas, como la superior calidad de las tierras controladas por agricultores capitalistas y la ventaja, en términos de costos, que representa el supervisar y garantizarse la cosecha en unos pocos predios de gran magnitud, en vez de depender de entregas atomizadas del producto.

La estrategia de expansión de las filiales en el terreno agrícola es de índole fundamentalmente intensiva. De hecho, el dominio de tierras en término de número de hectáreas es de menor importancia, frente a los incrementos de la productividad de la tierra y el trabajo logrados por las ET en los predios contratados. Es usual que en los mismos los rendimientos por hectárea tripliquen los consignados para un mismo producto como promedio nacional.

Como consecuencia, la eficiencia de su abastecimiento agrícola permite a las filiales contar con una buena programación agrícola, calendarizar la recepción en fábrica de las diferentes materias primas de modo de evitar los "tiempos muertos", reducir la capacidad ociosa industrial y el desaprovechamiento de la fuerza de trabajo fija, factores todos de reducción de costos (Rama y Vigorito, 1978).

En resumen, las ET procesadoras de frutas y legumbres encontraron en México un terreno propicio para su expansión debido al dinamismo del mercado interno. Pero por otro lado, las filiales demostraron capacidad innovadora para moldear por sí mismas la oferta agrícola, condición necesaria para poder responder al estímulo del mercado.

3. *La adscripción de México al complejo soya internacional*

A seguir, analizaremos la inserción de México en el complejo soya internacional, así como el proceso de transnacionalización al cual ella

diera lugar en uno de los sectores de la agroindustria mexicana. En primer lugar se definirá el complejo soya mundial y se intentará señalar, en lo esencial, las causas explicativas de su expansión generalizada. En segundo lugar, se presentarán las modalidades principales de adscripción de México a ese complejo.

Definimos como complejo soya internacional al conjunto de actividades productivas y no productivas referidas a la producción, procesamiento y distribución de esa oleaginosa, así como las actividades pecuarias que la utilizan como insumo. El complejo comprende, por lo tanto, a la producción agrícola y la distribución de soya, a la elaboración de aceites, grasas y margarinas, la fabricación de alimento balanceado y las actividades pecuarias intensivas, tales como aparecen en la actualidad en los países industrializados capitalistas y socialistas y tienden a difundirse en la periferia, incluyendo a México. A pesar de que la soya es sólo uno de los varios insumos utilizados en algunas de estas actividades, consideramos correcto referirnos a un complejo soya, por ser este producto el detonante de una revolución tecnológica y el elemento aglutinante de diferentes eslabones productivos que funcionan en forma intervinculada como un "paquete", esto es como un grupo de insumos, prácticas productivas y conocimientos especializados que deben implementarse forzosamente en forma asociada.

Las oleaginosas constituyen uno de los rubros primordiales del comercio mundial. En el caso de la soya, los principales exportadores son Estados Unidos, Brasil y China. El primero participa con el 6% de la producción mundial (FAO, 1978). Además el 31 por ciento de las exportaciones de Brasil son manejadas por ET principalmente de origen estadounidense (Muller, 1978). Cabe afirmar, por lo tanto, que dentro de la división internacional del trabajo corresponde un papel preponderante a los Estados Unidos en el control de la soya.

Conviene aclarar que el auge de la soya se vincula con una verdadera revolución en los métodos de cría de animales en los países industrializados capitalistas y socialistas. En los últimos veinte años, los métodos tradicionales extensivos de praderas (vacunos y ovinos) o desperdicios (porcinos y aves) han sido desplazados por métodos intensivos basados en el uso de concentrados alimentarios (UNIDO, 1977). Esta transformación de los métodos pecuarios abrevia el ciclo de cría del animal y aumenta los índices de conversión de productos agrícolas en carne, leche y huevo.

Como explica correctamente un trabajo del Institut National de la Recherche Agronomique de Francia, "nada permite afirmar que los métodos actuales de alimentación intensiva sean los más racionales y constituyen un progreso irreversible, aceptando tener en cuenta criterios de calidad de los productos finales, refiriéndonos a potencialidades no implementadas y si se tiene en cuenta que las relaciones de precio entre los diferentes productos utilizados para los animales son

el reflejo de opciones de política económica" (Marloie, 1974). Con respecto a la soya, se observa que no constituye un elemento proteínico indispensable en la composición de los concentrados y tortas para ganado, los cuales pueden elaborarse también con otro tipo de oleaginosas o con cereales de contenido proteínico. Sin embargo, en la generalidad de los casos, la opción de la agroindustria mundial de alimentos balanceados recayó sobre la soya y esto ocurrió, inclusive, cuando no se trataba de un recurso disponible localmente y, por tanto, su utilización masiva creaba dependencia externa.

Las razones de este estado de cosas son tanto económicas como políticas. Entre las primeras, destaca el que este producto estuviera en condiciones de competir exitosamente en términos de costo con las oleaginosas tropicales de exportación o con la colza (semilla de nabo) europea. Debido, entre otras cosas, a los elevadísimos rendimientos de la producción estadounidense de soya, ésta tiene un precio mundial inferior al de sus similares cultivadas en condiciones de atraso, como por ejemplo las oleaginosas africanas a las cuales desplazó.

La segunda razón económica radica en la colocación internacional del producto en el contexto de un "paquete tecnológico" propulsada desde un inicio por sectores industriales de los Estados Unidos, en la historia de la soya ha sido crucial la inversión en investigación, tanto en la producción agrícola y la transformación, como en las razas animales susceptibles de un aprovechamiento óptimo de este insumo. En el caso de otros sustitutos de la soya, no se cumplió con igual intensidad ese proceso de investigación; por esa razón, por lo menos en el corto plazo, resulta menos costosa la adopción inmediata del paquete tecnológico citado, que la utilización de mayores recursos en la búsqueda de fuentes oleaginosas alternativas, así como el perfeccionamiento de su aprovechamiento por la industria de alimento balanceado y las actividades pecuarias (Berlan et al., 1978).

Las razones políticas del auge de la soya no son menos cruciales que las económicas. Como señala un estudio, una determinada DIT, no se configura exclusivamente en razón de ventajas comparativas en ciertos países para la producción de determinadas mercancías, sino que, suplementariamente, debe tenerse en cuenta la correlación de fuerza que priva entre países (GRESI, 1976). El caso de la soya es muy ilustrativo al respecto.

El producto surge en los Estados Unidos al amparo de medidas proteccionistas que impiden la importación de oleaginosas filipinas. Como es usual, una vez que la soya se impone en el país, es difundida internacionalmente con la justificación de una ideología librecambista. En este proceso expansivo, ha resultado determinante la utilización de la soya y sus derivados en los planes de ayuda alimentaria de los Estados Unidos gracias a los cuales se inició en los países receptores un cambio no sólo de los hábitos alimentarios, sino aun de la estructura industrial, por la implantación de ET utilizadoras de soya.

La adscripción de México al complejo internacional se comprueba a diferentes niveles.[11] El más inmediato y evidente de ellos consiste en la necesidad del país de importar dicha materia prima.

El dinamismo de la industria de alimentos balanceados favoreció el crecimiento de la producción interna de soya, que aumentó a razón del 39 por ciento promedio anual, a precios constantes, entre 1960 y 1975, en circunstancias en que el valor de la producción agrícola total lo hacía a apenas el 4 por ciento. A pesar de este dinámico ritmo de crecimiento de la producción agrícola, el mismo fue superado por el del consumo industrial, por lo que fue necesario recurrir cada vez más a la importación. La dependencia de México respecto al exterior aparece claramente en la evolución de las siguientes cifras: en el periodo 1960-65, la importación representaba en promedio el 3.0 por ciento de la oferta total; en 1965-70 el 11.9 por ciento y en 1970-75, el 25.0 por ciento. La tendencia se ha acentuado en los últimos años, al punto que en 1977 las importaciones de soya participaron con el 63.0 por ciento de la oferta total. CONASUPO controla las importaciones, las que se realizan a través de las grandes firmas mundiales comercializadoras de la soya —y el trigo— como Cargill, Continental Grains, Archer Daniels y Dreyfus, fundamentalmente.

En segundo lugar, el dominio del complejo soya mundial sobre la agroindustria mexicana, también opera por la implantación de filiales de grandes firmas productoras de alimento balanceado que surgieron en su país de origen con la tecnología de aquel insumo. Según los últimos datos disponibles y que corresponden a 1970, aquéllas generaban el 54.5 por ciento de la producción del sector.

La expansión de estas firmas se ha apoyado, principalmente, en procesos de integración vertical. Sin embargo, su articulación con la agricultura de cereales y oleaginosas —sus principales insumos— es intermediada por el Estado, a través de CONASUPO, al punto que no aparece en este sistema agroalimentario la llamada agricultura a contrato. Por el contrario, la institución oficial canaliza una parte del abastecimiento de las firmas y realiza todas las inversiones necesarias en centros de acopio y transporte de las materias primas, que incluyen tanto a los granos como a las oleaginosas. Desde luego que este mecanismo significa una poderosa ventaja para las firmas, al permitirse restringir su inmobilización de capital. Otra parte del abastecimiento está en manos de intermediarios, pero en ningún caso se observa una relación directa de las fábricas y la agricultura, a diferencia de otros sistemas agroindustriales.

[11] Esta parte de la ponencia se basa en las minutas resultantes de la investigación de campo del equipo UNAM-CONACYT que está trabajando actualmente sobre *Transnacionales y Agroindustrias en México*; en ella participaron, además de los autores, Gustavo Gordillo, Carlos García y Rosa E. Montes de Oca. Asimismo nos hemos basado en la "Monografía Avícola" de Carlos García (inédita), que integra aquel proyecto.

La integración vertical ocurre, por el contrario, "hacia adelante", incluyendo la producción pecuaria intensiva. En esta ponencia trataremos, en particular, la integración de las productoras de alimento transnacionales con la avicultura.

La expansión de las ET hacia el sector avícola ha ocurrido a través de diferentes mecanismos. En numerosos casos existe un control directo, puesto que todas las ET productoras de alimento también operan empresas avícolas, con un control jurídico de las mismas. En otros ejemplos, las firmas trabajan mediante contratos de aparcería con pequeños productores. Es éste el caso de una de las plantas de Anderson Clayton Co. que se dedica a la producción de huevo en ese régimen, suministrando a los granjeros pollita ponedora y alimento balanceado y encargándose de la distribución del producto. Finalmente, en otros casos, ocurre una vinculación más laxa entre las ET del negocio de raciones y una parte importante del sector avícola, cuando las primeras aportan insumo (alimento y pollito), crédito y mecanismos de distribución pero el granjero conserva cierta independencia. Esta integración menos estrecha, puede sin embargo ser substituida por el control directo. Los contratos celebrados por las ET con granjeros pueden prever, en caso de incumplimiento, la cesión de las instalaciones avícolas, por lo cual, aparentemente, se han dado casos en que las granjas independientes caen bajo el control directo de las ET (Comercio Exterior, 1978).

Conviene destacar que, con pocas excepciones, las ET accionan otro mecanismo de control no menos poderoso que el suministro de alimento. Se trata del manejo del material genético (progenitoras y reproductoras) y de la producción de pollito de un día destinado a engorde o producción de huevo. Por lo regular, las ET del ramo avícola se encuentran integradas en todas las etapas productivas, incluyendo la reproducción e incubación, la producción de pollo parrilero o huevo y aun los rastros y la distribución de productos finales a los detallistas.

Dos de las actividades clave que componen el sistema productivo avícola consisten en la producción de reproductoras (las cuales se obtienen en México a partir de la importación de progenitoras) y la producción de incubación de huevo fértil destinado a la producción de pollito mixto de engorda y de pollita ponedora, con los cuales se abastecen, respectivamente, a las granjas dedicadas a la producción de pollo de asar y huevo. El control sobre etapas tan fundamentales del sistema avícola, no sólo facilita la integración de las empresas que monopolizan las cuotas, sino que además les permite el ejercicio de un grado relativamente importante de dominio sobre aquellas empresas avícolas a las que no se ha autorizado cuota (por lo regular, los avicultores medianos y pequeños). En efecto, es de observar que las progenitoras —esto es las estirpes de aves a partir de las cuales se obtienen las reproductoras— no son producidas en México, por lo que se recurre a la importación. La Unión Nacional de Avicultores, con-

juntamente con organismos oficiales relacionados con el sector avícola determinan anualmente la cuota de progenitoras que debe importar cada empresa reproductora. En la actualidad, la producción de reproductoras es realizada por un grupo de ocho empresas en el cual las ET tienen una presencia importante.

La investigación revela que el control conjunto del alimento balanceado y el pollito de un día por parte de las empresas más poderosas del sector, significa una herramienta de presión sobre los pequeños granjeros, al condicionarse la venta de un insumo a la adquisición del otro. Si el avicultor no compra alimento balanceado a la empresa, ésta se rehúsa a venderle pollito de un día. Este mecanismo ratifica y perpetúa el poder de las grandes firmas, pues significa un obstáculo a los intentos de integración con la producción de alimento de numerosos granjeros pequeños y medianos. Asimismo, les impide buscar mejores opciones comerciales para adquisición de alimento o recurrir a la empresa oficial, Albamex, quien ofrece condiciones superiores en calidad, precio y financiamiento de las raciones, estableciendo artificialmente el monopolio de las ET productoras de alimento para aves.

Por otra parte, como las empresas que inicialmente se implantaron en el ramo de la incubación han propendido a integrarse, especialmente hacia la producción de broilers, en la actualidad ellas prefieren utilizar para el engorde su producción de pollito, reservando al mercado excedentes relativamente modestos. Debido a estas circunstancias, los productores avícolas no integrados suelen tener dificultades para proveerse del pie de cría, limitándose así el potencial expansivo del sector de pequeñas empresas y reforzándose la concentración del mercado inclusive en la etapa de engorda.

A nivel internacional no es menos importante la presencia de un polo de poder que resta independencia a la avicultura mexicana. En efecto, como se señaló arriba, a más de veinte años del inicio de un vigoroso crecimiento de esta agroindustria, ella aún depende de la importación de progenitoras. Estas, que también se conocen como "stocks abuelos", son producidas en unas treinta grandes "cabañas" que operan a nivel mundial. El abastecimiento de la avicultura mexicana se realiza fundamentalmente a partir de estirpes estadounidenses, toda vez que las granjas productoras de progenitoras están estrechamente vinculadas con las ET de igual origen que, a nivel interno, dominan la reproducción y la incubación. Existen, por lo tanto, no sólo núcleos internos sino también externos que dominan el sector avícola.

En resumen, los núcleos de poder operan en el caso analizado en las etapas de comercialización externa de insumos, producción de alimento balanceado, pollito y material genético y en los mataderos de pollo y centros de distribución del producto final. A través de la inserción en las mencionadas etapas, las ET tienen la capacidad de trascender los límites de su propiedad jurídica, ejerciendo su capacidad de inducir decisiones sobre la avicultura no integrada.

III. CONCLUSIONES

1. Un análisis de la internacionalización de la agricultura mexicana debe, necesariamente, tener en cuenta el marco general del proceso reciente de internacionalización del capital agroindustrial que ha plasmado la actual división del trabajo alimentaria. Esta última ha sido plasmada, entre otras cosas, por el carácter de potencia agroexportadora de los Estados Unidos que, a su vez, reposa sobre la revolución tecnológica verificada en el correr de las últimas tres décadas en la agricultura estadounidense; una agresiva política comercial en el mercado mundial; la expansión de empresas transnacionales agroalimentarias y el apoyo de agencias internacionales de crédito en las que es alta la ponderación de aquel país a proyectos agroindustriales que favorecen, en la periferia, la producción de alimentos exportables hacia el centro.

2. La nueva división internacional del trabajo en esta materia, supone la pérdida de la autosuficiencia por parte de los países en desarrollo y subdesarrollados, incluyendo a México, frente a la preponderancia de los desarrollados y en especial la pujanza de la agricultura estadounidense en la exportación de alimentos básicos, como cereales y oleaginosas. Simultáneamente, otros cultivos, en cuya producción los países desarrollados se encuentran en relativa desventaja, son desplazados hacia la periferia. Es así que la producción de frutas y legumbres y de ciertos productos ganaderos para el mercado estadounidense reposa, por lo menos en parte, sobre países limítrofes de menor nivel de desarrollo. En este esquema, el papel de México resulta de primera magnitud, especialmente en lo que atañe a su calidad de proveedor de productos hortícolas.

3. Dentro de este panorama general, se seleccionaron tres sistemas agroalimentarios (ganadería de carne, frutas y legumbres y soya), para ejemplificar, a través de estudios de casos que consideramos significativos, la internacionalización de la agroindustria mexicana.

4. La producción de carne ha sufrido una revolución tecnológica que se refiere a la reasignación de los recursos alimentarios y se vincula con el aumento de los niveles de bienestar en los países industrializados y en los mercados urbanos de los países subdesarrollados. A nivel mundial ha tenido lugar un cambio del consumo humano al consumo animal de los granos y las oleaginosas. Al mismo tiempo, a partir de la década de los cincuenta, los Estados Unidos sustituyeron a Inglaterra como país líder en la producción y comercialización de la carne, apareciendo como primer productor mundial de este artículo e importador de volúmenes significativos del mismo. El dominio estadounidense en este terreno se apoya en el surgimiento de una ganadería intensiva que abate costos y abrevia el ciclo de cría de los animales, así como en los avances tecnológicos en la conservación, empaque, transporte y comercialización del producto final.

5. En el caso mexicano, el auge de la ganadería de exportación procede, entre otras cosas, del fomento brindado por las instituciones financieras internacionales, el apoyo crediticio del Estado y la elevación del precio mundial del producto. La especialización del producto se da en función de dos rubros: la carne deshuesada destinada a la fabricación de productos de menor precio relativo, como hamburguesas, hot-dogs, etc., y las exportaciones de ganado en pie, consistentes en becerros cuya engorda se cumple en territorio estadounidense bajo condiciones intensivas.

6. La internacionalización relativamente reciente de la producción de frutas y legumbres de clima templado y la relocalización mundial de este tipo de cultivos son atribuibles a los adelantos tecnológicos en los procesos de empaque, conservación y transporte de aquellos productos; el abatimiento de las tarifas de transporte; la aparición de una demanda por productos congelados y semiprocesados y la posibilidad de inducir acelerados avances técnicos en la agricultura de la periferia mediante la articulación de ésta con las empacadoras y distribuidoras internacionales, a través de la agricultura de contrato.

7. Los aspectos arriba señalados, así como una crisis de la producción hortícola estadounidense cuyo desarrollo fuera entorpecido por importantes aumentos en los costos de mano de obra, determinaron que México venga jugando un papel de primer plano en el abastecimiento de invierno y temprana primavera del mercado estadounidense. Al mismo tiempo, las ventajas comparativas de México en el costo de la mano de obra han resultado decisivas y le han permitido ganar terreno en el mercado internacional.

8. Por el contrario, la internacionalización de la producción procesable de ese mismo sector, depende de la implantación de ET que tienen como objetivo colocar sus productos en el mercado interno. Las ventajosas condiciones ofrecidas por el dinamismo de la demanda interna sólo pudieron aprovecharse mediante una agresiva política de las ET respecto a las etapas agrícolas. Mediante la agricultura de contrato, las ET lograron sobredeterminar a su favor la oferta agrícola, elevando la calidad, cantidad y variedad de la oferta de frutas y hortalizas, aun a costa del desplazamiento de algunos productos básicos.

9. La adscripción de México al complejo internacional de la soya se ha producido mediante la implantación de un paquete tecnológico en la producción de alimentos balanceados, ganadería, porcicultura y avicultura intensiva. Los núcleos de poder internacional, dentro de este complejo agroalimentario, radican tanto en la dependencia externa creciente para el abastecimiento de insumos, como en eslabones cruciales del sistema, tales como la producción de estirpes seleccionadas genéticamente de aves, la incubación, la distribución y los productos farmacéuticos veterinarios, en los cuales se han implantado las ET. El afianzamiento en estas etapas decisivas permite a las ET indicar sobre otras que escapan inclusive a su dominio jurídico.

10. En resumen, podemos comprobar que el proceso de internacionalización de la agroindustria mexicana, obedece a dos tipos de tendencias. Por un lado, responde al papel de México como abastecedor de los Estados Unidos en productos tales como las frutas y legumbres frescas y algunos productos ganaderos. Por otro lado, en lo que se refiere a la producción hortícola procesable y a la avicultura, esta tendencia corresponde al interés de las firmas transnacionales por aprovechar el dinámico mercado interno existente para esa clase de bienes.

La estrategia seguida por las firmas, en ambos casos, radica en la implantación en aquellos eslabones, productivos o no, de la cadena industrial que permiten no sólo minimizar el riesgo y aumentar la ganancia, sino además controlar todas las demás etapas que integran el complejo agroalimentario. Esa etapa clave puede consistir en la comercialización (como ocurre con la producción hortícola fresca para exportación), o en el procesamiento (como en la producción hortícola procesable). Asimismo, el control de una determinada tecnología puede permitir a estas empresas dominar todo un sistema agroalimentario, como ocurre con las ET que, en el ramo avícola, operan ya sea en la etapa de reproducción o de incubación, o bien en la producción de algunos insumos básicos (como los alimentos balanceados y los medicamentos y complementos dietéticos de uso veterinario).

Los métodos que permiten ese control, derivan fundamentalmente del aprovechamiento de condiciones monopsónicas o monopólicas de mercado por parte de las ET, o de la creación artificial de las mismas; del suministro del crédito y del dominio de determinadas tecnologías.

Referencias Bibliográficas

Arroyo, G., Gómez de Almeida S., van der Weid J. M. (1978): *Los obstáculos al desarrollo de un programa alimentario mundial dentro de un nuevo orden económico internacional*, CETRAL, París, 1978 (mimeo).

Berlan, Jean Pierre et al. (1978): *Le complexe soya des États-Unis*, INRA, Paris, 1978.

CEPAL (1977): *Posibilidades de exportar hortalizas centroamericanas a los mercados de los* EUA *y Canadá*, 77/16, México, agosto de 1977.

Comercio Exterior (1978): *Un vistazo a la avicultura*, Banco Nacional de Comercio Exterior, vol. 28, No. 3, México, marzo de 1978.

Domike, Arthur y Rodríguez, Gonzalo (1975): *Las alternativas de la agroindustria en México*, FAO-CIDE, México, 1975 (versión preliminar).

Feder, Ernst (1977): *El imperialismo fresa*, Ed. Campesina, México, 1977.

GRESI (1976): *La division internationale du Travail. Les tendances actuelles*, vol. I, col. "Études de Politique Industrielle", M. de

l'Industrie et de la Recherche, la Documentation Française, Paris, 1976.

George, Susan (1976): *How the Other Half Dies*, Penguin Books, London, 1976.

Goldberg, Ray A. (1974): *Agribusiness Management for Developing Countries. Latin America*, Ballinger Publishing Co., Cambridge, Mass. 1974.

Hewitt de Alcántara, Cynthia (1978): *La modernización de la agricultura mexicana, 1940-1970*, Siglo XXI, México, 1978.

Mackintosh, Maureen (1977): "Fruit and vegetables as an international commodity. The relocation of horticultural production and its implications for the producer", *Food Policy*, London, nov. 1977.

Marloie, Marcel (1974): *Le maché mondial des tourteaux oléagineux une nouvell division internationale du travail*, INRA, Paris, 1974.

Muller, Geraldo (1978): *Estratégias das corporaçoes transnacionais ma indústria oleaginosa brasileira*, São Paulo, 1978, mimeo (versión preliminar).

Rama, Ruth y Vigorito, Raúl (1978): *Transnacionales en el sector de frutas y legumbres de México*, ILET DEE/P/13, México, 1978 (versión preliminar).

Reig, Nicolás (1979): *La economía ganadera de carne vacuna en México, 1950-1970*, IIE, México, 1979 (versión preliminar).

Trajtenberg, Raúl (1977): *Un enfoque sectorial para el estudio de la penetración de empresas transnacionales en América Latina*, DEE/D/1, ILET, México, 1977.

Vigorito, Raúl (1977): *Criterios metodológicos para el estudio de complejos agroindustriales*, DEE/D/5, ILET, México, 1977.

UNIDO (1977): *Draft World-Wide Study on Agroindustries: 1975-2000*, ICIS 65, UN, 1977.

Comentario

Blanca Suárez

De acuerdo al documento de Ruth Rama y Fernando Rello, presentado en el Coloquio sobre Economía Mexicana, es necesario destacar dos puntos importantes.

En primer lugar, los cambios operados en la agricultura mexicana que han estado determinados por la inserción del sector agropecuario a la división internacional del trabajo, que sobre todo a partir de los años sesentas plantea una nueva estrategia agrícola, que permite garantizar el abastecimiento de alimentos y materias primas para el mercado mundial, ganado, frutas y legumbres, entre otras.

Dichos cambios fueron posibles gracias a la participación creciente de organismos internacionales como el BIRF, BID, etc., quienes contribuyeron con un flujo constante de recursos para la transformación del agro mexicano. Igualmente importante resulta la implantación de las empresas transnacionales que coadyuvan al fortalecimiento de este proceso de internacionalización.

En segundo lugar, estos cambios conducen a la especialización de ciertos sectores agrícolas, lo cual reflejaría posteriormente cambios sustanciales en la estructura productiva, al sustituir o desplazar paulatinamente a algunos productos.

Esta situación ha conducido a un desequilibrio, en particular en lo relativo a la producción de alimentos básicos, que lleva al país en los últimos años a importar grandes volúmenes de granos y a depender, en este sentido, cada vez más del mercado internacional, particularmente del mercado norteamericano.

Se señala en la ponencia, en el caso de la ganadería, que la ganaderización de la agricultura es una de las principales causas de la disminución de granos básicos para el consumo humano.

Analizando esta situación a partir de algunas de las regiones que se caracterizaron en ciertos periodos como productores de granos, como por ejemplo Guanajuato, observamos que esta zona era predominantemente maicera, y —casi las tres cuartas partes de la superficie del Estado se destinaban a la siembra de maíz—, sin embargo, en

los últimos años, la disminución de áreas cosechadas es sistemática, ocupando esta superficie el sorgo. Este grano manifiesta un gran incremento y significa que en 1975 ocupe el treinta por ciento de la superficie del Estado. El sorgo representa el insumo principal junto con la soya para la producción de alimentos para animales.

También el caso de Sinaloa es representativo, la disminución de la superficie de maíz cultivada es drástica, del 40.4% en 1960, se reduce al 10.1% en 1975, áreas que vinieron a ser ocupadas por algunas oleaginosas como la soya y el cártamo principalmente, y que en 1975 representaban el 17.3% y el 22.8% de la superficie del Estado, respectivamente. Estos cambios en el uso del suelo, han modificado sustancialmente la estructura productiva agrícola y son la resultante del nuevo esquema en la división internacional del trabajo, factor determinado por las necesidades de los países desarrollados. Así, se requería abastecer al mercado norteamericano de ganado, para lo cual era indispensable subordinar el desarrollo agrícola de algunas zonas, e incrementar la producción de aquellos cultivos necesarios para lograr la expansión de la ganadería. Asignando igualmente grandes superficies para el desarrollo del ganado. Esta estrategia implicaba desde luego, utilizar paquetes tecnológicos, que permitieran obtener los mejores niveles de productividad, lo que dio oportunidad á que las empresas transnacionales ampliaran las posibilidades de dominio sobre la agricultura mexicana, mediante el control de maquinaria agrícola, insumos, semillas, control de canales de comercialización e incluso el propio financiamiento de la producción a través de contratos.

Las consecuencias de la internacionalización de la agricultura son desafortunadas para el conjunto de la economía. Señalaremos algunas de ellas:

—pérdida de autosuficiencia en la producción de alimentos básicos, lo que nos conduce a una dependencia creciente del mercado mundial,
—modernización agropecuaria concentrada en unas cuantas manos y representada por un sector agrícola comercial poderoso, en el otro extremo un sector agrícola mayoritario (ejidatarios y minifundistas), con niveles mínimos de productividad, escasos recursos y cada vez más empobrecidos.

Se observa todavía un factor más importante: el país está perdiendo su capacidad social y política para producir cereales, debido a la desintegración de las comunidades campesinas. En la medida que los estudios referidos al sector agropecuario no consideren seriamente esta problemática y planteen la implementación de nuevas estrategias alternativas, los análisis que se realicen serán únicamente la descripción de un fenómeno del que todo el mundo comenta pero que no presenta perspectiva.

En este sentido, el documento describe detalladamente las implicaciones de la internacionalización en la agricultura, señalando con base en tres casos específicos (ganadería, frutas y legumbres y soya), algunas características que destacan el proceso, particularizando en la participación de las Empresas Transnacionales como actores relevantes de esta dinámica. Sin embargo, se deja al margen el análisis de las repercusiones sociales que tiene tal estrategia en los productores agrícolas, principalmente ejidatarios y minifundistas.

Transformación agraria y nuevas opciones para el desarrollo

Antonio Martín del Campo

En este artículo discutiremos algunas de las hipótesis que han tomado fuerza en la literatura que trata los problemas del desarrollo y de la modificación de las estructuras económicas, particularmente aquella que atiende a la transformación de la agricultura y sus aportaciones en el proceso general de cambio económico. La intención principal es la evaluación de estas hipótesis en cuanto a su capacidad para ayudarnos a comprender el proceso agrario y de crecimiento agrícola mexicano, así como el carácter de los obstáculos que están condicionando el amplio fenómeno de la transformación agraria (o de la estructura agraria); asimismo, interesa profundizar en los elementos *sui generis* del proceso y estructura agraria en el caso mexicano para desprender implicaciones sobre la posibilidad de alternativas peculiares para este país, en cuanto a las vías del desarrollo en la agricultura y las nuevas opciones a nivel nacional. Finalmente, habremos de orientar nuestras conclusiones interpretativas hacia una fase propositiva definitoria de una estrategia de política económica para el desarrollo de la agricultura, la cual apuntale y sea coherente con opciones de desarrollo económico general en las que la economía mexicana pueda evolucionar a estadios de mayor "articulación social" entre sus capacidades de producción y de consumo.

I. *Algunas de las hipótesis recientes en relación con el desarrollo y la agricultura en la periferia*

Transcurridos más de diez años desde que las hipótesis convencionales sobre el desarrollo de las "economías duales" y el "papel de la agricultura en el crecimiento económico"* mostraron su limitada capaci-

* Estas hipótesis corresponden a la tradición de los trabajos de Lewis [11], Ranis y Fei [21] y Jorgenson [8], en relación con el desarrollo económico general, una aplicación al análisis de la posición y cambio de la agricultura en este proceso fue formulada por Johnston y Mellor [7].

dad para explicar el complejo fenómeno del desarrollo económico, así como el de transformación de la agricultura, han surgido, desde las perspectivas estructuralista y marxista, hipótesis alternativas que califican la restringida viabilidad (para países subdesarrollados como los latinoamericanos) de modelos de desarrollo económico que permitan la incorporación de las masas de la población, disminuyan la dependencia exterior y creen condiciones para el establecimiento de organizaciones nacionales y regionales con mayores grados de participación y democracia social.

Las hipótesis a nivel macroeconómico se derivan del análisis de las estructuras económicas de los países "periféricos" e identifican obstáculos para el crecimiento económico y la difusión de éste a todos los sectores de la economía y de la población. En este sentido, las concepciones son muy variadas, valga por tanto, mencionar algunas de ellas:

1) Las versiones "estancacionistas" [5] han elaborado argumentos tanto por el lado de la oferta como de la demanda del problema de formación de capital. Por el lado de la oferta se ha postulado la insuficiencia de la formación de ahorros para continuar financiando un ritmo acelerado de crecimiento de la inversión, dadas las condicionantes que determinan que los procesos productivos industriales (típicamente manufactureros) sean cada vez más intensivos en capital. Por el lado de la demanda se plantea que la decisión de invertir se enfrenta al deterioro de las expectativas de ganancia, en la medida que el mercado interno para productos de la nueva planta industrial se va saturando como resultado de estrecheces del mismo, las que se corresponden a su vez con agudos niveles de concentración del ingreso y de la riqueza.

2) Otras tesis, aun cuando visualizan la posibilidad de que se continúen los procesos de crecimiento en los países subdesarrollados, ponen énfasis en el "carácter" de éstos y conciben sus limitaciones estructurales, como las incorporadas en la noción de "estancamiento dinámico".* Plantean, pues, que las economías subdesarrolladas crecen, pero su crecimiento es desarticulado sectorial y socialmente. En forma sectorial porque el carácter incompleto de sus estructuras productivas, resultante de su tardía incorporación al desarrollo industrial, no difunde ni capta todos los efectos (eslabonamientos) del crecimiento, o bien, porque el surgimiento de "compartimentos estancos" a nivel regional (América Latina, por ejemplo) encara mercados muy limitados. Socialmente, debido a que el dinamismo de la producción está

* Esta idea, enunciada en una forma aparentemente contradictoria, se ha utilizado para calificar el carácter del crecimiento económico latinoamericano, aduciendo a que éste ocurre en ciertos sectores, los cuales se encuentran estructuralmente incapacitados para difundir el crecimiento al total de la economía, paralelamente los beneficios tampoco se generalizan y las masas de la población no son incorporadas al proceso.

principalmente orientado a satisfacer un conjunto de demandas solventes, originadas mayoritariamente en los ingresos derivados del capital.

3) Un tercer grupo comparte la visión anterior en cuanto a la posibilidad del crecimiento y también enfatiza en el carácter del patrón implicado; sin embargo, no considera suficiente el análisis global y plantea la necesidad de precisar la evolución de la estructura productiva vía el estudio de ramas específicas, así como de los cambios en la composición del consumo. Este tipo de hipótesis se vincula con frecuencia al estudio de la distribución del ingreso y de sus implicaciones sobre los patrones de demanda, de manera que se obtienen hipótesis derivadas como sería: si el crecimiento económico-industrial continúa, se vería favorecido de ocurrir una redistribución del ingreso concentrada en los estratos "medios" y "medios-altos" (ver por ejemplo [22]).

Por supuesto, esta agrupación de visiones puede resultar arbitraria; aquí sólo se incluye como una manera de referirnos a las tesis que se discuten al respecto. En la práctica las diferentes ideas sostenidas por escuelas y autores son mezclas de estas posiciones; sin embargo, es posible identificar qué aspectos consideran primordiales. Por otro lado, la experiencia histórica de cualquier país, en especial de aquellos a los que se aplican estas tesis, también involucra una amalgama de los elementos mencionados; no obstante, para fines de diseño de política económica, es fundamental precisar con qué caso estamos trabajando.

Ahora bien, así como son varias las hipótesis que han surgido en torno a la economía en general, también lo son aquellas que en forma más directa se refieren a la agricultura en el proceso de cambio económico. Estas tesis surgen en América Latina como alternativas de la visión convencional que sostenía que la agricultura (el incremento de su productividad y producción), en el desarrollo económico, cumpliría las siguientes funciones: 1) expandir la oferta de alimentos (cuantitativa y cualitativamente) a un ritmo igual o superior al incremento (y diversificación) que el consumo de éstos sufre en el proceso de enriquecimiento de una sociedad; 2) crecimiento de sus exportaciones como medio de generación de divisas para financiar las crecientes importaciones que requiere la industrialización; 3) abastecer de fuerza de trabajo para otros sectores en expansión; 4) contribución neta de capital para posibilitar mayores niveles de inversión fija en otros sectores; y 5) con la elevación de los ingresos agrícolas se ampliaría el mercado para los productos de los demás sectores, estimulando con ello la expansión industrial.

La historia económica del último decenio en los países latinoamericanos, acabó por demostrar que la agricultura no ha cumplido con todas esas funciones, además evidenció que tampoco se habían captado correctamente algunas de las dimensiones del problema. Este sería el caso de la manera como se interpretaban las transferencias de fuer-

za de trabajo, las cuales más que representar una "contribución", por su cuantía e insuficiente grado de calificación, han conformado uno de los problemas más agudos de los países subdesarrollados (marginalismo y sobreexplotación). Asimismo, el hecho de que la agricultura sirviera como mercado de productos industriales en el caso de los insumos, no se ha acompañado de un incremento semejante para el mercado de bienes de consumo, pues los ingresos de esta población no han evolucionado en forma paralela al crecimiento general, *apreciándose lo anterior en que el producto interno de la agricultura ha crecido más lentamente que el valor de la producción bruta.*

En esta perspectiva se generaron concepciones y tesis alternativas sobre los determinantes de la transformación de la agricultura en el proceso de crecimiento de los países subdesarrollados; entre estas concepciones y tesis alternativas las que han adquirido mayor preponderancia son:

1) El énfasis en la industrialización, basado en la idea de que, más tarde, ésta tendría capacidad para "devolver" beneficios a los otros sectores, exigió la supeditación económica de la agricultura; las transferencias de valor y de capital (vía diferenciales en las expectativas de ganancia) y el deterioro de las relaciones de intercambio y pérdida de atención por parte del Estado, marcaron las condiciones que frenarían el desarrollo agrícola. Estas tesis podríamos caracterizarlas como aquellas que ven el origen fundamental del atraso agrícola en la conexión y el papel que el sector desempeñó y viene desempeñando en los proyectos de industrialización de los países subdesarrollados.

2) La nueva división internacional del trabajo, correspondiente a la fase actual de desarrollo del capitalismo mundial, ha determinado la modificación de patrones recientes en los que los países subdesarrollados son productores de alimentos básicos para los países industrializados. Hoy, ciertos países desarrollados (basándose en la "industrialización de la agricultura" sustentada en la revolución verde) se especializan en la producción de estos alimentos, desplazando, por los mayores niveles de productividad alcanzados en esta rama y por los costos más bajos, a sus abastecedores previos. Según esta tesis, el que los países subdesarrollados como México hayan perdido su autosuficiencia en estos productos, obedece a la preponderancia, en la exportación de alimentos básicos, como cereales y oleaginosas, de ciertos países desarrollados (Estados Unidos, Canadá, Francia y Australia, realizaron, en 1975, más del 70% de las exportaciones "netas" de cereales; la participación de los EE UU por sí solo, significó casi el 50% de este mismo concepto). Se indica también que, simultáneamente a esta modificación, otros cultivos, por ser intensivos en fuerza de trabajo, significan alternativas en las que los países desarrollados tienen cada vez mayor desventaja (en los EE UU, particularmente después de la organización sindical de los trabajadores rurales), siendo

así desplazados hacia la periferia (legumbres, frutas y algunos ganaderos).

De esta manera la crisis de la agricultura en los países periféricos se concibe íntimamente ligada a los cambios de orientación en el destino de su producción (desplazamiento a productos agrícolas de "lujo" y para la exportación, en lugar de bienes-salario para el mercado interior), determinados éstos a su vez por la competencia y el efecto sobre los precios internacionales provenientes de la creciente especialización en la producción de alimentos básicos por parte de algunos países desarrollados.

3) Una tercera visión analiza detenidamente las manifestaciones del desarrollo del capitalismo en el campo, en términos de las transformaciones agrarias y agrícolas que ha determinado; no excluye de ninguna manera la interconexión que estos desarrollos tienen a nivel de una economía y entre sectores, como tampoco la pertenencia de este fenómeno al más amplio de acumulación capitalista a nivel del mercado mundial. Sin embargo, este enfoque rechaza la idea de que las fuerzas y contradicciones al interior del sector sean inertes o queden simplemente supeditadas, concepción que se encuentra implícita en las otras versiones. Desde este enfoque se sustenta la tesis de que la transformación agraria, como proceso socioeconómico de modificación de las relaciones de producción en el campo, es producto de fuerzas tanto internas como externas; en lo interno se corresponde con la expansión de la producción capitalista en el sector y los cambios en la posición estructural de la economía campesina, así como de las articulaciones entre estas formas productivas y la economía general; en lo externo se concibe que las modalidades del desarrollo capitalista a nivel nacional e internacional determinan la ubicación de la agricultura periférica en la división del trabajo, pero esta determinación no es vista como definitoria de todos los elementos de la transformación del sector, entre los que se encuentra la evolución y cambio de composición de la estructura productiva agrícola.

En nuestro concepto creemos que todas estas tesis pueden ser útiles en la medida que no nos aten a un determinismo inflexible; de hecho, al relacionarlas, es posible captar aspectos que desde una concepción rígida no se vislumbran, como sería el caso del resultado que se obtiene al comparar la manera como se plantea la vinculación de la agricultura a la economía general (nacional e internacional) en el primero y segundo enfoque. Así tenemos que la concepción de la agricultura como sometida a la industrialización considera que la principal vinculación de ésta a la economía general ocurre vía su capacidad para producir bienes-salario "baratos"; esta situación permite un bajo costo de reproducción para la fuerza de trabajo en otros sectores de producción capitalista y por tanto, permite sustentar elevados niveles de acumulación. Por otro lado, de acuerdo a la hipótesis sobre la remodelación de la división internacional del trabajo que ha implicado el

traslado de los centros de producción de alimentos básicos a los países desarrollados, la orientación principal de la agricultura se trastoca y pasa a ser la de la producción de bienes "de lujo" y para la exportación (pero no de estos alimentos). La contraposición de estas tesis nos enseña que las relaciones de la agricultura con la economía nacional e internacional contienen tendencias cuyos resultados pueden oponerse. Es claro que en la medida que la orientación, y por tanto composición, de la producción agrícola responda más a las nuevas condiciones de los mercados internacionales, deteriorará una de sus contribuciones al modelo de acumulación (industrialización) interno, ya que se descuidará la producción de alimentos básicos, haciendo gravitar el costo de reproducción de la fuerza de trabajo, y por lo tanto el salario, alrededor de las condiciones de negociación para importar estos alimentos, generándose así un tipo de dependencia que hasta hace pocos años no se había ponderado.

En las secciones siguientes se analizará el proceso agrario y de crecimiento agrícola mexicano, así como la hoy denominada "crisis agrícola". Se intentará su estudio tratando de aprovechar las aportaciones de las diferentes tesis, dedicando particular atención a identificar los elementos propios del atraso agrícola en el caso mexicano, pero más que concentrarse en el rezago o crisis, interesa identificar la transformación de la agricultura mexicana (retrospectiva como prospectivamente); de ello se deriva una fase propositiva en materia de política económica para la agricultura, la cual contempla las nuevas opciones para el desarrollo nacional.

II. *Una revisión del proceso agrario y de crecimiento agrícola en México*

II.i Breve antecedente histórico

Desde sus inicios, el desarrollo capitalista en el campo mexicano ocurrió a expensas de la deformación y destrucción de las comunidades agrarias primitivas; la concentración latifundaria alcanzada para mediados del siglo XIX se modifica en 1857 con la Constitución Liberal, pero, lejos de atenuarse se agudiza. Las tierras del clero y de las comunidades indígenas que fueron llevadas al mercado favorecieron el hecho de que los ya existentes latifundios concentraran más tierras. Pero, en aquellas comunidades que no fueron supeditadas o incorporadas a este proceso de latifundización, el cual alcanzó sus máximas dimensiones durante el porfiriato, prevaleció la conciencia y el espíritu de las comunidades agrarias originales y de ellas surgieron los contingentes campesinos de lucha y el programa agrario de la Revolución.

Posteriormente sobrevino la Revolución que alteró el orden social en el campo y la estructura jurídica del país, a través de la Constitución de 1917. Dentro de esta Constitución, el Artículo 27 establece bases fundamentales para incorporar los objetivos del movimiento cam-

pesino que había sostenido la guerra y para sustentar un nuevo orden de cosas para la sociedad en general. Los objetivos del programa agrario estaban ligados fundamentalmente a los campesinos, pues se pretendía lograr el reparto de tierras, el respeto a la propiedad comunal y la eliminación del latifundio; estos objetivos se tradujeron a nivel constitucional en tres categorías de tenencia de la tierra en el campo: la ejidal, la privada y la comunal.

En forma adicional a esta institucionalización jurídica del programa agrario de la Revolución, el Artículo 27 contiene una definición muy importante en términos de las capacidades que otorga al Estado para actuar sobre la economía y particularmente para constituir monopolios estatales, en el caso de industrias básicas o primordiales. Este aspecto fundamental de la Constitución de 1917 señala el potencial del programa agrario para posibilitar otros desarrollos sociales y se revela como base principal del modelo político que construye el Estado mexicano.

Durante el gobierno de Cárdenas, el programa agrario, ya jurídicamente institucionalizado, alcanza su fase práctica y programática más importante: el reparto de tierras masivo, el cual es importante por su cantidad y por la dirección que se le imprime. De hecho, como se verá más adelante, la política agraria no debe identificarse simplemente con el reparto de tierras; es fundamental además, dentro de esa política, "la dirección" con la cual se realiza este reparto, así como la manera de sustentar al ejido y las posibilidades que existan para que sobreviva como tal, conservando su esencia.

El ejido, en cuanto forma abstracta, independientemente de lo que ha sido en la práctica, es una forma híbrida de la producción social, porque por un lado efectivamente *atenta contra* el proceso de acumulación capitalista en cuanto que inhibe y enajena la posibilidad de venta de la tierra en el mercado, pero por otro obviamente *no la impide*, pues los mecanismos "plásticos" del desarrollo del capitalismo en la agricultura son suficientemente hábiles para que por la vía de la concentración legal e ilegal de la tierra se eliminen estos obstáculos. Otra característica importante de esta forma híbrida está ligada al hecho de que el ejido contiene o restituye los valores centrales de la comunidad agraria primitiva, es decir, incorpora en su esencia los valores de colectivización y, a nivel del proceso de trabajo, orienta las acciones en una lógica no necesariamente capitalista. En este sentido, el ejido es un terreno fértil para construir sobre él formas superiores de organización que a su vez posibiliten el fenómeno amplio de organización social del campesinado.

Bajo esta concepción de ejido y de programa agrario, se llevó a la práctica la reforma agraria en el periodo cardenista. Sin embargo, durante este gobierno no se desarrolló el mismo tipo de programa agrario ni la misma política agraria que se había ejercido antes y se ejerció después. En las fases posteriores, se enfatiza sobre medidas de polí-

tica agrícola que resultan en un espectacular crecimiento de la producción, propiciado mediante la concentración de esfuerzos del Estado, la cual estuvo dirigida básicamente a la infraestructura de riego, pero que por su dirección desvirtuó el programa agrario anterior.

II.ii Comportamiento del sector agropecuario después de la Revolución

La revisión del comportamiento del producto interno bruto del sector agropecuario y forestal revela importantes dimensiones del proceso de transformación de las estructuras en el campo (véase el cuadro 1). Durante el porfiriato, la producción rural se desplazó mostrando un crecimiento lento pero uniforme, propio de una fase de expansión capitalista vinculada a estructuras agrarias tradicionales. En los años de lucha revolucionaria el producto se estanca como resultado lógico de la convulsión que se vivía. En los decenios que siguieron al triunfo de la Revolución es posible distinguir tres periodos con características diferentes: i) en los años veintes y principio de los treintas, que se corresponden con un lapso de titubeo e incluso retroceso de la reforma agraria, las condiciones sociales y políticas inhiben las posibilidades de acumulación y determinan la continuación del estancamiento de la producción sectorial; ii) 1934-40, el cardenismo es la fase en que el proceso agrario se consolida programáticamente, sus logros, acompañados por una sólida política de apoyo, posibilitan 25 años (1940-65) de espectacular crecimiento de la producción sectorial, tornando así la experiencia de tres decenios en prueba irrefutable de la capacidad de la reforma agraria y del ejido para dar respuesta, en términos de producto, a las demandas del crecimiento económico general que se registra; iii) en los años recientes, a los que se ha dado el calificativo de "crisis" agrícola, ocurre un cambio diametral en el dinamismo del PIB sectorial y particularmente en el del subsector agrícola, dado que los dos restantes subsectores mantienen, e incluso aumentan, sus tasas de crecimiento.

Ahora bien, los tres periodos que definidos son nítidos en términos del tipo de comportamiento del PIB agrícola, a saber: estancamiento, crecimiento espectacular y desaceleración, pero estos tres fenómenos no se corroboran en las otras dos producciones (pecuaria y forestal),* las cuales tienen comportamientos peculiares que hay que diferenciar. En la segunda mitad del lapso caracterizado por estancamiento (1920-40), el PIB pecuario y forestal sí registra un nivel apreciable de crecimiento; estos hechos sugieren que las condiciones de incerti-

* Si bien el caso de la producción forestal pudiera dejarse fuera de la discusión, por su participación poco significativa aun en la actualidad, la pecuaria es fundamental, tanto porque representa cerca de 75% de la producción agrícola como por el hecho de que estos procesos productivos son altamente interdependientes.

Cuadro 1. Producto interno bruto del sector agropecuario y forestal (Millones de pesos de 1960)

Años Seleccionados	*Agricultura*	*Ganadería*	*Silvicultura*	*Sector*
1895	3 781	2 158	66	6 005
1910	4 605	2 590	150	7 345
1921	4 652	2 740	153	7 545
1930	3 525	2 745	146	6 416
1931	4 662	2 841	209	7 712
1940	4 672	3 703	626	9 001
1950	9 673	5 194	913	15 780
1960	14 790	7 966	882	23 638
1965	19 921	9 008	935	29 864
1970	21 140	11 848	1 149	34 137
1971	21 517	12 204	1 085	34 806
1972	20 955	12 832	1 173	34 960
1973	21 389	13 075	1 252	35 716
1974	22 079	13 297	1 332	36 708
1975	21 931	13 762	1 337	37 030
1976	20 018	14 175	1 389	35 582
1977	20 840	14 642	1 439	36 921

FUENTE: Banco de México, Datos de cuentas nacionales.

dumbre que aún frenaban la acumulación y expansión de la producción agrícola no repercutían con la misma intensidad sobre la ganadería. Ni en esos años ni en los más recientes, el comportamiento de la producción pecuaria ha guardado paralelismo con el de la agrícola. Es importante percatarse que en el último lapso de franco desaceleramiento de la producción agrícola (en el cual algunos años —1967, 69, 72, 75 y 76— registraron disminuciones en el PIB real respecto al año anterior), identificado como "crisis", la producción pecuaria alcanzó niveles de crecimiento sustantivos (la tasa de crecimiento del PIB pecuario real en el periodo 1965-75 fue de 4.33%, que al ser ponderada junto con la correspondiente al PIB agrícola, que fue de 1%, resulta en una tasa de crecimiento para el sector agropecuario del orden de 2.28%); este hecho permite señalar que la crisis de la producción rural se ubica sólo en el subsector agrícola.

Al hacer referencia al comportamiento del sector agropecuario en su conjunto, no se pretende ocultar el grave desaceleramiento que registra la producción agrícola a partir de 1966. Los indicadores de la pérdida de dinamismo de este subsector de la producción rural son contundentes: i) caída pronunciada del ritmo de crecimiento del PIB agrícola real, lo que ha implicado una disminución absoluta de la disponibilidad per cápita de alimentos (de origen interno); ii) como consecuencia de lo anterior, la necesidad de recurrir a niveles cada vez mayores de importación de alimentos básicos (como se aprecia en el cuadro 2 para el arroz, frijol, maíz y trigo y cuadro 3 para la balanza comercial agrícola), ha dado lugar a saldos que acentuaron

Cuadro 2. Saldos anuales promedio del comercio exterior para los principales productos agrícolas básicos

(Exportaciones - importaciones en toneladas)

	Arroz	*Frijol*	*Maíz*	*Trigo*	*Total*
1950/54	— 228	— 28 876	— 119 884	— 315 117	— 464 105
1955/59	4 916	— 14 943	— 346 275	— 21 043	— 377 345
1960/64	8 745	— 86	28 361	100 596	137 616
1965/69	488	61 244	1 020 626	250 098	1 332 456
1970/74	—19 788	2 272	— 582 087	— 465 541	—1 065 144
1975/78		197 700	—6 660 600	—1 068 800	—7 531 700

FUENTE: Dirección General de Economía Agrícola, SARH, Consumos aparentes de productos agropecuarios para los años de 1925 al 1976, Vol. I, Núm. 9, México 1977. Para los años de 1977-78 se utilizaron datos del Banco de México.

el ya agudo desequilibrio externo* y gestaron una nueva forma de depender de los mercados internacionales; iii) el letargo de la oferta interna de productos agrícolas básicos, en comparación a los crecientes niveles de consumo, imposibilita el mantenimiento de bajas retribuciones a la fuerza de trabajo y se convierte en un factor crucial para propiciar la inflación por costos; por este mecanismo, las deficiencias subsectoriales de producción se convierten en un elemento que inhibe la acumulación capitalista en otros sectores.

El análisis del comportamiento de la producción agrícola, así como de sus exportaciones e importaciones, permite constatar la "crisis"; sin embargo, no es suficiente para diagnosticar la dinámica y transformación estructural que ocurre en el sector, de ahí que más adelante se dedique una sección al estudio de la estructura y transformación agraria actual, pero antes de trasladarnos a ese tipo de análisis es necesario profundizar aún más en el proceso de crecimiento agrícola mexicano.

Generalmente se ha entendido el crecimiento agrícola como resultante de los incrementos en la superficie cultivada, en los rendimientos por hectárea o en ambos. No obstante, esta descomposición de las fuentes u orígenes del crecimiento agrícola oculta un tercer factor que es a su vez causal y característica del mismo: los cambios en la composición de los cultivos y, consecuentemente, de la orientación del producto agrícola.

En todo proceso de desarrollo agrícola, la disponibilidad de superficie cultivable es eventualmente una restricción crucial a su continuación; en el caso mexicano, aun cuando este proceso no haya alcanzado

* Las importaciones agrícolas crecieron, tanto en volumen como en valor, en forma acelerada en el principio de este decenio, determinando que para 1974 se presentara, después de mucho tiempo, el primer saldo negativo de la balanza comercial agrícola (véase el cuadro 3).

las fases de maduración más avanzadas, convergen obstáculos jurídicos que imposibilitan el que una misma unidad económica pueda crecer por la vía ("legítima") de la concentración de la tierra; esto es, el logro de mayores ganancias para un agricultor capitalista reclama, más que en otros países, la intensificación de la producción a través de la adopción de cultivos generadores de mayores niveles de ganancia absoluta por hectárea (que en México, no han correspondido a los de los productos agrícolas básicos). De otra manera, puede afirmarse que, a medida que se ha extendido el desarrollo del capitalismo en la agricultura, las mejores y un porcentaje cada vez mayor de todas las tierras han dejado de dedicarse a los productos agrícolas básicos. *Así pues, la "crisis agrícola", que es fundamentalmente una crisis de la producción de cultivos básicos, puede concebirse como consecuencia lógica y requerimiento del desarrollo del capitalismo en el campo.*

Revisemos entonces los cambios en la composición de la producción agrícola y de la distribución de la superficie entre los diferentes cultivos. El cuadro 4 permite constatar que los cambios, a partir de 1940, en la distribución de la superficie cosechable entre los diferentes tipos (según su orientación) de cultivos sí se corresponden con los señalamientos anteriores: los principales cultivos básicos (arroz, frijol, maíz y trigo) ocuparon el 78.4% de la superficie cosechada en el año agrícola de 1940, cayendo su participación para 1978 a 60.7%, lo cual significó una reducción relativa de 17.7% (en términos de las cifras para 1978 este porcéntaje significa más de 2.8 millones de hectáreas); este desplazamiento relativo, durante los años setenta, se ve acompañado de una disminución absoluta en el número de hectáreas dedicadas a estos cultivos (del orden de 333 mil has.). La pérdida de importancia relativa de los cultivos básicos, acentuada a partir de los sesentas, se relaciona con el incremento sustancial de las áreas dedicadas a forrajes y sorgo (cultivos "orientados a la producción pecuaria"), las cuales, de 1940 a 1978, significan un 10.1% más de la superficie cosechada, fenómeno que también ocurre (principalmente) a partir de los sesentas.

La evolución de estos cultivos demuestra que *la estructura productiva agrícola se ha venido orientando a la producción de alimentos para la ganadería, actividad que, dada la nueva división internacional del trabajo y en particular las condiciones que ofrece el mercado estadounidense, puede señalarse como una de las causas fundamentales de la reducción en la producción de granos básicos para el consumo humano; sin embargo, el fenómeno que parece constatarse en relación con la ganadería, esto es, el cambio que en ese sentido se aprecia en la orientación de la producción agrícola, no se percibe para los productos agrícolas que en los últimos años han constituido los renglones de exportación en la balanza comercial agrícola* (algodón, café, fresa, henequén, jitomate, tabaco, garban-

Cuadro 3. Balanza comercial agrícola 1970-78

	1970			1971			1972		
	VOLUMEN *Miles Tons.*	VALOR *Millones Dls.*	PRECIO *Dólares*	VOLUMEN *Miles Tons.*	VALOR *Millones Dls.*	PRECIO *Dólares*	VOLUMEN *Miles Tons.*	VALOR *Millones Dls.*	PRECIO *Dólares*
Exportación									
Algodón	213.8	123.7	579	166.1	117.6	708	204.0	147.9	725
Café	80.9	86.1	1 064	91.1	81.1	890	92.2	85.8	930
Jitomate	365.3	107.7	295	311.9	91.0	292	330.4	99.1	300
Frutas frescas	219.6	28.8	131	247.6	32.1	130	280.0	32.9	118
Legumbres y hortalizas	167.1	12.2	73	186.2	14.0	75	209.8	15.7	75
Maíz	—	—	—	276.7	17.0	61	423.7	21.9	52
Trigo	29.9	1.5	50	24.5	2.1	86	—	—	—
Frijol	11.3	0.9	77	—	—	—	37.0	9.4	255
Henequén	26.2	43.8	108	2.8	5.0	114	37.9	4.4	115
Tabaco en rama	10.8	11.0	1 027	10.8	11.7	1 088	14.6	14.0	1 019
Garbanzo	8.2	1.8	20	12.3	2.9	233	33.2	8.2	247
Tallos de sorgo y mijo	7.6	4.8	634	8.2	5.6	685	10.0	6.0	678
Almendra de Ajonjolí	3.6	1.7	462	5.8	2.4	421	7.5	3.6	480
Cacao en grano	5.3	5.2	597	3.9	1.9	481	14.8	8.0	542
Total		*80.3*			*384.4*			*458.0*	
Importación									
Frijol	8.6	2.2	256	—	—	—	—	—	—
Trigo	—	—	—	176.7	11.7	66	640.0	46.5	73
Avena	20.8	2.6	125	11.6	1.0	83	16.6	1.2	70
Maíz	736.0	56.3	77	17.1	1.9	113	197.5	16.4	83
Arroz	16.3	1.9	117	—	—	—	—	—	—
Sorgo	10.9	1.6	147	9.3	2.1	226	246.3	17.5	71
Cebada	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Oleaginosas	136.1	15.7	115	73.6	9.9	135	10.7	2.3	211
Total		*427.2*			*26.6*			*83.9*	
Saldo		*346.9*			*357.8*			*374.7*	

	1973			1974			1975		
	VOLUMEN *Miles Tons.*	VALOR *Millones Dls.*	PRECIO *Dólares*	VOLUMEN *Miles Tons.*	VALOR *Millones Dls.*	PRECIO *Dólares*	VOLUMEN *Miles Tons.*	VALOR *Millones Dls.*	PRECIO *Dólares*
Exportación									
Algodón	178.6	166.0	929	166.5	181.9	1 092	156.6	173.7	1 109
Café	128.9	157.0	1 218	116.0	154.2	1 330	137.4	184.2	1 340
Jitomate	419.7	127.1	303	300.8	94.4	314	327.9	103.7	316
Frutas frescas	277.5	37.4	135	286.0	38.8	136	233.8	39.2	168
Legumbres y hortalizas	258.6	19.3	75	234.6	18.4	78	229.3	20.4	89
Maíz	26.9	1.5	54	—	—	—	—	—	—
Trigo	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Frijol	28.2	5.9	211	—	—	—	—	—	—
Henequén	11.1	1.6	143	—	—	—	—	—	—
Tabaco en rama	18.1	23.8	1 316	26.4	33.8	1 280	17.6	25.4	1 446
Garbanzo	56.8	21.7	383	43.6	19.0	437	38.0	14.2	373
Tallos de sorgo y mijo	11.6	8.4	724	5.5	6.2	1 132	2.1	1.9	872
Almendra de ajonjolí	6.7	3.9	578	6.9	6.2	896	6.6	5.7	864
Cacao en grano	7.3	5.4	747	2.9	2.9	999	3.7	5.5	1 495
Total		*579.0*			*555.8*			*573.9*	
Importación									
Frijol	18.0	4.5	249	—	—	—	—	—	—
Trigo	718.3	78.1	109	975.9	188.9	194	86.3	17.4	202
Avena	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Maíz	1 136.0	92.3	81	1 270.4	196.8	155	2 620.4	397.7	152
Arroz	37.8	11.2	296	71.2	20.8	376	—	—	—
Sorgo	13.6	4.0	291	426.7	64.1	150	846.3	116.3	137
Cebada	55.9	8.3	149	122.8	26.7	217	151.8	38.7	255
Oleaginosas	81.8	23.7	290	585.6	137.4	235	53.4	21.6	404
Total		*222.1*			*640.7*			*591.7*	
Saldo		*356.9*			*— 84.9*			*— 17.8*	

	1976			1977			1978[p]		
	VOLUMEN *Miles Tons.*	VALOR *Millones Dls.*	PRECIO *Dólares*	VOLUMEN *Miles Tons.*	VALOR *Millones Dls.*	PRECIO *Dólares*	VOLUMEN *Miles Tons.*	VALOR *Millones Dls.*	PRECIO *Dólares*
Exportación									
Algodón	142.5	240.6	1 689	139.5	194.9	1 398	187.5	284.1	1 515
Café	159.5	356.8	2 240	103.4	458.4	4 432	110.4	364.1	3 299
Jitomate	353.6	137.5	389	435.9	215.0	493	455.2	178.8	393
Frutas frescas	271.1	40.1	148	334.2	34.9	104	386.5	53.5	138
Legumbres y hortalizas	287.9	24.7	86	343.1	24.6	72	376.0	32.3	86
Maíz	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Trigo	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Frijol	42.2	18.2	431	153.3	52.3	341	31.3	14.1	449
Henequén	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Tabaco en rama	17.3	27.6	1 597	18.5	22.5	1 216	26.1	42.8	1 640
Garbanzo	28.5	12.7	446	55.7	32.6	585	81.4	58.7	721
Tallos de sorgo y mijo	10.1	1.9	1 181	11.2	11.5	1 027	10.2	13.7	1 347
Almendra de ajonjolí	8.7	7.6	865	7.3	6.4	884	11.6	11.2	970
Cacao en grano	8.4	14.5	1 725	4.6	15.3	3 305	3.6	12.8	3 496
Total		*882.2*			*1 068.4*			*1 066.1*	
Importación									
Frijol	—	—	—	29.1	5.9	339	—	—	—
Trigo	1.5	.2	159	475.2	44.1	93	505.8	70.4	139
Avena	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Maíz	902.3	114.3	127	1 688.3	188.2	111	1 449.6	181.2	125
Arroz	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Sorgo	44.0	11.2	254	719.5	71.5	99	795.5	88.8	112
Cebada	2.3	.7	288	—	—	—	84.3	14.4	171
Oleaginosas	466.7	123.0	261	623.7	190.6	306	954.4	275.9	289
Total		*249.4*			*500.3*			*630.7*	
Saldo		*632.8*			*568.1*			*435.4*	

[p] Preliminar.

Cuadro 4. Superficie cosechada desglosada para los principales productos agrícolas de acuerdo a su orientación

(Miles de hectáreas)

	1940		*1950*		*1960*		*1970*		*1978*	
Cultivos	*(Cant.)*	*(%)*	*(Cant.)*	*(%)*	*(Cant.)*	*(%)*	*(Cant.)*	*(%)*	*(Cant.)*	*(%)*
Total cosechada	5 900	100.0	8 551	100.0	11 868	100.0	14 857	100.0	15 948	100.0
Básicos principales	*4 626*	*78.4*	*6 047*	*70.7*	*8 612*	*72.6*	*10 014*	*67.4*	*9 681*	*60.7*
Arroz	62	1.1	106	1.2	122	1.0	150	1.0	121	0.8
Frijol	635	10.8	969	11.4	1 400	11.8	1 722	11.6	1 580	9.9
Maíz	3 342	56.6	4 328	50.6	6 250	52.7	7 419	49.9	7 184	45.0
Trigo	587	9.9	644	7.5	840	7.1	723	4.9	796	5.0
Otros básicos	*151*	*2.6*	*260*	*3.1*	*291*	*2.5*	*291*	*2.0*	*354*	*2.2*
Cebada	133	2.3	230	2.7	245	2.1	253	1.7	296	1.9
Papa	18	0.3	30	0.4	46	0.4	38	0.3	58	0.3
De exportación	*635*	*10.8*	*1 307*	*15.3*	*1 657*	*13.9*	*1 373*	*9.2*	*1 185*	*7.5*
Algodón	254	4.3	761	8.9	890	7.5	445	3.0	347	2.2
Café	116	2.0	165	1.9	290	2.4	355	2.4	360	2.3
Fresa	—	—	—	—	5	—	9	0.1	5	—
Henequén	109	1.8	140	1.6	169	1.5	185	1.2	150	0.9
Jitomate	21	0.4	56	0.7	63	0.5	62	0.4	59	0.4
Tabaco	21	0.4	35	0.4	53	0.4	43	0.3	40	0.3
Garbanzo	100	1.7	120	1.4	140	1.2	197	1.3	143	0.9
Cacao en grano	14	0.2	30	0.4	47	0.4	77	0.5	81	0.5
Orientados a la Prod. pecuaria	*75*	*1.3*	*134*	*1.6*	*311*	*2.6*	*1 183*	*8.0*	*1 805*	*11.4*
Alfalfa	40	0.7	54	0.7	95	0.8	158	1.1	200	1.3
Avena	35	0.6	80	0.9	100	0.8	54	0.4	208	1.3
Sorgo	—	—	—	—	116	1.0	971	6.5	1 397	8.8

Mat. primas para la industria	*192*	*3.3*	*381*	*4.5*	*600*	*4.0*	*1 246*	*7.4*	*1 401*	8.8
Oleaginosas	76*	1.3*	171*	2.0*	245*	2.0*	575*	3.9*	766*	4.8*
Ajonjolí	76	1.3	171	2.0	215	1.8	285	1.9	121	0.8
Cártamo	—	—	—	—	26	0.2	178	1.2	429	2.7
Soya	—	—	—	—	4	—	112	0.8	216	1.3
Otras materias primas:	116*	2.0*	210*	2.5*	355*	3.0*	671*	4.5*	635*	4.0*
Caña de azúcar	98	1.7	182	2.2	285	2.4	546	3.7	480	3.0
Coco de agua	18	0.3	28	0.3	70	0.6	125	0.8	155	1.0
Otras legumbres y verduras	*49*	*0.8*	*67*	*0.8*	*114*	*1.0*	*124*	*0.8*	*167*	*1.0*
Cebolla	5	0.1	10	0.1	16	0.1	18	0.1	20	0.1
Chícharo	5	0.1	11	0.1	11	0.1	11	0.1	19	0.1
Chiles	30	0.5	35	0.4	56	0.5	56	0.4	81	0.5
Melón	4	—	5	0.1	13	0.1	17	0.1	23	0.1
Sandía	5	0.1	6	0.1	18	0.2	22	0.1	24	0.2
Frutales	*68*	*1.1*	*157*	*1.8*	*190*	*1.6*	*364*	*2.5*	*458*	*2.9*
Piña	2	—	5		8	0.1	9	0.1	12	0.1
Aguacate	5	0.1	8	0.1	8	0.1	12	0.1	30	0.2
Coquito de aceite	5	0.1	15	0.2	21	0.2	22	0.1	12	0.1
Durazno	3	—	4	—	4	—	7	—	24	0.2
Guayaba	2	—	2	—	6	—	8	0.1	13	0.1
Limón	2	—	11	0.1	13	0.1	19	0.1	46	0.3
Mango	4	0.1	9	0.1	8	0.1	10	0.1	45	0.3
Naranja	12	0.2	57	0.7	63	0.5	173	1.2	168	1.0
Plátano	33	0.6	39	0.5	47	0.4	82	0.6	68	0.4
Uva	—	—	7	0.1	12	0.1	22	0.1	40	0.2
Otros	*104*	*1.7*	*198*	*2.2*	*93*	*0.8*	*262*	*1.7*	*897*	*5.5*

* Corresponden a los subtotales del grupo.
FUENTES: Informes de labores de la SAG 1941-42, 1955-56, 1959-60 y 1970-71; cifras preliminares de la DGEA de la SARH para 1978.

zo y cacao en grano, ver cuadros 3 y 4), pues estos cultivos han reducido sustancialmente su participación en la superficie total cosechada (en 1950 significaron el 15.3% mientras que en 1978 sólo ocuparon el 7.5%) disminuyendo ligeramente en términos absolutos la superficie asignada a ellos, *de manera que aun cuando se incluyera como asignable a cultivos de exportación el total del crecimiento en participación relativa que logran los rubros de "otras legumbres y verduras" y "frutales", aún así el cambio de orientación (hacia los mercados exteriores) en la asignación de la superficie cosechada no se habría ratificado.*

Por otro lado destaca, explicando el desplazamiento de los productos básicos principales, el crecimiento en la participación relativa de las "materias primas para la industria", el cual vuelve a ocurrir fundamentalmente a partir de los sesentas; como es ampliamente conocido estas materias primas nutren a una agroindustria altamente transnacionalizada, excluyendo el caso de la caña de azúcar que en los setentas perdió importancia relativa y absoluta en este grupo.

Las observaciones en relación con las modificaciones en la orientación de la estructura productiva agrícola, planteadas a través del análisis de los cambios que son asignados a cada tipo de producto agrícola en las proporciones de la superficie total cosechada, se sostienen también cuando el análisis es llevado a cabo en términos de la composición de la producción a través del tiempo, así como de la evolución de los rendimientos por hectárea (cuadros 5 y 6, respectivamente).

Del análisis presentado surge una caracterización adicional de la actual "crisis agrícola" en términos de los siguientes elementos: la crisis de producción ocurre en el subsector agrícola (no a nivel general de la producción rural) y, particularmente, en los productos agrícolas básicos (arroz, frijol, maíz, y trigo) de tal forma que la contribución que éstos hicieron a las exportaciones y al saldo (positivo) de la balanza comercial agrícola durante los sesentas, se pierde, constituyéndose en estos años en uno de los renglones más importantes dentro de las importaciones de la balanza mencionada ~~(cuadro 3).~~ Sin embargo, debemos subrayar que la disponibilidad de excedentes de estos granos no había sido un fenómeno propio de los decenios anteriores, ya que en los cincuentas (cuadro 2) prevalecían estos déficits. Además, en 1950 y 1960 los "cultivos de exportación tuvieron una participación mucho mayor en la superficie cosechada (cuadro 4), por lo que para el decenio de los cincuentas, sí resulta válido argumentar que la estructura productiva agrícola se orientó hacia las exportaciones; *pero, en los años recientes, la pérdida de importancia de los principales productos agrícolas básicos, más que explicarse por la expansión de los cultivos de expor-*

Cuadro 5. Producción de los principales productos agrícolas agrupados de acuerdo a su orientación

(Miles de toneladas)

	1940	*1950*	*1960*	*1970*	*1978*
Básicos principales	*2 208*	*4 146*	*7 441*	*12 584*	*14 888*
Arroz	108	187	251	402	397
Frijol	97	250	580	925	939
Maíz	1 640	3 122	5 500	9 041	10 909
Trigo	363	587	1 110	2 216	2 643
Otros básicos	*174*	*297*	*415*	*706*	*1 341*
Cebada	103	162	184	284	504
Papa	71	135	231	422	837
De exportación	*386*	*912*	*1 311*	*2 028*	*2 151*
Algodón	65	260	460	364	340
Café	52	66	120	184	270
Fresa	1	2	23	127	75
Henequén	96	101	148	141	80
Jitomate	80	355	359	940	1 117
Tabaco	24	35	72	80	76
Garbanzo	66	84	109	157	159
Cacao en grano	2	9	20	35	34
Orientados a la Prod. pecuaria	*1 738*	*2 363*	*4 733*	*11 505*	*19 876*
Alfalfa	1 719	2 304	4 437	8 736	15 631
Avena	19	59	87	31	60
Sorgo	—	—	209	2 738	4 185
Mats. primas para la industria					
Oleaginosas:	*35*	*80*	*166*	*686*	*1 025*
Ajonjolí	35	80	129	183	134
Cártamo	—	—	32	292	557
Soya	—	—	5	211	334
Otras materias primas	*4 990*	*9 444*	*16 469*	*33 639*	*30 120*
Caña de azúcar	4 973	9 419	16 416	33 550	30 000
Coco de agua	17	25	53	89	120
Otras legumbres y verduras	*112*	*164*	*381*	*816*	*1 420*
Cebolla	15	40	65	153	332
Chícharo	7	12	15	20	65
Chiles	39	53	101	237	491
Melón	18	22	71	174	270
Sandía	33	37	129	232	262
Frutales	*862*	*1 474*	*1 906*	*4 164*	*6 047*
Piña	40	129	187	353	300
Aguacate	51	63	103	168	180
Coquito de aceite	—	10	22	14	13
Durazno	35	50	60	178	201
Guayaba	28	32	70	104	135
Limón	33	70	88	171	440
Mango	86	99	158	307	517
Naranja	208	555	662	1 555	2 400
Plátano	369	419	493	1 136	1 511
Uva	12	47	63	178	350

FUENTE: Informes de labores de la SAG 1941-42, 1955-56, 1959-60 y 1970-71; cifras preliminares de la DGEA de la SARH para 1978.

Cuadro 6. Rendimiento de los principales productos agrícolas agrupados de acuerdo a su orientación

(Ton/Ha)

	1940	*1950*	*1960*	*1970*	*1978*
Básicos principales	*0.477*	*0.685*	*0.864*	*1.256*	*1.537*
Arroz	1.742	1.764	2.057	2.680	3.281
Frijol	0.153	0.258	0.414	0.537	0.594
Maíz	0.491	0.721	0.880	1.219	1.519
Trigo	0.618	0.911	1.321	3.065	3.320
Otros básicos	*1.152*	*1.142*	*1.426*	*2.426*	*3.788*
Cebada	0.774	0.704	0.751	1.123	1.703
Papa	3.944	4.500	5.022	11.105	14.431
De exportación	*0.607*	*0.697*	*0.791*	*1.477*	*1.815*
Algodón	0.256	0.342	0.517	0.818	0.980
Café	0.488	0.400	0.414	0.518	0.750
Fresa	—	—	4.600	14.111	15.000
Henequén	0.881	0.721	0.876	0.762	0.533
Jitomate	3.809	6.339	5.698	15.161	18.932
Tabaco	1.143	1.000	1.358	1.860	1.900
Garbanzo	0.660	0.700	0.779	0.797	1.112
Cacao en grano	0.142	0.300	0.425	0.454	0.419
Orientados a la Prod. Pecuaria	*23.173*	*17.634*	*15.218*	*9.725*	*1.011*
Alfalfa	42.975	42.667	46.705	55.291	78.155
Avena	0.543	0.738	0.870	0.574	0.288
Sorgo	—	—	1.802	2.820	2.996
Materias primas para la industria					
Oleaginosas:	*0.460*	*0.467*	*0.677*	*1.193*	*1.338*
Ajonjoli	0.461	0.468	0.600	0.642	1.107
Cártamo	—	—	1.231	1.640	1.298
Soya	—	—	1.250	1.884	1.546
Otras materias primas:	*43.017*	*44.758*	*46.391*	*50.132*	*47.433*
Caña de azúcar	50.744	51.470	57.600	61.447	65.500
Coco de agua	0.944	0.892	0.757	0.712	0.774
Otras legumbres y verduras	*2.285*	*2.447*	*3.342*	*6.580*	*8.502*
Cebolla	3.000	4.000	4.063	8.500	16.600
Chícharo	1.400	1.091	1.364	1.818	3.421
Chiles	1.300	1.514	1.804	4.232	6.062
Melón	4.500	4.400	5.462	10.235	11.739
Sandía	6.600	6.167	7.167	10.545	10.917
Frutales	*12.676*	*9.388*	*10.031*	*11.439*	*13.203*
Piña	20.000	25.800	23.375	39.222	25.000
Aguacate	10.200	7.875	12.875	14.000	6.000
Coquito de aceite	—	0.666	1.047	0.635	1.083
Durazno	11.666	12.500	15.000	25.428	8.375
Guayaba	14.000	16.000	11.666	13.000	10.384
Limón	16.500	6.363	6.769	9.000	9.565
Mango	21.300	11.000	19.750	30.700	11.488
Naranja	17.333	9.736	10.508	8.988	14.286
Plátano	11.182	10.744	10.489	13.854	22.221
Uva	—	6.714	5.250	8.090	8.750

FUENTE: Informes de labores de la SAG 1941-42, 1955-56, 1959-60 y 1970-71; cifras preliminares de la DGEA de la SARH para 1978.

tación, corresponde al incremento sustancial de los cultivos orientados hacia la ganadería (proceso que quizá en forma exagerada se ha llegado a calificar como de "ganaderización" de la agricultura). Este fenómeno, sin embargo, es también coherente con las tendencias implicadas en un nuevo esquema de división internacional del trabajo para la agricultura, pero el mismo no es suficiente para explicar un fenómeno de expansión de la ganadería que data y ha sido continuo desde el decenio de los treintas.

La breve revisión del proceso agrario y de crecimiento agrícola que hemos presentado conduce a una interpretación de los elementos determinantes de la llamada crisis agrícola, la cual apunta hacia la necesidad de precisar otras cuestiones del proceso agrario en México; *así pues, las conclusiones a que se llega con este tipo de análisis sugieren que las tesis planteadas inicialmente sobre la explicación del "atraso" y la distorsión de la agricultura en los países subdesarrollados, tanto en la versión que los atribuye a las desfavorables relaciones intersectoriales con la industria como en aquella que los concibe siendo el resultado de una remodelación del sistema de división internacional del trabajo, en el que las agriculturas de los países periféricos están insertas, resultan insuficientes para comprender las transformaciones agrícolas y agrarias.*

En el siguiente apartado de este ensayo serán tratados estos elementos *sui generis* del proceso agrario mexicano, encontrando que, en este caso, su apreciación, a la vez que precisa el entendimiento de este proceso, pondera altamente los determinantes internos del mismo; bajo esta perspectiva se analizará la dinámica de la estructura agraria actual.

Estructura y transformación agraria

En años recientes ha adquirido reconocimiento un enfoque en el estudio de las cuestiones de la agricultura, el cual centra su interés en el análisis de las estructuras agrarias bajo un concepto de éstas que de ninguna manera se restringe a la dimensión formal, relativa al régimen de tenencia de la tierra. Sin pretender en esta ocasión* presentar un análisis detallado de los conceptos fundamentales que bajo este enfoque se utilizan, se puede mencionar que los países "periféricos" como México se caracterizan porque en su formación social coexisten rasgos propios de modos de producción precapitalistas, donde estas producciones no capitalistas se encuentran articuladas a un modo de producción capitalista (relativamente desarrollado) que es dominante y hegemónico. Es precisamente en las producciones rurales de estos países en donde se manifiestan mayormente dichas heterogeneidades.

* Estos aspectos los hemos expuesto con mayor detenimiento en otros trabajos, ver por ejemplo (13, Cap. II), (14) y (15).

Atendiendo a este hecho, las estructuras agrarias de los países subdesarrollados son interpretadas como conjuntos de formas de producción distintas que se presentan en la agricultura y que no existen en forma aislada; por el contrario, se encuentran articuladas entre sí y con los otros sectores de la economía, en el contexto general de la formación social. La coexistencia de formas productivas distintas corresponde a la presencia en la agricultura de un amplio sector de economía no capitalista (campesina) junto a un sector capitalista.

También en los años recientes, la apreciación de la relevancia política y económica de los campesinos se ha elevado; políticamente, porque los campesinos han continuado desempeñando una función de lucha importante y económicamente, por su contribución al abaratamiento de los bienes-salario y de la reproducción de la fuerza de trabajo. *De esta manera, ha cobrado particular significancia el elucidar la lógica económica y política de los campesinos, así como los cambios en su posición estructural y en las funciones que desempeñan en la sociedad general.* El estudio de estas cuestiones es de hecho el de la dinámica de las estructuras agrarias y, dentro de éstas, el de la transformación de la economía campesina a medida que el capitalismo avanza en el campo. En materia de investigación, el interés se ha ubicado tanto en el entendimiento de los procesos centrales que caracterizan a la unidad económica campesina, como en la identificación de sus formas de integración (mecanismos de articulación).

En relación con la posibilidad de elaborar una teoría de los campesinos, estamos con las tesis que plantean que ésta no puede abstraerse del contexto particular, ya sea histórico, social o geográfico, al cual se pretende aplicar; considerando esta proposición hemos estudiado* estructuras agrarias regionales en México y, para ellas, como en general para las de los países latinoamericanos, consideramos que aplica la siguiente caracterización:**

La *forma de producción capitalista* se caracteriza esencialmente por: poseer medios de producción bajo un carácter privado, perseguir, en el proceso de producción e intercambio de mercancías, la obtención de una ganancia, realizando para ello su producción en base a fuerza de trabajo asalariada a la que extrae plustrabajo. Todo esto le posibilita la acumulación productiva de su excedente.

La *economía campesina*, no obstante tener en común, por lo general, el carácter mercantil de su producción, se diferencia, de la producción capitalista, en el aspecto fundamental de llevar a cabo el proceso productivo principalmente a partir del trabajo del agricultor y de su familia. La esencia de la reproducción simple en la unidad económica

* Nos referimos a los siguientes trabajos [2, 3, 12, 15, 18, 19 y 23].

** Estos conceptos sobre la forma de producción capitalista y la economía campesina se refieren a su estructura básica, socioeconómica; no se pretende cubrir por tanto las cuestiones propias de las restantes estructuras (jurídico-política e ideológica).

campesina se sitúa en los mecanismos que determinan la extracción de sus excedentes y no en suponer la preponderancia de una lógica que no busca la maximización de la ganancia (como ocurre en la producción capitalista) sino la subsistencia familiar.*

De acuerdo a las peculiaridades que ostenta la economía campesina en diferentes regiones del país, es posible precisar su carácter; a este respecto resulta analíticamente poderoso el concebir a *la producción campesina como una forma productiva mercantil simple,* cuando su *principal articulación se da en el mercado de productos.* A través de la esfera de la comercialización las unidades económicas campesinas transfieren valor, pues el precio de venta de su producción es menor al valor expresado en términos de su trabajo.** Otra articulación fundamental de la economía campesina ocurre en *el mercado de trabajo.* Es decir, cuando la magnitud de los medios de producción y de la tierra que controla la unidad campesina es muy limitada, la fuerza de trabajo familiar es excedente y se hace necesario asignarla a actividades externas que generen ingresos complementarios para satisfacer las necesidades de la unidad familiar; las condiciones objetivas de estas unidades, facilitan o hacen posible la proletarización parcial, 'barata", estacional y "a domicilio" de algunos de sus miembros. *En esta situación, el carácter fundamental de la economía campesina es el de una forma de producción de agricultores semiproletarizados,* carácter que no elimina el mercantil simple, pero que sí se convierte en la dimensión más importante de estas unidades, cuando se entiende el papel que cumplen en la economía general. En este sentido, las unidades campesinas resultan "funcionales" al desarrollo capitalista general, pues abaratan la fuerza de trabajo para las explotaciones rurales capitalistas; esto es, proporcionan fuerza de trabajo que acepta salarios menores a los institucionales, se contrata únicamente durante los periodos de mayor necesidad de jornaleros agrícolas para levantar las cosechas y se traslada a las regiones donde estas demandas existen. Esto es, la consecuente reducción de los salarios rurales de origen a precios de costo menores para la agricultura capitalista, lo que a su vez posibilita el abaratamiento de los bienes-salario y de la reproducción de la fuerza de trabajo para otros sectores de producción capitalista.***

* Esta posición corresponde a la sostenida por los "marxistas clásicos": Marx, Lenin, Kautsky y Preobrazhensky; a diferencia de la posición "populista", principalmente identificada en nuestros días con Chayanov.

** En las investigaciones ya citadas sobre las estructuras agrarias regionales en México hemos observado cualitativa y cuantitativamente, la prevalencia de estos mecanismos de extracción de excedente en la economía campesina.

*** Como puede apreciarse, desde esta perspectiva de análisis, los campesinos no son identificados con una cierta forma productiva (o caracterizados como un

La dinámica de las estructuras agrarias y la transformación de la economía campesina son constatadas en la cambiante articulación de formas productivas que acompaña al proceso de desarrollo capitalista y de diferenciación social que conforma las clases en el campo. La elucidación de la lógica económica de las unidades campesinas y los mecanismos de extracción de excedente que obran sobre ellas son dos cuestiones fundamentales que determinan y caracterizan estas transformaciones agrarias. Cuando la economía campesina se encuentra inserta en una formación social dominada por el modo de producción capitalista, su lógica económica se percibe una vez que su posición intermedia como clase (entre el proletariado y la burguesía rural) es especificada. Los campesinos, en cuanto clase heterogénea, se manifiestan en un rango continuo de condiciones diferentes; desde el estrato más alto, compuesto por granjas (ranchos) familiares que se asemejan a las condiciones económicas de la burguesía, hasta los más bajos en donde los campesinos se encuentran altamente semiproletarizados y sus condiciones de vida son similares a las del proletariado rural.

En el límite superior de esta tipología puede aceptarse que la unidad campesina logra alcanzar niveles (tasas) de ganancia similares a los promedio; en los estratos más bajos, las unidades campesinas no obtienen una ganancia, de manera que el "ingreso neto" obtenido en sus procesos productivos sólo genera un "salario implícito" para el trabajo campesino, el cual, en lo general, es insuficiente para cubrir las necesidades familiares. En estas últimas condiciones, la economía campesina no tiene posibilidades de acumular, y los elementos que obran en su deterioro determinan su proletarización. Es en este contexto que la lógica económica de los campesinos se esclarece: si por lo limitado de sus recursos y los mecanismos de extracción de excedente que obran sobre ella, la unidad campesina no alcanza ganancias, la "maximización de beneficios" (propia de la producción capitalista) no puede identificarse como el objetivo de esta lógica. Alternativamente, la búsqueda de mayores niveles para su "salario implícito" determina la orientación básica de su esfuerzo: la satisfacción de las necesidades familiares.

Por otro lado, la identificación de los mecanismos a través de los cuales ocurre la extracción de excedentes permite contrastar las diferentes relaciones de producción en que los campesinos se desenvuelven y, por tanto, los diferentes tipos de unidades y tendencias existentes en la economía campesina. Los principales mecanismos de extracción de excedentes que se detectan en la actualidad son los siguientes:

1. Cuando la fuerza de trabajo se vende en el mercado por un salario, el trabajo capturado por el capitalista da lugar a un produc-

modo de producción propio), se conciben de hecho compartiendo una posición de clase y manifestándose con rasgos de formas productivas distintas.

to, cuyo valor resulta mayor que los costos de capital y fuerza de trabajo que intervinieron en su producción. Todo trabajo proletario, es, pues, de esta forma explotado en el mercado. El trabajo semiproletarizado campesino es adicionalmente explotado, ya que el nivel de su salario puede ser menor a lo necesario para su subsistencia, en la medida que parte de sus necesidades son cubiertas por la unidad campesina.

2. Términos de intercambio desfavorables entre el producto vendido y el comprado. Esta situación es resultado de diversos factores: el deterioro de precios relativos en los mercados internacionales, la competencia ejercida por la agricultura capitalista, el papel de los intermediarios y las políticas económicas para favorecer precios bajos de los bienes-salario.

3. Un grupo de mecanismos operan como rentas pagadas a quien controla el proceso productivo (frecuentemente el propietario de la tierra): renta pagada en efectivo por el uso de la tierra; renta en especie, práctica seguida en los sistemas de aparcería, la cual se presenta cuando parte del producto es entregado como pago a la utilización de la tierra o medios de producción; renta pagada con trabajo, en este caso parte de la fuerza de trabajo familiar se entrega al propietario de la tierra a cambio de obtener acceso a pequeños predios minifundistas (los peones acasillados, forma que se generalizó en los latifundios mexicanos, es un ejemplo de esta versión semifeudal de las relaciones de producción en el campo).

4. Las prácticas de usura a las cuales quedan sujetos los campesinos y las extracciones por la vía fiscal son también mecanismos relevantes y generalizados en el campo mexicano.

5. Finalmente, y no por ello menos importante que los anteriores, la agricultura de contrato, propia de los modelos que controlan el capital financiero en el campo (como ocurre con la agroindustria procesadora de alimentos y otras de materias primas,* donde el sistema tabaco es un ejemplo por excelencia); este tipo de agricultura opera en condiciones de supeditación para el productor campesino, en esas condiciones, algunos de los mecanismos ya mencionados se facilitan o agudizan (2, por ejemplo); adicionalmente, dado que al campesino le interesa minimizar riesgos, acepta convenir en base a precios anticipados, que eventualmente se convierten en un mecanismo adicional de extracción de su excedente.

A partir de los mecanismos identificados y en concordancia con las formas productivas discutidas, es posible ubicar a los campesinos en sistemas de relaciones de producción diferentes, las que también se corresponden con articulaciones fundamentales distintas; de aquí que

* En un trabajo reciente discutimos el desarrollo y operación actual de la "agroindustria establecida" en México [16].

esta caracterización de la estructura agraria mexicana permita precisar la posición estructural de la economía campesina y vislumbrar el proceso de transformación agraria actual y futuro.

De los elementos hasta ahora discutidos es posible identificar las tendencias del desarrollo capitalista actual en el campo mexicano. En este sentido, adoptamos la visión de que la variable fundamental de la estructura graria no es el sistema de tenencia de la tierra, por el contrario, postulamos que las formas de propiedad se adaptan y son expresión de la base económica. En México, la eliminación de las formas latifundistas con la reforma agraria y el surgimiento y desarrollo de los ejidos y de las pequeñas propiedades depositaron en el ejido una doble función (económica y política) en el desarrollo. Con el sistema ejidal se estableció un obstáculo fundamental al desarrollo capitalista, pero ello no implicó que éste se negara; el resto de la agricultura siguió ese camino y en el ejido también ocurrió sólo que en forma limitada.*

La dinámica de la estructura agraria actual involucra, tanto las cambiantes condiciones de articulación de formas productivas, particularmente las que resultan de la transformación de la economía campesina con el desarrollo capitalista, como las peculiares alternativas que, por el carácter de la reforma agraria y el ejido, se presentan en el caso mexicano. *Cuatro opciones fundamentales marcan las posibilidades para esta transformación:*

1) En los estratos campesinos más bajos, los impactos provenientes de las presiones competitivas, el crecimiento demográfico, las catástrofes periódicas en la producción predial y la erosión y deterioro de sus tierras, marcan las condiciones que determinan que una fracción de los campesinos abandonen sus unidades y engrosen el proletariado.**

2) En los estratos más altos existen unidades campesinas que por sus posibilidades de retención e inversión de excedentes transitan hacia la producción capitalista (son productores mercantiles simples en transición), pese a que en la actualidad no alcancen niveles de "ganancia" comparables a los de ésta y que además basan fundamentalmente su proceso productivo en fuerza de trabajo familiar.

* La función política se corresponde con el mantenimiento de la esperanza de los campesinos que ha favorecido la tranquilidad posibilitadora de otros progresos.

** Las cifras indicativas de este proceso no se conocen con precisión; en ocasiones se ha señalado que los jornaleros agrícolas han pasado, en lo últimos años, de ser un contingente aproximado al millón a cifras tres o cuatro veces mayores. Aun cuando en estos contingentes participen campesinos semiproletarizados, el crecimiento significativo de esta clase (proletariado rural) revela la importancia de esta dimensión de transformación campesina. Por cierto, la intensidad relativa de este fenómeno es muy cambiante en las diversas regiones, siendo mayor en aquellas que gozan de menor capacidad productiva de la tierra.

3) En los estratos intermedios del rango de expresión de la economía campesina, los mecanismos de articulación y extracción de excedente que operan sobre ella determinan su carácter funcional al desarrollo capitalista general; esta posición estructural de los campesinos es de sojuzgamiento, como clase explotada, pero el carácter funcional de la producción no capitalista en los países subdesarrollados decide su permanencia.

4) La vía campesino-ejidal en el desarrollo de la agricultura. En la presentación de las anteriores tendencias del proceso de transformación campesina que hemos planteado se visualiza a la unidad campesina sin tomar en cuenta la posibilidad de otras instancias de organización social del campesinado. Como se precisó en otra sección de este trabajo, en la que recurrimos al análisis abstracto del ejido, éste no solamente constituye un sistema peculiar de tenencia de la tierra, es, de hecho, una forma mixta de la producción social que obstaculiza el proceso de acumulación capitalista en el campo, pero no lo impide. Al restituir los valores de las comunidades agrarias originales, involucra los de colectivización; en una unidad económica que al mantener elementos de la producción campesina (como podría ser el basar sus procesos productivos principalmente en fuerza de trabajo "familiar" de la unidad ejido), se constituye en una pieza clave para la organización social del campesinado. Así la vía campesino-ejidal es la opción que pretende hacer uso de estas potencialidades del programa agrario de la Revolución Mexicana; sin embargo, al postularla no se desconoce que en la realidad esta opción se encuentra generalmente deformada. El embate del capitalismo a través de la concentración legal e ilegal de la tierra, el individualismo parcelario ejidal, el control político-estatal, que en busca de la funcionalización de las estructuras de poder popular en el campo limita y reprime sus organizaciones, son, entre otros, los factores más importantes que explican la situación actual del ejido. Pero pese a lo generalizado de este tipo de expresiones para el ejido, existen también casos en que la producción ejidal mantiene rasgos de su esencia y conserva sus potencialidades.

Esta opción puede parecer diametralmente opuesta al capitalismo actual en México; no obstante, existen razones para argumentar su viabilidad: obviamente un aspecto de relevancia es su viabilidad jurídica y su significación como fase posterior de la Revolución Mexicana. En forma adicional, esta vía fortalece la función política del ejido ampliando la base popular del Estado. Finalmente, el ejido, como unidad económica de producción, también ha demostrado ya sus posibilidades y logros en términos del crecimiento agrícola anterior.

Para sustentar esta propuesta sobre la vía campesino-ejidal abordaremos en la próxima sección el análisis de la política económica para

la agricultura en el contexto que ofrecen las nuevas opciones para el desarrollo nacional.

La política económica para la agricultura y las nuevas opciones para el desarrollo

La política económica que ha sustentado el desarrollo de la agricultura mexicana abarca dos grandes vertientes: la política agrícola y la agraria. *Lo que se identifica como política agrícola comprende un conjunto de medidas de apoyo que generalmente se han orientado a la maximización del crecimiento de la producción;* de tal forma que el desarrollo agrícola posterior a la reforma agraria del período cardenista se caracterizó por la concentración de esfuerzos a través de estas medidas (principalmente en los distritos de riego) y favoreció la polarización en el campo de los beneficios derivados de la producción creciente, Las dimensiones concretas de esta política abarcan lo siguiente: ampliación y mejoramiento de la infraestructura física para la producción agropecuaria; financiamiento a través de las instituciones nacionales de crédito, las cuales cumplen la función de intermediación y de orientación de recursos crediticios por medio de tasas preferenciales (subsidiadas en ocasiones) y programas de descuento que se han convertido en un mecanismo eficaz para incrementar la participación de la banca privada en esta actividad; un conjunto de servicios paralelos como la investigación y asistencia técnica, la comercialización de los productos, la sanidad vegetal y animal, la administración de ciertos recursos (el agua, principalmente) y el seguro agrícola, son también elementos de esta política; asimismo, sobresale la producción subsidiada de insumos, fundamental en fertilizantes y minoritaria en semillas mejoradas y alimentos balanceados.

Finalmente, la política de precios de garantía se distingue de las otras medidas porque obedece a una doble racionalidad: por el lado del consumo (de los productos bajo control) se pretende colaborar al abaratamiento de los bienes-salario, por el lado correspondiente a la retribución de los productores los precios deben permitir que las unidades menos eficientes se mantengan. La vigencia de esta política tiene variadas implicaciones, en general todas ellas congruentes con el modelo de acumulación a escala nacional. En cuanto al papel desempeñado por el Estado, éste no se limita a la función comercializadora, sino que se convierte en regulador de estos mercados; para lograrlo, se hace necesario que participe tanto en las transacciones interiores como en operaciones en los mercados externos, con el fin de formar reservas reguladoras que sustenten las disposiciones en materia de precios. En estas dos instancias de operación el Estado generalmente actúa subsidiando el consumo de la población. Adicionalmente, cuando la oferta interna ha sido excedente y aún así se han mantenido los niveles de precios, garantizando la estabilidad de las unidades con menor

capacidad para tolerar variaciones adversas, se han creado condiciones para que las unidades de producción más eficientes generen ganancias extraordinarias sobre el capital total comprometido; sin embargo, la existencia de estos márgenes adicionales de ganancia no significa un particular incentivo para la agricultura capitalista (en el caso de los productos agrícolas básicos), pues otros cultivos "más intensivos" y de mayor valor le ofrecen superiores ganancias absolutas por hectárea.

Todos estos elementos de la política agrícola, a los cuales podríamos sumar algunos de la política fiscal, han repercutido y repercuten para modelar el desarrollo agrícola mexicano; así, se ha planteado que en la ruta seguida a partir de 1940 dominó la orientación productivista, lo que favoreció la polarización del crecimiento y la concentración de sus beneficios, paralelamente a la deformación que obraba en la opción ejidal para el campesinado. No obstante, rara vez se ha hecho explícito que un elemento fundamental en la definición del carácter de las repercusiones de esta política es la orientación del programa y acción agraria que se ha emprendido; esto, debemos señalarlo con énfasis, es una cuestión crucial de entender. El no ponderar la manera como se ha dado la interrelación de las esferas de influencia de ambas políticas (la agrícola y la agraria) ha conducido a interpretaciones pesimistas sobre la viabilidad y potencialidades del ejido. Una de estas interpretaciones la encontramos en la siguiente tesis: *

> "La burguesía mexicana creó, con su reforma agraria, a otro enemigo más peligroso aún (el anterior a que se hace referencia es el latifundista), hermano del propietario minifundista: el ejidatario. Pero se trata de un enemigo desde el punto de vista económico; políticamente, el ejidatario ha sido uno de los sostenes que han permitido legitimar el poder de la burguesía; no obstante, hoy en día el propio desarrollo capitalista en la agricultura comienza a erosionar esta legitimación. De cualquier forma, aquí nos interesa el problema económico: ¿Cómo se ubica la propiedad ejidal en el contexto de la producción capitalista? Esto nos permitirá comprender las particularidades de la vía «farmer» en su versión mexicana.
>
> . . . "el reparto de tierras ejidales ha significado —junto con el proceso paralelo de proliferación de minifundios privados— el desarrollo tipo «farmer» del capitalismo en la agricultura, pero con características concretas que dan un contenido singular al proceso mexicano. Su aspecto típicamente «farmer» se materializa en la creación de miles de pequeñas unidades de producción campesina individual, pero esta forma de propiedad puso trabas a las posibili-

* Nos referimos al trabajo de Roger Bartra [1, pp. 129-134] que sin duda constituye uno de los vertebrales en el análisis de las cuestiones de la agricultura en México, particularmente, como él mismo lo señala, porque el ensayo fue concebido para provocar la discusión, plantear problemas y sugerir su solución sin pretender cerrar la polémica.

dades de una nueva concentración de la tierra, indispensable para el surgimiento de una agricultura moderna; en efecto, al prohibir la venta y el arrendamiento de la tierra ejidal, la ley agraria colocaba automáticamente a una parte considerable de la superficie productiva al margen de la dinámica del mercado capitalista. La burguesía de hoy paga muy caro el radicalismo populista burgués de la década de los treinta; claro está que ganó algo inapreciable: la famosa estabilidad política del sistema mexicano".

No es nuestra intención al citar esta tesis discutir todos los planteamientos que convergen en ella; nos limitaremos a dos cuestiones fundamentales que creemos permitirán profundizar el argumento que en esta sección estamos presentando: 1) la concepción que se sostiene sobre el proceso de reforma agraria y los orígenes del ejido y 2) el significado del ejido en cuanto esencia y realidad. *Respecto al primer punto, aun cuando no desconocemos la manera como la burguesía logró distorsionar los objetivos de la lucha campesina, tampoco podemos atribuir a ella la reforma agraria y el ejido*; es el Estado, en cuanto que aglutina intereses y alianzas de clase complejas, el que emprende programáticamente (durante el cardenismo) este proceso, pero son las masas campesinas las que lo reclaman y sustentan. Sobre el significado de la esencia del ejido ya hemos argumentado con anterioridad en este ensayo: señalamos que no debe restringirse a la instancia formal de sistema de tenencia. El ejido no es solamente una forma de propiedad limitada, pues la peculiaridad de su forma determina otras de sus particularidades; la restitución del espíritu colectivo y su carácter como unidad económica son las principales dimensiones que definen sus potencialidades. *En realidad, el ejido es en efecto un reflejo de contradicciones entre clases y su expresión generalizada es el usufructo individual de las parcelas (que contradice a su inspiración abstracta), pero aun en esta versión real —deformada— el ejido no es la simple suma de unidades campesinas independientes entre sí; el ejido es, aun en la práctica, una instancia de organización social y económica del campesinado. Esa instancia, por la vía de prácticas "cooperativistas" en la producción, de decisiones comunes en la administración de los recursos* e incluso en manifestaciones de colectivización efectiva, crea condiciones particulares para facilitar una vía de desarrollo para el campesinado: la vía campesino-ejidal.*

Volviendo a la discusión sobre la política económica para la agricultura, cuando señalamos que las repercusiones de la política agríco-

* En un trabajo de investigación [3] en el que evaluamos los resultados económico-sociales de las obras de pequeño riego (Programa de unidades de riego para el desarrollo rural, SARH) en las comunidades beneficiadas, detectamos que los mecanismos de asignación del agua en la "asociación de usuarios", se han constituido en elementos clave para fomentar la participación y organización campesina.

la dependen en buena parte del programa y acción agraria que se emprenda, pensábamos precisamente que el paquete de política que se aplicó desconoció las posibilidades de esta vía. Alternativamente, la política agraria debe concebirse retomando los objetivos de la revolución campesina, debe implicar el fortalecimiento de la unidad económica del ejido (de sus rasgos colectivos), promover la organización social de la unidad y su capacidad para extrapolarse a otras instancias de organización superiores. Por lo tanto, la política agraria no puede constreñirse al reparto de tierras, otro elemento fundamental de ella, siendo esta la manera como se sustentan los desarrollos de la propiedad social.

Si en cuanto forma de organización social el ejido es viable (como vía de desarrollo para el campesinado), no habrá otros aspectos que la cuestionen: como unidad productiva alcanza las escalas que la modernización de la agricultura demanda, particularmente en lo que se refiere al cada vez más intenso proceso de mecanización del campo; en cuanto a posibilidades de recepción de los apoyos del Estado, su capacidad es elevada,* siendo la variante de mayor relevancia la de unidad de asignación de servicios, implícita en la noción de sujeto de crédito; la escala, a su vez, posibilita la diversificación y ésta su estabilidad económica. Finalmente, como ente de negociación en los mercados y en general ante otras instituciones de la sociedad, constituye una célula básica.

En esta perspectiva la política agraria no puede disociarse de la organización social del campesinado y de la capacitación que la favorezca. Al revisar la experiencia derivada de la aplicación de las políticas agrícola y agraria, es evidente que no ha sido *ésta* la acción que se ha desarrollado; interesó maximizar el crecimiento y ello se rigió por un desarrollo general motivado en el modelo de industrialización sustitutiva y en la importancia de una agricultura de exportación que generara divisas. *Pero no todo está hecho, la estructura productiva agrícola no está totalmente desvirtuada, permanece un pueblo de raíces rurales que vive en la economía campesina y el ejido y existe una opción crucial para el Estado: desarrollo social en el campo o supeditación a los esquemas típicos de concentración capitalista. La primera opción es congruente con un modelo nacional, basado en la independencia económico-política, y pretende obtener un desarrollo que se proyecte a partir de los excedentes financieros, se oriente a incorporar en sus beneficios a las masas populares y promueva una estrategia articuladora en la que la estructura productiva se aproxime a una capacidad de consumo que cada vez refleje más las "necesidades sociales". En la*

* Hay quienes sostienen que el ejido es una buena opción [6], que lo único que falta es auxiliarlo a través de una "organización eficaz y ausente de vicios del sector público creado para atenderlo", para nosotros esto representa sólo un requisito, pero la cuestión crucial se ubica en el concebirlo como una estrategia global y en el desarrollo de sus estructuras internas.

actualidad, el moverse en esta opción está al alcance pero exige una definición agraria.

La posibilidad de aplicar una concepción de política agraria como la que se sugirió anteriormente, representa el sustento de una vía campesino-ejidal en el desarrollo de la agricultura mexicana; esta vía es *sui generis* para nuestro país, porque México vivió un proceso de reforma agraria originado y sustentado en el movimiento campesino, cuyas conquistas son base del modelo político del Estado. A esta definición y dirección de la política agraria es necesario subordinar las medidas que conforman la política agrícola; sólo de la fusión de estos dos elementos surgirá un programa de desarrollo para el campo que promueva la vía campesino-ejidal como opción.

Referencias bibliográficas

1. Bartra, R. *Estructura agraria y clases sociales en México*, México, Serie Popular Era, 1974.
2. Cárdenas E. F. *Capitalismo subdesarrollado y estructura agraria en dos regiones de México*, Chapingo, México, Tesis de maestría en ciencias, Colegio de Postgraduados, 1977.
3. Carmona H. *Evaluación de resultados económico-sociales de las obras de pequeño riego.* Chapingo, México, Tesis de maestría en ciencias, Colegio de Postgraduados, 1978.
4. Chayanov, A. V. *La organización de la unidad económica campepesina.* México, Ediciones Nueva Visión, 1975.
5. Furtado, C. "Desarrollo y estancamiento en América Latina: un enfoque estructuralista", en *Investigación Económica*, Vol. XXIX, enero-marzo de 1969.
6. García de los Ángeles, R. "La necesidad de nuevas políticas rurales", en *Comercio Exterior*, Vol. 28, Núm. 11, México, noviembre 1978.
7. Johnston, B. F. y J. W. Mellor: "The Role of Agriculture in Economic Development", en *The American Economic Review*, septiembre de 1961.
8. Jorgenson, D. W. "The Development of a Dual Economy", *Económica*, junio, 1961.
9. Kautsky, K. *La cuestión agraria.* París, Ed. Ruedo Ibérico, 1970.
10. Lenin, V. I. *El desarrollo del capitalismo en Rusia.* Moscú, Ed. Lenguas Extranjeras, 1950.
11. Lewis, W. A. "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", Manch. School, mayo, 1954.
12. López C., E. *Especificidades del modelo de capital financiero en el desarrollo agrícola del Distrito de Riego Núm. 10 del Estado de Sinaloa: consideraciones de sus impactos por tipo de unidad.* Chapingo, México, Tesis de maestría en ciencias, Colegio de Postgraduados, 1977.

13. Martín del Campo, A. *Programming Mexican Agricultural Change Recognizing the Heterogeous Agrarian Structure: A Case Study of Nayarit.* Tesis doctoral en la Universidad de California Berkeley, 1976.
14. ———. "Algunas ideas sobre la estructura agraria mexicana: una visión no convencional", *Estudios Rurales Latinoamericanos*, Vol. 1, Núm. 2, mayo-agosto, 1978.
15. ———. "La cuestión agraria y el desarrollo regional en México", en Coraggio, L. (editor) *La cuestión regional en América Latina* (por publicarse en Siglo XXI).
16. ———. "Política económica para la agroindustria establecida y la vía campesino-ejidal en el desarrollo agroindustrial" *Documentos de Trabajo para el Desarrollo Agroindustrial*, volumen dos, titulado El desarrollo agroindustrial y la economía campesina, Coordinación General de Desarrollo Agroindustrial, SARH, 1979.
17. Marx, C. *El capital.* México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
18. Montemayor, G. E. *Posibilidades de acumulación de capital en el campo: un estudio para la parte central de El Bajío.* Chapingo, México, Tesis de maestría en ciencias, Colegio de Postgraduados, 1977.
19. Pinto A. G. *Adopción y diferencia de tecnología en dos regiones de economía campesina en México.* Chapingo, México, Tesis de maestría en ciencias, Colegio de Postgraduados, 1977.
20. Preobrazhensky, E. *La nueva economía.* México, Ed. Era, 1971.
21. Ranis, G. y Fei, J. C. H. "Development of the Labor Surplus Economy: Theory and Policy." Homewood, Illinois, 1964.
22. Serra, J. y M. C. Tavares. "Más allá del estancamiento", en Serra, J. (editor), *op. cit.*
23. Verdesoto A., Galo. *Posición estructural de los campesinos de la región del Plan Zacapoaxtla, Puebla.* Chapingo, México, Tesis de maestría en ciencias, Colegio de Postgraduados, 1978.

Comentario

Teresa Rendón

Trataré de organizar los comentarios siguiendo las tres partes en que se divide la ponencia.

En la primera parte, Martín del Campo se propone discutir las hipótesis más difundidas sobre los problemas del desarrollo y en particular sobre la transformación de la agricultura, a fin de evaluar la capacidad de estas hipótesis para ayudarnos a comprender el proceso agrario y el crecimiento agrícola.

El ponente nos presenta, en primer lugar, tres interpretaciones generales de la evolución de las economías latinoamericanas y otras tres respecto a los determinantes de la transformación de la agricultura en el proceso de crecimiento de los países subdesarrollados. No menciona, sin embargo, si encuentra alguna relación entre las interpretaciones generales y las específicas sobre el sector agrícola, de tal manera que se justificara la inclusión de las primeras. En este sentido, por la descripción que se hace, parecería que por lo menos el primer grupo de hipótesis sobre el atraso del sector agrícola, están de alguna manera implícitas en las interpretaciones generales que cita Martín del Campo y que centran su atención en el sector punta de la economía (el manufacturero), al cual el sector agrícola se supone totalmente subordinado. Desde mi punto de vista, una crítica importante que conviene hacer a esas interpretaciones, es que no dan la importancia que merece a la heterogeneidad que caracteriza al sector subordinado, ni toman en cuenta los efectos que su evolución puede tener sobre la economía en su conjunto.

Asimismo, considero que una revisión un poco más cuidadosa de los autores latinoamericanos, hubiera permitido identificar otras concepciones del desarrollo de esta área, que sería interesante analizar en qué medida se identifican con las diferentes interpretaciones sobre la transformación del sector agropecuario a que alude el ponente.

Por lo que respecta a las hipótesis más difundidas sobre la transformación del sector agropecuario, me parece que Martín del Campo logra resaltar los puntos más sobresalientes de los distintos enfoques, señalando además en qué medida aportan elementos importantes para

comprender la evolución del proceso agrario y de la producción sectorial.

En la segunda parte de la ponencia, Martín del Campo nos ofrece una descripción y análisis de la estructura agraria y del comportamiento de la producción del sector agropecuario en México, con énfasis especial en la agricultura de los últimos cuarenta años. Intenta además identificar elementos *sui generis* que le permitan derivar conclusiones sobre posibles alternativas de desarrollo.

Un aspecto importante que se resalta en la ponencia —y que con frecuencia se omite en los diagnósticos sobre el sector— es la sustitución de cultivos básicos para la alimentación humana por forrajes y materias primas para la agroindustria que ha tenido lugar a partir de los sesentas. A través del análisis de los cambios en la composición de la producción y superficie agrícolas, Martín del Campo demuestra también, que en los últimos quince años no son los cultivos de exportación los que tienden a dominar la superficie agrícola del país, como a menudo se afirma.

Por otra parte, coincido en la caracterización que hace Martín del Campo de la agricultura capitalista y de la economía campesina, en especial en cuanto atribuye la situación de los campesinos y su incapacidad para acumular, a la escasez de recursos productivos que les es impuesta por el sistema. Pero hay un aspecto en el que no estoy de acuerdo y es el de interpretar como transferencia de valor el hecho de que el precio de venta sea menor al valor en términos de trabajo realizado en las unidades campesinas. El ponente se olvida de que el valor se fija de acuerdo a las condiciones imperantes en una sociedad. Entonces, si suponemos que el valor está determinado por las condiciones capitalistas, los campesinos en efecto venderán sus productos por debajo de sus valores individuales, pero esto no constituye una transferencia de valor, sino un derroche de trabajo que no se materializa. En otras palabras, no puede transferirse un valor que no se produjo.

Por último, Martín del Campo propone una opción para el desarrollo del sector agropecuario que él llama vía campesino-ejidal. Esta propuesta se asemeja a los intentos de colectivización ejidal del sexenio anterior, intentos que parecen haber demostrado que la factibilidad de llevar a cabo esta opción es mucho más difícil de lo que el ponente supone.

Me parece que Martín del Campo privilegia demasiado la importancia de los aspectos jurídicos, cuando en su mismo análisis demuestra que la concentración de recursos y el despojo, se han dado a pesar de que la legislación lo prohíbe. De la misma manera, sobrestima los elementos de colectivización que pueden existir en los ejidos; pues si en efecto podemos encontrar ejemplos donde esto existe, sin duda son mucho más numerosos los ejemplos que la realidad nos ofrece sobre la destrucción de las formas cooperativas en las comunidades agrarias.

El obstáculo principal a la colectivización ejidal, son los intereses del capital agrario y en general del capital directamente vinculado con el campo (intermediarios, agroindustrias); interés cuya imposición se ve reflejada en el rumbo que empiezan a tomar las políticas agraria y agrícola. En los círculos gubernamentales, no se habla más de colectivización ejidal; en su lugar, un anteproyecto de ley de fomento agropecuario de la Secretaría de Agricultura, propone un nuevo tipo de organización en el campo: "los contratos de producción entre ejidatarios y capitalistas".

Si bien la alternativa que sugiere Martín del Campo podría calificarse de deseable, desafortunadamente su viabilidad parece menor de lo que él supone.

Agricultura y alimentación: premisas para una nueva estrategia

Cassio Luiselli Fernández

I. *Una visión de la crisis y sus tendencias*

La agricultura de México es sin duda, uno de los más típicos ejemplos de agricultura desigual o "bipolar". Esta característica tiene viejos antecedentes pero su perfil actual encuentra su origen inmediato en el modelo que se conformó, en apoyo indispensable de la industrialización por sustitución de importaciones, más o menos a inicios de la década de los 40.

Después de poco más de dos décadas de crecimiento aceptable, esta agricultura entra en una profunda crisis que en buena medida arrastra consigo al resto del modelo "estabilizador" contribuyendo a precipitarlo en la crisis que culmina con la devaluación de 1976 y de cuyas serias consecuencias apenas parece recuperarse el país. No nos ocuparemos ya de analizar las causas y características de la crisis agrícola; ésta ha sido tratada específicamente por varios autores (Guzmán, 1975; Luiselli, 1975; Rello y Castells, 1977; Montes de Oca, 1978; Gómez Oliver, 1978) y ampliamente discutida, aunque implícitamente, en otros trabajos por los especialistas del más variado sesgo ideológico, con un sorprendente grado de consenso por cuanto al estricto análisis de las características e impacto de la *crisis* se refiere.

Lo que interesa aquí es ver cómo la crisis ahonda la polarización de la agricultura y golpea muy duramente al sector campesino y cómo, desafortunadamente, todo parece indicar que la agricultura se refuncionaliza con apoyo estatal, atendiendo fundamentalmente al subsector moderno, como si en la presente coyuntura bastara con pedirle cumplir sólo el viejo papel descrito en las clásicas condiciones de exacción (Owen, 1966; Johnston-Mellor, 1960); esto es, de procurar alimentos baratos, brazos, divisas y toda clase de transferencias a la acumulación de capital del resto de la economía. Esto lo ha hecho ya el capitalismo mexicano a pesar (y a costa) de la mayoría de los campesinos.

Pensamos —y este es un ensayo de planteamientos estratégicos— que la nueva coyuntura mexicana, definida por el relajamiento de la restricción al desarrollo por estrangulamiento en la balanza de pagos, reclama más que nunca de una participación amplia de las mayorías campesinas: ejidatarios, minifundistas pobres y jornaleros sin tierras en el proyecto económico y político nacional. Esto no como un mero expediente de justicia social, sino como condición indispensable para posibilitar un modelo realmente autónomo de desarrollo nacional. Hacer esto posible requerirá, quiérase o no, de una amplia participación del Estado y desde luego de una amplia y organizada participación campesina. Explicitar esto es nuestra tarea en el presente documento.

En forma más o menos coincidente con la adopción del modelo de industrialización por sustitución de importaciones a inicios de la década de los 40, la agricultura mexiçana inicia un periodo de 20 años de modernización e inusitada expansión que habrá de durar hasta 1965. Es la época de la apertura de nuevas y muy adecuadas tierras del noroeste y del norte a la gran irrigación con fondos públicos (La Comisión Nacional de Irrigación se transforma en la Secretaría de Recursos Hidráulicos en 1946), la tecnología moderna y los esquemas capitalistas de producción.

Durante el decenio de 1945 a 1955 la incorporación de nuevas tierras constituyó y determinó una tasa sectorial de crecimiento anual de un 6%, la superficie cultivada se incrementaba en algo más del 36% pasando de 7.2 millones de hectáreas cultivadas en 1945 a 9.7 millones en 1955. Los cultivos que más rápido crecieron fueron algodón, caña de azúcar y trigo. El efecto combinado de superficie incorporada y aumento de productividad arrojaron tasas espectaculares de crecimiento: 14.5% para el algodón, 9.5% para el trigo, 6% para caña de azúcar y frijol y para el maíz, un 4.5%, que si bien era menos de la mitad del trigo, se mantuvo en una trayectoria aceptable hacia la autosuficiencia bien por encima del crecimiento de la demanda.

Sin embargo, dicho sea de paso, este asombroso crecimiento debido a la apertura del noroeste a la "Revolución Verde" costó carísimo al Estado, el espléndido trabajo de Cynthia H. de Alcántara (1955) mostró cómo la "mentalidad minera" produjo un enorme dispendio de agua, insumos, divisas y una escasa reinversión productiva, por parte de los agricultores beneficiados.

Durante la década de 1955 a 1965 el crecimiento, si bien alto aún, de 4.2% anual, se achata sensiblemente, justo cuando el país acelera vertiginosamente su industrialización y su crecimiento demográfico y urbano. Es en esta época cuando la agricultura, vista en su conjunto, es más funcional al Modelo de Sustitución de Importaciones: produce muchas divisas netas y mantiene bien baratos los mercados de trabajo, alimentos e insumos industriales.

En este periodo la tasa de crecimiento de los 5 principales cultivos decrece en un 42%, y en su composición comienza a jugar un papel

relativamente superior el aumento de los rendimientos físicos por hectárea: el algodón reduce su área de cultivo, pero se compensa favorablemente con rendimientos, el trigo ve aumentar poco su superficie cultivada, pero sus rendimientos continúan creciendo. Por su parte el maíz y el frijol, los cultivos campesinos, tienen un desempeño aceptable, si no espectacular, pues ambos registran incrementos de productividad y superficie cultivada.

Los grandes proyectos de irrigación empezaron a atenuar su impacto en el crecimiento de la productividad y el modelo seguido para la expansión de la agricultura mexicana desde inicios de los años 40, empieza a dar muestras de agotamiento.

Lo que viene después es historia harto conocida: en 1965 se inicia un espectacular desplome de nuestra agricultura mismo que se agudiza vertiginosamente hasta 1976 y que continúa hasta la fecha, algo atenuado. La tasa de crecimiento se hace, de 1970 a 1976, negativa en términos per cápita, se pierde la autosuficiencia nacional en granos básicos (maíz, frijol, trigo) con desastrosos efectos en la dieta popular y la balanza de pagos, cuyo déficit en cuenta corriente se ve enormemente amplificado por enormes importaciones agrícolas, limitándose así las posibilidades de crecimiento y propiciando la traumática devaluación de 1976 y la crisis económica que le sucedió.

Es así que la crisis agrícola, al nivel de la economía en su conjunto, se va haciendo cada vez menos funcional al modelo económico, coadyuvando al derrumbe del modelo estabilizador. Su tasa de crecimiento se coloca muy por debajo no sólo de la economía en su conjunto, sino de la de una joven población urgida de alimentos y empleo, y llega a representar una proporción de 5% del PIB, desusadamente baja para un país de nuestro nivel de desarrollo. Esto implica severos cuellos de botella, incremento más que proporcional de los precios agrícolas vis a vis los del resto de la economía y una creciente distracción del gasto público, intentando (cada vez con menor suerte) reactivar a la agricultura.

Ahora bien, atendiendo a la evolución de los factores de producción agrícola durante la crisis, podemos observar cómo la evolución de la misma acentuó también la polarización del sector: la producción se desploma a efecto de la contracción de la inversión pública y la casi total ausencia de inversión privada (que ya no logra ser inducida al reactivarse la primera), esto debido al agotamiento del primer "paquete" de inversiones en infraestructura, insumos y tecnología de alto rendimiento, teniéndose ahora rendimientos menores, a mayor riesgo (incertidumbre) y a costos de oportunidad bastante más elevados. Así, para sortear la crisis, los agricultores capitalistas optan sobre todo por la alteración de su patrón de cultivos, hacia productos de alta densidad económica, muchos de ellos de exportación. Mientras que los campesinos no logran establecer ningún mecanismo compensatorio, permaneciendo sobre todo en el cultivo del maíz, cuyos precios

permanecieron inexplicablemente rígidos (en baja relativa) durante los 10 años que van de 1963 a 1972.

Al respecto, resulta por demás elocuente observar que de 1965 a 1976, la superficie total cultivada (todavía principal componente de la productividad) a nivel nacional, descendió levemente. Pero mientras que la superficie de temporal se desploma literalmente (de 12.15 millones de hectáreas cultivadas en 1965, se pasa a sólo 10.6 en 1974); la de riego logra todavía aumentos (de 2.6 a 3.5 millones de hectáreas). Pero la situación se torna todavía más polarizada en términos de valor: la agricultura comercial de irrigación crece en valor aún más que proporcionalmente al aumento de superficie (5.5% anual de 1965 a 1975), mientras que con la agricultura de temporal sucede lo inverso: tiene una contracción aún mayor (—3.9%) durante el periodo, ahondándose así con la crisis mucho más la polarización entre los dos tipos de agricultura. Véase al respecto el trabajo de Luis Gómez Oliver (1978); muestra en forma interesante este problema en términos de distribución del ingreso y diferenciales de producto por predio para la agricultura.

Es así, que desde hace casi cuatro décadas, de la política agrícola se viene favoreciendo básicamente un pequeño grupo que conforma el polo más avanzado de nuestra agricultura: beneficiarios de una política de irrigación pública de gran escala, créditos baratos y oportunos, investigación en variedades mejoradas, insumos y equipo moderno para la capitalización de sus predios y rentas extraordinarias por precios de garantía fijados en términos de los agricultores más pobres, pudieron paliar la crisis con una oportuna sustitución de cultivos, rentando ejidos e integrándose cada vez más verticalmente bajo el esquema del "agribusiness".

En el otro extremo, tenemos al polo atrasado y abrumadoramente mayoritario de nuestra agricultura, el de la economía familiar campesina de parcela ejidal o minifundio y que ha contado, como señala Warman (1978), básicamente con la política agraria, fruto de una Reforma Agraria truncada, después de Cárdenas en el reparto y que, además, rápidamente diluyó sus efectos, pues no logró aparejar al reparto de tierras el del agua, el acceso al capital, a los insumos modernos y a la infraestructura; ni dio tampoco las provisiones de una adecuada organización campesina permitiéndose así una gran polarización agrícola, donde el crecimiento demográfico y la insuficiente absorción de mano de obra en otros sectores de la economía ha venido a propiciar la saturación de la tierra disponible, reduciéndose el crecimiento del producto por hombre empleado: esto refuerza la inviabilidad económica tanto del minifundio como de la fragmentada parcela ejidal que constituyen la inmensa mayoría de los predios agrícolas del país, crecientemente depauperados y sometidos a toda clase de exacciones.

Una descripción básica de la polarización agrícola es la siguiente (datos de 1970): existen en el país 3.2 millones de unidades de producción agrícola; de ellas, apenas un 12% constituido por predios privados mayores de 5 hectáreas, aportaron cerca del 50% del valor de la producción agropecuaria de dicho año. Dentro de este grupo, un reducido número de unidades grandes, 18 000 (o el 0.6% del total) aportan más del 30% del valor de dicha producción; en conjunto, este grupo produce básicamente trigo, sorgo, soya, algodón, hortalizas y frutas.

Del restante 88% de unidades de producción, aproximadamente 2.8 millones, tres cuartas partes corresponden a pequeñas parcelas ejidales. Existen en México alrededor de 25 000 ejidos que poseen 92 millones de hectáreas y que aportan el 43% del valor total del producto agrícola, cifra que incluye la producción de alrededor de dos terceras partes de la producción de maíz, frijol y arroz, los principales alimentos del pueblo.

Y, por último, existe un nutrido grupo de 600 mil empobrecidos minifundios privados que aportan sólo el 7% del valor del producto.

Si damos ahora una breve ojeada a las principales tendencias al cambio de la estructura agraria entre 1950 y 1970 (Mariscal, 1977) encontramos que se da la siguiente tendencia general:

Los predios más pequeños y empobrecidos llamados de "infrasubsistencia" y "subsistencia"* aumentan en números totales, pero ven disminuir su participación en el valor del producto total de unidades agrícolas. Esto se explica por sus crecientes fragmentaciones sucesivas que los hacen absolutamente inviables. Por otra parte, estos análisis intercensales nos muestran que una parte de estos predios "desaparecen" como tales, lo que nos indica seguramente que fueron abandonados, prefiriendo sus dueños engrosar las filas de los jornaleros sin tierra.

Los predios medios y grandes (clasificados como "familiares", "medios" y "grandes" por el Centro de Investigaciones Agrarias) tienden, en conjunto, a consolidarse, aumentando más en número mientras más grandes, y fundiéndose en las categorías inmediatas inferiores y superiores los más pequeños. Estos dos fenómenos tienen importantes implicaciones de política agrícola, según veremos más adelante.

Podemos concluir este apartado afirmando que la crisis agrícola es, sobre todo, la crisis de la agricultura campesina, cuyas condiciones de pobreza se ha venido agudizando durante la última docena de años. Es de notarse que el descenso en la superficie cultivada de temporal, corresponde también a la disminución del cultivo esencial de los campesinos, el maíz. Casi el 70% del maíz cultivado proviene de parcelas ejidales y de minifundios menores de 5 hectáreas y ocupa cerca de la

* Véase, Sergio Reyes Osorio, *Estructura agraria y desarrollo económico de México*, México, FCE, 1975.

mitad de la tierra cultivada en el país. Su crisis es la crisis de la empobrecida economía campesina maicera, que ha subsistido cada vez más precariamente al embate de otros cultivos y actividades como veremos más adelante.

II. *Las nuevas tareas de la agricultura*

En este apartado intentaremos mostrar por qué ante la nueva coyuntura económica, que posibilitará un rápido crecimiento económico a partir de la década de los ochenta, se hace crucial una nueva y vigorosa estrategia de desarrollo rural que, por vez primera en muchos años, no haga crecer a la agricultura sólo privilegiando a unos cuantos y a costa de marginar y empobrecer a la mayor parte de los campesinos, sino que alentando genuinamente la participación de los mismos se incremente la producción de alimentos básicos y se genere una mayor demanda rural, condiciones de un mayor desarrollo económico.

Si avizoramos un mayor desarrollo económico para el futuro inmediato y se procura alcanzar las metas que el presente gobierno postula como fundamentales: empleo, mínimos de bienestar (alimentos, salud, vestido y vivienda) y una mayor autonomía respecto al exterior, entendida como menor dependencia del endeudamiento externo y un menor peso relativo de un solo mercado externo, así como una menor participación de la inversión extranjera en la inversión total, se hace necesario, entre otras medidas de producción de "bienes salario", aumentar sensiblemente la producción agrícola y fortalecer el poder de compra de las mayorías, esto es, "transformar sus necesidades en demandas". Caben así algunos planteamientos de política económica:

Si durante algo más de 25 años de vigencia del Modelo de Importación Sustitutiva, la restricción fundamental al crecimiento fue el *desequilibrio externo*, a partir de los años 80 lo será el *desequilibrio interno*. En efecto, ahora se relajan las tradicionales restricciones financieras al crecimiento (Villarreal, 1978), y el flujo de divisas petroleras deberá permitir que crezca el ahorro nacional y aumente el coeficiente de inversión, haciéndose perfectamente factible un crecimiento real del PIB de alrededor del 10% aprovechando abundantes recursos naturales y trabajo ocioso.

Una balanza de pagos con la cuenta corriente en superávit o, mejor aún, con un controlado y moderado déficit, permitirá crecer rápidamente, financiar el déficit fiscal sin acudir a financiamiento interno inflacionario y esto, además, sin tener que seguir incurriendo en un muy elevado y oneroso endeudamiento externo.

Es así, que en estas nuevas circunstancias se hace sobre todo indispensable una *estrategia de oferta*, que rompa cuellos de botella en la producción, aumente la capacidad de absorción no inflacionaria de la economía y reoriente la inversión sectorial hacia el logro de los objetivos de producción de bienes básicos para garantizar mínimos de

bienestar a las mayorías. Es aquí donde se ubica una nueva estrategia agrícola de producción y amplia participación campesina organizada. Y es así también, valga la digresión, como debe concebirse y alentarse en el sector rural la llamada *Alianza Nacional Popular y Democrática para la Producción* y no como un expediente de acercamiento del Estado con grupos empresariales organizados para inducirlos a invertir.

¿Autosuficiencia o ventajas comparativas?

Hemos visto por qué se hace necesaria una "estrategia de oferta" a nivel nacional que requiere una mucha mayor producción de alimentos básicos. Es importante ahora analizar la discusión muy en boga hoy en día, en cuanto a si el derrotero agrícola del país debe atender a especializarse en torno a sus ventajas comparativas naturales o, por el contrario, pretende lograr primero la autosuficiencia, por lo menos en granos básicos, aun a costa de sacrificios de eficiencia y recursos fiscales. Aquí, se toma partido por la idea de salvaguardar primero la total autosuficiencia en granos estratégicos (sobre todo maíz y frijol) para la alimentación mayoritaria y sólo a partir de esa base, especializar algunas zonas (comerciales) para optimizar el flujo de divisas al interior del propio sector agropecuario.

Veamos la tesis de la ventaja comparativa: con lógica impecable, se plantea que el país gasta mucho en granos (maíz) producidos internamente, puesto que los altos precios de garantía pagados subsidian primero al productor ineficiente y luego, han de revenderse baratos por CONASUPO, y subsidiar también a los muy numerosos consumidores pobres, tanto del campo como de la ciudad. Se dice entonces que una política más racional (y económica) sería el importar granos de países, como los Estados Unidos, que lo producen mucho más barato y utilizar así recursos liberados para fomentar la producción y exportación de cultivos (hortalizas, frutas) que además de tener un alto precio internacional, pueden ser producidos eficiente y ventajosamente por México. Con esto, se afirma para concluir, el propio sector agropecuario estará saldando favorablemente su cuenta de divisas, sin siquiera recurrir a recursos generados por el petróleo u otros productos y desde luego, sin causar ningún endeudamiento externo (por eso a menudo se encubre esta posición bajo el inocuo título de "política de exportación agropecuaria"). Es más, de esta forma los considerables ahorros fiscales que se podrían generar liberarían recursos para otorgar subsidios directos y transparentes a los mismos grupos de productores y consumidores a quienes hoy se paga y se vende a precios antieconómicos.

A pesar de su lógica, el argumento se puede desmontar tanto desde el punto de vista internacional, como desde el de la economía familiar campesina que prevalece en extensas zonas del país.

El mercado internacional de granos está dominado por los Estados Unidos, que controlan el 85% del mercado mundial de granos. Este país —a través de 4 o 5 firmas transnacionales— ha ejercido durante más de 20 años, una gran supremacía agrícola internacional, basada no sólo en sus favorables condiciones naturales, tecnológicas y comerciales, sino en la fuerza financiera que posee. El hecho de que los Estados Unidos ejerzan un control cuasimonopólico en el mercado de granos, pone a nuestro país en desventajosa posición negociadora en materia de compras internacionales, cuyos precios estarán tendencialmente al alza; dicho en otras palabras, la ventaja comparativa no es aplicable en presencia de un mercado tan imperfecto. Más aún, debido a la apertura de los enormes mercados soviético y chino, a inicios de esta década, los americanos abrieron masivamente tierras al cultivo de granos; pero hay indicaciones de que esta "frontera" está próxima a agotarse y se observa que los precios mundiales de alimentos básicos van en rápido aumento (FAO, 1976). La elevación de precios en cereales y oleaginosas en los mercados internacionales puede —y de hecho así empieza a suceder— cambiar la relación de precios con los energéticos en contra de éstos.

Existe toda una literatura acerca del valor de los alimentos como una poderosa arma estratégica de presión económica y política, el célebre "Food Power" (Hopkins, 1977). Los Estados Unidos son, precisamente, nuestro principal abastecedor de cereales y oleaginosas: el hecho de que México sea cada vez más dependiente de los Estados Unidos para abastecerse de alimentos básicos, va en contra de nuestros principios de lograr una mayor autonomía nacional —que implica seguridad alimentaria— y contrarresta la gran fuerza negociadora que nos confiere, sobre todo respecto a los Estados Unidos, nuestro privilegiado balance energético.

Pero esta situación mundial es aún más complicada y es necesario hacer otras observaciones adicionales.

México, obviamente, no es ajeno a las tendencias mundiales de la economía internacional y la agricultura nacional, por medio de las empresas transnacionales alimenticias operando en nuestro país (Rello, 1977) se inserta en el marco de una redefinición de la división internacional del trabajo y de intentar la coordinación de políticas entre los países avanzados, que permita "administrar la interdependencia" (Arroyo, 1978). Así, la relación de la agricultura mexicana con la economía internacional a través del comercio de productos agropecuarios va teniendo una incidencia directa en la modificación de la estructura productiva del sector. De proseguir, esta evolución significaría para el país una especialización relativa de su producción en hortalizas, frutas, productos tropicales y carne, en desmedro de granos básicos, notablemente maíz. Lo que contradice en lo fundamental nuestra estructura económica agrícola y plantea graves problemas a los ya muy empobrecidos grupos llamados marginales de nuestra sociedad.

Esta modificación de la estructura productiva es reforzada por la presencia de las empresas transnacionales que se desarrollan y crecen produciendo para una demanda existente de consumidores de clases medias y altas, a los cuales influyen en su patrón de consumo final, siendo estratos de gran capacidad de compra.

Al mismo tiempo, las transnacionales aumentan y profundizan la dependencia externa al importar insumos y otros bienes requeridos por su propio patrón tecnológico.

Este patrón de consumo propiciado, tiende a privilegiar una dieta de alto aporte en productos ricos en proteína de origen animal (carne, leche, huevos), así como de aceites y grasas, en desmedro del aporte dietético que proporcionan los cereales y oleaginosas: diferencia cualitativa que tiene profundas repercusiones pues una proteína de origen animal es más de 4 veces más cara que una de origen vegetal.

Estas tendencias descritas han influido a reforzar la crisis agropecuaria del país, en cuanto la evolución de la oferta y las importaciones de alimentos. Y así se observa que de acuerdo con el Plan de Desarrollo Industrial, elaborado por SEPAFIN, se espera que el Sector Agrícola crezca apenas a una tasa promedio anual del 2 al 3% durante el periodo 1977-1990, mientras que las importaciones agropecuarias lo harán al 11.6%, manteniéndose las exportaciones prácticamente constantes. Con estos graves supuestos, el Plan Industrial, que tomó a la agricultura como exógena, prevé que para el año de 1982 el valor de las importaciones agropecuarias representarán el 34.5% de las exportaciones de petróleo y sus derivados, el 50.53% para 1985 y el 72.7% para 1990.

Lo anterior resulta en extremo alarmante ya que el aumento en el déficit en la producción agropecuaria interna y el consecuente incremento de sus gravosas importaciones neutralizarían en gran parte, los eventuales beneficios de la venta de energéticos y derivados petroquímicos al exterior.

Los argumentos anteriores nos sugieren que existen importantes elementos de fondo como para defender la tesis de optar por la autosuficiencia en granos básicos. Pero además existen otros argumentos de carácter interno que sugieren fuertemente la conveniencia de la autosuficiencia.

El brusco cambio en el patrón de consumo de proteínas vegetales (cereales) a proteínas animales (leche, carne), además de hacer muy costosa una política alimenticia para las mayorías,* tiende a hacerla regresiva en la mayoría de los casos y repercutir negativamente en la producción de grupos marginados de economía campesina, donde se

* Además, si una dieta popular rica en proteínas no es también acompañada de suficientes calorías, no es cabalmente absorbida o metabolizada como nutriente y diluye su efecto.

produce la mayoría del maíz. Importar maíz para después redistribuirlo entre los campesinos es caro e ineficiente (transporte, almacenamiento, intermediación, especulación), pero sobre todo no suele llegar a los grupos más pobres que son precisamente quienes más los necesitan, y cuando lo hace, éstos lo tienen que pagar a precios de usura.

Se trata de nutrir adecuadamente a cerca de 30 millones de personas, la mayoría muy jóvenes y ello reclama medidas realistas en términos de costo y distribución masiva.

La evolución del maíz y el sorgo durante la crisis puede ser por demás ilustrativa de la riesgosa situación que acabamos de describir y que requerirá pronto serias decisiones públicas. Hemos dicho que la crisis de la producción de maíz es también la crisis del polo campesino y mayoritario de nuestra agricultura (Gómez Olivier, 1978). El maíz vivió un efímero auge la primera mitad de los 60, cuando tuvo el precio de garantía más alto de su historia en términos reales y elevaba, además, su productividad sin recibir competencia del trigo, que también se expandía rápidamente al desplazar al algodón en los distritos de riego del Norte.

Así la producción de maíz se expande de 6.8 millones de toneladas en 1963 a cerca de 9 en 1965: México no sólo se convirtió en autosuficiente sino en exportador de este producto. A partir de 1963 y hasta 1972 el precio se mantiene rígido y la producción se estanca hasta que empieza una tendencia marcada a disminuir en 1972, perdiéndose la autosuficiencia. A partir de entonces se aumentan los precios de garantía, pero éstos resultan en realidad más altos en términos nominales, ya que en términos reales (deflactados por el índice general de precios al mayoreo) se calcula están un 30% abajo que en 1960.

Es precisamente a partir del estancamiento del maíz —y del inicio de la crisis agrícola— en 1965 cuando irrumpe el sorgo en la escena agrícola nacional y lo hace con un vigor excepcional tanto en términos de superficie cosechada, rendimientos por hectárea y producción física; se dice y con razón que el sorgo victimó al maíz, pues lo desplaza tanto en zonas de riego como en zonas temporaleras, aunque en menor proporción; de 1965 a 1974, el sorgo aumenta sus superficies de cultivo total en 800 mil hectáreas.

Las causas de este espectacular fenómeno de éxito en medio de crisis merecen alguna reflexión: encontramos primeramente que este alimento forrajero ve incrementados sus rendimientos muy rápido por la introducción de nuevas variedades en riego (y en los distritos de riego de México el agua subsidiada es sumamente barata) hasta hacer que sus rendimientos promedio en México sean tres veces más altos que en el resto del mundo (Banco Mundial, 1977). Por otro lado, mantiene precios relativos más favorables respecto al maíz: constantemente, el precio medio rural del sorgo es más alto que el de garantía (Montes de Oca, 1979); también tiene mayor disponibilidad de cré-

dito, sobre todo de parte de los comerciantes (y acaparadores de sorgo).

Por último, es importante observar que el rápido crecimiento del sorgo se induce por una fuerte demanda del mismo, muy superior a la de maíz, por parte de la industria de alimentos balanceados fuertemente transnacionalizada. Esta gran demanda de sorgo tiene paradójicas consecuencias: se requiere para alimentar aves y ganado para el consumo de minorías privilegiadas (y consumidores del extranjero), pero para producirse desplaza al maíz, que es el consumo fundamental de más de veinte millones de campesinos. No estamos aquí, desde luego, en contra de la alimentación de carne, leche y huevos, ni tampoco en contra de la ganadería. Pero es indispensable reflexionar críticamente sobre cuál ha sido el efecto global de una ganadería extensiva que ha victimado a la agricultura en general quitándole tierras tanto para sus insumos, como para su pastoreo, una ganadería que ha devastado la ecología de los trópicos y muchas otras planicies subtropicales, sobre todo en la vertiente del Golfo y que ha enriquecido a grupos minoritarios valiéndose para ello de las instituciones financieras y de intermediación del propio Estado.

Es así que debemos plantearnos seriamente un nuevo papel para el sector pecuario en este país en el cual su desarrollo no vaya en desmedro de la economía campesina que es la de la mayor parte de los agricultores del país y cuya lógica de funcionamiento nada tiene que ver con la depredación de recursos en busca de maximizar ganancias, como ha sido el caso de nuestra ganadería.

Un nuevo papel rector para el Estado, aliado de la población rural mayoritaria, es la definición de una política de producción masiva de alimentos básicos, toda vez que está demostrado que las proteínas de origen animal son la forma más cara y difícil de nutrir a las mayorías, mientras que las proteínas vegetales del maíz, el frijol y otros alimentos resultan adecuadas y más inmediatamente disponibles para millones de campesinos y habitantes pobres de la ciudad, que se encuentran subalimentados.

Esta favorable coyuntura económica es también hora de definiciones importantes: * ya vimos que la especialización agrícola por ventaja comparativa, *strictu-sensu* nada tiene que ver con las opciones económicas —tanto como productores como demandantes— de la mayoría de los mexicanos. Que avizoran —y con ellos el país entero— una última oportunidad para reivindicarse como protagonistas en el "Modelo de país al que aspiramos ser".

III. *Agricultura y alimentos: perfilando una nueva estrategia*

Lo tratado en el apartado anterior evidencia que hay una liga estra-

* Hay una cierta y sugerente analogía entre esta polémica nacional y aquella centrada en torno a nuestro eventual ingreso al GATT.

tégica muy importante entre las dos grandes prioridades nacionales: energía y alimentos. Favorecer a la agricultura y *a los campesinos* en alianza con el gobierno es importante, no sólo para consolidar la soberanía nacional frente a eventuales presiones del exterior, y también para propiciar la ampliación del mercado interno, base económica sobre la cual podrá sustentarse un desarrollo económico sostenido y amplificador de la riqueza que se puede construir si se utilizan adecuadamente los excedentes petroleros. Si vamos a ser potencia energética, más nos vale ser por lo menos autónomos en materia de alimentos.

La presencia del Estado impulsando una nueva política de desarrollo rural y la participación políticamente organizada de los campesinos reclamando sus derechos y negociando con fuerza una mayor retención del excedente en sus predios, son las condiciones indispensables para que la agricultura pueda cumplir sus nuevas tareas de crecimiento horizontal y producción de alimentos.

Desde un punto de vista muy general, la idea es alterar (si no revertir) los mecanismos de transferencia que descapitalizan al sector y para ello el Estado puede establecer subsidios y políticas diferenciales discriminadoras en favor de los grupos y zonas más atrasados de nuestra agricultura. Esto es, atender las zonas de economía minifundista temporalera, al maíz, a los ejidos pobres, y aun a los jornaleros sin tierra, grupo joven y numeroso (de 3 a 4.5 millones) para los cuales el Estado mexicano jamás ha podido crear una política económica o política de ningún tipo.

Fomentar (y ello empieza por permitir) la organización y la mayor participación desde la más amplia base popular campesina, participando en empresas agrícolas o agroindustriales y formando sindicatos, es la única forma de plantear con realismo una política de desarrollo basada en la autosuficiencia alimenticia y en la capitalización y gradual desarrollo de los predios y parcelas campesinas.

Un análisis de los planes, instrumentos y políticas del actual gobierno en materia agrícola y alimenticia, nos muestra que, en general, se entienden e inclusive se aceptan lineamientos estratégicos de autosuficiencia alimenticia, ampliación de la base económica y una mayor participación de las mayorías. El mejor ejemplo de esto, lo constituye el propio Plan global de desarrollo, 1978-1982, recientemente dado a conocer, que señala a la autosuficiencia alimenticia como la meta fundamental del sector y le da a éste una alta prioridad con una tasa de crecimiento muy alta, del 4.3% anual para el quinquenio sin dejar de lado a las zonas temporaleras, ni al maíz. Señala también la necesidad de asegurar las "ofertas estratégicas", y dentro de ellas cuenta a los granos de consumo humano, la alimentación, en otro apartado, es considerada como la clave de los mínimos de bienestar, etcétera.

El problema surge a un nivel más concreto y es allí donde al igual que otros instrumentos y políticas, tales como la Ley (aún en pro-

yecto) de Producción Agropecuaria, se puede comprometer el logro de estos objetivos. Intentaremos mencionar muy escuetamente dos áreas críticas comunes de enfoques incompletos, sesgados o erróneos.

1) No se considera, al nivel de programas específicos de acción, la existencia real, tangible, de la *economía campesina,* diferenciándola en cuanto a sus formas de operación y patrones de racionalidad. Esto es particularmente grave para el caso del crédito agropecuario y para los programas de "modernización" y tecnificación de la producción. Por esta razón, podemos encontrar sesgos "productivistas" en muchos de los planes de acción de política agropecuaria.

2) Hay una retirada general de planteamientos en favor de la *organización* campesina; esto es muy grave y se da en todas las áreas de la política pública hacia el campo. Parece ser que por querer evitar los errores y excesos del pasado inmediato, se va a caer en una progresiva negligencia hacia todo esfuerzo por la organización política y económica de los productores del campo. Tendencia que pronto puede propiciar descontento y represión. Hasta ahora, sólo se han hecho actos simbólicos de una muy precaria organización sindical agrícola, mientras que la CNC se halla en virtual desbandada, y se supone, implícitamente, que la única política de organización válida es la del equipamiento modernizador para el ciclo productivo.

No pretendemos aquí tratar exhaustivamente el grave problema de la organización campesina y nos limitaremos a dar sólo los señalamientos básicos dentro de la perspectiva de nuestras proposiciones de estrategia.

El problema de organizar a la fragmentada sociedad campesina puede ser visto desde dos sentidos interdependientes:

— Uno de carácter económico que pretendería la elevación de la eficiencia que conllevaría la integración de las unidades familiares en unidades productivas de mayor magnitud, y específicamente en nuestra proposición en torno a las Agroindustrias Integradas que hemos denominado "formas superiores de organización productiva".
— El otro, de carácter político sustentado en la hipótesis de que dicha integración o agrupamiento traería como consecuencia una elevación de la capacidad de negociación de los productores pertenecientes a la economía campesina. En este aspecto cabría también la posibilidad de que la capacidad de negociación se viese incrementada en función de la alianza que lograse con la presión social que representarían los jornaleros y obreros agrícolas mediante su organización sindical.

Entendemos también al proceso de desarrollo agroindustrial, como un instrumento importante del fortalecimiento de la organización de los campesinos, célula básica del proceso productivo.

Creemos que la organización campesina y la construcción de agroindustrias integradas (cooperativas) son procesos que se refuerzan, que se retroalimentan, que interactúan en un proceso no exento de contradicciones donde la política de organización y la política agrícola no pueden ser aisladas. El campesino no puede ni debe desdoblarse en su rol de productor y su rol de agente social y político (Montanari, 1979).

La experiencia de los últimos años nos muestra la dificultad que tiene el aparato institucional para reformarse, evolucionar o abrirse internamente (o con resultados insuficientes), lo que nos indica la necesidad de apoyo o *impulso a esta transformación, desde afuera.*

Creemos, por lo tanto, que para ambas tareas, organización campesina y transformación del aparato institucional y de la política agropecuaria del Estado, es vital la participación de las organizaciones sindicales y políticas de los distintos sectores interesados en darle salida a la crisis del sector agropecuario, en la perspectiva de la Reforma Política y del ya impostergable proceso de democratización.

Agricultura y alimentos: ámbitos de la acción concreta

Ahora es pertinente considerar los dos ámbitos reales donde puede instrumentarse una alianza entre el Estado y los campesinos en torno a una política de producción masiva de alimentos. El primero tiene que ver con una decisiva acción en materia de expansión en las áreas agrícolas —sobre todo de temporal— para producir muy prioritariamente (mas no exclusivamente) cultivos campesinos, y lo llamamos *Frontera agrícola.* El segundo, más abstracto y complejo, tiene que ver con la implementación —que en principio ya ha sido aprobada por el gobierno— de una vasta política de *agroindustrias integradas* organizadas en torno a "sistemas de producción" donde los campesinos podrían participar, bajo muy distintas formas de propiedad, asociación y dominio, garantizándose así una mayor porción del excedente agrícola y una vez en la conducción de la *Política Alimenticia,* que es el desdoblamiento natural de la Política Agroindustrial.

Ambas políticas o programas, si se quiere más concreción, son perfectamente viables y podrían descomponerse en un gran número y variedad de proyectos rentables, y que podrían ser financiados con fondos provenientes del "excedente petrolero",* también ambas políticas, como es obvio, están relacionadas en cuanto que la producción de esta expansión de la Frontera Agrícola deberá ser canalizada hacia las agroindustrias, como parte de la Política de Alimentación. Veamos.

* Valdría la pena considerar la creación de un fondo "puente" entre las dos grandes prioridades nacionales, energía y alimentos, que pudieran ser un "distribuidor" de fondos petroleros preferenciales a la agricultura y la alimentación. Podría llamarse "Fondo Nacional para la Agricultura y la Alimentación".

La expansión de la frontera agrícola y el temporal

La Frontera Agrícola resulta una simple suma de tierras con potencialidad agrícola (o ganadera) que agrupadas conforme costos, plazos y métodos de complejidad crecientes, van mostrando las áreas susceptibles de incorporarse al cultivo.* Un minucioso estudio de dicha frontera (SARH-Asesoría del C. Presidente de la República, 1978) arroja resultados preliminares muy alentadores: existen poco más de *11 millones de hectáreas* (casi el 70% de la actual superficie) que habiendo sido detectadas como "tierras agrícolas", no se están utilizando como tales, y se pueden adicionar a las actualmente bajo cultivo. Aunque no es técnica ni económicamente factible incorporar toda esa área en el plazo que resta al presente gobierno, sí podemos pensar en que podrá exceder sin problema la superficie que plantea incorporar el Plan Global de Desarrollo, que por otros métodos más convencionales estimó en 3.3 millones de hectáreas.

Con el objeto de llegar a una mayor aproximación en cuanto a la localización y cuantificación de las zonas de mayor potencial dentro de la Frontera Agrícola, en esta primera etapa de utilización de la información censal, cartográfica y estadística existente, se sumaron las "calificaciones" dadas para cada uno de los cinco factores limitantes escogidos; estos son: superficie disponible, precipitación pluvial, balance hídrico, resultado de ANAGSA, complejidad de litigios agrarios, añadiendo otro factor, el de superficie total disponible pensando en que es más redituable desarrollar grandes áreas compactas, al cual se le ha dado un mayor peso, y así llegamos a una clasificación final de las entidades con mayor potencial.

En orden descendente tenemos: Veracruz, Tamaulipas, San Luis Potosí, Chiapas, Zacatecas, Durango, Chihuahua, Michoacán y Guanajuato.

Se recomienda implementar un programa de localización y puesta en marcha de superficies en los estados que consideramos con mayor potencial: Tamaulipas, Veracruz y San Luis Potosí.

En estos tres estados existen 2 905 000 hectáreas susceptibles de incorporarse al cultivo, cifra superior a la estimada para satisfacer los requerimientos de maíz, sorgo, trigo y soya, 2 130 000 hectáreas (1977).

El Programa de Frontera Agrícola estará en gran parte determinado por la Política Alimenticia que se siga, ya que la utilización de las superficies disponibles pueden variar si se quiere ser más eficiente en el aprovechamiento de los recursos naturales y se destinan mayores áreas a productos cuyo destino final sea la alimentación humana y no la animal.

La puesta en práctica del nuevo Reglamento sobre índices de agos-

* Son áreas que cuando se estudiaron no estaban bajo ningún cultivo de relevancia.

tadero debe traer como resultado el cambio de uso de superficies importantes de ganaderas a agrícolas, sobre todo en los Estados del Golfo. Estas tierras se espera que aumenten la Frontera Agrícola en áreas con buena precipitación.

Para ello se hace necesario analizar a fondo la Legislación Ganadera, ya que a mediano y largo plazo la Frontera Agrícola estará localizada en tierras actualmente bajo uso ganadero, las cuales, para decirlo eufemísticamente, no están siendo utilizadas óptimamente desde un punto de vista de rentabilidad social.

Agricultura de temporal, aunque se puede considerar que una "estrategia para el temporal" cabe dentro del programa de "Frontera Agrícola" se quiere hacer mención aparte, porque está estrictamente correlacionado con el maíz, fundamental cultivo campesino y base de la dieta nacional.

La Dirección General de Economía Agrícola realizó un estudio de factibilidad de obtener *buenas cosechas de maíz de temporal en los* 13 estados que producen el 80% del maíz de temporal, en él se analizaron 10 factores ecológicos a nivel municipal, separándose aquellos en que se tuvo una calificación para cada una de las regiones productoras, y resultó que es factible obtener buenas cosechas de temporal en Chihuahua, Michoacán, Guanajuato, Veracruz, San Luis Potosí, Chiapas y Tamaulipas.

Para estas extensas zonas convienen programas especiales "paquete" de tecnología e insumos que logran aumentar la productividad y los rendimientos del grano, que tengan un expedito y preferencial financiamiento. Asimismo, conviene promover las obras de pequeña irrigación.

Aparte de estas zonas, existen muchísimas otras de temporal maicero, que conforman un núcleo bastante homogéneo de economía familiar campesina (Luiselli, 1976). Para estas áreas se hace indispensable una política genérica que parta de aceptar que el modo de producción campesino tiene una racionalidad "distinta" (y con esto, deliberadamente se pretende eludir polémicas de tipo teórico) a la de la agricultura francamente capitalista, pues —en torno al maíz— aspira a minimizar el riesgo de ser destruida como unidad familiar y económica y no, *primordialmente*, a buscar la máxima ganancia. Si la política crediticia y la de educación-extensionismo hubiesen aceptado o entendido esto, habría menos cartera vencida pero, lo que es más importante, mucha menor miseria rural. Programas del tipo de PRONDAAT que buscan potenciar a la Economía Campesina a partir de sus tecnologías y métodos de cultivo a menudo muy eficiente, debe de mejorarse y ampliarse.

A este respecto conviene mencionar que los nuevos 110 Distritos de Temporal recientemente creados y que deberán ser una piedra angular de la estrategia de producción agrícola, no deben de ser islas de privilegio en crédito, insumo, etc., sólo para el "mejor" temporal in-

Frontera agrícola: Superficie agrícola disponible

(Has.)

Veracruz	1 649 949
Durango	718 321
Tamaulipas	658 616
Zacatecas	655 033
Chiapas	637 603
San Luis Potosí	596 452
Chihuahua	584 584
Guanajuato	536 962
Michoacán	517 520
Sinaloa	460 502
Yucatán	431 089
Sonora	423 902
Oaxaca	326 257
Hidalgo	313 744
Nuevo León	288 886
Guerrero	286 104
Puebla	266 424
Jalisco	247 261
Baja California Norte	238 604
Coahuila	238 593
Tabasco	212 575
México	188 446
Querétaro	173 252
Campeche	139 928
Tlaxcala	130 483
Nayarit	77 295
Morelos	54 726
Quintana Roo	49 874
Colima	43 454
Aguascalientes	39 713
Baja California Sur	34 509
Distrito Federal	13 926
SUMA	11 234 637

Hectáreas requeridas para cubrir los déficit en los principales productos importados

(1977)

Producto	*Déficit (Tons.)*	*Hectáreas requeridas*	
Maíz	1 706 637	1 400 000	Temporal-Riego
Sorgo	703 325	235 000	Temporal-Riego
Trigo	456 364	135 000	Temporal-Riego
Oleaginosas (Soya)	600 662	359 462	Temporal-Riego
	SUMA	2 129 462	

Estados y regiones más apropiadas para el cultivo del maíz de temporal*

Estado	*Región*	*Calificación*
Michoacán	Ciénega de Chapala	80
	Bajío	81
	Morelia	73
	Zitácuaro	80
	Meseta Tarasca	78
	Tierra Caliente	76
	Costa	85
Jalisco	Bolaños-Los Altos	74
	Ocotlán	80
	Centro	77
	La Costa-V. Autlán	71
Guanajuato	Centro	76
	Bajío	79
Nayarit	Única	79
Estado de México	Norte	73
	Centro	74
	Sur	78
	Noroeste	75
	Este	70
Veracruz	Norte	79
	Papantla-Martínez de la Torre	77
	Sierra	71
	Llanuras de Sotavento	75
Puebla	Sierra	71
	Centro	73
	Sureste	77
Yucatán	Sur-Este	73
Guerrero	Centro	76
	Mixteca	71
	Tierra Caliente	78
	Costa Grande	72
	Acapulco	73
	Costa Chica	65
Chiapas	Centro	78
	Costa	71
San Luis Potosí	Huasteca	79
Tamaulipas	Sur	72
Chihuahua	Sur	79

* Respecto a un óptimo de 100, considerando: Latitud, altitud, temperatura.

corporándole al polo moderno avanzado de la agricultura, en desmedro de campesinos que continúan replegándose en tierras cada vez peores. Así no estamos resolviendo los problemas que supuestamente motivaron su creación.

En este punto, se hacen necesarias algunas consideraciones sobre el Reparto Agrario. Sin dudar de que aún hay tierras susceptibles de reparto agrario, 14.5 millones de hectáreas, como máximo teórico (Luiselli-Díaz Tapia, 1977) pero a diferencia de la opinión de muchos expertos, Warman sobre todo, se encontraron cifras que muestran que la medida sería totalmente insuficiente si se la contrasta con el enorme número de campesinos con derechos a salvo que suman más de 2.5 millones. Una serie de sencillos cálculos que suponen repartir terrenos nacionales (ya casi todos están en posesión de "nacionaleros"), latifundios simulados estimados en 7 millones de hectáreas y diferentes hipótesis de reducción de la pequeña propiedad hasta 20 hectáreas indican que la medida sólo alcanzaría a beneficiar a 430 mil solicitantes.

Sin duda es necesario llevar el reparto hasta sus últimas consecuencias; por ejemplo, sería muy útil que en las zonas señaladas como de frontera agrícola se avanzara a fondo en materia de reparto. Además, con las tierras que resultasen en exceso para la ganadería, se podrían dotar muchos ejidos. Pero lo que es verdaderamente importante, es que la explosión demográfica en México, ya agotó esa vía. Pensamos que un mejor "reparto" es el vertical, esto es, haciendo participar a los campesinos en propiedad (y/o asociación) en las agroindustrias integradas, sobre todo en las que el Estado otorgará tratamiento preferencial por integrar sistemas agroalimentarios indispensables en la alimentación básica. Esto hace indispensable que el Estado, mediante legislación y apoyos claramente preferenciales, favorezca a los grupos campesinos participantes. En el aparato siguiente veremos cuáles serían las características básicas de dicho esquema de empresas y formas de asociación.

Políticas alimenticia agroindustrial y formas de asociación campesinas

En nuestro país y como fruto de la generalizada pobreza de las mayorías, existen gravísimas carencias nutricionales que afectan, según el Instituto Nacional de la Nutrición, a por lo menos la mitad de nuestra joven población, que no logra obtener el mínimo diario recomendado de calorías (2 750) y proteínas (80 g.), existiendo grupos, sobre todo campesinos e indígenas pobres, que padecen desnutrición extrema. Lograr transformar esa necesidad en demandas a nivel social, es quizá la más importante tarea del gobierno y también la más formidable, pues no se trata de elaborar un mero programa de incrementos en la producción agrícola de proteínas, sino de ligar una mayor producción a una distribución adecuada y barata y a una demanda

real que debe, a su vez, sustanciarse en mayores niveles de empleo remunerativo y en una mejor distribución del ingreso. Para ello se está ya insertando un estudio preliminar de todo el aparato productor procesador y distribuidor de alimentos, para tener finalmente una política que logre simultáneamente algunos de los efectos combinados que son requisito indispensable para una mejor alimentación: mayor y más elástica oferta de alimentos aparejada a un mayor ingreso disponible que permita demandarlos.

Pensamos que en el apartado anterior quedó planteada la parte estratégica de producción agrícola básica. Ahora explicaremos breve y esquemáticamente, en qué consiste el estudio previo a dicha política de alimentación para después perfilar la *Política Agroindustrial* ya desarrollada y que es el mejor vehículo para esos fines productivos y redistributivos, si se le acompaña de organizaciones campesinas vigorosas y articuladas en formas de asociación productivas eficaces, equitativas y flexibles, como veremos adelante.

Sabemos que desafortunadamente no hay una causalidad directa y mecánica entre una mayor oferta agropecuaria y una mayor disponibilidad de alimentos de consumo popular, aunque desde luego, debemos suponer que están en función positiva.

Una vez planteada una política de fuerte impulso a la agricultura en dirección a los granos (maíz) y otros alimentos básicos se está intentando, previo al diseño de una política nacional de alimentación popular un concienzudo estudio de nuestro sistema nacional alimenticio. Para ello, se debe partir de algunas hipótesis rectoras: ¿Tenemos una oferta agrícola en función de la maximización de la alimentación nacional? La respuesta con la evidencia disponible se antoja, en general negativa. Pero, además, se vincula fuertemente a las otras dos áreas básicas del Sistema Alimenticio: la transformación industrial (agroindustrias) y la comercialización y distribución para el consumo final.

En efecto, pocas áreas de la política pública resultan tan intersectoriales como la alimenticia y menos aún, las que requieren de una visión total para pretender formularse con éxito. Un diseño realista de política alimenticia tiene que estudiar, en lo fundamental tres esferas básicas de la actividad económica, en lo particular (sus objetivos, organización y distorsiones) y, lo que es más difícil, en sus complejas y múltiples interrelaciones en lo general. En este caso serían la *oferta agrícola* propiamente, y su capacidad de respuesta (elasticidad) productiva a una nueva y más adecuada demanda de alimentos; la agroindustria, o más concretamente, la industria alimenticia, donde se vería su grado de competencia (organización industrial) y eficacia general; por último se analizaría el papel de la distribución (almacenes y transporte) y comercialización en la formación de los precios de los alimentos, el grado de concentración y, el papel real de las empresas estatales (CONASUPO), como reguladoras de existencias y precios. Por lo que toca a las relaciones intersectoriales (compras, transferencias) se de-

berán hacer primero estudios interindustriales o de *insumo-producto* de tipo general y de allí emprender aproximaciones más desagregadas y concretas por rama, clase y subclase industrial viendo sus flujos productivos y su impacto en precios y oferta.

Además se contará con estudios generales de oferta y demanda de alimentos por estrato de ingreso (adaptado para las encuestas de ingresos-gastos de Banco de México y CENIET), para formular con ellos supuestos de disponibilidades y metas, incorporando algunas mejorías en la distribución del ingreso. Por último deberá de contar con estudios especiales como: suministros de alimentos subsidiados a zonas críticas, estado de la tecnología de alimentos disponibles para la dieta popular, enriquecimiento de alimentos básicos y los efectos de la publicidad en los medios de comunicación masiva para formar determinados patrones de consumo.

Sólo así el Estado podrá actuar desde una visión totalizadora del sistema nacional alimenticio y promover una política articulada e incisiva de corrección y estímulo abocada a maximizar la dieta de toda la población.

Veamos ahora, con cierto detenimiento a la política agroindustrial, pues es la expresión más concreta y esencial de la política que conjunta agricultura y alimentación. Es en el ámbito de las agroindustrias donde mejor se pueden concretizar la alianza entre Estado y campesinos en forma realmente operativa.

La política de agroindustria integrada que se propone,* resulta el *mecanismo más idóneo para alterar los desfavorables términos de intercambio de sector primario con respecto a los demás, notablemente el industrial y el de intermediación comercial, pues al vertebrar las fases productivas agrícolas, industriales y distributivas en formas explícitas de asociación y compromisos productivos, propicia una más equitativa distribución del valor agregado en el sector primario*, desatando así el verdadero proceso de desarrollo rural y viabilizando una política genuinamente mayoritaria de producción y consumo de alimentos.

El desarrollo de agroindustrias —integradas en sistemas agropecuarios— cumple pues una función estratégica de la mayor importancia, ya que revierte —a manera de encadenamientos productivos— sobre la propia agricultura, dándole una mejor integración en el uso de sus factores y recursos, así como bases para una mayor retención *in situ* del excedente económico, lo que propicia más alta productividad, un mayor empleo de mano de obra y otros factores productivos.

En la formulación de la política agroindustrial se reconocen serias limitaciones a la acción del Estado: el hecho de que existe ya una

* Esta parte del trabajo está tomado en lo esencial del documento inédito "Lineamientos Estratégicos para una Política de Desarrollo Agroindustrial", elaborado en la Oficina de Asesores del C. Presidente, en julio de 1978 bajo la responsabilidad del autor.

estructura agroindustrial, en buena parte no concordante con las grandes prioridades de alimentación y con alto grado de concentración y transnacionalización. De tal manera que cualquier estrategia de un genuino desarrollo agroindustrial deberá afrontar la realidad de que el "espacio" económico de la agroindustria, sobre todo la alimenticia, está ya, en buena medida, ocupado por influyentes y bien integrados grupos oligopólicos, tanto en el aparato productivo como en el de distribución-comercialización.*

De aquí, pues, se desprende la necesidad de una acción estratégica, concertada y promotora del Estado a través de sus órganos institucionales y sus instrumentos de política; una estrategia estructurada de acuerdo a las distintas etapas o flujos de producción por los que pasan los cultivos hasta convertirse en alimentos. Esta es la mejor forma de fomentar la producción y a la vez diferenciar con claridad áreas prioritarias tanto para el sector público como para el privado, y asimismo unificar en una sola política estratégica las fases productivas y comercializadoras, disminuyendo los riesgos y evitando fracasos como los de recientes políticas cuya visión era parcial, como fue el caso del desaparecido FONAPE.

* Por lo que toca a las *empresas transnacionales, éstas participan directamente en cincuenta ramas agroindustriales, teniendo más del 50% de la producción en quince de ellas.* Estas empresas transnacionales se caracterizan por comandar las ramas más dinámicas de los distintos sistemas agropecuarios, estas ramas son las más concentradas y producen un tipo de bien que consumen los estratos de medianos y altos ingresos.

La industria alimenticia, que puede considerarse como un gran subconjunto de las agroindustrias, se caracteriza por su alto grado de concentración y transnacionalización; en ella, la inversión extranjera controla el 55.8% del mercado nacional.

La concentración, entendida como el porcentaje del mercado o del producto controlado por un número de plantas determinado, en la industria alimenticia es muy alta, ya que mientras 247 plantas grandes (con un valor de producción de más de 35 millones de pesos al año, 1970) producen el 58.6% del producto, 293 plantas medianas (valor de producción entre 10 y 35 millones) producen el 19.8% de éste y 474 plantas pequeñas (valor de producción entre 3 y 10 millones anuales) producen sólo el 6.5% del producto total; el resto es producido por plantas cuyo valor de producción es inferior a los 3 millones de pesos anuales.

Por otra parte, los paquetes tecnológicos que han impuesto las empresas transnacionales, tienen una gran incidencia en las transformaciones que se han producido en la estructura agraria en los últimos años.

El liderazgo de las empresas transnacionales y las grandes empresas agroindustriales nacionales —que se da en el marco económico de las relaciones interdependientes que existen entre el agro y la industria— se basan fundamentalmente en su mayor flexibilidad —y acceso— financiero, en el uso de marcas, diversificación de productos, en su capacidad de administración, que les permite mediante integraciones, y articulaciones, de distintos caracteres, controlar grandes "espacios" de los sistemas agropecuarios donde actúan y condicionan de este modo el crecimiento de las empresas agroindustriales tradicionales y limitan —consecuentemente— la acción estatal en la búsqueda de una mayor disponibilidad de alimentos para la población.

Para diseñar una política económica que permita orientar en el sentido deseado el proceso de integración agroindustrial en las fases: producción de insumos, producción agropecuaria, procesamiento industrial de los productos agropecuarios y comercialización del producto terminado, se propone adoptar el siguiente concepto:

"La agroindustria integrada es aquella que comprende por lo menos una actividad agropecuaria o forestal, una actividad industrial y/o una actividad comercial, ligadas por relaciones insumo-producto y concebida como una unidad funcional y económica bajo un centro de toma de decisiones común, con viabilidad técnico-económica demostrada tanto para el conjunto como para cada una de sus partes."

La agroindustria integrada proporciona una solución concreta a las relaciones desequilibradas o asimétricas entre el proceso de producción agropecuaria y el de transformación industrial. En particular, y sobre todo, las que se producen vía precios de las materias primas agropecuarias intercambiadas en el mercado, que posteriormente se reflejan en las distintas capacidades para retener excedentes; así como también las que se producen por la distinta posibilidad de acceso al conocimiento del mercado nacional, al extranjero, al financiamiento y a la preparación en administración empresarial, cuando el proceso agrícola e industrial se realiza separadamente.

Cabe señalar, a modo de aclaración que el concepto de "*industria rural*" resulta más amplio e incluye al de agroindustria, ya que comprende todas aquellas plantas que *in situ* procesen en mayor o menor grado materias primas no sólo vegetales y animales sino también minerales, e incluso que presten servicios turísticos o similares. Mientras que a la agroindustria propiamente tal, se le ha restringido deliberadamente a la transformación de insumos vegetales y animales. Además, visualizada en sistemas de producción integrados en distintas fases técnicas de transformación y adquisición de valor, no tiene que estar establecida necesariamente en el medio rural ya que en algunos casos los productores y consumidores se beneficiarán más al procesar sus productos en plantas localizadas en el medio urbano.

El enfoque por sistemas agropecuarios

Dentro de las premisas anteriores se propone un enfoque del proceso agropecuario por "Sistemas Agropecuarios" (Domike y Rodríguez, 1976), concebidos éstos como métodos de análisis para el diseño de políticas. El enfoque por sistemas considera a la agricultura como un sector que se integra o "encadena" con la industria hacia "atrás" (insumos, semillas, fertilizantes, maquinaria, etc.) y también hacia "adelante" (procesamiento, almacenaje, transporte y comercialización del producto final).

A este conjunto de actividades y sus respectivos agentes económicos e institucionales, cuya interacción da como resultado insumos inter-

medios y bienes de consumo de origen agropecuario o forestal, y que poseen una integración económica creciente, se le ha denominado: "Sistema Agropecuario".

Este enfoque por sistemas no pretende aportar una visión totalizadora de la realidad agrícola e industrial del país, sino un método de abstracción analítica que permite visualizar la complejidad de las relaciones entre la agricultura, la industria y el comercio; así como la interinfluencia con otros apoyos, instancias e instituciones reguladoras.

Cada sistema agropecuario abarca varias etapas técnicas de transformación, las cuales se encargan de realizar distintas empresas. Las

Resumen de la clasificación agroindustrial

Sistema	*Subsistema*	*Clases industriales**
1. Ganadería	2. Compra venta de animales vivos	2
	3. Cueros y pieles	3
	4. Jabones (sebo)	1
	5. Lana	5
	6. Avicultura**	2
7. Leche		6
8. Frutas y hortalizas	9. Exportación fresca	
	10. Procesada	4
	11. Fresca nacional	
12. Trigo		3
13. Maíz		4
14. Arroz		1
15. Alimentos para animales		1
16. Aceites		1
17. Cebada		2
18. Azúcar	19. Azúcar, dulces y otros	4
	20. Bebidas alcohólicas	3
	21. Bebidas no alcohólicas	3
22. Café		3
23. Miel		1
24. Chicle		1
25. Cacao	26. Cacao	1
	27. Cocoa y chocolate	1
28. Especies y otros		3
29. Tabacalero		3
30. Algodón		20
31. Henequén y otros	32. Henequén	2
	33. Ixtles y otros	2
34. Forestal	35. Madera aserrada	10
	36. Celulosa y papel	5
37. Semillas mejoradas		
TOTAL		95

* La distribución y venta del producto se realiza a través de 22 clases comerciales.

** Las clases de este subsistema son las mismas del subsistema 2. En la suma no se consideran esas dos clases.

empresas se agrupan en ramas a su vez diferenciadas en clases industriales y comerciales. El sistema considera que la compra-venta de los productos intermedios y finales se lleva a cabo en distintos mercados al interior del sistema.

La producción agropecuaria del país se ha ordenado en sistemas principales* que se pueden ampliar considerando sus subsistemas básicos —hasta 40—; estos subsistemas son líneas de producción, procesamiento y distribución que aprovechan alguna parte de la materia prima básica o subproductos del sistema. Por su importancia, se presenta a continuación un cuadro resumen de la clasificación agroindustrial que se ha elaborado. Así tenemos dividida la producción en 20 sistemas y éstos se han subdividido en subsistemas, que en número de 17 sumaron 37 sistemas y subsistemas; pudiéndose dividir alguno de lo sistemas en otros más que los llevaría hasta 40.

En términos de importancia estratégica e importancia en cuanto al valor de la producción agropecuaria, los sistemas que se consideran más importantes son: maíz, carne, fruta y legumbres, alimentos para animales, forestal, azúcar, algodón, trigo, aceites y leche.

Los criterios principales de agrupación de productos, son la semejanza de los productos en sus propiedades básicas para fines de los distintos usuarios, así como las condiciones técnicas de su producción.

Integración intersectorial

Ahora bien, integrar al sector agrícola con el industrial y comercial, y mantener una relación equitativa o de equilibrio (tecnológico, productivo y de rentabilidad) entre los tres sectores, debe ser resultado de acciones concertadas del Estado con empresas y productores, en base a criterios, organización y racionalidad acordes a la política alimenticia.

Mediante inversiones directas del Estado, se induce y debe promoverse una mayor integración agroindustrial en ramas de actividad que se definirían como prioritarias por criterios acordes con los objetivos de la política agropecuaria de incrementar el ingreso de los productores, la alimentación, así como otros objetivos que puedan derivarse de condiciones específicas de la actividad, localidad y grupos involucrados. El Estado tendría, además, que poner especial empeño en promover la organización institucional y administrativa entre productores primarios, para que, a partir de tales organizaciones, se integren hacia arriba sistemas agroindustriales equilibrados.

Además de su organización, el Estado realizaría, en apoyo de estas organizaciones de productores, inversiones en infraestructura y pondría a su alcance logística y servicios de asistencia tecnológica, financia-

* Aunque se profundizó en el método y cobertura, este ordenamiento proviene del trabajo de Domike y Rodríguez, CIDE, 1976, op. cit.

miento y comercialización en función de la escala económica de cada sistema integrado, definido como prioritario.

Los proyectos específicos agroindustriales que se irán desarrollando, si bien deberán quedar encuadrados o vertebrados en sus respectivos "sistemas agropecuarios", deberán tener viabilidad en sí mismos, acordes a la fase de que se trate; para ello habrá que tomar lógicamente en cuenta aspectos básicos como tamaño, número y localización de plantas de cierto tipo y determinada tecnología.

Pero de antemano se puede tener una idea aproximada que permita programar el tamaño de plantas que deban promoverse y de la forma de asociación más conveniente para los productores. Para ello, en términos de la programación y planificación se cuenta con el concepto de "escala mínima eficaz de la planta" (EMEP),* concepto que tiene gran utilidad programática, puesto que nos permite conocer el tamaño mínimo de una planta viable, evitando así, de partida, los costosos errores del pasado inmediato en cuanto a financiar plantas con graves incongruencias entre su escala técnico-productiva y consideraciones de capital y financiamiento y mercado.

Premisas especiales para la fase de comercialización

Un punto de atención prioritario que demanda el funcionamiento de la agroindustria, de acuerdo a la visión por sistemas, se refiere a la última fase que lo compone, esto es, la distribución y comercialización de lo producido hasta hacerlo llegar al consumidor final.

Concretamente, la comercialización por una parte es la fase que en un sistema amplifica, de atrás hacia adelante, las condiciones de equidad o inequidad en que se llevó a cabo la producción agropecuaria y la transformación industrial, y por la otra, el señalamiento para los productores de las condiciones y las expectativas del mercado. Es decir, el qué y para quién producir.

Se buscan, pues, canales de comercialización más directos que viabilicen una mayor participación de los productores agropecuarios en el valor agregado generado en la parte de la cadena distributiva. O desde otro ángulo, una retención mayor de la porción del excedente que ahora se distribuye regresivamente para la producción, respecto a la distribución, que en el caso de la economía mexicana, como es sabido, acusa una marcada hipertrofia. En el logro de estos objetivos se involucra en gran medida el éxito o el fracaso de la política agroindustrial propuesta.

La implementación de una política adecuada a los sistemas agroin-

* En sentido estricto, "EMEP" son aquellas plantas que tomadas en grupo, su participación en la producción total de cierta rama se mantiene o aumenta entre dos periodos censales. Para nuestro país ya se han determinado la EMEP para diversas ramas industriales y comerciales; adicionando otros criterios de viabilidad en el ámbito gerencial y de mercado.

dustriales, precisa de normas de política que partiendo del reconocimiento de las distorsiones existentes, busque incidir para romper desde intereses regionales hasta estructuras oligopólicas de mercados alimenticios de considerable sustento popular. Los canales desarrollados por CONASUPO para este fin son el instrumento operativo de penetración que en el muy corto plazo pueden extenderse y reforzarse, sustentándose en una discriminación deliberada que busque hacer llegar los alimentos básicos a los sectores de más bajo ingreso.

Los sistemas a impulsar comercialmente son en general coincidentes con aquellos para los que CONASUPO tiene como instrumento principal los precios de garantía: granos (maíz, frijol, arroz, trigo, cebada); aceites (a través de las oleaginosas) y que, junto con la leche y el huevo forman parte de lo que podría llamarse, en sentido lato, el nivel de subsistencia de la población.

Áreas prioritarias de la acción del Estado

La jerarquización estratégica de prioridades por parte del Estado, debe centrarse, obviamente, en dos áreas:

a) Una ambiciosa política de bienes de capital, tanto para la mecanización agrícola (que atañe fundamentalmente los encadenamientos hacia atrás de los sistemas, como expresamos en párrafos anteriores), como de maquinaria para la transformación y beneficio de cultivos (que atañe a los encadenamientos hacia adelante, fundamentalmente para la industria alimenticia); y,
b) El fomento de los sistemas que formarían el cuadro básico para la autosuficiencia en alimentos básicos: granos, carne, leche y oleaginosas.

Aquí, es pertinente tener presente, para efectos de política agroindustrial y alimenticia, el importante dato de que la mayor parte de los alimentos básicos provienen de las reducidas parcelas ejidales y de los fraccionados minifundios menores de 5 hectáreas, de las zonas campesinas del país. En efecto, dichos ejidos y pequeños minifundios aportan el 70% del maíz producido en el país, el 68% del frijol, y el 66% del arroz. Así, dentro del mismo orden de consideraciones, debe tenerse presente que son también —precisamente— los cultivos que han manifestado insuficiencia en su oferta los que provienen de la agricultura campesina de temporal subsistencia, y son también los que demanda el grueso de la población mexicana.

En complemento a esto, hemos de tener claro que —como dijimos antes— la industria alimenticia está muy concentrada y que mucho del "espacio" económico de algunos sistemas estratégicos en alimentos están prácticamente en manos de empresas transnacionales.

Con los criterios apuntados anteriormente, la participación directa del Estado, estaría orientada a llenar los vacíos productivos detectados

en el diagnóstico y la generación de las condiciones que posibiliten a la agroindustria la competencia con las empresas transnacionales y, en su momento, el control de las áreas —alimentos, principalmente— que en la actualidad son dominio de dichas firmas.

Formas de asociación para los sistemas agroindustriales

Para llevar a la práctica concreta la política de agroindustrias que proponemos, es indispensable implementar empresas viables, flexibles y aptas de ser suficientemente financiadas, que puedan recoger un sinnúmero de proyectos de diversa índole aunque debidamente encuadrados y ligados en sus respectivos sistemas agroindustriales. Ello requiere contar con fórmulas flexibles para crear asociación entre los distintos agentes económicos que operan los sistemas aludidos a nivel concreto y en distintas ubicaciones.

Para el establecimiento de dichas formas de asociación para la actividad agroindustrial, se deberá partir de las formas de organización que existen en el país y que están reconocidas como sujetos de crédito; con ello se pretende aprovechar sus características positivas y desarrollarlas en el seno de los sistemas agroindustriales, esto se haría antes de diseñar otras nuevas que requerirán adecuaciones legales y administrativas y que necesariamente llevarán tiempo para lograr que se acepten y funcionen adecuadamente.

Asimismo, considerando que está definida y aceptada una política de organización campesina que se orienta a llevar la *organización* de los productores verticalmente entre sí, según el sector de tenencia de la tierra a que pertenezcan: ejidos entre ejidos formando uniones; propietarios entre propietarios formando Sociedades de Producción Rural, y entre sociedades, formando Uniones de Sociedades y, a partir del "segundo nivel" —Uniones—, fomentar la *asociación* con otras organizaciones diferentes a la suya; ya sea con particulares o con el Estado.

Si bien el Estado no puede impedir la libre asociación entre niveles de organización inferiores a las Uniones, sí puede establecer incentivos y fomentar las formas de asociación que tengan las mejores perspectivas de éxito económico (tomando como base el criterio de "EMEP") y que impidan un desequilibrio evidente a favor de la parte más fuerte de la asociación. En suma, el objetivo buscado es el de proponer formas de asociación entre productores que sean: eficaces, equitativas y flexibles.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Guzmán, Martín Luis, *La coyuntura actual de la agricultura mexicana*, Comercio Exterior, mayo de 1965.
2. Luiselli Fernández, Cassio, *Diagnóstico del estancamiento del sector agrícola: 1965-1974*, CIDE, Mimeo, 1975.

3. Rello, Fernando y Castells, Jorge, *Las desventuras de un proyecto agrario*, México, UNAM, 1977.
4. Montes de Oca, Rosa Elena, *La cuestión agraria y el movimiento campesino 1970-1976*, México, Cuadernos Políticos No. 14, 1977.
5. Gómez Oliver, Luis, *Crisis agrícola, crisis de los campesinos*, México, Comercio Exterior, junio, 1978.
6. Owen, Wyn, F., *The Double Agricultural Squeeze During Economic Development,* American Economic Review, March, 1966.
7. Johnston, Bruce-Mellor, John, *The Role of Agriculture in Economic Development*, American Economic Review, Sept. 1961.
8. Hewitt de Alcántara, Cynthia, *La modernización de la agricultura mexicana 1940-1970*, México, Siglo XXI, 1977.
9. Gómez Oliver, Luis, *op. cit.*
10. Warman, Arturo, *Frente a la crisis, ¿Política agraria o política agrícola?*, Comercio Exterior, junio, 1978.
11. Mariscal, Jaime, *Notas sobre la nueva estructura agraria*, inédito, CIDER.
12. FAO, *Anuario de producción*, 1976.
13. Hopkins, Reymond, *How to Make Food Work*, Foreign Policy No. 27, 1977.
14. Rello, Fernando, *Notas de trabajo sobre el sistema alimentos balanceados*, inédito, 1978.
15. Arroyo, Gonzalo, *Modelos de acumulación, clases sociales y agricultura en América Latina*, Investigación Económica No. 143.
16. Gómez Oliver, Luis, *op cit.*
17. World Bank, *Mexico: Background Paper in Agriculture*, Washington, 1977.
18. Montes de Oca, Rosa E., *Alimentos balanceados y avicultura en México: su inserción en el complejo soya americano"*, inédito, 1979.
19. Domike, Arthur y Rodríguez, Gonzalo, *Agroindustrias en México*, CIDE, marzo, 1976.
20. SARH - Oficina de Asesores del C. Presidente, *La Frontera Agrícola*, mimeo inédito, 1978.
21. Luiselli Fernández, Cassio, *La región fundamental de economía campesina*, México, CIDE, 1976.
22. Díaz Tapia, Erasto y Luiselli Fernández, Cassio, *Las posibilidades de reparto agrario se han agotado respecto a la magnitud del problema*, inédito, México, 1977.
23. Montanari, Mario, *Notas de trabajo sobre organización campesina en la agroindustria integrada*, inédito, mimeo, 1979.

Comentario

Kirsten Appendini

El comentario a la ponencia de Cassio Luiselli me permite recoger algunos lineamientos que están presentes en otras de las ponencias que se han presentado en las discusiones de esta sesión.

Con respecto al rumbo que tomará la economía mexicana en un futuro inmediato, y el sector agropecuario en particular, se manifiesta que nos encontramos en una coyuntura en la que existe la posibilidad de efectuar un cambio en las tendencias del desarrollo del sector. La necesidad de revertir las tendencias actuales del sector agropecuario es obvia dada la necesidad de superar la crisis agrícola, y la manera de hacerlo abre la discusión sobre la alternativa que se presenta al sector agropecuario.

Esta alternativa se puede resumir en dos grandes opciones: la vía campesina y la vía capitalista. Cada una ha estado presente en la polémica respecto al campo en lo que va de la década, sin embargo, no quiero referirme a la discusión teórica —vía capitalista vía campesina— sino a la alternativa como se presenta empíricamente en el campo mexicano con el objetivo concreto de solucionar el problema de aumentar la producción a la vez de mejorar los niveles de bienestar en el campo.

Es obvio que en esta discusión, no todos los estudiosos de la problemática del campo consideran que el grado de libertad que existe para optar por una determinada modalidad de desarrollo sea la misma.

Mientras que para algunos la opción de un desarrollo basado en el sector campesino parece menos factible dada la tendencia de la expansión y dominación del modo de producción capitalista en el campo, esto es, su penetración en la esfera de la producción, para otros autores, la "vía campesina" ofrece una posibilidad de desarrollo dentro de un marco de desarrollo autónomo nacionalista.

Sin embargo, en las ponencias presentadas no se profundiza en el análisis de la viabilidad de esta última opción, sobre todo teniendo en cuenta las tendencias que se perfilan actualmente, lo que podría tener como consecuencia a largo plazo el dominio del capitalismo en

el campo, no a través de la articulación o subordinación de la economía campesina al sistema general, sino la dominación del capitalismo en la esfera de la producción misma y la consecuente proletarización del campesino.

Sin embargo, el sector campesino representa aproximadamente tres cuartas partes de los productores agrícolas; es un sector que aporta una parte importante de la producción de granos básicos; las tendencias del desarrollo del sector y la política económica al respecto, difícilmente pueden pasar por encima de la problemática del sector campesino.

La ponencia de Luiselli tiene como objetivo preciso plantear y proponer la opción de la vía campesina como una política encaminada a lograr la autosuficiencia en alimentos, una oferta adecuada para satisfacer una estructura de demanda deseada, mejorar los niveles de ingreso de la gran mayoría de la población rural, y por tanto los de empleo; esto en un contexto de desarrollo general que establecería las bases para un desarrollo autónomo e integrado, que el autor considera viable y enormemente facilitado por los recursos que el país obtendrá del petróleo.

Esta vía presenta dos problemáticas. Con respecto a la primera, la pregunta obvia, pero que no deja de ser fundamental, es cómo lograr llevar adelante una estrategia como la que propone Cassio Luiselli. En la ponencia se expone con precisión en qué consiste esta estrategia, pero en la discusión, y creo que es la preocupación que surge del conjunto de trabajos presentados, lo importante es la viabilidad de una estrategia de desarrollo de la economía campesina, dadas las tendencias evidentes de la expansión y dominación del capitalismo en el campo, y las contradicciones que presenta, ya ampliamente expuestas.

Dentro de esta tendencia que sin duda es real, ¿es viable el apoyo y desarrollo de un sector campesino? Creo que ésta es la discusión importante, pues estoy totalmente de acuerdo que en la situación actual es lo deseable. Esto lleva a otro punto que me parece fundamental, y es la posibilidad de que una estrategia como se propone, pueda llevarse a cabo, aun si la tendencia del desarrollo general lo permitiera.

En este sentido me hubiera gustado comentar con más profundidad cada uno de los puntos de esta estrategia y sus posibilidades de éxito. También a la luz del poco éxito del nuevo planteamiento que se hizo e intentó imponer durante el sexenio pasado.

En mi opinión, si bien la coyuntura presente puede ser favorable para implementar una determinada acción en el agro, no comparto el optimismo de Luiselli. No se puede hacer omisión de la situación real en el campo y la experiencia del sexenio pasado en el cual se trató de implementar un cambio en la política agrícola dando apoyo a ciertos sectores campesinos, que en general fracasó.

Al respecto también me parecería fundamental una discusión sobre

el papel del Estado, que obviamente tendría un papel esencial para llevar a cabo una nueva estrategia en el campo, el *cómo* lograría esto en cuanto organización, coordinación de programas, implementación, etc. La organización de la agroindustria y las posibilidades de participación del campesino, etcétera.

Esto sería la reflexión general con respecto al planteamiento de la nueva estrategia en el campo como resolución a los problemas, no sólo de producción sino de nivel de vida en general de la población rural.

Pero cabría hacer otra reflexión sobre la opción de la vía campesina hacia la cual ya se apuntó en las discusiones de otras ponencias presentadas.

Si bien la opción por la vía campesina, si es que es factible dentro de un esquema mundial donde se perfila una nueva división internacional del trabajo que los países subdesarrollados tienden a depender cada vez más de la importación de sus alimentos básicos (esquema que también fue cuestionado por el comentarista a la ponencia de los profesores Rama y Rello); el apoyo y la permanencia del sector campesino también descansa en una división de trabajo interno al sector agrícola. Dentro de esta opción queda claro que al sector campesino se le asigna la producción de alimentos básicos para el consumo de las masas trabajadoras, o sea es el productor de los bienes salarios; mientras que el sector capitalista de la agricultura se dedica a las actividades agropecuarias más redituables destinadas a exportación o mercados de estratos de ingresos medios y altos.

En este contexto se puede entender que una vez que es evidente la necesidad de la superación de la crisis de producción (que corresponde en gran parte al deterioro de los productos básicos y por tanto de los productores campesinos), la refuncionalización del sector agrícola como un todo frente al papel que juega en la acumulación de capital en general, implica necesariamente la refuncionalización del sector campesino como sector que produce alimentos básicos. Esto se hace necesario si se considera, por un lado, el costo social que significaría la transformación de toda la agricultura mexicana en capitalista, pero también hay que tener en cuenta que una oferta de productos básicos proveniente de las tierras menos fértiles y marginales cuya explotación estaría en manos de empresas capitalistas, podría resultar aún más costosa que si los productores pertenecen a un sector campesino, que por su organización peculiar sigue produciendo aun sin obtener renta y ganancia y que retribuye su fuerza de trabajo a niveles mínimos. De allí que se habla de funcionalidad del campesino como productor de alimentos baratos.

Sin embargo, esta afirmación también está sujeta a discusión dado los bajos rendimientos de la gran mayoría de productores campesinos. La "refuncionalización" requiere pues el apoyo al sector en el sentido de lograr que por lo menos una parte de los campesinos puedan ser

productores eficientes con mejores niveles de productividad, manteniendo la organización típica campesina de la unidad de producción.

Tanto el reacomodo del sector agrícola como la atención a algunas reinvindicaciones campesinas son compatibles con el capitalismo en término de su lógica económica. Sin embargo, la tendencia que adopta el desarrollo de la agricultura tendrá que determinarse por la complejidad de los juegos de fuerzas entre los grupos reales que conforman el sistema.

Las dificultades para implementar esta nueva estrategia, "la campesina", están dadas por la propia complejidad de los problemas en el campo no porque el proyecto no fuera viable dentro de la lógica capitalista sino por las contradicciones que se generan con nuevas fuerzas que tienden a dominar la producción agrícola.

Desarrollo capitalista o campesino en el campo mexicano

Arturo Warman

Desde el triunfo de la revolución mexicana, dos corrientes se han enfrentado para tomar la dirección del proceso de desarrollo de la agricultura mexicana. Para una de ellas, el modelo debió y debe orientarse por el camino del capitalismo. Para la otra, debió encaminarse por una vía distinta, no capitalista o campesina. En las dos corrientes se ha expresado una pluralidad ideológica. La vía capitalista no sólo ha sido defendida por la derecha, como sería evidente y natural, sino que a veces ha sido tomada por posiciones de izquierda; y al revés: la ruta campesina, supuestamente radicada en la izquierda, también ha sido adoptada por reaccionarios y conservadores. Esta pluralidad confunde, desconcierta y hace remota la posibilidad de salir sin mancha y libre de culpa del debate. En este ensayo intento hasta donde es posible —y lo es muy poco— ignorar la pluralidad ideológica para llevar la discusión al terreno de lo posible, haciendo caso omiso de lo deseable.

Los planteamientos de cada corriente han variado en el tiempo y en el espacio. Ni los argumentos ni los modelos para impulsar la marcha por la vía escogida son estáticos. Antes de la revolución el modelo capitalista se expresaba en el modelo de la hacienda modernizada. Lo sustituyó el ideal del pequeño propietario emprendedor y eficiente, el "farmer" colonizador con el que Calles quería formar la clase media rural. El neolatifundio, la integración por la vía de la inversión en sustitución de la propiedad territorial, surgió como un esquema alternativo. Hasta algunas concepciones colectivas, en que el objeto de la asociación era la formación de una empresa capitalista, fueron propuestos dentro de la vía capitalista. En cierta medida, cada uno de los modelos incluía al anterior e intentaba superar sus limitaciones. El nuevo modelo, el contemporáneo, también tiene esa pretensión: los grandes complejos agroindustriales de propiedad mixta, que todavía no se expresan con nitidez, pretenden actualizar el potencial de la vía capitalista para el desarrollo de la agricultura.

En la otra vía los modelos no se sustituyen con tanta rapidez y se centran en la propiedad corporada de la tierra con un margen de autonomía para decidir sobre su uso. Esta relativa inmovilidad en cuanto al modelo puede explicarse en dos direcciones. Bajo el enunciado general del modelo se presentan muchas variedades de organización posible. De hecho esa multiplicidad de formas autónomamente elegidas constituye el modelo y sólo se generaliza el marco político-jurídico que las haga viables. Por otra parte, esa aparente inmovilidad está necesariamente relacionada con el hecho de que este modelo ha estado sometido a los de carácter capitalista, con los que interactúa intensa y constantemente. La subordinación otorga a los modelos no capitalistas un carácter defensivo. Dicho de otra forma, el modelo campesino no ha caducado en tanto que no ha logrado el dominio, en tanto que es un programa que permanece vigente en sus aspectos esenciales.

Los dos modelos forman parte de una estructura única que los integra de manera contradictoria. Esa dependencia simbiótica explica, en gran medida, que la lucha no haya sido de exterminio sino de dominio, en la que se busca someter más al modelo contrario. Así, por ejemplo, el "farmer" o el neolatifundista no pretendía aniquilar a la comunidad agraria, de la que obtenía recursos esenciales para sus propios propósitos: tierra, agua y especialmente mano de obra. En sentido contrario la comunidad agraria no pretendía la desaparición de la empresa capitalista que le ofrecía a un costo muy alto, recursos de capital, tecnología y mercado de trabajo, esenciales para su permanencia en posición subordinada. Sólo en momentos especiales la lucha ha planteado la eliminación del contrario. Así sucedió durante el porfiriato, cuando los hacendados pensaron que podrían controlar todo el territorio nacional y su producción, con el apoyo de un completo sistema de represión jurídica y física por parte del estado. Su fracaso por la oposición de los campesinos alzados en armas llevó a otro momento de excepción. Durante la revolución, los grupos más radicales, en especial el zapatismo, propusieron y llevaron a la práctica en condiciones limitadas, la eliminación de la empresa capitalista y la implantación de un modelo campesino en posición hegemónica.

El momento actual parece también corresponder a una situación especial, en el sentido de que los impulsores del proyecto capitalista anuncian su posibilidad y disposición para eliminar al sector campesino. Su programa se basa en circunstancias novedosas y viejas alianzas políticas. Entre las novedades está el hecho de que el desarrollo agropecuario puede concebirse hacia el futuro como un programa de sustitución de importaciones, repitiendo la experiencia de la industria treinta años atrás. Detrás de este supuesto está otro: que la relación de intercambio externo del país será favorable y que habrá un excedente de capital. Es decir que habrá una transferencia de recursos hacia

la agricultura, revirtiendo la relación histórica en que la agricultura remitió capital en beneficio de los sectores secundario y terciario de la economía nacional e internacional. A partir de esas hipótesis se plantea la posibilidad de extender a la empresa capitalista hasta su dominio absoluto, mediante la mecanización y la integración en escalas grandes y adecuadas. Esta reclamación de posibilidad ya que no puede ponerse en duda la disponibilidad, es el objeto del presente ensayo.

El principal reclamo del proyecto capitalista consiste en el control sobre la tierra. Esto se expresa con frecuencia como una demanda de liberación de los límites impuestos a la propiedad aunque también se manifiesta en formas más sutiles, como sucede en la actualidad, cuando se piden nuevas formas de asociación entre las diversas modalidades de la tenencia. El principal argumento en esta dirección es que los límites a la propiedad impiden la integración de empresas eficientes con una escala que permita maximizar los rendimientos y las ganancias. Las explotaciones minifundistas registran sistemáticamente resultados inferiores a la explotación modernizada de escala y son las causantes de la crisis en el sector agropecuario. Si se lograra igualar el rendimiento de la superficie minifundista o campesina con el de la empresa, el país sería no sólo autosuficiente sino que fortalecería su capacidad como exportador. Esto sólo puede lograrse entregando el terreno de las empresas capitalistas. En apoyo de sus argumentos ofrecen cifras como esta: la octava parte del total de los predios, los empresarios capitalistas, aportaban la mitad del valor de la producción agrícola en 1970; en la actualidad tal vez la proporción se ha incrementado. El resto, los otros siete octavos están, nos dicen, hundidos en la ineficiencia.

Este reclamo puede contradecirse de varias maneras. Su omisión más importante es que no toma en cuenta la calidad de la tierra. En las condiciones actuales, la mayor proporción de la superficie que queda fuera del control de los empresarios no sería cultivada por éstos. Cuando menos la mitad —probablemente mucho más— de la tierra en que producen los campesinos no es apta para el desarrollo de la empresa capitalista que se rige por la búsqueda de la ganancia. La principal limitación es la falta de agua de lluvia, que es escasa y errática en buena parte de esas tierras. Se siembra en ellas sin que haya ninguna seguridad en obtener una cosecha. Para el empresario capitalista ese riesgo es inaceptable. Todos los elementos de la producción tienen para él un costo, son mercancías que adquiere en el mercado, que tiene que recuperarse con creces. Las labores de preparación, los insumos y el trabajo para sembrar significan una inversión que tiene que recuperarse dentro de ciertos márgenes de seguridad. Esas tierras no los ofrecen en la situación actual. No constituyen una base para un negocio redituable en un país donde el costo del dinero es tan elevado.

Los campesinos, en cambio, cultivan año con año en esas tierras. Obtienen rendimientos muy bajos y en algunos años ni siquiera obtienen un producto. Lo hacen porque tienen una motivación distinta y lo que "invierten" se comporta para ellos de una manera diferente. La motivación central aunque no la única es la de obtener un satisfactor esencial para la sobrevivencia. Por eso casi toda esta superficie se siembra de maíz, que en una buena proporción será consumida directamente por los productores. Lo que tiene que "invertir", básicamente su propio trabajo y el de los que con él conviven, no tiene un costo. Casi siempre ni siquiera tiene alternativas de encontrar ocupación productiva o remunerada fuera de su propia tierra. Se trabaja para obtener un elemento esencial de la subsistencia y la remuneración del propio trabajo se mide dentro de esa escala, que además de ser muy flexible siempre queda por debajo del precio del trabajo en el mercado laboral. Si se quiere, se puede decir que los campesinos trabajan las tierras marginales porque no tienen otra alternativa. Aún así el efecto complejo y agregado de la producción obtenida en esas tierras es grande y tiene enorme importancia para el país. Un cálculo muy modesto y en extremo conservador sugiere que cuando menos el 40% inferiores al promedio nacional. El costo de sustituir ese volu- el uso de insumos comerciales, con rendimientos que son un 30 o 40%, inferiores al promedio nacional. El costo de sustituir ese volumen por importaciones andaría por los 500 millones de dólares. Pese a la magnitud de la cifra, esta cuenta es en extremo simplista. El país no dispone de una infraestructura para manejar un volumen semejante. No hay puertos, ferrocarriles y almacenes para mover y guardar esas magnitudes. No hay un sistema de distribución capaz de hacer llegar el maíz a los consumidores. Acaso y pese al petróleo, tampoco se dispone del dinero para seguir este camino. En un plazo previsible, la producción campesina de granos y en especial de maíz, no es renunciable y la empresa capitalista no puede sustituirla por el simple recurso de apropiarse del control sobre la tierra.

Pero aparte de la frontera obvia que significa la sequía o la extrema irregularidad de las lluvias, hay otras razones que imposibilitan que la empresa, con sus objetivos y recursos para lograrlos, pueda incorporar a la tierra que hoy cultivan campesinos. La pendiente del suelo en las áreas montañosas con buen temporal, que con frecuencia supera los 45 grados y a veces llega a los 70, constituye un límite que los empresarios no pueden superar con la maquinaria y la tecnología de que disponen. En esas tierras sólo puede trabajarse a mano y con instrumentos considerados primitivos y con períodos largos de "descanso" para la tierra. También pueden construirse, con una enorme inversión de trabajo, pequeñas terrazas agrícolas en las que se obtienen elevados rendimientos en pequeña escala. En estas zonas los campesinos no sólo cultivan maíz sino que obtienen cultivos comerciales de flores, frutas

y legumbres que significan proporciones importantes del abasto del mercado nacional. La magnitud de esta producción es, para efecto de cálculo, desconocida. Escapa de la estadística por su pequeña magnitud y por la diversidad de formas con que llega al mercado, pero basta analizar el origen de los productos en los centros urbanos de consumo para descubrir la enorme importancia de esta producción.

La pendiente, la ausencia de suelo en la península de Yucatán, los cultivos de vegas en los torrentes del desierto y otras condiciones similares por todo el país, escapan de las posibilidades de la empresa por razones tecnológicas. Los paquetes técnicos de que dispone la empresa son sumamente limitados por su especialización. Requieren de condiciones que, por lo general, no se presentan en muchas de las tierras en que trabajan los campesinos. La pequeña escala no está determinada en este caso por la propiedad sino por los mismos recursos. El uso intensivo de la mano de obra no tiene sustituto mecánico en esas condiciones. La tecnología empresarial está concebida y diseñada para el aprovechamiento de condiciones en que el trabajo humano constituye el factor crítico cuya productividad debe incrementarse. En muchas áreas esta intención no puede cumplirse. Desde un punto de vista técnico, la empresa no tiene solución y su opción se limita a abandonar el aprovechamiento de estos territorios o a cambiarlo radicalmente por la explotación extensiva ganadera. Esta sustitución de superficies cultivadas por potreros ha venido sucediendo y es uno de los factores causales de la crisis agrícola contemporánea.

La ganadería, que constituye la inversión predilecta para la acumulación de capital en el sector agropecuario en la última década, ilustra la contradicción que respecto al uso del suelo se presenta entre el capitalismo y los campesinos. La ganadería extensiva para la producción de carne de bovino es acaso la actividad que requiere menos uso de mano de obra por unidad de superficie. Necesita, en cambio, una relativamente alta inversión de capital, concentrada en el ganado mismo, y una superficie grande de tierra para convertirse en la actividad agropecuaria más redituable. Esto también requiere de una condición externa que se da en el mercado. Mientras que la mayoría de los productos agrícolas y muy especialmente los cereales, tienen precios bajos y generalmente controlados por la acción oficial, el precio de la carne es alto, está ligado a los mercados internacionales y carece de control. El tamaño de la explotación mínima para ser redituable puede fijarse por ariba de las 200 hectáreas en las zonas de muy buena y bien distribuida precipitación pluvial en el trópico. La escala y la inversión de capital están muy por encima de las posibilidades de los campesinos. El producto mismo, la carne, no puede constituir la base de la subsistencia por su precio y su muy difícil conservación. La fuerza de trabajo campesina excede las posibilidades de ocupación que demanda la ganadería. Hay una oposición irreductible entre campesina-

do en las condiciones del México contemporáneo y la ganadería extensiva. Sin embargo, en toda la zona tropical el crecimiento de la ganadería ha sido promovido y protegido por la acción oficial y aprovechado por los particulares que obtuvieron el control del territorio. La agricultura está severamente restringida y los campesinos de las áreas tropicales están amenazados con más rigor.

El efecto agregado de esta situación explica en parte la crisis en el abasto de productos básicos mientras que crece espectacularmente la producción ganadera y su participación en el mercado exterior. El reclamo territorial de la empresa capitalista, con las severas limitaciones que le imponen su objetivo de obtener una ganancia y la tecnología que dispone para lograrlo, implica la proyección extrema de esta tendencia en que una gran parte del territorio productivo sería abandonado o alterado el propósito de su uso.

Esto mismo puede mostrarse de manera diferente. Las empresas capitalistas, la séptima parte del total que producía casi la mitad del valor de la producción, controlaban en 1970 un 42% de la superficie de labor, el 48% de la de riego, la mitad del capital y las tres cuartas partes de la maquinaria y las dos terceras partes del agua para riego. Estas cifras, tomadas de una agregación del censo de 1970 hecha por Iván Restrepo, resultan conservadoras. En primer lugar se refieren sólo a las superficies legalmente poseídas, que no incluyen a la simulación agraria, que aumentaría el patrón de concentración, ni los arrendamientos u otras formas no legales de control, que aumentaría las superficies incorporadas por la empresa capitalista. En segundo lugar estos datos no hacen referencia a la calidad de los recursos sino sólo a su número. Es claro que esas cifras incluyen las mejores tierras por la calidad del suelo, las más cercanas a las vías de comunicación y a los centros de mercado, las mejor acondicionadas para aplicar la tecnología empresarial, generalmente resultado de la inversión pública en el campo. De hecho, la agricultura capitalista ya controla casi todos los recursos que favorecen su funcionamiento. Son muy pocos los que quedan fuera de su dominio y éstos son cada vez menos adecuados, de menor calidad y que requieren mayores inversiones para ser equiparables a los que actualmente disfruta. Su expansión hacia estos territorios implicaría o costos decrecientes o usos alternativos, altamente redituables pero con bajo índice de intensidad. Dicho de otra forma, la entrega de la tierra a la empresa capitalista no se resuelve automáticamente, como ellos reclaman, en uso más racional ni en mayor productividad sino en mayores ganancias. Esto no coincide con las necesidades nacionales ni con el desarrollo histórico inevitable, como lo sustentan los voceros de esta vía de crecimiento.

Las consecuencias de la expansión del capitalismo en la agricultura no se limitan al uso de la tierra y al tipo de producción sino que afec-

tan al conjunto de la vida rural. Su expresión más severa se da en el empleo. La tecnología sustentada en la mecanización se construye alrededor de incrementar la productividad del trabajo, o al revés, de eliminar hasta donde sea posible los salarios como factores del costo. Utilizando la fuente previamente anotada, para producir la mitad del producto agropecuario, la empresa agrícola ocupa sólo el 20% de la fuerza de trabajo dedicada al sector primario. De esta cifra más de la mitad es empleada eventualmente por períodos de corta duración para fases específicas del cultivo. Agregando los dos tipos de empleo, no más del 15% de la fuerza de trabajo encuentra trabajo permanente en el sector capitalista de la agricultura. Si proyectáramos esta cifra al total de la producción agropecuaria sólo un 30% de la oferta de trabajo sería empleada. Pero esta proyección no puede hacerse ya que la expansión de la empresa no utilizaría o lo haría de forma más extensiva el territorio donde hoy se ocupa parcialmente el total de la mano de obra. De satisfacerse el reclamo del capitalismo en el campo, alrededor del 20% de la población ocupada en el sector agropecuario encontraría trabajo. Conforme al censo agropecuario de 1970 esto implica que de los ocho millones de personas ocupadas en el sector, seis millones y medio tendrían que encontrar ocupación en otras actividades económicas.

Es claro que el país, independientemente de su tasa de crecimiento en los sectores secundarios y terciarios, no tiene capacidad de ocupar a esta fuerza de trabajo en plazo previsible. Aunque se disponga de capital en montos nunca antes imaginados, la misma lógica del crecimiento industrial, en que también opera y con mucho más fuerza la tendencia a incrementar la productividad del trabajo mediante inversiones de capital, imposibilita la absorción de esta fuerza de trabajo. Creo que no es injusto afirmar que hay una barrera estructural definitiva contra la transferencia, en plazas previsibles, de la fuerza de trabajo ocupada en la agricultura a otras actividades económicas.

El grupo más grande de la fuerza de trabajo en la agricultura está compuesto por los campesinos minifundistas y sus familias: cinco y medio millones de los ocho conforme al censo de 1970. Es decir por los beneficiarios de la reforma agraria. Su situación es peculiar. La inmensa mayoría está obligada a cultivar las tierras que para la empresa son marginales o están fuera de sus posibilidades tecnológicas. En esas tierras invierten sobre todo trabajo que tiene una productividad muy baja, cinco veces inferior a la que se logra en la empresa agrícola. Esa baja productividad no es el resultado inherente de la calidad de la fuerza de trabajo, que en parte es la misma que en el sector capitalista nacional logra cinco veces más y acaso veinte o treinta veces más cuando se ocupa como trabajador migratorio. Las condiciones que determinan este resultado están en la calidad de los recursos territoriales de que disponen, en la carencia de recursos de capital, en

la falta de apoyos por parte del sector público, en su posición desventajosa frente al mercado, en que parte importante de su producción será apropiada y transferida por intermediarios, usureros y otros agentes de explotación, en fin, del conjunto de las relaciones de producción de un grupo subordinado. Estas mismas relaciones determinan que la producción autónoma de los campesinos no sea suficiente para cubrir la subsistencia y reproducción social del grupo. Como productores autónomos obtienen y logran conservar la parte más importante de su subsistencia, casi siempre una proporción importante de la dieta alimenticia, pero no el total. Tienen que recurir a otras actividades para conseguir el complemento. La más importante de estas actividades es la venta de fuerza de trabajo.

La presencia de un grupo que vende temporalmente su fuerza de trabajo para obtener un complemento a su propia producción se refleja en los precios del salario. En el sector agropecuario los salarios están por debajo del costo de vida, y por supuesto por debajo de los mínimos legales, ya que cubren sólo un complemento. Este nivel en los salarios es lo que permite el cumplimiento de los objetivos de la empresa capitalista en las actividades en que ésta es competitiva, en los productos de exportación en que los salarios representan una proporción importante del costo. Cuando no usa ampliamente del trabajo barato, la empresa capitalista sobrevive y gana dinero a partir de subsidios del sector público, como en el caso de los productos básicos, con precios internos más altos que los del mercado internacional.

La paradoja tampoco puede explicarse por incapacidad intrínseca del empresario mexicano sino por las condiciones en que opera. La tasa promedio de ganancia que el empresario debe lograr está muy por encima de la que debe obtenerse en los países capitalistas en virtud del costo del dinero en países como México. Los precios de la maquinaria, insumos y muy especialmente el financiamiento, también están muy por encima de sus precios internacionales. Estas desventajas de grandes proporciones sólo pueden ser compensadas por el bajo costo de la mano de obra en los cultivos en que ésta es un componente central del costo y que no puede ser técnicamente sustituida por maquinaria. Esta ventaja se complementa con la que ofrecen las tierras rentadas a los campesinos por debajo de su precio y los beneficios derivados de la acción y la inversión pública en el campo que han sido capturados por la empresa. Cuando no existe el diferencial en el costo de la mano de obra tiene que reclamarse más activamente la transferencia de tierras y el subsidio gubernamental.

La demanda de ampliar hasta generalizar el capitalismo en el campo constituye un reclamo para incrementar los subsidios a la empresa. Un subsidio como traspaso de tierra gratuita o a costos muy por debajo de su valor en un mercado de competencia. Otro subisidio en el acondicionamiento de las nuevas tierras, básicamente a través de la

irrigación, para que puedan ser incorporadas al cultivo y a la producción que el país requiere. Muchos otros subsidios a través de los precios, el crédito y los insumos. Un último subsidio global para mantener bajo el precio de la mano de obra ya que de otra manera se abandonarían los cultivos que la requieren con intensidad. Estas son demandas implícitas tras la generosa oferta de satisfacer el abasto nacional, de superar la crisis agrícola en un plazo breve. El precio social de esta alternativa es la expulsión del grupo campesino del campo hacia áreas y actividades que no pueden absorberlos.

La vía campesina no es sencilla ni carece de problemas. La posibilidad de aumentar la producción de este grupo está condicionada por varios hechos alrededor de un problema central: el incremento sólo se dará si los productores conservan una proporción creciente del excedente en su propio beneficio. Es ilusorio pensar que los campesinos volverán a aumentar su producción simplemente para transferir el excedente adicional a otros grupos. La crisis agrícola mostró que esa posibilidad que se había dado en el pasado no podía prolongarse indefinidamente. La polarización generó sus propios puntos de fractura. Los campesinos redujeron hasta donde les era posible su participación como productores en el mercado, al enfrentarse a la situación en que cualquier aumento en el volumen comercializado era intrascendente desde el punto de vista del ingreso monetario. La intermediación, la usura y el acaparamiento, en una situación donde los precios de los productos campesinos era desventajosa, hacían irracional la producción adicional de productos básicos. En primera instancia el incremento de la producción campesina requiere de una corrección en la estructura de precios, acompañada de una radical transformación de los mecanismos de comercialización que impida que el incremento de los precios sea capturado por los intermediarios.

Este primer requisito puede tener un efecto inmediato pero limitado en virtud de los recursos con que cuentan los campesinos para incrementar su producción. Los campesinos incrementaron su producción históricamente no sólo con más intensidad en el trabajo sino también incorporando insumos externos, básicamente fertilizantes. La mayor intensidad en el trabajo y los costos monetarios requirieron financiamiento. Esta necesidad fue cubierta por usureros, que a la vez eran intermediarios, y que se apropiaban de la mitad de la cosecha desde antes que ésta se produjera. La eliminación de esta relación de producción por medio de nuevas formas de financiamiento de insumos constituye un segundo prerrequisito.

La baja productividad del trabajo campesino está acentuada por el sistema de precios, de intermediación y de financiamiento pero se deriva del tipo de recursos territoriales que controla. La recuperación de las tierras aptas para una agricultura intensiva de mano de obra es necesariamente el requisito central para mantener un creci-

miento de la producción campesina. Esto implica que la inversión pública se dirija hacia este grupo, hacia el futuro y la política agraria se dedique a reparar la mala distribución derivada del pasado.

Si estas condiciones se cumplieran, la oferta de mano de obra campesina disminuiría en la medida que aumentara su ocupación en la producción autónoma y se encarecería, ya que el complemento del salario no sería indispensable y tendría que tener una remuneración similar a la que el campesino obtuviera en su propia producción. Al incrementarse la productividad del trabajo campesino su remuneración se elevaría y el flujo de fuerza de trabajo, empujado hoy por el diferencial, tendería a disminuir.

Estas condiciones no son novedosas y el estado ha creado organismos para tratar de llevarlas a la práctica. Ha fracasado porque el esfuerzo ha sido débil y errático, cuando no demagógico, pero sobre todo porque el grupo dominante ha podido capturar los recursos en su propio beneficio. Hay pues otro ingrediente que debe modificarse: la fuerza política de los sectores, en la que juega un papel central la acción del estado, que no es neutral sino parte actuante. El estado no puede alegar que los empresarios lo han engañado o defraudado cuando su acción los ha favorecido de manera sistemática.

El conjunto de los requisitos para un desarrollo continuo de la producción campesina implica una transformación de las relaciones de producción en el campo. Esta es cuando menos tan radical como la que demanda la empresa, que también exige la modificación de las relaciones de producción. Ambas tienen costos sociales y políticos elevados. Pero esto no las hace iguales: una corresponde al grupo mayoritario y la otra a uno diminuto, pero éste tiene poder y se encuentra en posición dominante. La solución no está en el terreno de la racionalidad técnica sino en el de la confrontación política. Mantener el estado de cosas no implica sostener la estabilidad sino un equilibrio precario que puede alterarse con violencia y sin aviso.

Comentarios

Eduardo de la Vega

La discusión sobre dos posibles vías alternativas para el desarrollo del campo mexicano se nos presenta, en esta ponencia, desde un enfoque que facilita alejarse del peligro que representa la fácil y arbitraría calificación instantánea de "campesinista" o "proletarista". Esta, por desgracia, no ha sido la tónica de anteriores encuentros de este carácter, los que parecen haber llegado a su límite de vigencia por el agotamiento de redundancias académicas y la búsqueda, cada vez más sofisticada cuanto lejana de la realidad concreta, de nuevos argumentos rigoristas.

No se trata de hacer menosprecio al trabajo científico, se trataría, en todo caso, de introducir a la discusión la óptica de lo posible haciendo caso omiso de lo deseable, según el propio ponente lo ha propuesto.

Ante la voracidad del desarrollo capitalista en el campo, es justo reflexionar sobre cuáles son las expectativas de los campesinos y el carácter de las restricciones a que están sujetos en las condiciones estructurales y coyunturales de hoy.

Parece existir consenso en los medios académicos sobre el desarrollo dualista en el sector agropecuario y forestal y sobre los mecanismos internos que determinan tal estado de cosas: la actitud campesina defensiva de mantener su producción dentro de márgenes que le permitan seguir reproduciendo su fuerza de trabajo mediante elementos complementarios, por ejemplo el salario, dado que en el mercado su producción sólo incrementaría su vulnerabilidad y la lógica del capital, con un proyecto que, efectivamente, ni favorece una explotación más racional del recurso tierra ni es garantía de incremento a la productividad y que el paradigma de la óptima ganancia conlleva el recrudecimiento de las adversidades al campesino.

Siguiendo la propuesta del ponente, valdría la pena considerar algunos de los prerrequisitos para una solución del conflicto en que queden salvaguardados los intereses campesinos.

Evidentemente la producción campesina se verá incrementada cuan-

do a la mayor productividad corresponda no una mayor extracción de valor, sino una mayor capacidad para retener el excedente. Esto es; mejora en las condiciones de negociación en el mercado, asunto íntimamente ligado a la capacidad política de presión que se posea.

Dada la calidad de los recursos con los que cuenta la opción campesina, el incremento en la producción supone serios apoyos de inversión y financiamiento en condiciones medianamente aceptables. Nuevamente, la obtención de este prerrequisito se encuentra condicionada a la capacidad para ejercer presión política, haciendo uso de todos los apoyos legales y opciones políticas vigentes en los centros urbanos, los que van diluyéndose, hasta casi agotarse, proporcionalmente al alejamiento de aquéllos.

Se trata, también, de lograr procesos de transformación agropecuaria que consoliden en una política general y permanente de agregación de valor "in situ" a la producción primaria, lo que puede plantearse con viabilidad a condición de que el proceso se encuentre íntegramente en manos campesinas y bajo la conducción de los productores directos. Esto, de nuevo, supone poseer y ejercer suficiente fuerza política organizada.

Se trata, en suma, no solamente de tener la razón concreta e histórica; sino la fuerza política para imponerla. Esta fuerza sólo la proporciona la unión de intereses iguales.

Este ingrediente no resulta prescindible en ninguna de las etapas que integran una estrategia de desarrollo para el campo mexicano: es una de las piedras de toque para una solución democrática y equilibrada al desarrollo del sector agropecuario y forestal.

Si a este ingrediente se le ha tratado de suplantar con diversas y cada vez más sofisticadas argumentaciones eficientistas o si, cuando ha surgido espontáneamente en forma de movilizaciones políticas independientes, se le ha aplastado sin ningún miramiento, ello no debe entenderse como la cancelación de su potencialidad transformadora.

La tarea de restituir su voz política al campesino corresponde principalmente a él mismo, a la conversión de su experiencia histórica en formas de actuación política concreta, pero involucra también a otros sectores dentro de los cuales se hallan profesionistas, científicos sociales, y aun trabajadores de las dependencias oficiales que operan en el campo mexicano, cuando todos ellos desarrollan su actividad específica con una orientación comprometida con los intereses campesinos.

Corresponde también a amplios sectores populares que no tienen formas orgánicas que les permitan influir en las decisiones unilaterales que el Estado toma para orientar el desarrollo en el campo y en el país en su conjunto.

Sólo la obviedad de los intereses a que servía la importación de

60 mil tractores pudo levantar una protesta general lo suficientemente enérgica.

Sin embargo, los intereses campesinos y el destino del sector agropecuario se encuentran en juego constantemente y a espaldas de la opinión nacional.

¿De qué otra manera puede calificarse el actual desorden que existe en la planificación del desarrollo?

Es pública la existencia de un Plan Global de Desarrollo que en realidad, se nos dice, es una metodología para allegarse de un Plan Global de Desarrollo. Su existencia se conoce pero el contenido es desconocido por el pueblo.

En términos estrictos este plan debiese tener un carácter normativo para el diseño de las estrategias sectoriales, dentro de las cuales la del sector agropecuario tiene importancia capital.

Sin embargo, en el medio institucional, independientemente de que existen razones para dudar sobre su congruencia interna, se manejan al menos dos estrategias de desarrollo; el Plan Nacional de Producción Agropecuaria de la S.A.R., de carácter anual, y el Programa Quincenal que no termina aún de concretarse y ser asumido institucionalmente después de transcurridos más de dos años de esta administración.

En estos proyectos la ausencia total de injerencia campesina debiera ser, también, entendida como un escándalo inadmisible.

Los intereses campesinos están en juego no solamente en el campo mismo. Se resuelve su destino, también, en otras instancias en las que hace falta la presencia crítica de una conciencia como la reunida en este evento.

Vania Almeida Salles

Elaborar comentarios a la ponencia "Campesinado y capitalismo" es una tarea compleja, pues Arturo Warman ha dedicado gran parte de su labor intelectual al estudio de la cuestión agraria y es un profundo conocedor del campo mexicano; además, en este trabajo se cristalizan algunas ideas, cuyo proceso de gestación se encuentra a lo largo de toda su obra, que es amplia y muy sugerente. Debido a la imposibilidad de referirme a sus textos anteriores para situar las presentes proposiciones en su contexto analítico/interpretativo, me limitaré a puntualizar unas pocas observaciones sobre la ponencia, en el intento más bien de problematizar, que de criticar sus afirmaciones.

Warman habla de una estructura agraria que resulta de la implementación histórica de dos vías de desarrollo agrícola, integradas de manera contradictoria; señala también que esta convivencia —aunque haya una interrelación muy compleja entre la empresa capitalista y la comunidad agraria (o la forma de producción campesina)— es una convivencia enmarcada en una larga historia de conflictos sociales. Analiza brevemente el hecho de que hay momentos de ruptura en esta convivencia conflictiva y contradictoria, ruptura ubicada no solamente al nivel de estas dos formas de producción en el sentido económico, sino también en el sentido de dos fuerzas sociales distintas. Las posibilidades de ruptura estan situadas históricamente (da en ejemplo el Porfiriato, el Zapatismo). A partir de este contexto, Warman presenta la hipótesis de que "el momento actual parece también corresponder a una situación especial en el sentido de que los impulsores del proyecto capitalista anuncian su posibilidad y disposición para eliminar al sector campesino. Su programa se basa en circunstancias novedosas y viejas alianzas políticas". Me gustaría pues, elaborar mis comentarios alrededor de la discusión de esta hipótesis.

Coincido con Warman cuando afirma que uno de los supuestos para la realización del proyecto mencionado es un cambio en la articulación agricultura/industria, y que tal cambio se haría manifiesto en la modificación de la relación histórica de los dos sectores; es cierto que este hecho ya se perfila muy claramente en la actualidad y que tenderá seguramente a consolidarse aún más en el futuro.

En este marco analítico, es importante caracterizar el contenido implícito de la refuncionalización del sector agrícola, que lleva casi obligatoriamente a privilegiar su mejor adecuación a las necesidades actuales del desarrollo del capitalismo en el conjunto de la sociedad. La implementación de una vía de desarrollo agrícola realmente más favorable para el sector campesino, no implicaría sólo cambios importantes en la articulación del desarrollo agrícola con el desarrollo industrial; también los requeriría en ciertas estructuras mediadoras muy implantadas en el campo y que no son transformables al nivel de políticas o directrices simplemente económicas (como por ejemplo el caciquismo, estructuras de poder local etc.). La llamada vía campesina vista como un proceso socio-económico, y no solamente derivada de medidas o recomendaciones económicas —necesita para implementarse de una reestructuración profunda en varios niveles. Warman señala muchos de ellos y como ejemplo podríamos mencionar el vital problema de la comercialización del producto campesino, a través del cual se realiza una fuerte extracción de excedentes campesinos. Presentar alternativas que transformen la práctica económica de los comerciantes y acaparadores implicaría contrarrestar (a través de CONASUPO y tiendas del estado) el papel y la fuerza tanto de los pequeños, pero numerosos, comerciantes de granos, como de la pro-

pia burguesía comercial agraria, que es poderosa, tiene intereses que defender y lucha por ellos. Y con esto volvemos a la problemática planeada por Warman, de la convivencia conflictiva y contradictoria de los diferentes grupos sociales vinculados al campo, y de las relaciones de fuerza y dominación que se cristalizan a través de presiones al nivel del Estado, impulsando muchas veces aspectos de la política económica desfavorables al campesinado. (La prueba empírica de este hecho es la debilidad y situación actual de CONASUPO.)

Un aspecto de importancia para la discusión de las vías, o prioridades de desarrollo agrícola, es la cuestión de la tierra que se traduce para el sector de los empresarios capitalistas en la necesidad de ampliar los límites impuestos al tamaño de la propiedad. Aunque las formas jurídicas utilizadas para delimitar el tamaño de la propiedad están permeadas de numerosas y variadas excepciones, presentan de todas maneras un freno a su libre concentración.

A la pugna a favor de la ampliación del control de la tierra por los sectores del capitalismo agrícola, se añade la asignación de tierras de diferentes fertilidades y ubicación a los sectores capitalista y campesino. Con relación a tierras marginales trabajadas por campesinos, Warman argumenta ampliamente en el texto, que los campesinos trabajan tierras, que si no fueran trabajadas por ellos no serían trabajadas por nadie. Cabe profundizar un poco en el problema de la asignación de la tierra campesina ya que el sistema regula tanto el acceso del sector campesino a los medios de producción como a la tierra. En México más que en otros países, pues la tierra campesina existe a raíz del reparto agrario, y el reparto es función del Estado.

Hablaba yo de la tenencia campesina en otros países: en Brasil por ejemplo aun sin reparto hay tierras campesinas. Analizar el origen de estas tierras (o sea cómo las consiguieron los campesinos) es una tarea que queda por realizar, pero se reconoce ya la existencia de una multiplicidad de formas históricas para explicar este fenómeno, pues en Brasil la tierra campesina no se origina solamente a través de la compra-venta, sino vía otros mecanismos muy vinculados a la lucha de clases en el campo.

En México, el reparto agrario es una función centralizada por el Estado, pero tanto el reparto, como la propia Reforma Agraria en su conjunto no pueden ser entendidos sino en íntima relación con las luchas de clase en el campo; lo que no impide que al estar enmarcada la Reforma Agraria en el seno del desarrollo del capitalismo, haya sido un factor favorable a dicho desarrollo. Sin embargo ciertos países latinoamericanos han prescindido de la Reforma Agraria; allí el desarrollo del capitalismo como modo de producción dominante (volvemos a ilustrar con el caso de Brasil), no la ha requerido, ni en términos políticos, ni en términos económicos, lo que se puede explicar entre otras razones por la debilidad de los movimientos campesinos.

Esta constatación, aun cuando presentada de una manera muy esquemática, confirma la importancia de las luchas sociales como impulsor de los procesos de transformación en el campo.

Por lo tanto el hecho de que a los campesinos, a los trabajadores del campo les hayan tocado malas tierras, tierras marginales, etc., es un indicador tanto de las condiciones en que se mueven las luchas de clase en el campo, como del papel que el Estado —o en términos más amplios el desarrollo del capitalismo en el conjunto de la sociedad—, asigna a los campesinos.

Es en este gran marco analítico, que también es un marco político, que se ubica el problema de las tierras campesinas.

Hay un aspecto de corte eminentemente económico e ilustrado por Warman, que se refiere al papel de la producción campesina; a pesar de llevarse a cabo en tierras marginales, contribuye por lo menos con el 40% de la producción de maíz. Es por lo tanto falso pensar que la producción campesina es marginal en el sentido de no ser relevante: ella ocupa tierras marginales, pero es importante para el abastecimiento del mercado. (Hay en la ponencia una argumentación muy clara, que apoya la tesis de la importancia del producto campesino.) Si los campesinos consiguen hacer producir las tierras marginales que ocupan, es gracias a una especial organización para la producción, a patrones de consumo y niveles de vida bajísimos, y en base a mucho trabajo (y poca productividad).

Con referencia a este mismo problema de la calidad de la tierra campesina, quisiera plantear una hipótesis que posibilitará ahondar un poco más en la reivindicación de los empresarios capitalistas, en cuanto a ampliar la extensión de la propiedad privada, a costa de la tenencia campesina, o la propuesta más sutil de nuevas formas de asociación entre las diversas formas de tenencia. Aunque la mayor parte de la tierra campesina es efectivamente marginal e inadecuada para la producción capitalista —hecho que señala Warman con abundancia de detalles y argumentos con los cuales estoy en entero acuerdo—, se puede suponer que existen tierras campesinas (sobre todo ejidales), que se alejan de la categoría marginal, y que por su calidad y su fertilidad gozan de una capacidad productiva muy aceptable. De no ser así sería difícil explicar la importancia de la producción campesina en ciertas ramas; apoya también esta hipótesis la apetencia de los sectores capitalistas por las tierras ejidales, pues los agricultores capitalistas saben muy bien que no podrían implantar sus empresas en tierras verdaderamente marginales.

El reconocimiento de este punto nos lleva de lleno a la problemática de la diferenciación social interna al ejido, que tiene una de sus bases, que podríamos llamar histórica, en el reparto agrario, sobre todo del período cardenista. En esta época se han constituido ejidos con riegos, ejidos en tierras de buen temporal, etc., y también ejidos

y minifundios en tierras malas. La tendencia seguida posteriormente con relación a la tenencia de la tierra seguramente ha reforzado el aspecto de la dotación de malas tierras. Sin embargo, las reivindicaciones del sector capitalista en cuanto a la ampliación de sus tierras, no pueden sino basarse en el conocimiento de la existencia de buenas tierras campesinas, que podrían ser explotadas con provecho con una organización productiva capitalista.

Las presiones, las reivindicaciones, la presentación de propuestas alternativas de desarrollo agrícola basadas principalmente en la ampliación de la "frontera agrícola" para las empresas capitalistas en detrimento de la posesión ejidal se orientan aparentemente hacia la tierra ejidal en su conjunto. Quizá sea para romper ciertas barreras institucionales y jurídicas en una primera etapa y dejar la tierra libre de todo vínculo; los empresarios podrían entonces seleccionar a sus anchas las mejores tierras y abandonarían probablemente las verdaderamente marginales al campesinado. La viabilidad de una privatización abierta y total de la tierra campesina en México queda, sin embargo, por demostrar y me parece en lo personal poco probable, debido a que estas tierras son conquistas políticas de las luchas campesinas. Otras alternativas socialmente menos costosas y tal vez más eficientes pueden seguramente ser implementadas causando un desgaste más progresivo de la unidad de producción campesina, con la pérdida del control real del proceso productivo, arriendo, etc., hechos que ya presenciamos y han sido ampliamente estudiados (véase una exposición muy clara de estos mecanismos en *Los campesinos hijos predilectos del régimen* del propio Arturo Warman). Algunos de estos procesos pueden ser referidos a la problemática de la dominación indirecta del capital sobre la forma de producción campesina, que provocaría el mantenimiento de un "exterior" no capitalista pero muy "funcional" a la acumulación del capital en su conjunto. Además en la situación actual sería aventurado pronosticar la homogeneización de la formación social mexicana en base a relaciones de producción típicamente capitalistas en el campo y en la ciudad.

Elementos de interés para esta polémica fueron aportados por algunas ponencias y comentarios de este mismo seminario, que señalaron la previsión de una crisis o desaceleramiento de la producción mundial de granos; frente a tal diagnóstico, ciertos organismos internacionales subrayan la necesidad de que haya autosuficiencia en alimentos por parte de los países subdesarrollados. Ahora bien, la autosuficiencia en el abastecimiento del mercado interno para el caso de México implica un aumento de la producción de maíz/frijol, productos prioritarios de la canasta de consumo de la gran mayoría de los mexicanos, y también cultivos básicos de la economía campesina. Según mi punto de vista, las políticas gubernamentales que privilegian la autosuficiencia agrícola para el mercado interno vía aumento de la

productividad no impulsarían solamente los sectores capitalistas sino también a ciertos sectores del campesinado. Estas políticas (aunque puedan tener un carácter productivista) contribuirán a refuncionalizar a tales sectores, por lo que parecen compatibles con el mantenimiento de la actual estructura de tenencia.

En esta perspectiva analítica, la refuncionalización del sector agropecuario en su conjunto tiene como objetivo hacerlo acercarse al máximo a los requerimientos de la autosuficiencia, que parecería ser un elemento importante para los actuales patrones de acumulación de la economía en su conjunto. Y es también en este sentido que se perfilan las políticas de apoyo al sector campesino, pues tal como se plantean podrán conducir a un reacomodo de la producción para adecuarla mejor a los requerimientos del sistema; está implícito en estos razonamientos que se gestarían así nuevas formas de dominación del campesinado, las que podrían caminar paralelamente con una cierta elevación de su nivel de vida, y con la ampliación de su participación en la producción nacional de granos, sin introducir cambios sustantivos a sus problemas existenciales.

Para terminar señalaré un punto más en referencia a los planteamientos de Warman sobre las tendencias que se perfilan y la posibilidad de ruptura: yo más bien vería una continuidad en términos de la convivencia contradictoria entre la forma de producción campesina y la empresa capitalista, que sería redefinida como un resultado lógico de la política de mayor atención por parte del Estado tanto a sectores campesinos, como a sectores capitalistas, atención motivada por la crisis de producción, por la crisis social del sector campesino y por la pérdida de dinamismo económico de fracciones de empresas capitalistas.

Como señalaba Warman en su ponencia, de hecho la agricultura capitalista ya controla casi todos los recursos que favorecen su funcionamiento; por lo tanto es de esperarse que tenga fuentes propias de dinamismo y que se mantenga el proceso de acumulación (a mayor o menor ritmo) aun si llegan a implantarse ciertas políticas de apoyo a los campesinos.

Sin embargo no descartaría la posibilidad de que estos sectores de empresarios lucharán por mantener y ampliar sus privilegios y cuidarán a la vez de no desatar abiertamente conflictos que no pudieran ser absorbidos por las "instituciones" del sistema; aunque dicha alternativa no refleja los planteamientos de los voceros directos de ciertos sectores de los empresarios capitalistas vinculados al campo, tal vez constituya el eje de la "política viable" en términos del proyecto más amplio del capitalismo en su conjunto, que para evitar ruptura y conflictos sociales graves busca caminos para garantizar las condiciones sociales de la reproducción económica del sistema.

Hasta ahora hemos presenciado variadas formas de convivencia con-

tradictoria y conflictiva entre capitalistas del campo y campesinos en el pasado y creo que actualmente esta convivencia se prolongará. Con esto no quiero decir que la historia se repita mecánicamente, pues nuevas formas surgirán (o a lo mejor ya han surgido) que puedan enmarcar un desarrollo agrícola anclado en la articulación de formas de producción distintas.

Industrialización y concentración

Orígenes de la desigualdad en la distribución del ingreso familiar en México

Manuel Gollás

I. INTRODUCCIÓN

Es asunto central de la política económica conocer si los objetivos de crecimiento y distribución son por su naturaleza complementarios o competitivos y conocer en qué condiciones esto ocurre.

Varias investigaciones empíricas muestran, Kuznetz (1955), Adelman y Morris (1973), Weisskoff (1970), Fishlow (1972), incompatibilidades entre las medidas de distribución y el comportamiento de las variables de crecimiento. También existe evidencia de que la distribución del ingreso tiende a hacerse más desigual durante períodos de crecimiento rápido. Sin embargo, existe también evidencia (Fei y Ranis 1975) que muestra que la desigualdad no aumenta durante períodos de crecimiento. Se atribuye este último comportamiento a que estas economías se alejaron del estilo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones e iniciaron un patrón de crecimiento orientado a la sustitución de exportaciones basadas en la modernización de la agricultura y en la absorción del excedente de mano de obra en industrias intensivas en mano de obra. La experiencia de Taiwan (Fei y Ranis, 1975) parece ser la siguiente. El régimen típico de sustitución de importaciones industriales que caracterizó la política económica taiwanesa de 1953 a 1960 no aumentó el nivel de empleo ni mejoró la distribución del ingreso. El bien conocido fenómeno de deformación de los precios relativos de los factores y del producto durante este período de sustitución de importaciones, tuvo como resultado el uso de técnicas y la producción de bienes intensivos de capital. Durante este período el coeficiente de Gini fue muy parecido a los de la mayor parte de los países en desarrollo.

Durante los sesenta, sin embargo, el gobierno de Taiwán puso en práctica reformas para que su economía se alejara de la sustitución de importaciones y se orientara hacia la sustitución de exportaciones. De esta manera fue posible para el empresario utilizar la abundante

fuerza de trabajo sin calificación en la producción destinada a los mercados nacionales y extranjeros. De este modo se lograron tasas de crecimiento y de empleo elevado que culminaron, al final del decenio, en el uso casi total de excedente de mano de obra. El análisis de los datos de Taiwán señala que la concentración del ingreso, medida por el índice de Gini, permaneció más o menos constante entre 1964 y 1968 y empezó a declinar sustancialmente después durante el período de crecimiento rápido basado en la sustitución de exportaciones.

Por otra parte, autores como Simon Kuznetz, Arthur Lewis y autores marxistas dependentistas sostienen el punto de vista de que a medida que el crecimiento económico se acelere, la distribución del ingreso se deteriora debido a que (1) la participación de las ganancias aumenta, (2) la acumulación de acervos de capital por los sectores más ricos aumenta y (3) se observa un desplazamiento de actividades rurales a urbanas que incrementa el tamaño del sector más desigual (el urbano).

Antes de investigar si el crecimiento acelerado conduce a un deterioro de la distribución del ingreso, conviene conocer los orígenes de la desigualdad así como la contribución a la desigualdad total de la que se observa en los distintos tipos de ingreso. Este es el tema central del presente trabajo.

II. DESCOMPOSICIÓN DE ÍNDICES DE DESIGUALDAD

Los índices de descomposición de la desigualdad se pueden clasificar en tres tipos: descomposición por origen del ingreso, descomposición por sector económico y, descomposición por los factores que determinan el nivel de ingreso.

1. *Descomposición por origen del ingreso.*

El ingreso familiar generalmente se compone de los ingresos que provienen del trabajo, del capital y de transferencias. El tipo de pregunta que trata de responder esta descomposición es: de la desigualdad total, cuánto es atribuible a la desigualdad que se observa en el ingreso por trabajo, cuánto a la que se observa en el ingreso por capital y, cuánto a la que se observa en el ingreso por transferencias. Mediante procedimientos de descomposición se cuantifican estos efectos y se muestra cómo cada distinto tipo de ingreso contribuye a la desigualdad total, así como la forma en que esta última depende de la desigualdad de cada tipo de ingreso.

2. *Descomposición por sector económico*

El tipo de preguntas que trata de responder este tipo de descomposi-

ción son: de la desigualdad total, cuánto es atribuible a la variabilidad en los ingresos agrícolas, cuánto a la variabilidad en los ingresos no agrícolas y cuánto a la desigualdad que se observa entre sectores agrícolas y no agrícolas.

3. *Descomposición según las causas que determinan el ingreso*

Numerosos estudios de países en vías de desarrollo han mostrado que el ingreso total de las familias está sistemáticamente relacionado con algunas características de la familia, tales como el número de participantes en la fuerza de trabajo y sus características personales, la edad de la familia, la localización geográfica, la naturaleza del trabajo, el nivel educativo, etc. Este tipo de descomposición de la desigualdad trata de responder las siguientes preguntas: de la desigualdad total, cuánta está asociada a variaciones en los factores que determinan el nivel de ingreso, como son educación, edad, situación geográfica, etcétera.

III. DESCOMPOSICIÓN DE LOS NIVELES DE DESIGUALDAD

Existen cuando menos tres índices de desigualdad que permiten su descomposición: el de Gini, el índice de Theil y el análisis de varianza. En este trabajo utilizaremos la descomposición del índice de Gini al ingreso clasificado según su origen.

El coeficiente de Gini es una medida de desigualdad muy popular, que tiene expresión gráfica en la curva de Lorenz. La descomposición de este índice ha sido desarrollada, entre otros autores, por Fei y Ranis (1974, 1977), Pyatt (1974) y Mangahas (1974), Mehras (1974) y Ayub (1977), han hecho numerosas aplicaciones de la descomposición del índice de Gini.

En nuestro trabajo de descomposición del índice de Gini se supondrá que los ingresos pueden clasificarse como ingresos por sueldos o salarios, ingresos derivados de la propiedad e ingreso por transferencias, y que la suma de estos ingresos constituye el ingreso total de la familia.

Si usamos el coeficiente de Gini como medida de desigualdad, podemos pensar que el Gini para toda la economía es un promedio ponderado de cada uno de los Ginis de los distintos tipos de ingreso. La ponderación está dada por la participación de ese tipo de ingreso en el ingreso total. Este procedimiento es incorrecto, ya que para calcular el índice de Gini se requiere que los individuos se agrupen en orden creciente de ingreso, pero puede resultar que los diferentes tipos de ingreso (salarios, propiedad, transferencias) no cumplan con esa condición.

Para tener la relación correcta entre el coeficiente de Gini total y

los de cada tipo de ingreso, se ordenan las familias de acuerdo a su ingreso total. Para cada tipo de ingreso se calcula un coeficiente de Gini que llamaremos "seudo Gini", esto es, el coeficiente que se obtiene para cada tipo de ingreso (salarios, propiedad, transferencias) si las familias se ordenan de acuerdo a su ingreso total, y no al ingreso que reciben de una fuente de ingreso en particular. Se puede demostrar (Fei, Ranis, Kuo, 19778) que el Gini del ingreso total ($\overline{G}$) es el promedio ponderado de los seudoginis de los diferentes tipos de ingreso (G_i) y las ponderaciones son las participaciones de cada tipo de ingreso en el ingreso total (Y):

$$(1) \qquad G = \overline{G}_1 \Phi_1 + \overline{G}_2 \Phi_2 + \overline{G}_3 \Phi_3$$

Por otra parte, el seudogini ($\overline{G}_i$) para cada tipo de ingreso es igual al producto

$$(2) \qquad \overline{G}_i = G_i \, R_i,$$

del "verdadero" Gini de cada tipo de ingreso (G_i) y el coeficiente de correlación

$$(3) \qquad R_i = \frac{\text{Corr } (Y_i, \rho)}{\text{Corr } (Y_i, \rho_i)}.$$

La interpretación de R_i es la siguiente. Si tomamos, por ejemplo la R_i que corresponde al ingreso por trabajo el numerador es la correlación entre el ingreso recibido por trabajo (Y_i) y la posición de las familias según su ingreso total ordenadas de menor a mayor. El denominador es el coeficiente de correlación entre el ingreso por salario (Y_i) y la posición de la familia en términos del ingreso que recibe por trabajo (ρ_i). Si sustituimos (2) y (3) en (1) y dividimos todo por G obtenemos la siguiente expresión:

$$(4) \qquad 100\% \quad \frac{\Phi_1 G_1}{G} \frac{\text{Corr } (Y_1 \rho)}{\text{Corr } (Y_1 \rho_1)} + \frac{\Phi_2 G_2}{G} \frac{\text{Corr } (Y_2 \rho)}{\text{Corr } (Y_2, \rho_2)} + \frac{\Phi_3 G_3 \text{ Corr } (Y_3 \rho)}{G \text{ Corr } (Y_3, \rho_3)}$$

$$100\% = CD_1 + CD_2 + CD_3$$

Las CD_i señalan entonces la contribución de las desigualdades de cada tipo de ingreso (trabajo, propiedad y transferencias) a la desigualdad total. La desigualdad total depende, según esta expresión,

del grado de desigualdad en cada tipo de ingreso, del grado de correlación entre cada tipo de ingreso y el total; y de la importancia que cada tipo de ingreso tiene en el total.

En el cuadro 1 aparecen los resultados de los cálculos hechos para México, empleando los datos de las encuestas de ingresos y gastos de los años 1963, 1968 y 1975* y las ecuaciones (1)-(4). Cabe recordar que el tipo de descomposición anterior pretende responder a las siguientes preguntas: ¿De la desigualdad total, cuánto puede atribuirse a la desigualdad del ingreso por sueldos y salarios, cuánto al ingreso que se obtiene de las propiedades y cuánto al ingreso por transferencias?

En el cuadro 1, renglón II, se observa que los ingresos por propie-

Cuadro 1. Descomposición de la desigualdad por origen del ingreso, 1963-1975

		Años		
		1963	*1968*	*1975*
I. Participación de los factores de la producción en el ingreso total (ϕ_i)	ϕ_W	(1) 0.6267	(2) 0.5355	(3) 0.6358
	$\phi\pi$	0.3555	0.4265	0.3027
	ϕ_T	0.0178	0.0400	0.0615
II. Gini de cada factor o tipo de ingreso (G_i)	G_W	0.5192	0.4973	0.5568
	$G\pi$	0.5851	0.4992	0.5902
Coeficiente de Gini total (G_y)	G_T	0.5936	0.4093	0.6012
	G_y	0.5439	0.4946	0.5696
III. Contribución de cada factor a la desigualdad total CD_i	CD_W	0.5990	0.5364	0.6218
	$CD\pi$	0.3830	0.4305	0.3134
	CD_T	0.0180	0.0331	0.0648
		1.0000	1.0000	1.0000
IV. Participación relativa, salarios, ganancias y relación de Ginis	$\phi_W/\phi\pi$	1.7628	1.2503	2.1004
	$G_W/G\pi$	0.8873	0.9965	0.9434
V. Ginis relativos de cada factor	G_W/G_y	0.9545	1.0054	0.9775
	$G\pi/G_y$	1.0757	1.0093	1.0361
	G_T/G_y	1.0914	1.8275	1.0555

* La distribución del ingreso en México. Encuesta sobre los ingresos y gastos de las familias 1968. Banco de México, S. A., F.C.E.; Encuesta sobre ingresos y gastos familiares en México 1963. Banco de México, S. A.; Encuesta de ingresos y gastos familiares 1975. Centro Nacional de Información y Estadística del Trabajo. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

dades y por transferencias tienen, en la mayoría de los años, los Ginis más elevados, lo que indica que estos ingresos están distribuidos en forma más desigual. Con esta información se pensaría que las desigualdades en la distribución del ingreso por propiedades y transferencias son responsables de la mayor parte de la desigualdad total y que la desigualdad en los ingresos por trabajo es menos importante. Sin embargo, esta conclusión es equivocada porque debemos considerar también la manera como influye la participación de cada factor en el ingreso total (cuadro 1, renglón I) y la correlación entre cada tipo de ingreso y el ingreso total, que indica cuándo la desigualdad de cada tipo de ingreso aumenta la desigualdad global o anula la desigualdad de otros tipos de ingresos.

En el cuadro 1, renglón III, aparecen los índices que miden la contribución de cada tipo de ingreso a la desigualdad total, es decir, es la importancia de la desigualdad de cada tipo de ingreso en la total (ID_i). En cada uno de los tres años estudiados, el ingreso por salarios es la fuente más importante de desigualdad (más del 50%) seguido en importancia por los ingresos por propiedades (cuando más 43%) y los ingresos por transferencias (menos de 1%).

Resumiendo los resultados obtenidos: (1) en el período estudiado los ingresos por trabajo fueron menos desiguales que los ingresos de la propiedad y la concentración del ingreso por transferencias durante dos años (1963 y 1968) fue mayor que en los dos primeros (cuadro 1, renglón II); (2) la importancia relativa de cada tipo de ingreso en el ingreso total se mantiene a lo largo del período. La proporción más alta en el ingreso total la constituyen los ingresos por salarios; seguidos por los de la propiedad y finalmente los de transferencias (cuadro 1, renglón I) y, (3) el ingreso por sueldos y salarios es para cada año la fuente más importante de desigualdad. La desigualdad en el ingreso por sueldos y salarios explica pues, la mayor parte de la desigualdad total o, dicho de otro modo, la mayor parte de la desigualdad total puede atribuirse a la desigualdad del ingreso por sueldos y salarios (cuadro 1, renglón III).

El resultado de que el ingreso del trabajo (sueldo y salarios) es el componente del ingreso total que genera más desigualdad es ciertamente contrario a las nociones comúnmente aceptadas. Para explicar este fenómeno conviene analizar con más detalle la manera como se calculan los índices que miden la contribución de cada tipo de ingreso a la desigualdad total (CD_i).

¿Cómo se explica que el ingreso por sueldos y salarios contribuya tanto a la desigualdad total si, como se señaló, está mejor distribuido que el de la propiedad y las transferencias? Parte de la explicación se encuentra en la magnitud de las correlaciones que se emplean para calcular R_i. Para ilustrar tomemos como ejemplo el año 1968. Para dicho año las correlaciones entre el ingreso total y los distintos tipos

de ingreso (cor Y_i, ρ) son como sigue: salarios 0.57, propiedades 0.36, transferencias 0.15. Esto es, el valor de la correlación que corresponde al trabajo, aunque no es cercana a la unidad, es positiva y mayor que las de los otros tipos de ingreso. A esto hay que agregar que la participación del ingreso por trabajo es mayor que la de los demás tipos de ingreso, y que la mayoría de las familias reciben la mayor parte de su ingreso por sueldos y salarios. Estas consideraciones significan que en la mayoría de los casos los ingresos altos por trabajo están asociados a ingresos totales altos y viceversa. En conclusión, la razón por la que el ingreso por sueldos y salarios contribuye tanto a la desigualdad total, es porque este tipo de ingreso constituye el grueso del ingreso total y porque además está desigualmente distribuido.

IV. DESAGREGACIÓN DE LOS CAMBIOS EN LA DESIGUALDAD

A. *La fórmula de desagregación*

Es razonable suponer que el ingreso total familiar está compuesto de diferentes tipos de ingreso. Estos tipos de ingreso pueden agruparse en ingresos provenientes de sueldos y salarios y otras remuneraciones al trabajo, ingresos derivados de capitales e inversiones, ingresos provenientes de transferencias (pensiones, donativos, jubilaciones, etc.) e ingresos diversos.

Los dos componentes principales del ingreso total, sueldos y salarios e ingresos derivados de la propiedad dependen a su vez de la cantidad y tipo de capital humano y físico que la familia haya acumulado. El grado de desigualdad de la distribución personal del ingreso depende así del grado de desigualdad que exista en la distribución de estos recursos.

Si se toma como medida de índice de desigualdad total un coeficiente como el de Gini (G_y)* se pueden estimar también los coeficientes de Gini que muestren la desigualdad de la distribución del ingreso de cada uno de los componentes del ingreso total. Dicho en otra forma, se pueden calcular los coeficientes de Gini (G_i) según el origen del ingreso. De esta manera el índice de desigualdad total G_y se puede descomponer y mediante algún procedimiento encontrar el origen de la desigualdad según el tipo de ingreso.

En este trabajo se aplica el método de descomposición desarrollado por J. Fei, G. Ranis y S. W. Y. Kuo (1975 y 1977), que permite atribuir las causas de un cambio en G_y a un Efecto de Distribución Funcional, y al Efecto Gini que se observa en los distintos tipos de ingreso. Estos efectos se explican en detalle más adelante.

* Existen otros índices de desigualdad como el de Theil que tienen propiedades similares al de Gini.

La ecuación de descomposición que se utiliza aquí liga el índice de Gini total G_y con los índices de Gini de cada uno de los distintos tipos ingreso (trabajo, capital, transferencias) G_i y con la participación de cada tipo de ingreso en el ingreso total Φ_i.

Se puede calcular G_y en forma aproximada como la suma ponderada de los Ginis de cada tipo de ingreso o ingreso que obtiene cada factor de la producción, esto es, como la suma de $\Phi_i\ G_i$ donde Φ_I es la participación de cada factor en el ingreso total. Este procedimiento puede resultar equivocado porque los diferentes tipos de ingreso afectan de manera distinta el grado de desigualdad. Por ejemplo, un elevado Gini del ingreso por trabajo (G_w elevado) combinado con una elevada participación de sueldos y salarios en el ingreso total (Φ_w elevada), contribuye a acentuar la desigualdad. Por otra parte, un elevado Gini en el ingreso recibido por transferencias (G_T elevado) que resulta de, por ejemplo, una alta concentración de este tipo de ingreso en las familias pobres, combinado con un elevado presupuesto del gobierno para estos gastos (una Φ_T elevada) resultará en una disminución y no en un aumento de la desigualdad.

Es necesario entonces desarrollar una fórmula de descomposición de la desigualdad que tome en cuenta el efecto positivo o negativo de los distintos tipos de ingreso sobre la desigualdad.

Supóngase que el ingreso de n familias está representado por el vector $Y = (Y_1, Y_2, Y_3, \ldots, Y_n)$. Por otra parte el ingreso Y es la suma de un número r de factores de la producción que posee la familia y de los que deriva ingreso:

$$(5) \qquad Y = (Y_1, Y_2, Y_3, \ldots, Y_n) = W^1 + W^2 + W^3, \ldots + W = \sum^{r} W^i$$

$$(6) \qquad W^i = (W^i_1, W^i_2, W^i_3, \ldots, W^i_n) \quad i = 1, 2, 3, \ldots, r$$

Para simplificar la exposición se puede pensar que en la economía existen sólo tres factores de la producción que reciben ingreso: capital físico (i = 1), trabajo calificado (i = 4) y trabajo no calificado (i = 3). La diferencia entre una familia rica y una pobre se explica por las distintas cantidades que se tengan de estos factores. De esta manera, es de esperarse que las familias de elevados ingresos tengan mayor cantidad de capital y mayor número de la fuerza de trabajo educada. Por otra parte, las familias de bajos ingresos derivan éstos principalmente por concepto de actividades no calificadas. Conviene por esto investigar el tipo de relación que existe entre el ingreso de cada factor de la producción o tipo de ingreso (W^i) y el ingreso total (Y). Se puede establecer esta relación mediante regresiones lineales:

$$(7) \qquad W^i = b_i + a_i\ Y \quad (i = 1, 2, 3, \ldots, r)$$

donde

$$b_1 + b_2 + b_3 \ldots = b_r = 0$$
$$a_1 + a_2 + a_3 \ldots = ab = 1$$

La ecuación (7) se estima con los datos que se obtienen de (6) y (7).*

De esta manera se espera que los coeficientes a_i sean positivos para los ingresos por capital y propiedades así como el de los salarios que obtiene la mano de obra calificada. Por otra parte se espera que los coeficientes a_i sean negativos para los ingresos del tipo que obtiene la mano de obra no calificada, o el ingreso por transferencias. Dicho en otra manera, se espera que entre más elevado sea el ingreso total, mayores serán los componentes de ingresos por propiedades y mano de obra calificada y menores los componentes por ingreso a la mano de obra no calificada y transferencias.

Por este procedimiento podemos clasificar el tipo de ingreso que se deriva de cada factor de la producción. El tipo de ingreso se define por el signo de a_i y b_i en las regresiones lineales entre el ingreso derivado de cada factor y el ingreso total. Así, la característica de un tipo de ingreso al que llamaremos A es que una familia tenga absoluta y proporcionalmente más de ese tipo de ingreso que una familia pobre. Ejemplo de este ingreso es el que se deriva de la propiedad. La característica del tipo de ingreso B es que una familia rica tenga absolutamente más, pero proporcionalmente menos de este tipo de ingresos que una familia pobre. El ingreso que se deriva por remuneraciones al trabajo es ejemplo de este segundo tipo de ingreso. Finalmente, el ingreso del tipo C es aquel que es muy bajo entre las familias ricas. El ingreso que se origina en transferencias es ejemplo de este tipo de ingreso.

Una vez que se clasifican los ingresos, se sigue (ver Apéndice en Fei, Ranis, Kuo 1978), que el tipo de ingreso A tiene distribución más desigual que el tipo B y este último tiene distribución menos desigual que el ingreso total.

Cuando se conoce el ingreso familiar total se puede definir el Gini total $G_y = G(Y)$. También pueden calcularse los Ginis del ingreso de cada factor de la producción $G_i = G(W^i)$. Con el valor de Y y la regresión i se puede estimar el patrón de ingreso de cada factor W^i, a saber:

$$(8) \qquad W^i = (W^i_1, W^i_2, W^i_3, \ldots, W^i_n) \quad i = 1, 2, 3, \ldots, r$$

$$(9) \qquad W^i_j = b_i + a_i Y_j \quad j = 1, 2, 3, \ldots, n; \; i = 1, 2, 3, \ldots, r$$

* Puesto que el patrón del ingreso total Y es la suma de los factores que lo componen, las ecuaciones de las regresiones lineales de (7) no son independientes entre sí. Por esta razón la suma de los coeficientes de esta regresión, a_i, deben sumar 1 y la de los constantes b_i cero. (Ver Fei, Ranis, Kuo, 1978.)

Con la información que se obtiene de (9) se puede entonces calcular el Gini "estimado" del ingreso de cada factor G (W^i).

Definimos ahora $\hat{G}_y$ como un estimador del verdadero coeficiente de Gini G_y.

$$(10) \quad G_y = \hat{G}_y - \theta$$

donde

θ es el error de estimación *

Cuando se consideran solamente tres factores de la producción (trabajo, capital y transferencias) tenemos:

$$(11) \quad \hat{G}_y = \Phi_w \, G_w + \Phi_\pi \, G_\pi - \Phi_T \, G_T$$

Así tenemos que $\hat{G}_y$ es el promedio ponderado de los coeficientes de Gini de cada factor usando como ponderadores la participación relativa de cada factor en el ingreso total de la familia. El signo del término del ingreso por transferencias $\Phi_T \, G_T$ es negativo, porque según se explicó, este tipo de ingreso contribuye a la igualdad y por tanto disminuye el valor del coeficiente de Gini G_y.

El empleo de la ecuación (10) que permite calcular $\hat{G}_y$ como un estimador del verdadero coeficiente de Gini G_y se justifica únicamente si los errores de estimación θ_i son pequeños. En tal caso podemos eliminar θ_i de (10). Dicho en otra forma, $\hat{G}_y$ es un buen estimador de G_y cuando todos los componentes del ingreso de cada factor W^i tienen una cercana relación lineal con Y.

Por otra parte, si el tipo de ingreso que corresponde a las transferencias (pensiones, jubilaciones, donativos, percepciones a título gra-

* Cuando se analiza la información estadística sobre W^i e Y suele suceder que no existe una correlación lineal perfecta entre estas dos variables. Por esta razón se define un término de error no lineal para cada tipo de ingreso:

$$\theta_i = \frac{G\,(\hat{W}^i) - G_i}{G_i}$$

donde

$$G\,(W^i) = G^i + \theta_i \, G_i$$
$$G\,(W^i) = (1 + \theta_i) \, G_i$$

Esto es, θ_i es la desviación del Gini estimado de cada factor de su verdadero Gini y esta desviación se expresa como una fracción del verdadero Gini.

Cuando la correlación (positiva o negativa) entre W^i y Y es casi perfecta, W^i es aproximadamente igual a $\hat{W}^i$ y por lo tanto θ_i tiende a cero.

tuito, etc.) es relativamente poco importante, se puede simplificar aún más la ecuación (10). Así tenemos que

$$(12) \quad G_y = \hat{G}_y$$

donde

$$(13) \quad G_y = \Phi_w G_w + \Phi_\pi G_\pi$$

De esta manera el estimador $\hat{G}_y$ es simplemente la suma ponderada de cada factor de la producción.

B. *Causas de la desigualdad*

Además de conocer los componentes del índice que mide la desigualdad total conviene investigar las causas que originan cambios en el nivel de desigualdad así como su importancia relativa.

El uso de la ecuación (13) supone una economía de un solo sector y dos factores de la producción: capital y trabajo. Las participaciones relativas de estos factores en el ingreso total son Φ_w y Φ_π respectivamente.

Diferenciando (13) respecto al tiempo tenemos:

$$(14) \quad \frac{d\ G_y}{dt} = EF + EG$$

donde

$$(15) \quad EF = (G_w - G_\pi) \frac{d\Phi_w}{dt}$$

$$(16) \quad EG = \Phi_\pi \frac{dG_-}{dt} + \Phi_w \frac{dG_w}{dt}$$

El término EF (Efecto Distribución Funcional) describe el efecto de un cambio en la distribución funcional del ingreso sobre la desigualdad total. Esto es, muestra el cambio en G_y debido a cambios en la participación relativa del trabajo y el capital en el ingreso total. El término EG (Efecto Gini) capta el efecto que tienen los cambios en la distribución personal de los ingresos por trabajo y por capital sobre la desigualdad total. Dicho de otra manera, EG muestra el cambio en G_y que se debe a cambios en los Ginis de cada factor de la producción.

Con frecuencia se piensa que un cambio en la distribución funcional del ingreso en favor del trabajo disminuye la desigualdad en la distribución del ingreso entre las familias. Sin embargo (ver ecuación 15), esto ocurrirá solamente si el ingreso proveniente de sueldos y sa-

larios está menos desigualmente distribuido que el ingreso por capital ($G_w < G\pi$). Nótese, sin embargo, que aunque el efecto EF disminuye la desigualdad, el cambio final quedará determinado por el signo y magnitud del efecto Gini (EG).

Investigamos ahora el efecto sobre la desigualdad de cambios en la distribución de la propiedad y cambios en la distribución del ingreso por trabajo, o sea el Efecto Gini (EG).*

Según la ecuación (16) un efecto EG negativo contribuye a disminuir la desigualdad. El efecto negativo puede resultar cuando:

a) El patrón de distribución de la propiedad se hace más equitativo ($\frac{dG_\pi}{dt} < O$). Este puede ser el resultado de políticas redistributivas del capital físico o la tierra o bien mediante políticas fiscales y monetarias que permitan a las familias más pobres acumular capital físico más rápidamente que las familias más ricas.
b) El patrón de distribución del ingreso por trabajo se hace menos desigual ($\frac{dG_w}{dt} < O$). Esto puede ocurrir cuando las familias más pobres adquieren la educación y entrenamiento necesario para recibir remuneraciones más elevadas o cuando se establece una política de remuneración al trabajo más equitativa, o cuando se reduce el desempleo con ingresos cuando menos iguales a los mismos observados.

El signo negativo de EG puede resultar aun cuando sólo uno de los efectos descritos en (a) o (b) sea negativo, siempre y cuando éste sea mayor que el efecto positivo. Es decir, puede ocurrir que, por ejemplo, el efecto EG disminuya la desigualdad total (EG negativo) cuando la desigualdad en la distribución de la propiedad haya aumentado ($\frac{dG_\pi}{dt} > O$) y el de los pagos al trabajo disminuido más rápidamente. Resumiendo: se puede decir que cualquier disminución en el grado de desigualdad de la distribución del ingreso ya sea del que se obtiene de la propiedad o del trabajo disminuye la desigualdad total.

C. *El caso de México*

En el cálculo de la descomposición del índice de Gini se usaron los datos de las encuestas sobre ingresos y gastos de los años 1963, 1968

* Si se acepta la tesis de que las remuneraciones al trabajo dependen del grado de educación y calificación para el trabajo, se puede entonces hablar del efecto que tiene la distribución de la propiedad (capital físico) y del capital humano en la desigualdad.

y 1975 mencionadas. En esta sección se analiza el periodo 1963-1975. En el Apéndice aparece el análisis para los periodos 1963-1968 y 1968-1975.

Según nuestros cálculos (cuadro 2, columna 1) la desigualdad de la distribución del ingreso en México, medida por el índice de Gini, aumentó en casi 5% durante el periodo 1963-1975. Debe señalarse que la desigualdad disminuyó durante el periodo 1963-1968 pero después aumentó nuevamente en 1968-1975. (Ver cuadro 1, renglón II y Apéndice.)

Veamos cuál es la importancia del Efecto Distribución Funcional y el Efecto Gini en la explicación de este aumento de la desigualdad. Los cálculos para cuantificar estos efectos se hicieron según la ecuación (14). Se emplea esta expresión simplificada porque el ingreso por transferencia resulta ser, según los datos de las encuestas, poco importantes (ver cuadro 1, renglón I). Por otra parte, los errores de estimación Φ_i resultaron pequeños. Los resultados de los cálculos aparecen en el cuadro 2.

Cuadro 2. Descomposición de los cambios en la desigualdad del ingreso en México

1963-1975

	Gini Total (G_y)	*Efecto Distribución Funcional*	*Efecto Gini*
I. Cambio observado en G_y			
1. Cambio absoluto	+0.0257		
2. Cambio porcentual en el periodo	+4.7%		
II. Descomposición del cambio en G_y[a]			
1. Cambio total estimado	+0.0251	−0.000304	+0.0254
2. Distribución del cambio[b]	+100%	−1.2%	+101.2%

[a] La descomposición del cambio anual se hizo de acuerdo con el método explicado en el texto. La diferencia entre II y III se explica porque la descomposición empleada no incluye el ingreso por transferencias y además existe un pequeño error no lineal.
[b] La suma horizontal de las columnas (2) y (3) renglón II2 es 100%.

Tentativamente se pueden hacer las siguientes observaciones:

A. El factor más importante para explicar el aumento en la desigualdad durante 1963-1975 es el Efecto Gini (+ 0.0254).
B. El Efecto Distribución Funcional aunque reducido (—0.000304) contribuyó favorablemente a reducir la desigualdad durante ese periodo.

Los porcientos que aparecen bajo los valores de los efectos Gini y Distribución Funcional en el cuadro 2, tienen la siguiente interpretación: Si la contribución del Efecto Distribución Funcional para reducir la desigualdad durante este periodo hubiese sido cero, el aumento en la desigualdad (el cambio en G_y) habría sido mayor que el observado. Esto es, el cambio total estimado de G_y habría sido 0.0254 que es 1.2% mayor que 0.0251.

Veamos ahora en mayor detalle el comportamiento de las variables de las ecuaciones de desagregación en Efectos Gini y Distribución Funcional.

1. El Efecto Distribución Funcional contribuyó a reducir la desigualdad debido a dos causas (a) durante 1963-1975 la participación relativa de la mano de obra aumentó (ver Φ_w en el cuadro 1) y (b) la distribución del ingreso por salarios fue más equitativa durante este periodo que la distribución de ingresos derivados de la propiedad (ver cuadro 1, que $G_w < G_\pi$). Dicho de otra manera, el signo negativo del Efecto Distribución Funcional se debió a que el cambio en la distribución funcional del ingreso favoreció al factor trabajo ($\frac{d\Phi_w}{dt} > O$) y a que la distribución del ingreso que las familias recibieron por remuneraciones a este factor fue más equitativa que la del factor capital ($G_w < G_\pi$).
2. El Efecto Gini aumentó la desigualdad (signo positivo) porque durante 1963-1975 aumentó la concentración del ingreso de la propiedad ($\frac{dG_\pi}{dt} > O$) y también porque aumentó la concentración del ingreso por trabajo ($\frac{dG_\pi}{dt} > O$). La ecuación (16) permite conocer la contribución de la desigualdad del ingreso por trabajo y propiedad a la magnitud del Efecto Gini que, según se vio, es el factor más importante para explicar la desigualdad total (G_y).

   Cuando se estima ecuación (16) se observa que la contribución de la desigualdad del ingreso por trabajo (G_w) ponderada por la participación de trabajo (Φ_w), es 15 veces mayor que el valor correspondiente por concepto de propiedad. Esto sucede porque la participación del ingreso por trabajo es mayor (2 veces) que la del capital ($\Phi_w > \Phi\pi$) y porque el aumento en la concentración del ingreso por trabajo es mayor (8 veces) que el de la propiedad ($\frac{dG_w}{dt} > \frac{dG_\pi}{dt}$). En resumen, en el cálculo del Efecto Gini la desigualdad ponderada de los ingresos por trabajo es más importante (15 veces más) que la de desigualdad del ingreso de la propiedad.

V. CONCLUSIONES

Durante el periodo 1963-1975 la participación de los pagos a la mano de obra en el ingreso nacional aumentó. Este hecho, unido a que la distribución del ingreso por remuneraciones al trabajo tuvo concentración menor que la del ingreso de la propiedad, redujo levemente la concentración global del ingreso familiar (G_y). Sin embargo, durante el mismo periodo la concentración del ingreso por remuneraciones al trabajo aumentó más que la del ingreso de la propiedad. Esta situación, unida a que la participación del ingreso por trabajo es mayor que el de la propiedad, contribuyó a que aumentara la concentración global del ingreso (G_y) y se anulara el efecto reductor de la desigualdad causado por la mejoría en la distribución funcional del ingreso a favor del trabajo.

De nuestro análisis podemos conjeturar que para reducir la desigualdad de la distribución del ingreso familiar en México se deben poner en práctica (a) políticas que aumenten la participación de los pagos a la mano de obra en el ingreso nacional* y (b) políticas que disminuyan, sobre todo, la desigualdad en los ingresos por sueldos y salarios. Esta última conclusión es contraria a la creencia común de que para reducir la desigualdad del ingreso personal se requiere prioritariamente reducir la desigualdad de ingresos por capital y propiedades. Nuestros resultados sugieren que la elasticidad del índice de Gini global con respecto a la desigualdad del ingreso por trabajo es mayor que la correspondiente al ingreso por propiedades. Para reducir la desigualdad del ingreso en México se requiere disminuir, principalmente, la desigualdad en los sueldos y salarios, ya que ésta contribuye proporcionalmente más a la desigualdad global que la desigualdad en los ingresos que se reciben por la propiedad de los bienes de producción. Puede argumentarse que generalmente los propietarios de los bienes de producción también reciben salarios elevados en sus empresas, lo que contribuye a que la distribución del ingreso recibido por salarios sea más desigual. Esto es, los dueños de los bienes de producción reciben salarios elevados precisamente porque son propietarios. En tal caso para reducir la desigualdad de los ingresos recibidos por salarios, se requiere redistribuir la propiedad. La política más favorecida (más que la tributaria) para lograr este último objetivo, es cambiar el patrón de distribución de la propiedad de los bienes de producción mediante políticas que redistribuyen, por ejemplo, la tierra productiva y otros recursos de capital no-agrícolas.

* Aquí radica la importancia de la creación de empleo con cambio técnico intensivo en mano de obra como instrumento redistributivo del ingreso familiar.

APÉNDICE

Un análisis semejante al de la sección IV-C del texto para 1963-1975, se puede hacer para 1963-1968 y 1968-1975. Los cálculos aparecen en los cuadros A-1 y A-2 de este apéndice.

Según se observa en el cuadro A-1, durante 1963 a 1975 la desigualdad del ingreso, medida según el índice de Gini, disminuyó en 0.0493 o sea en 9%. Durante este periodo la participación de la mano de obra en el ingreso nacional se redujo y la del capital aumentó. Esta situación, unida a que los ingresos derivados por propiedad

Cuadro A-1. Descomposición de los cambios en la desigualdad del ingreso en México

1963-1968

	Gini Total (G_y)	*Efecto Distribución Funcional*	*Efecto Gini*
I. Cambio observado en G_y			
1. Cambio absoluto	—0.049		
2. Cambio porcentual en el periodo	—9.06%		
II. Descomposición del cambio en G_y [a]			
1. Cambio total estimado	—0.0481	+0.000173	—0.0483
2. Distribución del cambio [b]	+100%	+0.37%	—100.37

[a] La descomposición del cambio anual se hizo de acuerdo con el método explicado en el texto. La diferencia entre I1 y II1 se explica porque la forma de descomposición empleada no incluye el ingreso por transferencias y además existe un pequeño error no lineal.

[b] La suma horizontal de las columnas (2) y (3) renglón II2 es 100%.

estuvieron más concentrados que los del trabajo ($G_\pi > G_w$) tuvo como consecuencia que el Efecto Distribución Funcional (positivo) contribuyera a la desigualdad en este periodo. Sin embargo, durante 1963 a 1968 mejoraron las distribuciones de los ingresos por trabajo y por propiedad ($\frac{dG_w}{dt} < O \frac{dG_\pi}{dt} < O$) lo cual produjo un efecto Gini (negativo) que más que contrarrestó el Efecto Distribución Funcional (positivo). En resumen, de 1963 a 1968 se observó en México una disminución de la desigualdad del ingreso familiar. Esta disminución se explica, no obstante que la participación de la mano de obra disminuyó, por el efecto sobre la desigualdad total de la reducción de la desigualdad en los ingresos por trabajo y por propiedades.

Cuadro A-2. Descomposición de los cambios en la desigualdad del ingreso en México

1968-1975

	Gini Total (G_y)	*Efecto Distribución Funcional*	*Efecto Gini*
I. Cambio observado en G_y			
1. Cambio absoluto	0.075		
2. Cambio porcentual en el periodo	+1.5%		
II. Descomposición del cambio en G_y[a]			
1. Cambio total estimado	+0.062	−0.000335	+0.065
2. Distribución del cambio[b]	+100%	−5.5%	+105.5

[a] La descomposición del cambio anual se hizo de acuerdo con el método explicado en el texto. La diferencia entre I1 y II1 se explica porque la forma de descomposición empleada no incluye el ingreso por transferencias y además existe un pequeño error no lineal.
[b] La suma horizontal de las columnas (2) y (3) renglón II2 es 100%.

De 1968 a 1975 se observa que la desigualdad del ingreso familiar en México aumentó. Esto ocurrió a pesar de que durante 1968-1975 el Efecto Distribución Funcional favoreció la disminución de la desigualdad (ver cuadro A-2). El deterioro de la distribución del ingreso por salarios y por propiedades que registra el Efecto Gini, fue más fuerte que el Efecto Distribución Funcional. Esto explica el aumento observado en la desigualdad total durante el periodo 1968-1975.

Debe hacerse notar que en ambos periodos (1963-1968 y 1968-1975) el Efecto Gini es el factor causal más importante para explicar primero la disminución y luego el aumento de la desigualdad total. Dicho efecto según se explicó, refleja separadamente los cambios en la distribución de los ingresos por trabajo y por propiedades.

Bibliografía

Adelman, I. y Morris, C. T. (1973), *Economic Growth and Social Equity in Less Developing Countries*, Stanford University Press.

Ayub, M. (1977), *Income Inequality in a Growth-Theoretic Context: The Case of Pakistan*, Unpublished doctoral dissertation, Yale University.

Fei, J. C. H. y Ranis, G. Kuo, S. W. Y. (1978), "Growth and the Family Distribution of Income by Factor Components", *Quarterly Journal of Economics*, February.

Fei, J. C. H. y Ranis, G. (1975), "A Model of Growth and Employ-

ment in the Open Dualistic Economy. The Cases of Korea and Taiwan", *Journal of Development Studies*, vol. 11, No. 2.
Fishlow, A. (1972), "Brazilian Size Distribution of Income", *American Economic Review*, May.
Kuznets, S. (1955), "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review*, vol. 45, No. 1.
Mangahas, M. (1975), "Income Inequality in the Philippines: A Decomposition Analysis", in *Income Distribution, Employment, and Economic Development in Southeast and East Asia*, Japan Economic Research Center and the Council for Asian Manpower Studies, July.
Mehran, F. (1974), "Decomposition of the Gini Index: A Statistical Analysis of Income Inequality", International Labour Office, mimeo.
Pyatt, G. (1976), "On the Interpretation and Dissagregation of Gini Coefficients", *The Economic Journal*, vol. 86, June.
Ranis, G. (1974), *Sharing in Development: A Programme of Employment*, Equity and Growth for the Philippines, International Labor Organization.
Weisskoff, R. (1970), "Income Distribution and Economic Growth in Puerto Rico, Argentina and Mexico", *The Review of Income and Wealth*.

Comentarios

Jeff Bortz

Manuel Gollás comienza su trabajo recalcando la importancia del conocimiento de la distribución del ingreso para la política económica, y termina haciendo sus recomendaciones para la misma política económica gubernamental. Sus recomendaciones surgen del análisis que él hace de tres encuestas de gastos e ingresos familiares. A pesar de lo original de este análisis, una aplicación de seudo-coeficientes de Gini para lograr una medición más exacta de la distribución del ingreso en México, Gollás en ningún momento revisa críticamente sus fuentes originales. Esto permite que los errores de las encuestas se reproduzcan en el trabajo del autor. Además, al no vincular su propia medición de la distribución del ingreso en México con la estructura económica del país, ni siquiera con el desarrollo histórico de la misma distribución, el autor no presenta ningún avance en la composición del problema, a pesar de presentar una técnica novedosa. Debido a estos errores del estudio y a la ausencia de elementos que debieran estar presentes, el trabajo pierde el hilo de uno de los problemas más difíciles del crecimiento económico mexicano, la estrechez del mercado interno. Sin embargo, "Orígenes de la desigualdad en la distribución del ingreso familiar en México" es uno de los pocos estudios cuantitativos de que disponemos acerca de este tema, y por tanto merece no sólo nuestra atención sino nuestra crítica para mejorar la utilización de los datos presentados.

La aportación original del trabajo es su descomposición, estática y dinámica, de la desigualdad en la distribución del ingreso familiar en México mediante la construcción de un coeficiente de Gini que incorpora seudocoeficientes de cada tipo de ingreso. Los coeficientes se construyen con base en la información presentada por tres encuestas de ingresos y gastos familiares, las del Banco de México de 1963 y 1968, y la del Centro Nacional de Información y Estadística del Trabajo (CENIET) de 1975. Hasta donde yo sé, el trabajo de Gollás es el primero que utiliza estas tres encuestas juntas para un análisis de la distribución del ingreso en México, mediante la construcción de seudo-

coeficientes para refinar el coeficiente global. Dado que la metodología matemática es muy clara y excelentemente explicada en el estudio, se puede empezar la crítica desde el punto de vista de las fuentes empleadas, un problema ignorado por completo por el autor. Esta crítica gira en torno a las categorías, o sean los términos que definen tanto a las encuestas como al trabajo de Gollás.

Según los cálculos del autor, dado que los ingresos por transferencias son mínimos, para comprender el origen de la desigualdad en los ingresos resulta más importante considerar por un lado, la distribución factorial del ingreso entre capital y trabajo, y por otro la distribución del ingreso en el interior de estas dos categorías. Llevando a cabo los cálculos correspondientes, Gollás llega a las siguientes conclusiones: 1) hay muy poco cambio en la distribución factorial del ingreso entre 1963 y 1975; 2) los ingresos por trabajo son siempre más de la mitad (entre 53% y 63%) del ingreso total; 3) los salarios están más equitativamente distribuidos que los ingresos por capital; 4) dado que los salarios constituyen siempre más de la mitad del ingreso total, la desigualdad en la distribución de los salarios explica la mayor parte de la desigualdad total. Dada la información estadística original y un manejo adecuado de la instrumentación, es relativamente sencillo llegar, matemáticamente, a estas conclusiones. Lo que es más difícil, e igualmente importante, es interpretar tanto la información original como el significado de las conclusiones estrechamente estadísticas.

Con la excepción de citar de dónde provienen los datos originales, no hay discusión alguna en el estudio de las fuentes y sus problemas. Sin que se diga, esto da la idea de que se acepta la información tal cual. Aunque una gran parte de la producción estadística oficial sufre de deficiencias más o menos serias, puede uno estar de acuerdo con la postura implícita del trabajo de Gollás; hay que utilizar la información disponible para lograr una mayor comprensión de los procesos económicos nacionales. Sin embargo, es imprescindible ser crítico con la misma información, y hacer el análisis correspondiente para determinar su validez relativa, sus sesgos y tendencias. Sin esta labor siempre habrá el riesgo de incorporar los errores de las fuentes dentro del análisis matemático, y por tanto, en las conclusiones mismas. En el caso de las encuestas utilizadas en este trabajo los errores y sesgos son de importancia, partiendo de las categorías "ingresos por capital" e "ingresos por trabajo". Tomando el caso de "ingresos por capital", según la encuesta de 1975, este concepto incluye todas las percepciones que no son directamente salarios, sueldos y compensaciones. Al aplicar esta definición por rama, se definen "ingresos por propiedades" con respecto a las unidades agrícolas de la siguiente manera: "Ingresos provenientes de empresas agropecuarias: Se refiere a aquellos ingresos netos obtenidos en efectivo por la venta de productos agrícolas, ganaderos, forestales y pesqueros, así como los ingresos imputados por autoconsumo de la producción" (véase CENIET, *Encuesta*, 1975, p.

76). Aquí tenemos una categoría que agrupa el autoconsumo (en muchos casos ni siquiera suficiente para mantener la familia campesina) de millones de ejidatarios pobres, con las ganancias de los latifundistas, dueños de unidades extensivas, unidades que emplean grandes cantidades de jornaleros, muchos de los cuales son los mismos ejidatarios pobres necesitados de un ingreso suplementario. Si juntamos las definiciones sectoriales, la categoría global —ingresos por capital— logra agrupar a estos ejidatarios pobres con los hacendados ricos, a los vendedores ambulantes con los accionistas de los grandes bancos, a los dueños de las miles de tiendas de abarrotes con los dueños de las grandes fábricas. Es obvio que, económica y socialmente, los millones de ejidatarios, vendedores ambulantes y artesanos pobres tienen muy poco en común con los dueños del gran capital en México; habría que cuestionar la utilidad de cualquier categoría que los intente agrupar. Los ingresos de los primeros son una función de su trabajo, mientras que los ingresos del último grupo es una función de ser propietarios, en cuyas propiedades emplean grandes cantidades de trabajo ajeno. Esto sugiere que, en vez de una categoría de ingresos, tenemos por lo menos dos, sujetas a procesos económicos de índole distinto. Una lectura de las encuestas revela el mismo problema con la categoría "ingresos por trabajo", la cual agrupa a los obreros, a los empleados, a los profesionistas y a los altos ejecutivos y directores de las grandes empresas, estos últimos a menudo los accionistas o dueños mismos. Si esta crítica tiene validez, y hay que leer las encuestas para ver cuán grave es el problema, entonces los cálculos de Gollás no miden ni la distribución factorial del ingreso ni la distribución del ingreso por trabajo y por capital (esto es, en su interior) sino otra cosa que todavía falta precisar. Ahora bien, las fuentes que utiliza el autor atribuyen al ingreso por trabajo más que 53% de los ingresos totales en 1968, y 10% más en 1963 y 1975. En 1967, según el Banco de México (citado en Enrique Hernández Laos, *Evolución de la productividad de los factores en México*, p. 83), la participación de los asalariados en el Producto Interno Bruto es de 33.3%. Esta diferencia de casi 2:1 simplemente no es aceptable, y hasta que Gollás pueda sugerir las causas, difícilmente son aceptables sus conclusiones. Para establecer la validez de su trabajo, el autor tendría que: 1) establecer la validez de los procedimientos estadísticos de las encuestas; 2) presentarnos categorías con una lógica económica más seria. De hecho, es muy probable que parte de la diferencia entre las conclusiones de Gollás y las del Banco de México surge de cómo se definen en las encuestas las categorías "ingresos por capital" e "ingresos por trabajo", a todas luces insuficientes desde cualquier punto de vista; al corregir estos términos tendríamos, probablemente, datos más acordes con los del Banco. Esto, a su vez, cambiaría las conclusiones cualitativas del trabajo.

Gollás no sólo no analiza sus fuentes, tampoco analiza adecuada-

mente su propia metodología. Manuel Gollás nos dice: "El factor causal más importante para explicar el aumento en la desigualdad durante 1963-1975 es el Efecto Gini (0.0254)". Esto lo lleva a recomendar para reducir la desigualdad en la distribución de los ingresos, "políticas que disminuyan, sobre todo, la desigualdad en los ingresos por sueldos y salarios". Este razonamiento es tautológico, y además niega todos los conocimientos económicos y sociales acumulados en los últimos dos siglos. En primer lugar, el coeficiente de Gini es un instrumento matemático para medir la desigualdad en la distribución de los ingresos (y en otras cosas también), y por tanto no puede ser su causa. Cualquier cambio en el coeficiente (global o desglosado) se identifica con un cambio en la distribución por definición, y por ende sólo es causa en el sentido trivial, pero de ninguna manera en un sentido económico o social, para lo cual tendríamos que recurrir a una teoría más amplia. Segundo, la conclusión del autor surge de la derivación de la ecuación 13 que, según él, "supone una economía de un solo sector y dos factores de la producción . . ." Para profundizar su error, emplea su tautología en base a una ecuación que ni siquiera se aplica a la economía mexicana. Ahora bien, las mediciones del trabajo nos proporcionan elementos en torno a la distribución del ingreso en México, pero en sí ni es esta misma distribución (el coeficiente de Gini es sólo uno entre varias mediciones) ni, mucho menos, su causa. Para determinar esta última, tendríamos que recurrir a todos los elementos de la teoría económica y social de que disponemos. Aunque Gollás podría contestar que sí entiende el problema, el hecho es que él mismo sugiere una política económica sin vincular la distribución del ingreso con otras variables económicas, dejando la impresión de que su instrumento de medición es, además, razonamiento económico. Si el autor sólo quiere medir, sería mejor dejar de recomendar, y si quiere recomendar, habría que vincular sus mediciones con la estructura económica del país.

Esta crítica viene al caso porque hay varias maneras de medir la desigualdad de la distribución de los ingresos, y según el enfoque pudieran surgir conclusiones contradictorias. Para poder sugerir política económica se tendría que tomar en cuenta otros elementos, no sólo de los ingresos sino de otros procesos económicos vinculados con éstos. En este sentido la información no presentada por Gollás es de igual importancia que la presentada. Según la encuesta de 1975, el 56.8% de las familias de más bajos ingresos "disfrutaban" de un ingreso mensual, como promedio, de 1 032.5 pesos, mientras que el 3.4% más alto recibía en promedio 24 385; no cabe duda de que esta diferencia de 24:1 tiende a reproducir una estratificación social determinante en la desigualdad en la distribución de los ingresos. Ahora bien, sabemos que en la mayoría de las economías capitalistas la distribución del ingreso tiende a *no* modificarse sustancialmente a través del tiempo. En el caso de México, David Ibarra, en *El Perfil de Mé-*

xico, 1980, nos dice que la participación relativa del trabajo en el ingreso nacional cambió apenas 0.5% entre 1939 y 1966. Según mis propios estudios (*Investigación Económica,* Oct.-Dic. 1977) en el sector más dinámico de la economía, el sector manufacturero, la productividad de la mano de obra aumentó 200%, mientras que el salario obrero en el mismo sector subió sólo 16%. ¿A quién se benefició del aumento en la productividad? ¿Ingresos por trabajo? Estos indicadores tienen que insertarse dentro de las tendencias a largo plazo. En los años cincuenta y sesenta, la economía, en términos del Producto Interno Bruto, creció a una tasa anual de 6%. A pesar de esto, y a pesar de que no disponemos de buena información con respecto al problema del desempleo, se sabe que la población económicamente activa como proporción de la población total ha bajado de 33.6% en 1900 a 32.4% en 1960 a 26.9% en 1970 (según los censos). Por último, según Gollás, "la desigualdad de la distribución del ingreso en México, medida por el índice de Gini, aumentó en casi 5% durante el periodo 1963-1975".

Si reunimos estos factores, revelan un panorama de una economía con altos niveles históricos de crecimiento, tanto del producto total como de la productividad. Sin embargo, hay un estancamiento, si no un empeoramiento, en la distribución del ingreso, en niveles de empleo, y, si no en el "ingreso al trabajo", por lo menos en el ingreso de los trabajadores. En otros términos, estas cifras describen un mercado nacional estrecho, ni suficiente para una acumulación nacional competitiva en el mercado mundial ni suficiente para satisfacer las demandas de las mayorías. Me parece un error fundamental echar la culpa del fracaso de este modelo de acumulación a capas medias que no dirigen el proceso, como pretenden hacer algunos sectores financieros y tecnócratas. Lo bueno del trabajo de Gollás es que contribuye con información valiosa que nos ayuda a ver este panorama. Lo malo, son las confusiones metodológicas que nos impiden entender más claramente el problema. Y por último, una sugerencia. La misma metodología, aplicada a categorías más refinadas, sin confundir medición y causa, nos podría proporcionar elementos valiosos para el estudio de la economía mexicana.

Pascual García Alba

En general, estoy de acuerdo con las conclusiones de la ponencia. Sin embargo, tengo algunas dudas con respecto a ciertos puntos.

En el trabajo se usan las encuestas de ingreso-gasto del Banco de México para 1963 y 1968 y la encuesta del CENIET para 1975. Estas encuestas han sido muy criticadas. La Secretaría de la Presidencia corrigió la encuesta del Banco de México para 1968 por sesgos en la muestra. Adalberto García Rocha, al encontrar algunas contradicciones, concluye que los datos para ese mismo año son poco creíbles. Por su parte, la Secretaría de Patrimonio encontró fuertes deficiencias en los cuestionarios de la encuesta de 1975 y decidió no usarla en la elaboración de una matriz de contabilidad social para ese año. Para el análisis de la evolución en el tiempo de la concentración del ingreso, la comparación de los datos para 63 y 68 podría justificarse, ya que es probable que habiendo sido recopilados por la misma dependencia el sesgo en ambos años sea en el mismo sentido. Pero la comparación de las encuestas del Banco con la de CENIET no parece estar justificada.

Es sabido que las encuestas de ingreso-gasto subestiman el producto nacional, por lo que se hace indispensable hacer ajustes. Este es un problema difícil de resolver, como lo muestran las críticas que ha provocado el trabajo de Ifigenia Navarrete, autora que cubre la diferencia asignando parte de ésta a los ingresos bajos (ajuste por ingresos en especie), y parte a los ingresos altos (ajuste por subdeclaración para evadir impuestos). Dicho sea de paso que si bien las críticas a Navarrete han sido muchas, nadie parece haber propuesto una mejor alternativa.

Manuel Gollás concluye que la concentración del ingreso se explica, principalmente, por la contribución que a ella hacen los sueldos y salarios, a pesar de que el Gini de éstos es menor que el de las ganancias. Esto se debe a que, de acuerdo con los datos de las encuestas, la participación de los sueldos y salarios en el ingreso es la más alta. Sin embargo, en las cuentas consolidadas de la nación presentadas por el Banco de México la participación de las remuneraciones a los empleados es sustancialmente menor que la participación de lo que ahí se llama excedente de explotación. Si al hacer los cálculos se usaran estas participaciones en lugar de las consignadas en las encuestas, se concluiría, dado que el Gini de las ganancias es mayor que el de sueldos y salarios, que la parte de la concentración explicada por sueldos y salarios es menor que la explicada por las ganancias. De esto se desprende la sugerencia de que para mejorar el trabajo presentado en la ponencia, sería conveniente ajustar los datos con base en información independiente o tomada de otras fuentes.

En la ponencia se usa el Gini como medida de la concentración. Otros coeficientes darían resultados diferentes. Atkinson desarrolló una medida de la desigualdad que depende de un coeficiente de aversión a la desigualdad que da ponderaciones más altas a la utilidad social de los ingresos más bajos. Este autor aplica su método a una mues-

tra de doce países en los años cincuenta y concluye que el ordenamiento de las distribuciones cuando el coeficiente de aversión a la desigualdad es igual a uno es equivalente al ordenamiento del Gini. De acuerdo a este criterio, México es el país con la peor distribución del ingreso, mientras que Dinamarca ocupa el sexto lugar en un ordenamiento de la mejor a la peor distribución. La distribución de Dinamarca, de acuerdo a este ordenamiento, es mejor que la de países tales como Alemania y Suecia. Sin embargo, si se incrementa el valor del coeficiente de aversión a la desigualdad, lo que implica una mayor ponderación al ingreso de los pobres, se observa que para valores de este coeficiente mayores que 2.5, la distribución en México es mejor que la de Dinamarca.

El coeficiente de Gini es independiente de la escala del ingreso. Esta propiedad solía ser calificada de deseable, pero ha sido cuestionada recientemente. Fishlow arguye que de dos distribuciones iguales, excepto por un factor escalar, se debe escoger la que tiene un ingreso medio más alto, debido no sólo a que un ingreso mayor es preferible a uno menor, sino también a que el número de pobres es menor. De ahí la popularidad reciente de los enfoques que estudian la participación de los más pobres o que definen una línea de pobreza.

Cuando se estudia la evolución de la concentración en el tiempo, el problema de escoger un índice determinado no sería tan serio si, como arguye Dalton, el comportamiento en el tiempo de los diferentes índices fuera similar. Sin embargo, Weisskoff demuestra que en general y, particularmente, en el caso de México, los diferentes índices dan diferentes comportamientos históricos de la concentración del ingreso.

Las encuestas de ingreso-gasto consignan el ingreso neto de impuestos. Esto hace difícil determinar la contribución de las transferencias a la concentración si se usa, como parece que se hace en la ponencia, una descomposición de la concentración entre transferencias, sueldos y salarios netos, y ganancias netas. En rigor, las transferencias quitan ingreso a unas personas para dárselo a otras. Al considerarse, por lo tanto, a los ingreses netos, parte del efecto positivo de las transferencias sobre la distribución es tomado por los otros factores. Para tener una idea clara de la situación, se construyó un ejemplo con distribuciones hipotéticas en el que el gobierno gravaba con impuestos al 50% más rico de la población y daba la mitad de estos impuestos al 50% más pobre, guardándose para sí el resto. Se calculó después la contribución al Gini de los ingresos netos y de las transferencias, definidas como subsidios. En seguida se descompuso de nuevo el Gini, pero ahora entre ingresos brutos y transferencias, definidas ahora como impuestos menos subsidios y se concluyó, para el ejemplo específico, que el primer método subestimaba el efecto positivo de las transferencias sobre la distribución en un 66.6%. Nótese que en este ejemplo la suma de impuestos menos subsidios es diferente de cero, aunque en rigor, las transferencias (flujos de ingreso de unos individuos a otros), debe-

rían sumar cero, pero entonces sería imposible aplicar la metodología usada en la ponencia, ya que el seudo-Gini estaría indefinido, debido a la imposibilidad de asignar porcientos de cero. De ahí que el método no sea apropiado para analizar el efecto de las transferencias en la concentración del ingreso.

En la ponencia se aplica una metodología para descomponer el cambio que sufrió el Gini entre 1963 y 1975, en cambios debidos a la evolución de la distribución funcional (incremento en la participación del trabajo), y cambios debidos a la evolución de los Ginis de los componentes del ingreso. El método consiste en diferenciar con respecto al tiempo una fórmula aproximada de descomposición del Gini. Gollás, en base a este método concluye que el efecto sobre el cambio en el Gini del cambio en la distribución funcional es despreciable. Sin embargo, la fórmula es válida sólo para cambios pequeños en las variables, pues de haber cambios sustanciales existe el problema de que no se puede saber en qué punto evaluar las derivadas parciales que aparecen en la fórmula. Gollás las evaluó con los valores de 1975. Si las hubiera evaluado con los valores de 1963, la contribución de la redistribución funcional hubiera sido aproximadamente el doble. De acuerdo al teorema del punto medio, no hay razón para escoger un extremo o el otro, ya que el punto apropiado está en alguna parte del intervalo. Un mejor procedimiento es, tal vez, tomar los valores medios. Este procedimiento será aplicado más adelante.

En el procedimiento que se siguió en la ponencia para explicar los cambios en el Gini entre 1963 y 1975 se usó una fórmula de descomposición del Gini que no incluye a lo que Gollás llama transferencias. El argumento usado para justificar esto es que las transferencias representan una parte muy pequeña del ingreso. Esto es correcto si lo que se quiere es calcular el valor absoluto del Gini, mas no si se quieren estudiar sus cambios, ya que entre 1963 y 1975 la participación de las transferencias tuvo un incremento del mismo orden de magnitud que el decremento en la participación de las ganancias, y mucho mayor que el incremento en la participación del trabajo, lo que se combina con un Gini para las transferencias mayor que los Ginis restantes.

Teniendo en mente lo anterior se recalculó la contribución de la redistribución entre sueldos y salarios, por una parte, y ganancias por la otra, redistribuyendo de manera neutral el incremento de la participación de las transferencias entre los otros dos componentes. Es decir, se supuso que cada peso de ingreso contribuía lo mismo al incremento en las transferencias, ya fuera ingreso por sueldos y salarios o por ganancias. Después se evaluaron las derivadas parciales que aparecen en la fórmula de descomposición del incremento del Gini usando los valores promedio de las variables en 1963 y 1975. De esta manera se estimó que la contribución del efecto redistributivo entre sueldos y sa-

larios y ganancias sobre el Gini es del —8%, valor casi seis veces mayor en valor absoluto que el de —1.2% calculado por Gollás.

Hasta ahora me he concentrado en la crítica a la ponencia. Creo que en este tipo de comentarios es más productivo enfatizar aquellos puntos que se consideren débiles que abundar en el elogio de lo que se piensa que es correcto, sobre todo cuando la exposición en la ponencia es tan clara como en este caso. Pero se corre el peligro de las malas interpretaciones, por lo que quiero señalar mi completo acuerdo con el tema que pienso es el central en la ponencia. Las críticas anteriores no tienen nada que ver con el hecho importantísimo de que los sueldos y salarios están muy mal distribuidos, por lo que las políticas encaminadas a mejorar la distribución del ingreso mediante medidas diseñadas para aumentar la participación de los salarios deben de tomar en consideración qué sector de los trabajadores es el que se verá beneficiado, ya que, de otra manera, todo el beneficio podría recaer sobre un sector privilegiado de trabajadores sindicalizados, lo que no sólo no beneficiaría, sino perjudicaría al resto de los trabajadores y a los desempleados a través de un incremento en los precios de los bienes producidos por quienes reciben un aumento en su salario. Esto se debe a que el coeficiente de ajuste de los salarios por incrementos en el costo de la vida es, de acuerdo con casi todas las investigaciones empíricas, menor que uno.

Finalmente, quiero constatar también mi acuerdo con la observación de Gollás de que es posible que los altos ingresos por trabajo se expliquen en un mayor grado porque quienes los reciben ocupan una alta posición en la jerarquía social, la que está en muy alto grado determinada por la propiedad de los medios de producción, que lo que son explicados por la productividad del trabajo, como afirma el análisis neoclásico. Si este es el caso, concluye la ponencia, se requiere, para mejorar la distribución del ingreso, distribuir más equitativamente la propiedad. Y, ¿quién duda que, en igualdad de circunstancias, el codiciado puesto en la escala salarial será para el hijo del rico por estar mejor relacionado que el hijo del pobre, en una sociedad en la que las relaciones entre capitales son más importantes que las relaciones entre personas? De esa manera la sociedad injusta se reproduce a sí misma.

Concentración industrial y pagos a los factores en México

Adalberto García Rocha

Introducción

El propósito de este trabajo es examinar algunas relaciones empíricas entre la estructura de tamaños de establecimientos y la distribución del ingreso entre trabajo y capital en la industria manufacturera mexicana. El trabajo consta de tres partes. En la primera, se discuten los niveles de desigualdad de tamaños de las empresas, su tendencia y algunas relaciones con el crecimiento del sector industrial. En la segunda se examina la relación entre la estructura de tamaños, el salario medio, la productividad y el capital por obrero. Por último, se analizan la relación entre el crecimiento del salario y la participación del trabajo en el ingreso, en función del capital por obrero.[1]

Se espera demostrar que existen asociaciones significativas entre la estructura de tamaños de las empresas y la distribución funcional del ingreso, de tal manera que las tendencias de este último pueden inferirse de las de la primera. La estructura de tamaños es a su vez consecuencia de la política de sustitución de importaciones, guiada por criterios de asignación de inversiones y de apoyo discriminatorio a ciertos patrones de cambio técnico; suministro de mano de obra; infraestructura, energía, etc. De acuerdo con este esquema simple, se busca analizar las consecuencias distributivas de la política de industrialización.

La distribución funcional de ingreso, el salario y la tasa de ganancia son ingredientes de gran importancia causal en el análisis de la formación de precios, el nivel de empleo y la estructura de la demanda, entre otros. No obstante, pocas formulaciones micro o macroeconómicas sobre el caso de México consideran explícitamente dichos fenómenos, aun cuando se admite la existencia de agudos contrastes en el

[1] Todos los cálculos presentados en este documento se basan en la información de los censos industriales de México de 1965 y 1970.

comportamiento de productores, consumidores y los agentes económicos en general. En particular en el estudio de la producción, las disparidades de tamaños observadas, señalan la imposibilidad de extraer inferencias de modelos deducidos del comportamiento de agentes homogéneos.

En todas las economías de mercado se observa que la producción de bienes y servicios es generada en unidades de tamaño diferente. Sucede además, en especial en México, que en cada rama industrial una minoría de empresas controla una proporción elevada de la producción y los recursos. Estos hechos ponen en evidencia la validez de los supuestos de mercados competitivos, de homogeneidad de técnicas de producción, motivaciones, etc. que son todavía el punto de partida de modelos teóricos.

Con el tamaño varían las motivaciones de los empresarios, la estructura administrativa, el horizonte de tiempo de los planes de expansión, la tecnología de productos y procesos, la influencia sobre mercados y precios y la demanda de trabajo. Esta diversidad de circunstancias de las empresas impide extraer conclusiones generales sobre el crecimiento de la producción, los efectos del cambio tecnológico, o el nivel de empleo. Los efectos de la política económica tampoco pueden evaluarse con precisión razonable a partir de agregados macroeconómicos sin un desglose mínimo para capturar fenómenos distributivos.

I. *Estructura de tamaños de la industria en México*

Para establecer el tamaño de una empresa suele acudirse a variables que reflejan su importancia en los mercados, su nivel de acumulación de capital o el uso de fuerza de trabajo. Idealmente, la medida del tamaño pretende reflejar la magnitud de los recursos productivos bajo control de cada empresa.

Para estudiar la evolución de la estructura de tamaños es necesaria una teoría de la producción. Sobre este fenómeno el libro de texto tiene poco que ofrecer. En la microeconomía predominante, el tamaño de la empresa queda indeterminado bajo los supuestos de rendimientos constantes a escala y libre competencia. En el mejor de los casos la teoría anterior pronostica una distribución de tamaños normal, cuando existe un solo punto donde el precio, el costo medio y el marginal son iguales, o bien uniforme si existe más de un punto con tales características. En ambos casos, la teoría neoclásica de la empresa pronostica distribuciones simétricas muy diferentes de las observadas.[2] Para salir de la dificultad podría suponerse que ante cualquier nivel de participación

[2] Esta discusión puede verse en H. Lydall "A Theory of Economic Growth with Economies of Scale", *The Economic Journal,* marzo, 1971. Ver también, H. A. Simon y C. P. Bonini, "The Size Distribution of Business Firms", *The American Economic Review,* Vol. 48, septiembre 1958.

de los mercados, las empresas toman decisiones con base en precios exógenos. Esto equivale a suponer que la competitividad de los mercados es independiente de la estructura de tamaños.

La insatisfacción con la teoría de la empresa motivó una corriente de estudios y modelos estadísticos de la distribución de tamaños.[3] Estos enfoques fueron a su vez criticados por su escaso contenido de teoría económica o de afirmaciones causales dentro de algún marco de comportamiento de la empresa. Sin embargo, la investigación estadística pudo reclamar cierto mérito en cuanto a su coincidencia con las distribuciones observadas. Por otra parte, la crítica a los enfoques probabilísticos no resulta justificada cuando su origen fue precisamente la falta de una teoría económica del fenómeno.

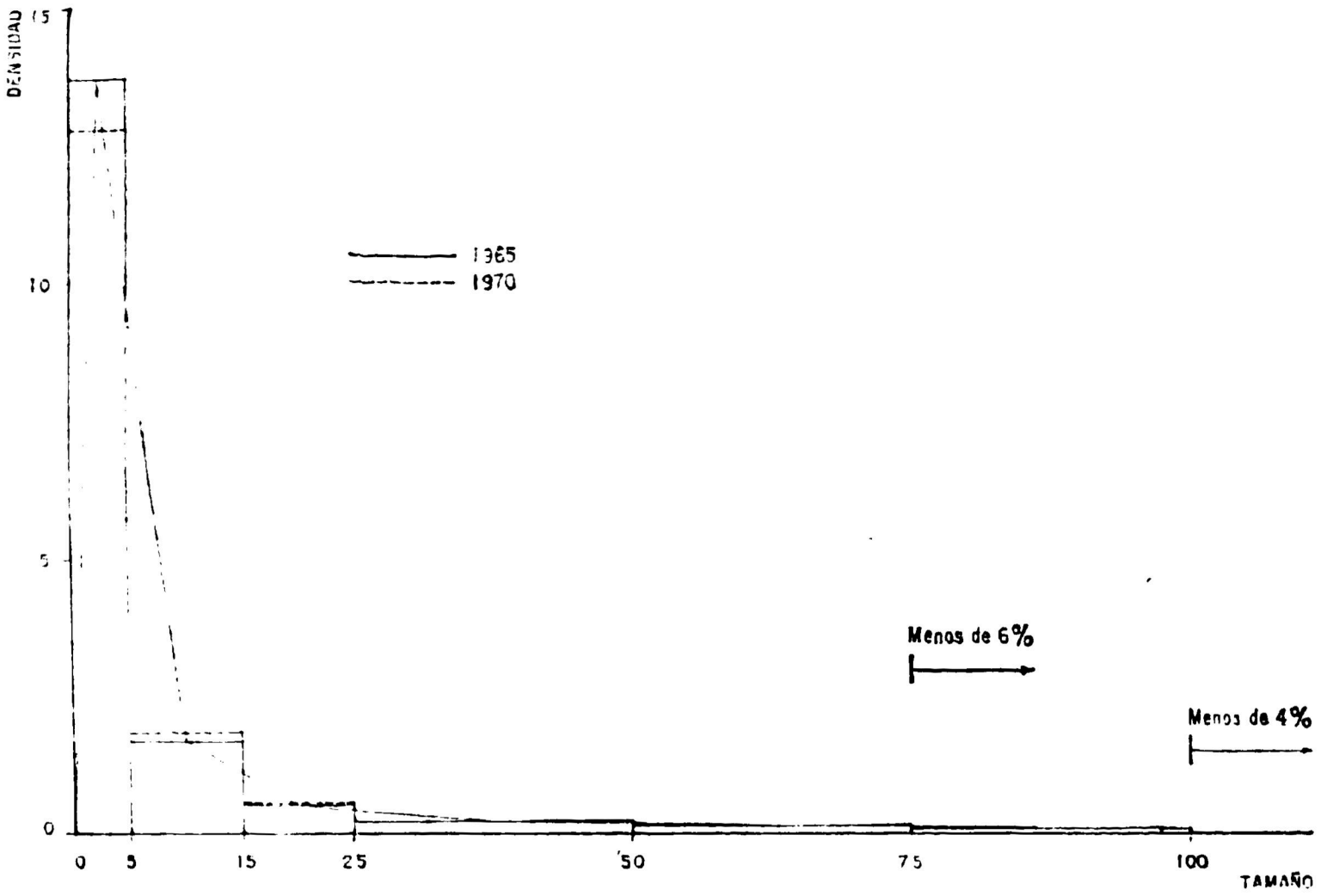
Cabe señalar una diferencia fundamental de los enfoques probabilísticos en comparación con la teoría microeconómica de la empresa. Esta última infiere la conducta del agregado por extrapolación o agregación de empresas individuales. El enfoque probabilístico, por su parte, consiste en especificar un proceso o ley que opera sobre el conjunto de empresas. La estructura de tamaños evoluciona de acuerdo con supuestos sobre el comportamiento del grupo, que predomina sobre la conducta de la empresa individual.

El análisis de la estructura de tamaños de los establecimientos industriales en México no representa dificultad especial, gracias a la notable coincidencia de las distribuciones que se obtienen de definiciones alternativas del tamaño. Bajo cualesquiera de los criterios de tamaños registrados por los censos industriales (valor de los activos, valor de la producción y número de obreros) la estructura resultante es prácticamente la misma. El diagrama 1 contiene los histogramas de la estructura de tamaños en términos del número de obreros, para los años 1965 y 1970. Los histogramas muestran fuerte asimetría hacia la derecha: existen grandes números de empresas pequeñas y una minoría relativa de empresas de gran tamaño. Los establecimientos mayores controlan el grueso del personal ocupado, el valor agregado, los activos, la nómina y el valor de la producción. En 1965 las empresas de más de 100 obreros (4.9% del total de establecimientos) controlaban 74.5% de los activos, 70.3% del valor agregado, y 70.5% de la nómina global. En 1970 las proporciones correspondientes se elevaron a 75.5 y 73.6 y 73.5 y la participación en el número total de establecimientos fue de 4.6%.

Para apreciar mejor los niveles de desigualdad de tamaños se han

[3] Ver J. S. Bain, "Economies of Scale. Concentration and the condition of Entry", en *The Theory of the Firm*, G. C. Archibald (compilador) Penguin 1971. M. Friedman, "Theory and Measurement of Long-Run Costs" (en la obra anterior) y J. Robinson, "Euler's Theorem and The Problem of Distribution", en W. Breit y H. Hochmann (compiladores), Readings in Microcionomic, Dryden Press. 1971.

Gráfica 1



calculado los índices de concentración del cuadro 1. Este cuadro contiene para cada rama el índice de Gini, el de Herfindhal, que es la suma de cuadrados de las participaciones de cada estrato en el total de establecimientos, y el de Neehans, que es la suma de tamaños medios de cada estrato, ponderados con su importancia relativa. Estos índices dan ordenamientos diferentes, que no tiene importancia analizar en detalle.[4] Para los fines presentes interesa solamente señalar que las cifras señalan una concentración muy elevada de la estructura de tamaños. Como punto de referencia, los índices de Gini, por ejemplo, muestran niveles de desigualdad mucho mayores que los del ingreso personal de México. En 15 de las 24 ramas los índices de Gini aumentan entre 1965 y 1970 (11 ramas según el índice de Herfindhal y 12 según el de Neehans). De acuerdo con el índice de Gini las ramas de mayor concentración son Bebidas, Madera y Corcho, Productos Metálicos, Automotriz, Tabaco y Hule. Entre éstas destacan Bebidas y Automotriz, cuyos índices aumentan. La rama automotriz pasa de ocupar la posición 13 en 1965 a la 2 en 1970. En las cuatro ramas restantes la concentración permanece aproximadamente constante.

Para estudiar la estructura de la concentración se calculó también el índice de Theil (el contenido de información indirecta) a 2, 3 y 4

[4] Ver, por ejemplo, C. Marfels "Absolute and Relative Measures of Concentration Reconsidered, Kyklos, Vol. 24, N. 4, P. E. Hart y S. J. Prais, "Methods for Measuring Business Concentration", *Southern Economic Journal,* 1970.

Cuadro 1. Coeficientes de concentración en la industria mexicana, 1965 y 1970 (a dos dígitos)

		*Gini**		*Herfindhal*		*Neehans*	
	R a m a	*1965*	*1970*	*1965*	*1970*	*1965*	*1970*
11	Carbón	.558 (24)	.616 (23)	.73	.35	1012	49
12	Minerales metálicos	.738 (7)	.734 (8)	.31	.32	690	69
14	Minerales no metálicos	.601 (23)	.598 (24)	.17	.17	52	5
15	Otros no metálicos	.662 (20)	.622 (22)	.16	.16	303	18
20	Alimentos	.709 (11)	.720 (10)	.14	.14	270	28
21	Bebidas	.812 (1)	.822 (1)	.19	.23	406	45
22	Tabaco	.772 (4)	.625 (21)	.72	.46	1259	61
23	Textiles	.686 (16)	.692 (19)	.17	.17	289	27
24	Ropa y calzado	.694 (15)	.719 (11)	.13	.13	127	16
25	Madera y corcho	.800 (2)	.778 (3)	.17	.21	293	34
26	Muebles	.669 (18)	.700 (16)	.125	.13	116	11
27	Papel	.710 (10)	.705 (14)	.19	.20	366	36
28	Editorial	.699 (14)	.705 (15)	.12	.12	163	19
29	Cuero	.647 (22)	.641 (20)	.14	.15	69	6
30	Hule	.771 (5)	.768 (5)	.14	.16	228	30
31	Productos químicos	.709 (12)	.713 (12)	.16	.17	271	27
32	Productos del petróleo	.683 (17)	.699 (17)	.32	.18	157	21
33	Otros no metálicos	.758 (6)	.763 (6)	.15	.16	321	31
34	Metalurgia	.666 (19)	.727 (9)	.46	.47	881	92
35	Productos metálicos	.774 (3)	.774 (4)	.14	.14	259	25
36	Maquinaria no eléctrica	.734 (8)	.737 (7)	.13	.13	233	16
37	Electricidad y electrónica	.728 (9)	.705 (13)	.23	.22	429	36
38	Automotriz	.708 (13)	.802 (2)	.18	.36	385	72
39	Otras	.661 (21)	.697 (18)	.14	.13	73	11

* Los números entre paréntesis indican el orden de la rama en orden decreciente de concentración.

dígitos con dos componentes, uno interno y uno externo. Se definió como componente interno al valor de la concentración dentro de cada rama, y como externo a la desigualdad de tamaños entre ramas. La descomposición se calculó de acuerdo con la fórmula.[5]

$$\text{Concentración global} = \underbrace{\sum_j p_{\cdot j} \operatorname{Log}(p_{\cdot j}/n_{\cdot j})}_{\text{EXTERNO}} + \underbrace{\sum_j p_{\cdot j} \sum_j (p_{ij}/p_{\cdot j}) \operatorname{Log}\left(\frac{p_{ij}/p_{\cdot j}}{n_j/n_{\cdot j}}\right)}_{\text{INTERNO}}$$

En esta expresión p_{ij} y n_{ij} son las proporciones de trabajadores y número de empresas, respectivamente, en las empresas de tamaño i de la rama j. Los puntos indican que se ha sumado sobre el índice correspondiente. En el cuadro 2 aparecen los resultados de los cálculos.

Cuadro 2. Estructura de la concentración en la industria mexicana, 1965 y 1970

	4 Dígitos		
Año	*Interna*	*Externa*	*Total*
1965	.8486	.8716	1.7202
%	49	51	100
1970	1.2896	.4159	1.7055
%	76	24	100
	3 Dígitos		
Año	*Interna*	*Externa*	*Total*
1965	1.1885	.5136	1.7021
%	70	30	100
1970	1.1531	.5294	1.6825
%	68	32	100
	2 Dígitos		
Año	*Interna*	*Externa*	*Total*
1965	1.3614	.3317	1.6931
%	80	20	100
1970	1.3258	.3477	1.6735
%	79	21	100

NOTA: Logaritmos de base *e*.

[5] Ver los detalles en Adalberto García R. "La distribución de tamaños de la industria en México", CEED, El Colegio de México, 1975 (Inédito). En NAFINSA-CEPAL, *La política industrial en el desarrollo económico de México*, México, 1971, Cap. 4, se discuten los resultados de una descomposición más detallada del índice de Theil.

El componente interno mide la desigualdad de tamaños de empresas dentro de cada rama, y corresponde con las medidas usuales de concentración de los mercados, como es el caso de los índices del cuadro 1. El componente externo refleja desigualdades en las participaciones de cada rama en el producto manufacturero total, y es una medida de la competencia entre ramas.

De acuerdo con el índice de Theil, los niveles globales de concentración sufren un ligero descenso entre los dos años. Sin embargo, la comparación de niveles absolutos requiere de suma precisión en la clasificación de las estructuras de tamaños. Por esta razón, la inferencia más segura es que el nivel global de disparidades permaneció aproximadamente constante.

Por otra parte, la estructura de la concentración muestra varios rasgos significativos. En 1965 se observa que a nivel de 4 dígitos los componentes interno y externo tienen más o menos igual importancia (49 y 51% respectivamente) en relación al nivel global. La concentración de los mercados contribuye con la mitad a la desigualdad total, y la desigualdad entre ramas representa la otra mitad. Al agregar a 3 y 2 dígitos se observa que la concentración interna adquiere importancia, que es el resultado obvio de sumar por ramas y perder información en dicho componente.

A 2 dígitos la concentración externa en 1970 representa 80% de la total. Sin embargo, en ese año la concentración de los mercados tiene importancia más o menos uniforme a los tres niveles de agregación, es decir, la desigualdad a 2 dígitos tiene más o menos la misma estructura que a 3 y a 4. La estructura de tamaños ha evolucionado en la dirección de aumentar la concentración de los mercados y disminuir la desigualdad en las participaciones de las ramas en el producto total. En 1970 las ramas son de tamaños más homogéneos que en 1965, pero es mayor la concentración de los mercados, de tal manera que el nivel de concentración global queda más o menos constante. La estructura de tamaños de cada rama se volvió menos competitiva, aunque los tamaños medios se hicieron menos desiguales.

La información disponible no permite estudiar en mayor detalle la historia de las empresas en el tiempo. Se carece de información para seguir la trayectoria de crecimiento de las empresas y probar hipótesis sobre su forma. Sin embargo, para explorar la evolución de la distribución de tamaños observada puede probarse su ajuste con la distribución lognormal, que es la normal del logaritmo del tamaño. Este ejercicio permite verificar parcialmente una hipótesis sobre las tendencias de la distribución en el tiempo. La hipótesis consiste en suponer que el tamaño de una empresa es una variable aleatoria sujeta a cambios proporcionales e independientes del tamaño.[6] Este proceso genera

[6] Ver J. Aitchison y J. A. C. Brown, *The Loguornal Distribution*, Cambridge

una distribución lognormal. Si la distribución observada coincide con una forma lognormal, puede inferirse que las empresas crecen de acuerdo con el efecto proporcional anterior. Este implica que las distancias absolutas y relativas entre los tamaños de empresas aumentan en el tiempo, es decir, que la concentración industrial es creciente. Además del supuesto de proporcionalidad, la lognormal supone una población cerrada sin nacimientos ni desaparición de unidades.

Para probar el ajuste entre la distribución observada y la lognormal se acudió al teorema de que los logaritmos de los cuantiles lognormales son función lineal de los cuantiles de la normal estándar. La pendiente de esta relación es la desviación típica, y la altura la media del logaritmo del tamaño.

En la gráfica 2 aparecen las estructuras de 4 ramas seleccionadas y el total de empresas, dispuestos de acuerdo a la relación mencionada. Se observa que el ajuste mejora con la agregación, lo cual sugiere la existencia de un sesgo, o bien que la determinación del tamaño es independiente de la rama de producción, es decir, que las empresas cambian de tamaño de cualquier rama hacia cualquier otra. Ya que las gráficas provienen de cifras acumulativas, existe de cualquier modo un sesgo de autocorrelación que es difícil de explorar, dada la transformación logarítmica.

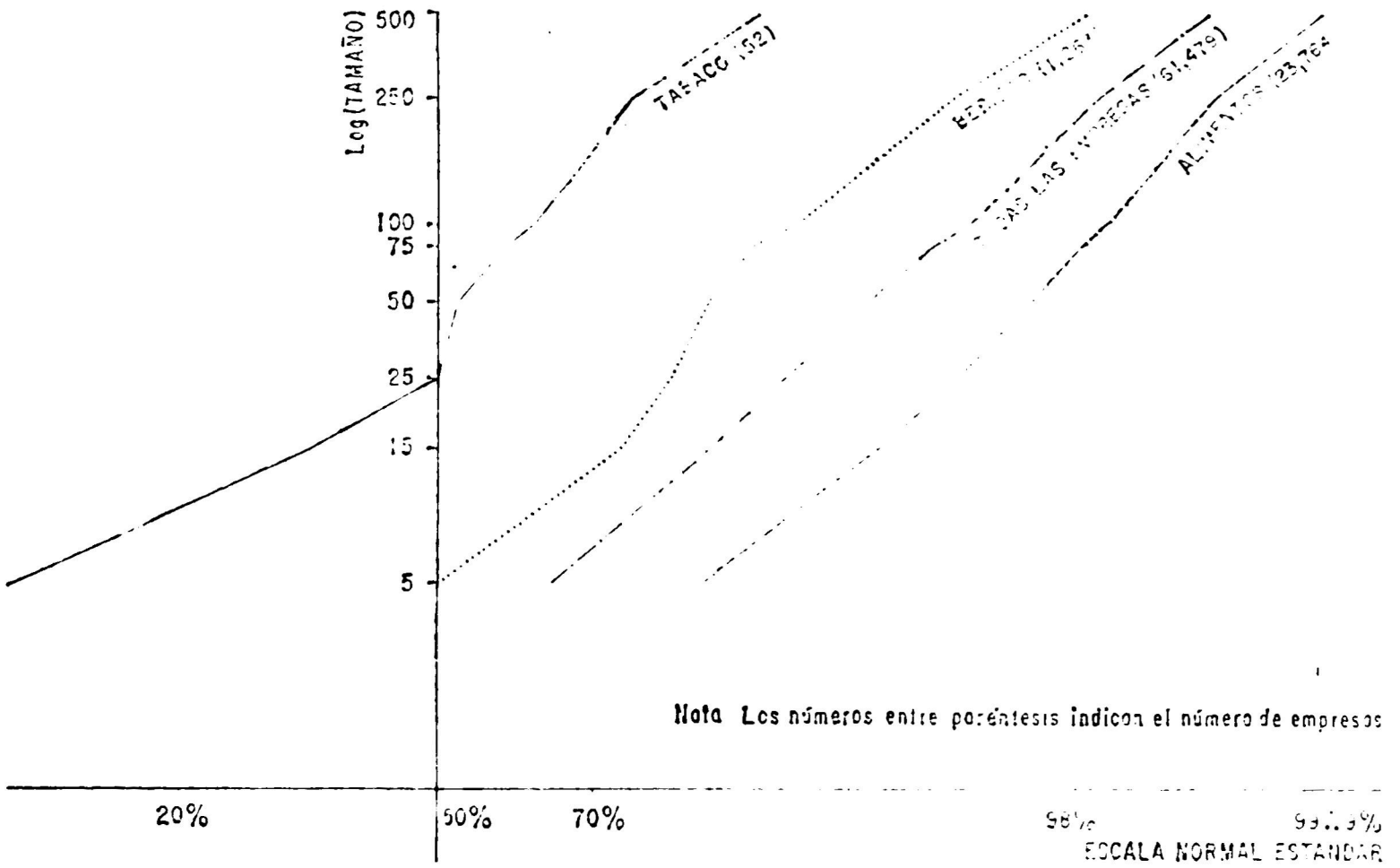
En el cuadro 3 aparecen las medias y desviaciones estándar calculadas por regresión de cada rama (a 2 dígitos), para el año de 1970. En todos los casos, las desviaciones estándar resultan significativas, y miden directamente la desigualdad de tamaños dentro de cada rama. Según estos valores, las industrias de mayor concentración son Bebidas, seguida de Alimentos, Productos Metálicos, Productos no Metálicos, Hule, Automotriz y Maquinaria no Eléctrica. Estos resultados coinciden con los del cuadro 1.

Para apreciar mejor el ajuste, se presenta el cuadro 4 que contiene las medidas observadas, las calculadas con la lognormal y las medianas calculadas. En las ramas de Bebidas y Tabaco se obtienen discrepancias significativas. También, es interesante señalar que las ramas de Tabaco y Metalurgia son de mucho mayor tamaño medio que el resto, pero sus medianas son muy bajas: la mitad de las empresas tabacaleras son menores de 51.6 obreros, y la mitad de las metálicas básicas son menores de 47.8. Esta diferencia entre medias y medianas, que también se observa en el total de empresas, hace suponer la existencia de dos grupos bien definidos de empresas grandes y pequeñas que producen una concentración relativamente baja.

La coincidencia entre los datos observados y la lognormal sugiere que la concentración de tamaños en cada rama es creciente, tal como

U.P. 1969; H. Silberman, "On Lognormality as a Measurement of Concentration", American Economic Review, septiembre, 1967; y Simon, *op. cit.* (Nota de pie 2).

Gráfica 2



sucede con el componente interno del índice de Theil y los índices del cuadro 1.

Según los censos en 1965 existían 62 754 empresas y 61 479 en 1970 que declararon tener personal remunerado. Esta reducción en el número de establecimientos, aun cuando existan grandes errores de cobertura censal, sugiere por sí sola un aumento en la concentración.

En resumen, las cifras muestran niveles de concentración muy elevados. La mayor parte del crecimiento industrial en los 5 años analizados parece estar explicado por un aumento en el tamaño de los establecimientos existentes y no en el número de empresas. Por otra parte, el cambio en la concentración de las ramas es muy fuerte y en un período muy corto, de tal manera que una minoría de empresas logró en cada rama elevar rápidamente su participación en los mercados y en el control de los recursos. Se observa también por comparación directa de los índices de desigualdad, y por la coincidencia con el modelo lognormal, que la concentración aumenta en el tiempo.[7]

Para explicar estos fenómenos suele acudirse al concepto de economías de escala, es decir, de que la concentración es consecuencia de ventajas económicas inherentes a la técnica de producción. Sin embargo, la explicación en términos de economía de escala es demasiado

[7] M. Gollás en "The Size and Growth of Industrial Firms in Mexico", Yale University Growth Center, discussion paper 290, junio 1978, examina el ajuste lognormal y la existencia de economías de escala. En Enrique Hernández Laos, *Causas de la eficiencia regional y su impacto sobre la concentración industrial en México* (Tesis doctoral), Universidad de East Angli 1978, aparece un análisis de la producción en término de economías de escala.

Cuadro 3. **Estimaciones de los parámetros de la lognormal**

	Rama	*Media*	*Desviación típica*	*t*	*t*	R^2	*D*
20	Alimentos	—.5815	2.42315	—4.05	33.44	.9957	1.3
21	Bebidas	1.5248	2.45814	6.97	13.00	.9657	.7
22	Tabaco	3.9437	1.96977	26.76	9.19	.9337	1.1
23	Textiles	2.9101	1.60861	187.70	114.95	.9995	2.5
24	Ropa y calzado	1.3328	1.73643	16.63	37.72	.9958	.6
25	Madera y corcho	2.5013	1.99281	36.78	30.26	.9935	1.1
26	Muebles	.8260	1.75250	12.68	53.42	.9979	1.0
27	Papel	3.0430	1.61926	78.61	43.96	.9969	1.1
28	Editorial	.7832	1.99627	12.26	55.10	.9980	2.2
29	Cuero*	1.2424	1.63192	5.65	12.40	.9685	1.3
30	Hule	.0053	2.29897	.03	22.16	.9879	1.1
31	Prod. químicos	2.7020	1.69811	130.10	92.36	.9993	1.4
32	Prod. del petróleo	2.6408	1.79628	30.39	22.50	.9883	1.6
33	Otros no metálicos	.2704	2.33084	1.23	18.22	.9823	1.0
34	Metalurgia	3.8660	1.90803	158.28	57.60	.9962	2.6
35	Productos metálicos	.6849	2.33516	4.77	25.14	.9906	1.5
36	Maq. no eléctrica	1.3814	2.02307	15.47	33.37	.9946	1.7
37	Elect. y electrónica	3.1602	1.78214	65.69	34.02	.9948	.9
38	Automotriz	2.6321	2.08179	53.23	39.74	.9962	1.5
39	Otras	1.2504	1.88119	13.49	33.40	.9946	1.6
Todas las empresas		.8260	2.22775	24.58	103.60	.9994	1.5

NOTA: El nivel de significación de la t de Student con 8 observaciones es $t_{.995} = 3.355$, y $t'_{.995} = 3.499$ con 7 observaciones.

* En esta rama no hay empresas registradas con más de 500 obreros.

simple y hasta cierto punto redundante. Las economías de escala miden ganancias que se derivarían del crecimiento, pero no explican por qué dichas ganancias no se hacen efectivas. El origen del fenómeno se sitúa más bien en la dificultad de las empresas de diferentes tamaños para crecer, es decir, en el acceso a los recursos de inversión y las barreras a la concurrencia.

Se sabe que en México el grueso de la inversión manufacturera proviene de los excedentes propios de las empresas. El financiamiento bancario es en general complementario y tal vez proporcional al tamaño de los recursos propios de las empresas. La acumulación de capital está por lo tanto asociada al monto de los recursos propios, es decir, a una desigualdad inicial, y al aprovechamiento de las políticas proteccionistas, de distribución del crédito y de suministro de servicios. Son estos mecanismos los principales determinantes de la estructura de tamaños.

II. *Concentración y distribución*

En la literatura sobre distribución del ingreso de economías capitalistas ha existido siempre debate sobre si *a*) los pagos a los factores man-

Cuadro 4. Medias y medianas

	Rama	*Media aritmética*		*Mediana calculada*
		Observada	*Calculada*	
20	Alimentos	10.57	10.53	.56
21	Bebidas	52.02	94.26	4.59
22	Tabaco	204.96	359.13	51.60
23	Textiles	59.17	66.96	18.36
24	Ropa y calzado	17.58	17.12	3.79
25	Madera y corcho	65.15	88.85	12.20
26	Muebles	11.28	10.61	2.28
27	Papel	72.28	77.79	20.97
28	Editorial	16.50	16.05	2.19
29	Cuero	14.07	13.12	3.46
30	Hule	13.79	14.13	1.00
31	Productos químicos	54.92	63.04	14.91
32	Productos del petróleo	55.99	70.39	14.02
33	Otros no metálicos	18.00	19.82	1.31
34	Metalurgia	217.27	294.79	47.75
35	Productos metálicos	23.28	30.31	1.98
36	Maq. no eléctrica	25.29	30.81	3.98
37	Electricidad y electrónica	90.29	115.37	23.58
38	Automotriz	100.63	121.39	13.90
39	Otras	*18.64*	*20.49*	*3.49*
	Todas las empresas	23.20	27.31	2.28

tienen proporciones constantes o al menos muy estables en el tiempo, y *b*) si la distribución personal del ingreso mejora al aumentar la participación de los pagos al trabajo y empeora en caso contrario.

Algunas teorías modernas de la distribución plantean que la estabilización de corto plazo entre oferta y demanda globales ocurre fundamentalmente gracias a cambios en la distribución del ingreso entre obreros y capitalistas o, en términos más generales, a un cambio en la distribución entre pagos al trabajo y al capital. Por lo tanto, según este enfoque, la distribución funcional del ingreso sufre fluctuaciones significativas con el nivel de actividad. Por otra parte, el supuesto de estabilidad de la distribución funcional es punto de partida a la teoría neoclásica del equilibrio general y sus versiones de corto plazo. El comportamiento de la distribución funcional en el tiempo resulta entonces central para probar hipótesis sobre el crecimiento económico y sus fluctuaciones de corto plazo.[8]

En una economía subdesarrollada, los mecanismos de distribución por la vía del salario y las ganancias abarcan una proporción de po-

[8] La versión más depurada del primer enfoque puede verse en L. Pasinetti, *Growth and Income Distribution,* Cambridge U. P., 1974. La versión correspondiente al modelo neoclásico puede verse en L. J. Bliss, *Capital Theory and the Distribution of Income*, North Holland, 1975.

blación menor que en los países desarrollados. Existen sectores importantes de la economía donde los vehículos de distribución no son el salario y la ganancia en el contexto de mercados de trabajo y capital bien definidos. Por esta razón, las participaciones de los factores en el ingreso pueden mostrar cierta tendencia sistemática, o bien fluctuaciones de poca magnitud ante cambios en el nivel de actividad. Los sectores no capitalistas de la economía pueden absorber el efecto de fluctuaciones de corto y largo plazo. De este modo, la distribución del ingreso entre el sector capitalista y el no capitalista juega en parte el papel de la distribución funcional.

La distribución del ingreso entre trabajo y capital en México no ha sido adecuadamente documentada. Según una fuente, los pagos al trabajo descendieron sistemáticamente de .34 en 1950 a .28 en 1967. Este período coincide con tres años de la comparación intercensal del presente trabajo. Según otra fuente, la participación del trabajo en el Producto Interno Bruto ha fluctuado entre 39% y 54% entre 1939 y 1966 con un descenso de 1939 a 1946 y una recuperación hasta 1966.[9] Los órdenes de magnitud de las participaciones difieren sustancialmente y lo mismo sucede con la tendencia de largo plazo. Las fluctuaciones que señalan la segunda fuente coincidirían más con fenómenos de corto plazo. Por otra parte, los órdenes de magnitud son muy semejantes a los registrados en los censos industriales. Por esta razón los datos de la segunda fuente sobreestiman las participaciones.

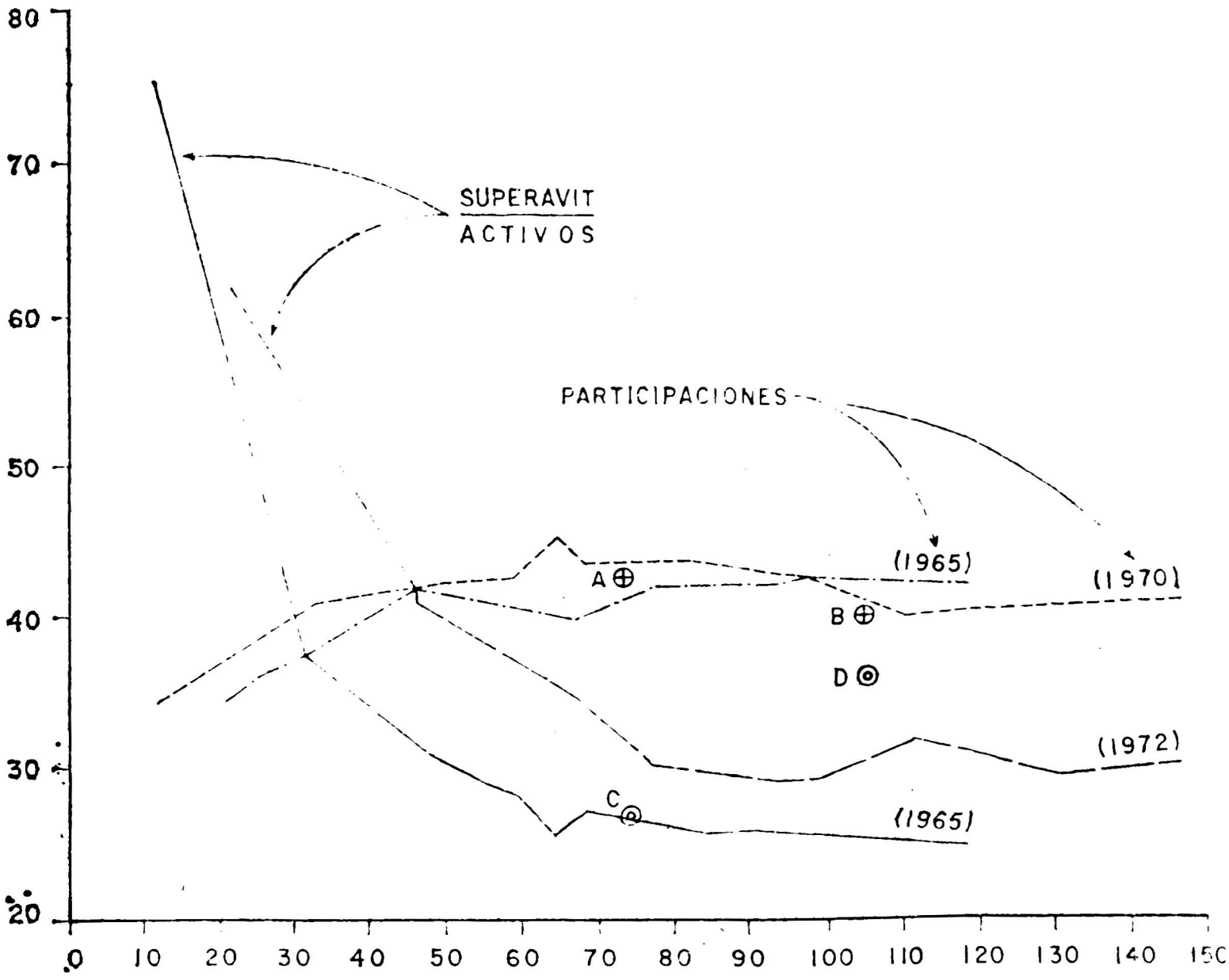
La distribución funcional muestra además variaciones transversales significativas. Se encuentra que al variar el tamaño de las empresas las estructuras del valor agregado no son uniformes. De este modo, la distribución funcional global depende de una combinación de cambios en la composición de tamaños de las empresas y de cambios en las estructuras de costo.

Para apreciar este fenómeno se ha construido la gráfica 3 con los datos del cuadro 5. Ambos muestran para 1965 y 1970, las participaciones del trabajo en el valor agregado por tamaño de empresas, y los niveles medios de dichas participaciones (puntos A y B de la gráfica 3). La gráfica indica que en todos los tamaños, salvo los dos menores, la participación del trabajo desciende. El descenso medio en los 5 años de comparación es de 1.9 puntos de porciento. Esta cifra, aunque de baja magnitud, queda corroborada por el descenso sistemático en la mayoría de los tamaños.

El cuadro 5 contiene también participaciones por ramas, y sus descensos relativos. Aparte de que ocurren descensos en las participaciones de la mayoría de las ramas, en algunas de ellas son muy acentuados. Tal es el caso de Alimentos (—14.6%), Bebidas (—12.82%),

[9] La primera fuente es Banco de México, *Cuentas Nacionales y Acervos de Capital, Consolidadas y por Tipo de Actividad,* 1969, cuadro 42. La segunda es UNAM, *Un modelo de economía política para México,* 1970, p. 43.

Gráfica 3



Cuero (—11.62%), Hule (—17.33%), Productos del Petróleo (—21.87%) y Maquinaria no Eléctrica (—10.20). El conjunto de 11 ramas donde se observan descensos en la participación abarca 60% del valor agregado y 61% del empleo manufacturero en 1970.

Las participaciones descienden a mayor velocidad en los tamaños de 51 a 500 obreros. En la gráfica 3 se aprecia que las empresas de menor tamaño son las que tienen participaciones más bajas, y la diferencia es sustancial con respecto al resto (de alrededor de 11 puntos de porciento).

Al desglosar la información por ramas y tamaños se encuentra que existen algunas donde las participaciones se reducen con el tamaño y otras donde sucede lo contrario. Estos grupos de ramas han sido designados A y B, respectivamente.

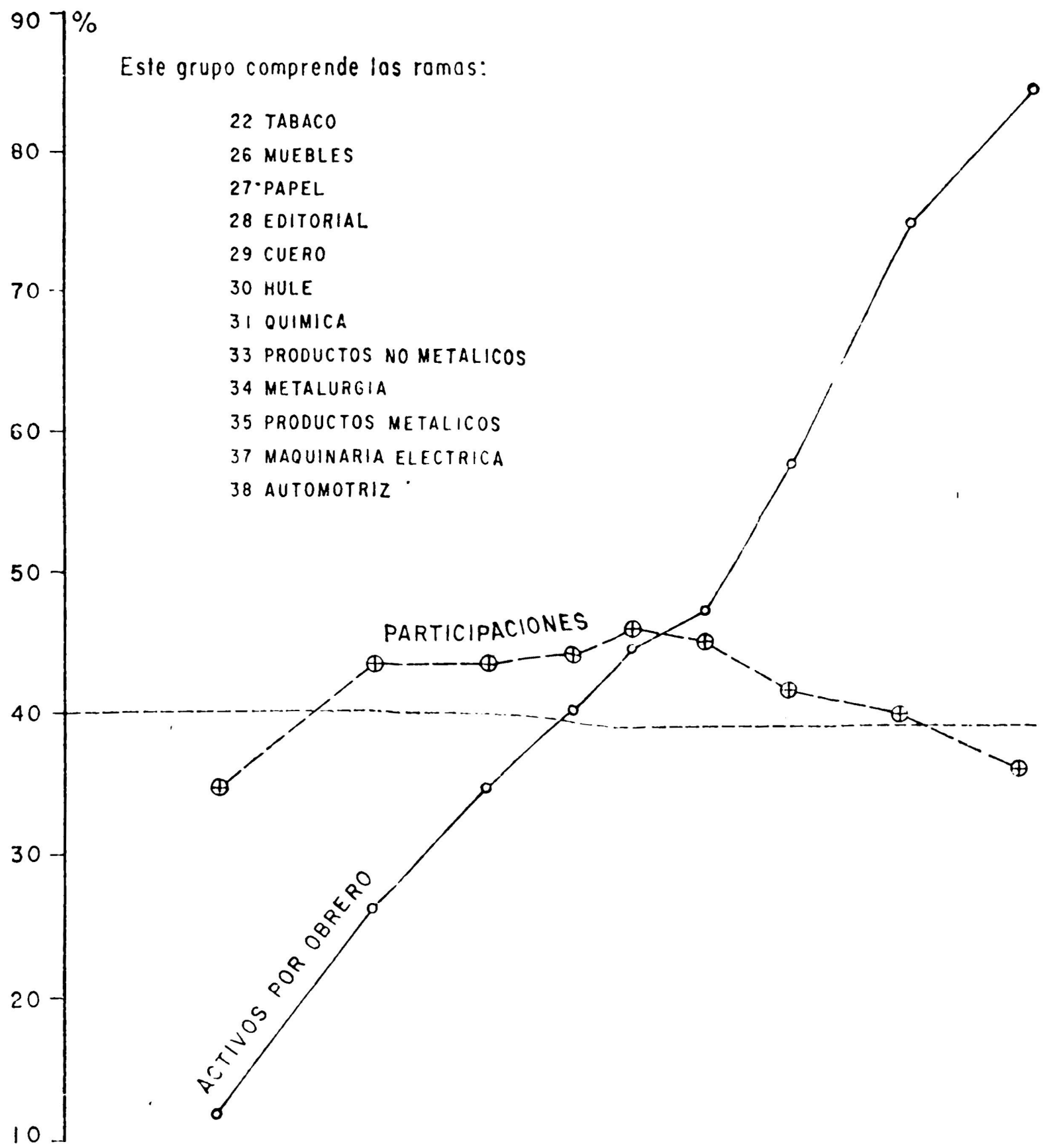
Las ramas de tipo A comprenden 52% de la fuerza de trabajo en 1970 y son en su mayoría productoras de bienes intermedios y de capital. Entre ellos, las de Muebles, Editorial y Productos Metálicos tienen participaciones mayores, según puede apreciarse en la gráfica 4 y en el cuadro 6. Se observa en ellas que las participaciones son menores en los tamaños extremos y máximas en los intermedios. Las participaciones de estas empresas fluctúan entre 35% y 47%, es decir, 12 puntos de porciento.

Cuadro 5

		Participaciones						
		Por rama				*Por tamaño*		
	Sector	*1965*	*1970*	*Cambio en %*	*Tamaño*	*1965*	*1970*	*Cambio en %*
20	Alimentos	.41	.35	—14.6	5	.34	.34	0
21	Bebidas	.39	.34	—12.82				
22	Tabaco	*			6-15	.41	.41	0
23	Textiles	.49	.50	2.04				
24	Ropa y calzado	.50	.49	— 2.00	16-25	.42	.40	—4.76
25	Madera y corcho	.46	.47	2.17				
26	Muebles	.56	.52	— 7.14	26-50	.43	.42	—2.33
27	Papel	.41	.42	2.44				
28	Editorial	.51	.51	0	51-75	.45	.42	—6.67
29	Cuero	.50	.44	—12.00				
30	Hule	.42	.34	—19.05	76-100	.45	.43	—4.44
31	Productos químicos	.39	.38	— 2.56				
32	Productos del petróleo	.32	.25	—21.87	101-250	.43	.40	—6.97
33	Otros no metálicos	.43	.45	4.65				
34	Metalurgia	.34	.35	2.94	251-500	.43	.40	—6.97
35	Productos metálicos	.50	.47	— 6.00				
36	Maq. no eléctrica	.49	.44	—10.20	501 y más	.42	.41	—2.38
37	Electricidad y electrónica	.41	.44	7.32				
38	Automotriz	.45	.42	— 6.67				
39	Otras	.43	.48	11.63				
	Conjunto de empresas					.42	.40	—4.76

* Se eliminó el sector 22 debido a ciertas inconsistencias en las cifras.

Gráfica 4



En las empresas de tipo A, el capital por obrero, también incluido en las gráficas, aumenta sistemáticamente con el tamaño. Se encuentra entonces que en una región de tamaño la participación aumenta con el capital por obrero (hasta las empresas de 50 obreros) y lo contrario sucede en los estratos mayores.

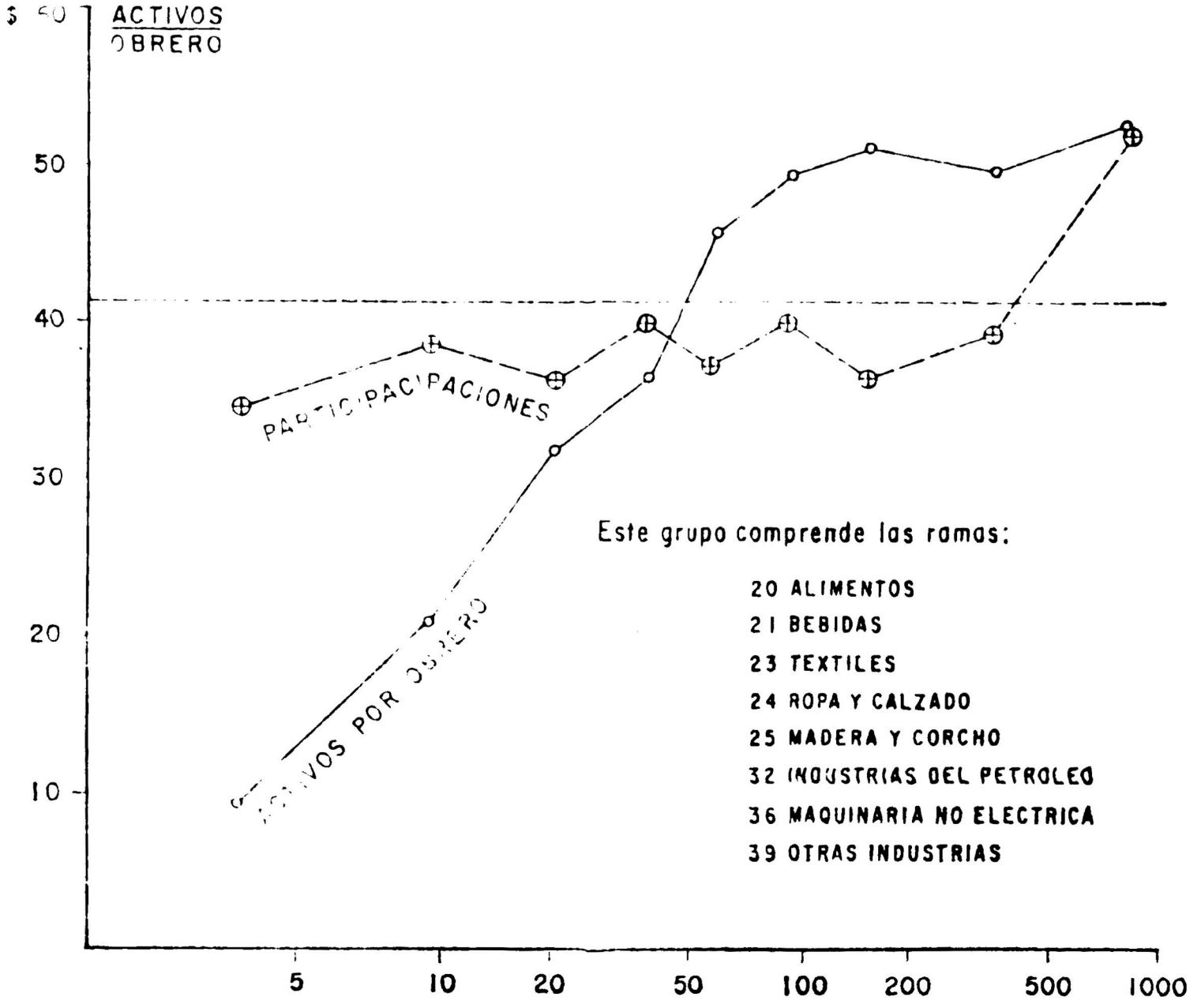
En las empresas del tipo B (gráfica 5) se observa que las participaciones son aproximadamente constantes hasta el penúltimo tamaño, y se elevan súbitamente hasta 53% en el tamaño mayor. Se observa además que el capital por obrero aumenta rápidamente de los tamaños de 1 a 50 obreros y luego se mantiene más o menos del mismo nivel en los tamaños superiores. Al parecer las empresas mayores

Cuadro 6. Participaciones del trabajo en el valor agregado, por tipos de empresas, 1970

Tamaño	*Tipo* A	*Tipo* B
1-5	.3462	.3449
6-15	.4308	.3864
16-25	.4348	.3639
26.50	.4487	.3989
51-75	.4745	.3708
76-100	.4608	.3895
101-250	.4267	.3629
251-500	.4099	.3934
501 y más	.3702	.5304
Total de empresas	.4022	.4090

Gráfica 5

Ramas de tipo B



de 50 obreros pueden crecer en número de obreros sin aumentar el capital por obrero. Este grupo está comprendido en su mayor parte por empresas de bienes finales, principalmente Alimentos, Bebidas y Textiles que constituyen el grueso del total de establecimientos. Cabe señalar que dentro de las empresas del tipo B, la rama alimenticia comprende casi 24 000 empresas, que son casi el 40% del total de empresas que declararon personal remunerado. Las participaciones varían en este grupo de un mínimo de 34% a un máximo de 53% en el tamaño mayor. Dentro de este grupo, Textiles, Ropa y Calzado y Otras Industrias tienen participaciones mayores (50% y 49%, respectivamente), pero dentro de ellas se encuentra Productos del Petróleo que es la rama de participación laboral menor en toda la industria (25% en 1970).

Las empresas del grupo A son más intensivas de capital que las del grupo B, principalmente en los tamaños mayores de 100 obreros, donde el valor de los activos por obrero es hasta 70% mayor en las del primer tipo.

De la descripción anterior se desprende que la distribución funcional del ingreso muestra fuertes variaciones en corte transversal. De este modo, los cambios en la composición de tamaños influyen sobre el nivel global de la participación de los pagos al trabajo en el ingreso. Esto puede analizarse si se desglosa el cambio en la participación, un componente de cambio en las participaciones de cada empresa, y otra de cambio en la estructura de tamaños.

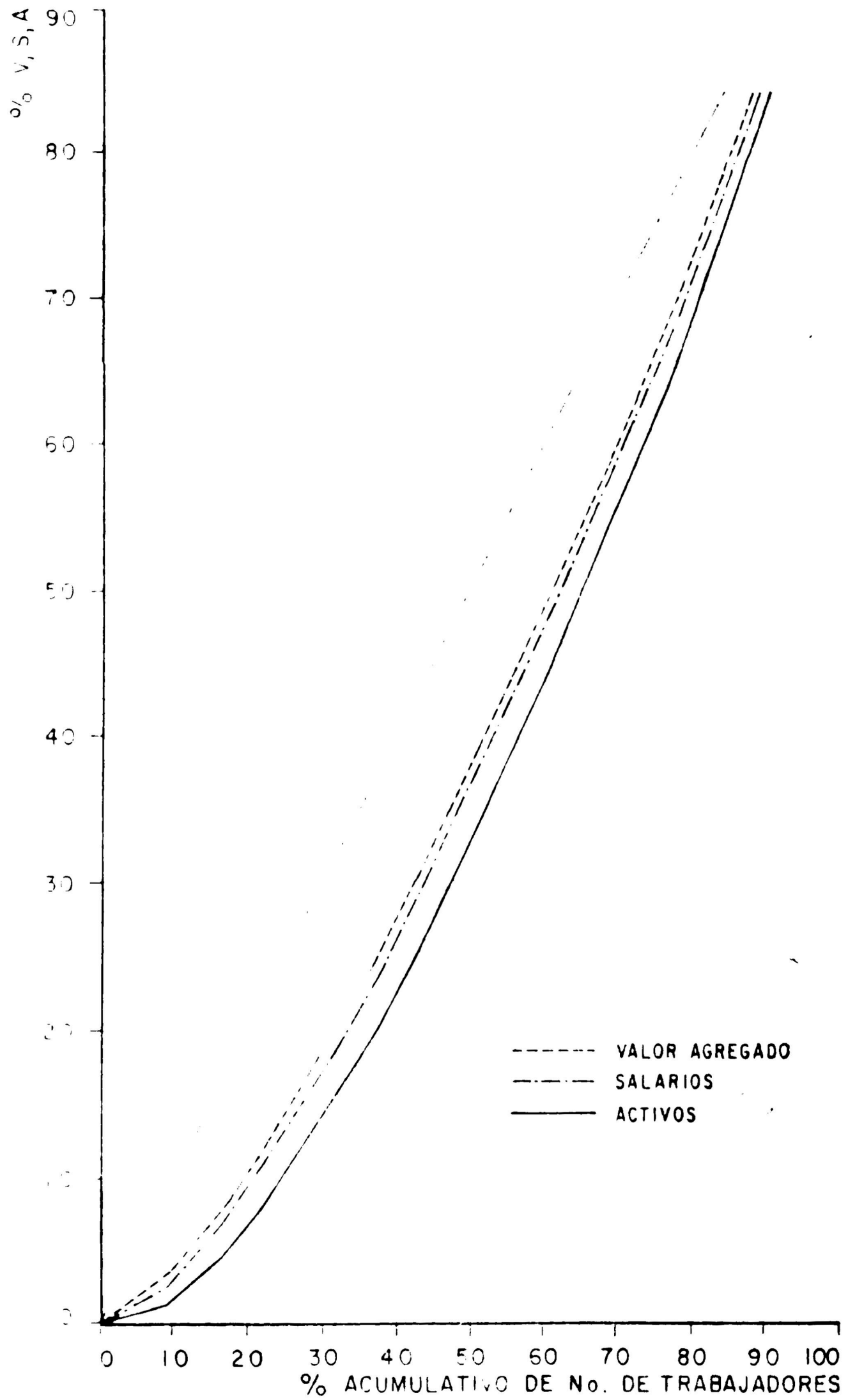
Este desglose puede calcularse si se define, $\triangle a = \Sigma\left(\frac{\omega_i L_i}{Y}\right)_t - \Sigma\left(\frac{\omega_i L_i}{Y}\right)_{t-}$ es decir: $\triangle a = \Sigma \triangle \alpha_i a_i^t + \Sigma \triangle a_i \alpha_i^t$

donde w_i es el salario medio, L_i el empleo, a_i la participación de los pagos al trabajo en el ingreso Y, y α_i la proporción del ingreso Y_i en el total, todos referidos a la categoría de tamaño i. El primer sumando representa el efecto composición y el segundo el efecto de cambios en las participaciones.

De la aritmética de esta descomposición se encuentra que el descenso global de 1.8 puntos de porciento entre 1965 y 1970 está constituido en 22% por el efecto composición (cambio en la concentración industrial) y en 78% por un cambio en las participaciones de las empresas. El grueso del descenso en las participaciones se debe entonces a una baja en los niveles individuales, asociada con una elevación del tamaño promedio de las empresas entre los dos años. El crecimiento del sector manufacturero (en tamaño medio) tuvo efecto negativo sobre las participaciones.

La estructura de tamaños, aparte de las diferencias en la participación de pagos al trabajo examinadas, están directamente asociadas con diferencias en los salarios, la productividad y el capital por obrero,

Gráfica 6


% V, S, A
90
80
70
60
50
40
30
0
0 10 20 30 40 50 60 70 80 90 100
% ACUMULATIVO DE No. DE TRABAJADORES
VALOR AGREGADO
SALARIOS
ACTIVOS

entre otras, según muestran las curvas de Lorenz de la gráfica 6. El capital/obrero muestra mayor nivel de concentración que el salario y la productividad. Existe un proceso por el cual las diferencias de capital por obrero no se traducen en una desigualdad semejante del salario o la productividad. Las variables anteriores, cabe añadir, aumentan sistemáticamente con el tamaño, por lo cual cualquiera de ellas puede a su vez utilizarse como medida de tamaño.

Las empresas menores tienen salarios medios menores que las grandes. Por lo tanto, la desigualdad de tamaños explica en parte las desigualdades salariales globales, es decir, en parte el nivel de salarios se debe al tamaño de la empresa. Lo mismo sucede con la productividad. Esto puede verse en la gráfica 7 que muestra la productividad y los salarios medios por tamaños en términos del capital por obrero. La gráfica indica claramente que la productividad y los salarios crecen casi linealmente con el capital por obrero. Ambos juegos de curvas muestran un desplazamiento entre 1965 y 1970 debido en parte a cambios en los precios.

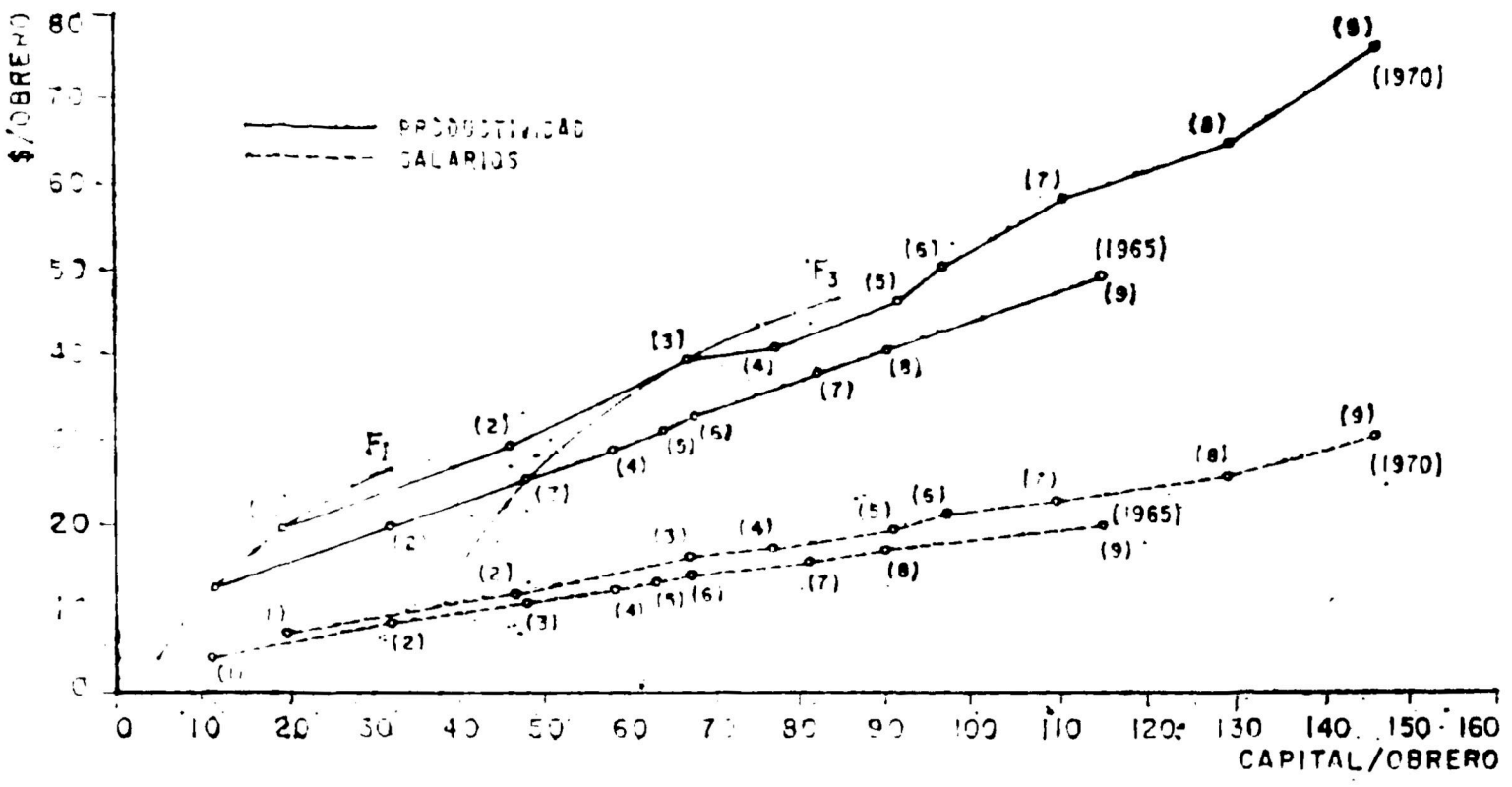
También, los salarios crecen con el tamaño pero a una tasa menor que la productividad. Los aumentos en la intensidad de uso del capital se traducen en aumentos proporcionalmente menores en el salario. Esto coincide con el descenso en las participaciones señalado antes.

La conducta de las ganancias es más difícil de investigar con la información censal, ya que no es posible obtener un desglose adecuado de la diferencia entre los pagos al trabajo y el valor agregado (superávit de operación) ni se conoce el número de perceptores. Sin embargo, la relación entre la diferencia anterior y el valor de los activos sigue una tendencia decreciente con el tamaño, tal como muestra la gráfica 3.

Si la relación superávit/activos es proporcional a la tasa de ganancias, se observa que entre 1965 y 1970 dicha tasa se eleva en todos los tamaños, salvo el menor. Además la tasa desciende rápidamente en los tres tamaños menores y luego se mantiene más o menos constante.

De estas consideraciones sólo es posible extraer inferencias indirectas sobre la desigualdad de ingresos por capital. Sin embargo, si se hace el supuesto de que las empresas más pequeñas tienen un solo propietario y las grandes un número de propietarios que es un múltiplo del de las pequeñas, se encuentra que las empresas grandes necesitarían tener cada una cuando menos 1 157 propietarios en 1965 y 1050.9 en 1970 para que el superávit bruto per cápita se distribuyese por igual. La desigualdad máxima ocurriría si se supiera que cada empresa tiene un propietario. Se observa también que las ganancias brutas medias (el superávit) de las empresas pequeñas (si tuvieran un solo propietario) son semejantes a los salarios medios de las empresas más grandes (30 407 y 34 649 pesos, respectivamente, en 1970).

Gráfica 7



Hay asalariados con ingresos muy semejantes a algunos ingresos por capital. Sin embargo, en todos los casos el salario medio de cada tamaño es menor que las ganancias brutas per cápita (si se hace el supuesto anterior). Estas conjeturas dan idea de la magnitud de las transferencias que el mercado de capitales debería realizar para igualar los ingresos. Las empresas grandes obtienen ganacias brutas unas 1 213 veces mayores al salario medio, es decir, si las empresas grandes tuvieran cada una un solo propietario, éste ganaria un máximo de 1 213 veces el ingreso promedio de sus obreros.

A partir de lo anterior, pueden obtenerse algunas inferencias indirectas sobre la relación entre la distribución personal y la funcional, a la luz de la estructura de tamaños de las empresas: *a*) las diferencias salariales aumentan con las distancias entre los tamaños de empresas; *b*) es muy probable que las diferencias en ingresos por capital aumenten también con la concentración industrial, y *c*) las distancias entre los salarios medios y las ganancias personales aumentan con el tamaño de la empresa.

La descripción anterior puede resumirse en lo siguiente:

1) De 1965 a 1970 descendió la participación del salario en el valor agregado.
2) El grueso del cambio se debió a un descenso a lo largo de la estructura de tamaños, debido posiblemente a una elevación en el tamaño medio de la industria.
3) Los descensos fueron más agudos en las empresas donde las participaciones son mayores.
4) En cierto grupo de ramas (las del tipo A) existe una relación in-

versa entre las participaciones y la intensidad de uso del capital de 50 obreros en adelante. En los tamaños menores sucede lo contrario. Un aumento en el tamaño de empresas menores de 50 obreros elevaría la participación laboral en el ingreso. A partir de ese punto sucedería lo contrario.

5) En otro grupo de empresas las participaciones son al parecer independientes del capital por obrero (las del tipo B).
6) La concentración industrial y el tamaño de la empresa son causa de cambios en la distribución personal en todas direcciones, es decir, entre e intra salarios y ganancias.

III. *Salarios, pagos al trabajo y capital por obrero*

En las dos secciones anteriores se presentó una descripción de la concentración industrial con el fin de explorar su relación con la distribución del ingreso. En este apartado se presentan estimaciones empíricas de la relación entre el crecimiento del salario, cambios en la participación salarial en el ingreso y el monto de los activos por obrero. El objetivo es investigar si los cambios en las variables distributivas tienen alguna relación con la acumulación de capital.

El modelo neoclásico de la empresa describe la relación entre salarios, participaciones y acumulación a través de la función de producción, que define la trayectoria de crecimiento máximo de las empresas. En equilibrio, es la combinación de técnicas de producción disponibles y las decisiones de los consumidores lo que determina el salario y la tasa de ganancias. Las participaciones sólo pueden ser alteradas por un cambio tecnológico exógeno no neutro y por la sustitución de trabajo por capital. Cuando el cambio tecnológico es neutro y la elasticidad de sustitución es *1*, las participaciones están dadas por las elasticidades de producción respecto del trabajo y el capital.[10]

Existe abundante literatura para verificar las hipótesis neoclásicas mediante la investigación directa de la forma de la función de producción. Para elaborar tales experimentos es necesaria una información minuciosa sobre la composición física del capital y las características de la mano de obra de cada empresa. Del conocimiento de la función de producción de cada empresa puede entonces derivarse la distribución del ingreso que se observaría si los empresarios maximizaran ganancias y los mercados fuesen perfectos.[11]

Tal procedimiento directo es innecesario. Para verificar las hipótesis neoclásicas, o cualesquiera otras, basta con comprar sus pronósticos con las magnitudes observadas. Dicho de otro modo, para analizar la

[10] Ver R. Solow, *Growth Theory, an Exposition,* Wiley, 1975, Caps. 1-5.

[11] La derivación de las fórmulas de esta sección puede consultarse en P. A. Neher, *Economic Growth and Development: A Mathematical Introduction,* Wiley, 1970, Caps. 1-4.

distribución del ingreso deben compararse los teoremas correspondientes con las cifras nominales observadas. De no coincidir uno y otro, se concluiría que el supuesto de una función de producción es inconsistente con lo observado. Por ejemplo, si las productividades de la gráfica 7 se interpretaran a la luz de una función de producción, podría decirse lo siguiente. Si todos los tamaños de empresas pertenecieran a una misma función de producción, las líneas de productividad deberían mostrar márgenes decrecientes. Sin embargo, la gráfica no muestra curvatura. El capital por obrero no provoca aumentos marginales decrecientes en la productividad.*

Puede suponerse por otra parte que cada categoría de tamaños tiene su propia función de producción por la cual crece entre un año y otro, tal como muestran las curvas F_1 y F_3 de la gráfica 7. Aunque la curvatura no puede inferirse de dos observaciones en el tiempo, puede verse que las funciones de producción en tal caso quedarían anidadas en forma tal que las empresas mayores tendrían tecnologías inferiores a las pequeñas. Por ejemplo, con una misma dotación de capital por obrero, las empresas de tamaño 1 producirían más que las de tamaño 3. Por último, podría suponerse que cada punto observado pertenece a una función de producción diferente. Este caso es no verificable.

De estas consideraciones se desprende que ninguna transformación de los datos presentes puede coincidir con los teoremas neoclásicos. Sin embargo, dicha teoría no es el único medio de justificar una relación entre las participaciones, el salario y la acumulación de capital. Dicha relación es de gran importancia, de tal manera que no puede descartarse por no obedecer a supuestos de curvatura requeridos por una teoría en particular. Del modelo neoclásico con cambio tecnológico sesgado es posible inferir las relaciones

$$\frac{\dot{w}}{w} = A\,(1-a)\frac{\dot{k}}{k} - B\,(1-a) + C$$

$$\frac{\dot{a}}{a} = A'\,(1-a)\frac{\dot{k}}{k} - B'\,(1-a) + C'^{**}$$

* Con rendimientos constantes a escala, la relación $Y = f(K,L)$ entre ingreso (Y) capital (K) y trabajo (L) puede escribirse $y-g(k)$ donde $y = Y/L$ y $k = K/L$. Si Pk es el precio de los servicios de capital y $h(p_k k)$ el valor de la productividad a precios corrientes, entonces $(dg/dk) = (dg/dh)\ (dh/dg) = H'(p_k k)$. Por lo tanto $h'(p_k k) = 1/k(dg/dk)$ tienen curvatura del mismo signo que g si p_k es constante. Las variables observadas en términos nominales deben mostrar rendimientos marginales decrecientes si las magnitudes físicas subyacentes obedecen dicha ley.

** El punto sobre la variable indica cambio por unidad de tiempo.

Cuadro 7. Relación entre cambios relativos en el salario y el capital por obrero

$$\frac{w}{w} = A\,(1-a)\,(-)\frac{k}{k} - B\,(1-a) + C$$

Tamaño	*1/s*	*—b*	*B*	R^2	*F*
1-5	*.2735 (4.28)	.4814 (.70)	.0722 (.15)	.55	9.65*
6-15	.2009 (1.00)	.8401 (.94)	—.1209 (—.07)	.07	.65
16-25	.2990 (1.66)	—.0994 (—.15)	.4545 (1.18)	.16	1.50
26-50	*.5311 (3.19)	.4878 (1.64)	.0066 (.04)	.41	5.17*
51-75	.1888 (1.80)	—.7896 (—1.56)	.7696 (2.76)	.27	2.90
76-100	.0621 (.13)	.2171 (.28)	.3740 (.80)	.01	.04
101-250	*.5532 (2.70)	.4393 (.86)	.0766 (.26)	.32	3.82
251-500	.0674 (.44)	.3033 (.85)	.3132 (1.14)	.03	.24
501 y más	*.4756 (2.48)	.6987 (1.29)	—.0309 (—.11)	.32	3.10
Conjunto de empresas	.4474	.3032	—.5695	.22	2.19

* NOTA: El asterisco señala coeficiente de regresión significativos al 2.5% o regresiones significativas al 5%. Las cifras entre paréntesis son los valores *t* de Student.

donde w es el salario, k el capital por obrero, y $\bar{a}$ la participación de los pagos al trabajo en el ingreso.[12] En la primera ecuación el coeficiente A es el recíproco de la elasticidad de sustitución (s) del modelo neoclásico, si la relación entre los cambios en el salario k se deben a un proceso técnico de sustitución de trabajo por capital. En la segunda, $A' = (1-s)/s$. El coeficiente —B′ captura la influencia de elementos exógenos sobre el salario o las participaciones que dependen del nivel de estas últimas. Esto significa que cuando B′ no es nulo, al

[12] La aplicación directa de funciones de producción al caso de la industria mexicana puede verse en S. Trejo, *Industrialización y empleo en México,* FCE 1973 y en Juventino Balderas M. *Production Functions, Technology and Functional Income Distribution,* Universidad de Colorado (Tesis doctoral), 1973.

Cuadro 8. Relación entre cambios relativos de la participación del trabajo en el valor agregado y el capital por dinero

$$\frac{\dot{a}}{a} = A\,(1 - a)\left(\frac{\dot{k}}{k}\right) - B\,(1 - a) + C$$

Tamaño	*A*	*—B*	*C*	R^2	*F*
1-5	.0165 (.33)	*—1.8079 (3.37)	*—1.1680 (—3.14)	.44	6.2*
6-15	—.1026 (—1.53)	*.8775 (2.94)	*—.4790 (—2.61)	.55	9.7*
16-25	*—.3267 (—2.36)	.1370 (.27)	—.0016 (—.01)	.28	3.1*
26-50	.0550 (.20)	*1.3657 (2.75)	*—.7649 (—2.58)	.36	4.3*
51-75	.1282 (.87)	.2725 (.38)	—.2219 (—.56)	.05	.4
76-100	—.1924 (—.60)	*1.0857 (2.03)	*—.5348 (—1.66)	.29	3.0*
101-250	—.0750 (—.41)	.3572 (.77)	0.2304 (—.88)	.05	.4
251-500	—.0715 (—.42)	.8560 (1.65)	—.4987 (—1.64)	.19	1.9
501 y más	.0423 (.40)	*7974 (2.70)	*—.4686 (—2.59)	.41	4.6*
Conjunto de empresas	.1285 (1.04)	—.0399 (—.11)	—.0486 (—.23)	.07	.6

* NOTA: El asterisco señala coeficiente de regresión significativos al 2.5% o regresiones significativas al 5%. Las cifras entre paréntesis son los valores *t* de Student.

efectuar un cambio técnico las empresas toman en cuenta el nivel de las participaciones. El coeficiente C en la ecuación del salario es el efecto medio del cambio técnico. En la ecuación para $(\dot{a}/a)$, C′ captura cualquier efecto no considerado en la función de producción.

Las dos expresiones anteriores fueron estimadas por regresión con las tasas de crecimiento intercensales a 4 dígitos. Los resultados aparecen en los cuadros 7 y 8.

En el cuadro 7 se observa que sólo dos de las regresiones son significativas (los tamaños 1-5 y 26-50). En ambas los únicos coeficientes

significativos son los de (1–a) ($\dot{k}$/k). Si A se interpreta como recíproco de la elasticidad de sustitución, los valores de éstos serían 3.7 y 1.9. Estas empresas son muy sensibles a cambios en el salario.

La variable (1–a)($\dot{k}$/k) es idéntica al producto de la tasa de ganancia por el coeficiente de inversión de la empresa (aumento en los activos/valor agregado). De este modo el coeficiente A mide el efecto de la ganancia sobre nuevas inversiones por unidad de ingreso sobre los movimientos en los salarios. Si A = 1 (elasticidad de sustitución unitaria) las empresas elevan el salario en un monto igual a las ganancias por unidad de ingreso obtenidas de nuevas inversiones. Los coeficientes significativos estadísticamente indican entonces que el salario crece a una tasa mucho menor que la del modelo neoclásico con rendimientos constantes a escala.

Si se supone un valor de a = .40 un aumento de 1% en el capital induciría a un aumento de aproximadamente 2% en el salario de las empresas de 1 a 5 obreros. El efecto en los tamaños 26-50, y 501 y más sería de alrededor de 1%. Por lo tanto, un aumento muy costoso en la intensidad del capital de las empresas mayores logra un efecto menor sobre el salario, y lo contrario sucede en las empresas pequeñas.

Los resultados de la ecuación para $\dot{a}$/a que aparecen en el cuadro 8 muestran 6 regresiones significativas. Sólo en una de ellas (16-25 obreros) A′ es significativo e implica una elasticidad de sustitución de 1.48. Este resultado muestra que el aumento en el capital por obrero reduce $\bar{a}$. En general la ganancia de nuevas inversiones por unidad de ingreso no muestra asociación con los cambios en las participaciones. Los términos —B′ y C′ son significativos en los tamaños 1-5, 6-15, 26-50, 76-100 y 501 y más. En las empresas menores la participación del trabajo y su tasa de crecimiento guardan relación inversa. Todos los términos constantes son negativos. Esto significa que sólo a partir de ciertos niveles de $\bar{a}$ $\dot{a}$/a es positiva, salvo por el tamaño menor donde $\dot{a}$/a siempre es negativa. En el tamaño 6-15, la participación crece solamente cuando su valor es mayor de 45% en el 26-50 mayor de 44 y en el 76-100 mayor de 51% y mayor de 41 en las empresas de más de 500 obreros. De acuerdo con estos resultados, y los niveles de participación $\bar{a}$ observados, se infiere que el cambio técnico influye negativamente sobre la participación de los pagos al trabajo en el ingreso. En los tamaños menores el efecto siempre es negativo.

IV. *Resumen y conclusiones*

La exploración de la información censal presentada en este trabajo muestra varias consecuencias distributivas del proceso de industrialización de México. Los resultados se refieren a la operación interna del

sector y por lo tanto no permiten inferencias sobre los efectos distributivos globales de la industrialización.

El crecimiento industrial se caracteriza por fuertes disparidades de tamaños de los establecimientos resultantes de un proceso de capitalización desigual. La concentración industrial crece en el tiempo, lo cual lleva al sistema de precios en direcciones indeseables tanto desde el punto de vista de la eficiencia como de la distribución del ingreso. La existencia de pequeños grupos de empresas que controlan el grueso de la producción en cada industria pone enormes barreras al crecimiento de los pequeños establecimientos. Sus consecuencias son directamente la superposición de ganancias extraordinarias por prácticas monopólicas, sumadas a ganancias extraordinarias de la protección o los subsidios. Estos fenómenos determinan la relación de precios con los sectores primarios y una aguda disparidad de salarios e ingresos por capital. La estructura de tamaños muestra además cómo se distribuye el control de los recursos productivos, es decir, la importancia relativa de las decisiones de inversión sobre el crecimiento industrial.

La estructura de tamaños de la industria es el origen de disparidades en la distribución funcional del ingreso, y de sus cambios en el tiempo. La forma de la distribución del ingreso personal y sus cambios son explicables a la luz del proceso anterior. Las diferencias salariales son en parte consecuencia de la cantidad de capital asociada al obrero, y no simplemente de diferencias en la habilidad productiva. La distribución de las ganancias corresponde con la del tamaño de las empresas en la medida en que dichos tamaños reflejan la distribución de la propiedad. Sucede también que las distancias entre salarios y ganancias crecen con el tamaño de las empresas.

Los cambios en los salarios muestran escasa asociación con cambios en la intensidad de uso del capital. En los casos en que se observa tal asociación, se encuentra que el salario crece menos que proporcionalmente a las ganancias sobre nuevas inversiones. Por otra parte, las participaciones del trabajo en el ingreso no obedecen a cambios en el monto del capital por obrero, sino a influencias externas. Las principales influencias sobre el fenómeno son el cambio técnico, los factores institucionales, las negociaciones laborales.

Esta última conclusión es importante porque señala que los conceptos de productividad marginal neoclásicos no tienen valor empírico en la determinación del salario.

Comentarios

Raimundo Arroio

Sin duda alguna la ponencia presentada por García Rocha representa una contribución muy positiva para el estudio del desarrollo industrial de México en el período reciente, y creo que el objetivo general que se propuso, o sea, "examinar algunas relaciones empíricas entre la estructura de tamaños de establecimientos y la distribución del ingreso entre trabajo y capital en la industria manufacturera mexicana" lo alcanzó satisfactoriamente.

Sin embargo sería necesario precisar algunos elementos tanto de carácter general como ciertos aspectos más específicos que deberían ser tratados con mayor cuidado para evitar el llegar a conclusiones no del todo correctas.

Tal vez el principal problema que enfrenta la ponencia es la ausencia casi absoluta de elementos básicos de la teoría de la acumulación de capital que permitan explicar los procesos de concentración y reconcentración industrial que ocurren permanentemente en una economía capitalista. En este sentido es necesario estudiar las leyes generales del sistema a la luz de ciertas condiciones específicas que caracterizan a los países semindustrializados, como México, con estructuras productivas oligopólicas.

Esta ausencia también se hace sentir al analizar los determinantes de los diferentes niveles de remuneración que tienen los trabajadores fabriles.

Explicar, como hace el autor, la estructura de tamaños de las empresas, como "consecuencia de la política de sustitución de importaciones", es a todas luces insatisfactorio, ya que las medidas de política económica pueden frenar o acelerar ciertos procesos, pero no son ellas, en última instancia, las que los determinan.

Tampoco podríamos estar de acuerdo con el supuesto de que "ante cualquier nivel de participación de los mercados las empresas toman decisiones con base en precios exógenos. Esto equivale a suponer que la competitividad de los mercados es independiente de la estructura de

tamaños". Es evidente que en las estructuras oligopólicas ni los precios son una variable exógena ni la competitividad de los mercados es independiente de la estructura de tamaños.

En lo que se refiere a los determinantes de la distribución funcional del ingreso no nos queda claro la postura del autor ante la tesis neoclásica por él mismo planteada, de que "en equilibrio, es la combinación de técnicas de producción disponibles y las decisiones de los consumidores lo que determina el salario y la tasa de ganancia" ya que en seguida declara que "existe abundante literatura para verificar las hipótesis neoclásicas", y más adelante que "las participaciones del trabajo en el ingreso no obedecen a cambios en el monto del capital por obrero, sino a influencias externas. El cambio técnico, los factores institucionales, las negociaciones laborales son las principales influencias sobre el fenómeno".

Una vez más, creemos que es la ausencia de elementos sobre el estudio de la reproducción del capital y sobre la producción y reproducción de la fuerza de trabajo, lo que conduce a estas relativas inconsistencias teóricas.

Por último, en lo que se refiere a los aspectos generales, es interesante notar que el autor parece coincidir con la tesis del dualismo estructural como característica básica de las economías subdesarrolladas, al señalar que"la distribución del ingreso entre el sector capitalista y el no capitalista juega en parte el papel de la distribución funcional". No sé si sería más correcto hablar de una heterogeneidad al interior del modo de producción capitalista que de la existencia de dos sistemas.

En lo que atañe a ciertos elementos más particulares de la ponencia nos gustaría hacer los siguientes señalamientos:

1o. Tal vez el principal problema es que García Rocha hace comparaciones entre los Censos Industriales de 1965 y 1970 que tienen universos diferentes. En el primero se incluyen los talleres de reparación mientras que en 1970 éstos pasan al Censo de Servicios. Además, en este último año se alteró sensiblemente la composición de los grupos industriales (2 dígitos), lo que hace imposible, o más bien incorrecto, comparar con los grupos de 1965, sin antes efectuar una serie de ajustes.

En lo que se refiere al primer problema, es decir, universos distintos, en el censo de 1965 se incluyen cerca de 25 mil talleres de reparación, de los cuales 9 mil contaban con pesonal ocupado, que son excluidos en 1970.

Por lo tanto la conclusión a que llega el autor de que hubo una disminución en el número de establecimientos que declararon tener personal remunerado entre 1965 y 1970, y que esto por sí solo sugiere un aumento en la concentración, no es correcta, pues en realidad sucedió

el fenómeno contrario. Lo que tenemos es un incremento de más de 8% en el número de esos establecimientos. Sin embargo, la hipótesis de un aumento en el nivel de concentración parece ser correcta, no debido a una disminución en la cantidad de empresas, sino a un incremento en la participación de las cuatro mayores en los valores agregados generados en las diferentes ramas. Estos datos no vienen en el censo pero son obtenibles en la Dirección General de Estadística.

El error anterior persiste en la elaboración del coeficiente de Gini, pues por lo menos en dos ramas, tabaco y automotriz, se llegan a conclusiones incorrectas por problemas de medición.

García Rocha señala que la industria del tabaco era la cuarta más concentrada del país en 1965 y pasa a ser la vigésima primera en 1970. Evidentemente la realidad nos dice otra cosa y el error consiste en que en este último año se agregó a esa rama el beneficio del tabaco, que antes no hacía parte. Si excluimos esos establecimientos del censo de 70 tendremos que es probable que el índice de concentración no disminuiría, sino que se incrementaría, pues el número de establecimientos desciende de 40 a 36.

En la rama automotriz se comete el mismo error pero en sentido contrario. Aquí se señala una acentuada alza en el coeficiente de Gini, provocando que el sector pase del treceavo lugar al segundo en lo que se refiere a su nivel de concentración. De nuevo lo que sucede es que de los 13 768 establecimientos correspondientes a la industria del transporte en 1965, 13 225 eran talleres de reparación y solamente 543 eran propiamente de transformación. En este caso es posible que se haya dado incluso un proceso de desconcentración, pues de 543 en 1965 pasan a 929 en 1970.

En lo que se refiere a la participación de las remuneraciones en el valor agregado García Rocha señala que hubo un "descenso medio en los cinco años de comparación de 1.9 puntos de porciento". Aparentemente los cálculos fueron hechos a precios corrientes lo que distorsiona el análisis ya que el índice del costo de la vida creció mucho más rápido que el del valor agregado. Si utilizamos los deflactores correspondientes veremos que la disminución en términos reales fue mucho más acentuada pues las remuneraciones que representaban en el 39.87% del valor agregado en 1965 bajan a 34.67, es decir más de 5 puntos de porciento, o sea 2 veces y media más que el resultado obtenido por el autor a precios nominales.

Los resultados obtenidos por García Rocha para las diferentes ramas a 2 dígitos también deberían ser deflactados para obtener una visión más realista del problema.

Sería necesario señalar también que una menor participación de las remuneraciones en el valor agregado, significa necesariamente una mayor tasa de explotación, es decir valor agregado menos remuneracio-

nes, entre remuneraciones $\left(\frac{VA - Rem}{Rem}\right)$, pero no siempre una mayor tasa de rentabilidad $\left(\frac{VA - Rem}{Cap.\ Inv.}\right)$. Por otro lado una mayor tasa de explotación es perfectamente compatible con niveles salariales superiores al promedio. Por lo general podríamos afirmar que cuanto menor la participación de las remuneraciones en el valor agregado, mayores tienden a ser los salarios en términos absolutos. Eso provoca una acentuada concentración en la distribución del ingreso entre los trabajadores, creando una especie de aristocracia obrera del subdesarrollo.

Otro elemento que tampoco está muy claro es el referente al cálculo de la productividad y su relación con los niveles salariales. Dos problemas se plantean: 1o.) parece ser que las operaciones también se hicieron a precios corrientes y 2o.) que la productividad se calculó como el valor agregado por hombre ocupado. Si así se procedió tendremos fuertes desviaciones en los resultados, pues los cambios producidos por variaciones en los precios tienen que ser eliminados y por otro lado no se puede comparar un sector que trabajó en promedio 250 días al año con otro que trabajó 350, ni tampoco uno que haya tenido una jornada diaria de 6 horas con otro de 18.

Por último, sería importante explicar el porqué de la existencia de ramas en que las participaciones de las remuneraciones en el valor agregado disminuyen mientras se incrementa el tamaño del establecimiento y otras en que sucede exactamente lo contrario. Lamentablemente en la ponencia encontramos solamente la constatación de un hecho pero no la explicación del mismo.

José de Jesús Martínez

1) La introducción del trabajo comentado plantea como hipótesis "demostrar que existen asociaciones significativas entre la estructura de tamaño de las empresas y la distribución funcional del ingreso . . .", aunque sin una mención específica de la base teórica en que fundamenta su análisis, partiendo más bien de un cuestionamiento empírico del esquema de competencia perfecta de la teoría neoclásica convencional.

   Este punto de partida le conduce a afirmar que ". . . la estructura de tamaños es consecuencia de la política sustitutiva de

importaciones . . .", como si en realidad el desarrollo de una economía de mercado no condujera por sí misma a una diferenciación en el tamaño y crecimiento de las empresas capitalistas y con ello a la obtención de mayores ganancias en relación a capital empresarial.

2) A continuación se establece un error *de identificación de los mercados específicos* en que actúan las empresas que será *una constante* a lo largo del trabajo.

El autor establece, "En todas las economías de mercado se observa que la producción de bienes y servicios es generada en unidades de tamaño diferente. Sucede además, en especial en México, *que en cada rama* industrial una minoría de empresas controla una proporción elevada de la producción y los recursos. Estos hechos ponen en evidencia la validez (un error mecanográfico, supongo) de los supuestos de mercados competitivos, homogeneidad de técnicas de producción, motivaciones, etc. que son todavía el punto de partida de los modelos teóricos".

El análisis, para que sea relevante, requiere de un mayor nivel de desagregación (clase industrial, que a veces se efectúa) en virtud de la elevada heterogeneidad de los productos incluidos en cada rama, que presupone de partida tales desigualdades tecnológicas, de tamaño, etcétera.

3) Cuando se refiere a lo injusto de criticar a los enfoques probabilísticos de la distribución de tamaño como alternativa a la teoría *"neoclásica"* que pronostica distribuciones simétricas y por lo tanto, empresas tomadoras de precios e independencia entre competitividad de los mercados y estructura de tamaños, podríamos señalar que si bien en la tradición neoclásica falta una teoría económica del fenómeno, autores que parten de la teoría clásica como Steindl, Sylos Labini y Kalecki, ofrecen una explicación de la concentración y diferenciación de las tasas de ganancia basadas en "imperfecciones" del mercado como economías de escala, diferencias tecnológicas asociadas con el *tamaño del capital de las empresas*, y diferenciación de los productos, que se constituyen en *barreras a la entrada* de nuevas empresas.

4) *Cuando el autor trate de constatar* la "ley del efecto proporcional", ley que *supone el tamaño de una empresa como una variable aleatoria sujeta a cambios proporcionales independientes del tamaño*, este proceso genera una distribución *lognormal*, o sea, las distancias absolutas y relativas entre los tamaños de empresas aumentan en el tiempo dando lugar a que la concentración industrial sea creciente.

Ahora, si del cuadro 1 se toma el índice de Herfindhal en lugar del Gini, los resultados son completamente distintos a los propuestos por el autor:

Orden de acuerdo con las desviaciones		*Orden Gini*		*Orden*	*Herfindhal*
1. Bebidas	.812	(1)		.19	(5)
2. Alimentos	.709	(11)		.14	(12)
3. Productos metálicos	.774	(3)		.14	(12)
4. Productos no metálicos	.758	(6)		.15	(11)
5. Hule	.771	(5)		.14	(12)
6. Automotriz	.708 (.802)	(13)	(2)	.18	(7)
7. Maquinaria no eléctrica	.734	(8)		.13	(17)

En todo caso, es el índice último el mejor indicador de la posible conducta de las empresas (grado de competitividad) asociado con las estructuras de mercado, en virtud de que incorpora no sólo la diferencia en sus tamaños, sino también su número.

Es raro, por ejemplo, que la rama alimenticia sea una de las más concentradas siendo que tiene más del 30% de todas las empresas. Es probable que sólo sea más desigual (Gini), pero *no más concentrada* (Herfindhal).

5) Al concluir la parte I de Estructura de Tamaños, al analizar la concentración creciente en el período 1965-70, García-Rocha señala la simpleza del concepto de economías de escala como factor explicativo.

"La explicación de la concentración se ubica más bien en la dificultad de las empresas de diferente tamaño para crecer, o sea, en el acceso a los recursos de inversión y las barreras a la competencia." Señala, correctamente, que la acumulación de capital está asociada al monto de los recursos propios, es decir a una desigualdad inicial y al aprovechamiento de las políticas proteccionistas, crediticias y de servicio,* no obstante, en la "Organización industrial" se ha asociado precisamente a las economías de escala (y la diferenciación de producto) como una de las principales barreras a la entrada, que implican asimismo un monto mínimo de capital inicial para las empresas.

Además, la protección, política fiscal de aliento, crédito, bienes y servicios públicos han contribuido a *crear las condiciones de rentabilidad en general*, que son aprovechadas mayormente por el segmento de grandes empresas.

En realidad, en el trabajo no se menciona el papel del capital extranjero en la configuración de esa tendencia. La instalación de ET en México obedece a la expansión a nivel internacional de una unidad de acumulación más amplia, que no necesariamente acumuló su capital en el mercado mexicano, por lo que su instalación y desarrollo se constituye en un elemento explicativo

* Para concluir "son estos mecanismos los principales determinantes de la estructura de tamaños".

importante en la concentración y en el cambio en la concentración.

6) Cuando se contrastan la evolución de las participaciones de los salarios en el *Valor Agregado* por ramas, se establece una distinción entre ramas donde la participación de los salarios cae con el tamaño de las empresas y el aumento de capital por hombre empleado (Rama A) y ramas B, donde sucede lo contrario.

   En el primer caso se observa una aguda relación entre mayor tamaño aumento en la intensidad de capital y participación de los salarios en el valor agregado, sobre todo después del 5o. estrato.

   Parece que el mayor tamaño aumenta el uso relativo de capital y con ello la productividad, dando por resultado un aumento de la participación de las ganancias en el valor agregado.

   En el caso B el mayor tamaño, a partir del 5o. estrato, no observa mayor aumento de intensidad de capital probablemente tampoco cambia la productividad por lo que la participación de los salarios más o menos se mantiene, aunque aumenta en los últimos estratos.

   Se trata de industrias tradicionales *con menor crecimiento relativo* y un gran número de empresas, con predominio en la mayoría de los casos de E.N.

7) En las conclusiones se implica que el crecimiento de la concentración industrial lleva al sistema de precios en direcciones indeseables tanto desde el punto de vista de la eficiencia como de la distribución del ingreso así como limitando el crecimiento de los pequeños establecimientos.

   Podemos establecer en torno a esto, que paradójicamente es en los sectores en que pedominan estas grandes empresas, en períodos inflacionarios (1970-75), donde aumentan menos los precios, probablemente porque pueden compensar vía aumentos en la productividad los aumentos en costos sin reducir las ganancias.

   Así, si ajustándonos al sueño ideal del antitrust neoclásico se pretende pulverizar "per se" el sistema de empresas, esto puede implicar caer en una posición populista en favor de los idílicas pequeñas empresas competitivas, en contra de toda lógica de evolución del sistema y, paradójicamente, del *bienestar colectivo mismo*.

Distribución del ingreso, estructura del consumo y características del crecimiento industrial

Nora Lustig

Introducción

Es común encontrar en la literatura económica latinoamericana de fines de la década pasada y principios de ésta, la idea de que la concentración del ingreso prevaleciente en los países de la región condujo a una nociva orientación de los recursos productivos para el desarrollo económico en conjunto.[1] Se argumenta que la concentración del ingreso fomenta, a través de la estructura de la demanda, la ampliación de sectores con características que afectan negativamente al crecimiento en términos cuantitativos. En particular estimula la producción de bienes de consumo suntuario que, por su alto precio, sólo están al alcance de los grupos de altos ingresos; éste es principalmente el caso de los bienes de consumo duradero (electrodomésticos y automóviles).

Para algunos autores latinoamericanos, la expansión relativa del sector que produce bienes de consumo duradero está asociado a una mayor dificultad para sostener una tasa de crecimiento global a largo plazo, porque estos sectores requieren relativamente más inversión y más importaciones por unidad de producción. Además, se dice que tienen una inferior capacidad para generar empleo porque usan tecnología intensiva en capital y, al mismo tiempo, su crecimiento se vincula

NOTA: Esta ponencia, presentada en el Coloquio sobre Economía Mexicana organizado por El Colegio de México, que tuvo lugar del 26 al 30 de marzo de este año, recoge parcialmente los resultados de una investigación ("Distribution of income, structure of consumption, and economic growth: the case of México") que realizó la autora en la mencionada institución y presentó como tesis de doctorado en la Universidad de California, Berkeley, 1979. La autora agradece la colaboración de Yolanda Jiménez y Gabriel Mendoza en el manejo de la información, así como la valiosa labor de cómputo de María Luisa Pérez, Rosa María Ruvalcaba e Ida Holz.

[1] Véanse, por ejemplo, Furtado (1966), Vuskovic (1974), Serra y Tavares (1974), Sunkel y Paz (1970) e Ibarra (1970).

con una mayor pérdida de control nacional del proceso productivo porque son los sectores más penetrados por capital transnacional. Es decir, el proceso de acumulación, asociado a una concentración del ingreso, conduce a una tasa de crecimiento menor de la producción global y del empleo y a una "desnacionalización" del aparato productivo. Por otro lado, como la demanda de dichos bienes proviene de los sectores de altos ingresos, se expande con base en una mayor concentración relativa en contra de las mayorías; o sea, el crecimiento acelerado de estos sectores requiere que empeore (relativamente) la condición de la distribución del ingreso. En torno a este último punto se ha gestado cierta controversia: hay quienes sostienen que para incrementar la demanda de duraderos la mayor concentración debe darse en el "tope" (Furtado, 1966; Vuskovic, 1974, por ejemplo), y quienes plantean que este aumento se logra únicamente si se incorporan las "capas medias" (Serra y Tavares, 1974; Guillén, 1974).

De acuerdo con la información existente, es cierto que los sectores que producen bienes de consumo duradero han experimentado tasas de crecimiento elevadas durante el período 1970-1976; esto es notorio, sobre todo, si se compara con las tasas de crecimiento de otras ramas manufactureras y del producto interno bruto (PIB) (véase el cuadro 1). Estos sectores se cuentan entre los más dinámicos durante por lo menos los últimos quince años. Sin embargo, tan alto crecimiento no es razón suficiente para concluir que se debió a una cre-

Cuadro 1. Tasas de crecimiento promedio, 1960-1976
(1960 = 100)

1. Producto interno bruto	6.3
2. Manufacturas (total)	7.5
3. Alimentos	5.2
4. Bebidas	5.7
5. Tabaco	4.2
6. Vestimenta y calzado	7.6
7. Muebles	4.8
8. Jabones y detergentes	7.7
9. Perfumes y cosméticos	9.0
10. Maquinaria y aparatos eléctricos	12.0
11. Construcción de automóviles	14.6
12. Otras manufacturas	6.7
13. Estufas de gas	7.5
14. Refrigeradores	16.3
15. Lavadoras	14.1
16. Radios	3.0
17. Televisores	14.0
18. Planchas	10.7

FUENTES: Banco de México, *Estadísticas de la Oficina de Cuentas de la Producción*: 1960-1976 (núms. 1 al 12), 1977; Nafinsa, *La economía mexicana en cifras* (1951 a 1972) 1974, y *Análisis 1976*, Publicaciones Ejecutivas de México (1973-1976).

ciente concentración del ingreso; una afirmación de esta índole supone, sobre todo, que a mayor concentración más grande es el efecto sobre la demanda de estos bienes.

En el cuadro 2 se pueden observar los cambios en la distribución del ingreso de 1968 a 1974: de acuerdo con esta información la desigualdad global ha crecido; sin embargo, repetimos, esta no es razón suficiente para concluir que la concentración estimula la demanda de bienes de consumo duradero. Para ello se requiere tener conocimiento empírico sobre el comportamiento del consumo para los distintos grupos de ingreso.

Cuadro 2. Distribución del ingreso familiar: 1968-1974

	1968		*1974*	
*Estrato de ingreso**	*Porcentaje de las familias*	*Porcentaje del ingreso*	*Porcentaje de las familias*	*Porcentaje del ingreso*
0-1 000	44.53	14.62	46.4	11.05
1 001-3 000	41.96	41.57	37.9	34.81
más de 3 000	13.51	43.81	15.7	54.14

* A precios de 1974, estos estratos equivalen a los siguientes: 0-1 700; 1 701-5 200; más de 5 200, respectivamente. Para deflactarlos se utilizó el índice de precios al consumidor con 1968 = 100.

FUENTE: Encuestas de ingreso-gasto de 1968 y 1974.

Por otro lado, otros factores pueden haber estimulado su crecimiento, como la ampliación del crédito al consumo, el "efecto demostración" o posibles cambios en los precios relativos. Por ello, uno de los objetivos fundamentales de nuestra investigación ha sido analizar empíricamente la asociación entre distribución del ingreso y estructura del consumo, con el fin principal de averiguar si la concentración del ingreso es condición necesaria o es la "mejor" opción[2] para estimular la demanda de bienes de consumo duradero.[3] Los resultados de este análisis se presentan en la sección II.

Por otro lado, que la economía en su conjunto haya crecido a una tasa anual elevada entre 1960 y 1976 (alrededor de 6% anual) tampoco es razón suficiente para suponer que la expansión de las industrias

[2] Cabe notar que ambas posibilidades no son idénticas. Para que la concentración del ingreso se convierta en condición necesaria se debe comprobar que *únicamente* concentrando el ingreso *en el tope se puede aumentar relativamente* la demanda; en el otro caso, la concentración del *ingreso puede causar un estímu*lo mayor sin que redistribuciones hacia otros grupos de ingreso dejen de hacerlo.

[3] Por "estimular" la demanda se entiende que ésta crezca a una tasa mayor que el ingreso; esto llevaría —en el caso de que el crecimiento del mercado fuera la única restricción— a que las industrias productoras crecieran a tasas mayores que el promedio (es decir, que se convirtieran en lo que generalmente se denomina "industrias dinámicas").

productoras de bienes de consumo duradero no son un obstáculo para sostener un crecimiento a largo plazo. De hecho, una de las causas inmediatas principales de la crisis económica desencadenada en 1976 fue el creciente endeudamiento externo que resultó de la brecha entre importaciones y exportaciones y de la política de financiamiento del gasto del sector público. Ambos factores reflejan que importar e invertir "cuestan" mucho a México y que, por tanto, si las industrias de bienes de consumo duradero requieren más capital o más importaciones por unidad de producto que otras industrias manufactureras de consumo, su expansión relativa contribuye, efectivamente, a aumentar las dificultades para crecer. Nuestro segundo objetivo es, entonces, comparar los requerimientos de importaciones y de capital, así como la capacidad de creación de empleo y la penetración de capital transnacional que presentan las industrias de bienes de consumo duradero frente al resto de las industrias de transformación que producen bienes de consumo. Los resultados de esta comparación se presentan en la sección III de este trabajo.

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y ESTRUCTURA DEL CONSUMO

Metodología

En esta sección analizaremos la estructura y la dinámica del consumo asociadas a cierto patrón distributivo. Para ello se ha hecho uso de los datos contenidos en la *Encuesta de Ingresos y Gastos* realizada por el Banco de México en 1968. Con esta información se estimaron la asignación porcentual del gasto y las elasticidades-ingreso,[4] por "bien" y por estrato de ingreso, separando a las familias en rurales, urbanas y metropolitanas. Se definieron seis categorías o "bienes" de consumo: *autoconsumo, primario, tradicional I, tradicional II, moderno y servicios*. El "bien" *autoconsumo* incluye lo que las familias encuestadas declararon como tal y comprende principalmente bienes agrícolas y pecuarios; el *primario* contiene los gastos en bienes agropecuarios (alimentos no procesados) y en gasolina, carbón, leña, aceite para automóviles y petróleo; *tradicional I, tradicional II* y *moderno* comprende los gastos en bienes de consumo manufacturados: alimentos, bebidas y tabaco (*tradicional I*); textiles, vestimenta y calzado, muebles, libros y productos químicos (*tradicional II*), y bienes de consumo duradero (*moderno*);[5] *servicios* abarca los gastos realizados en este rubro.

[4] La asignación porcentual nos da una visión "estática" de la estructura del consumo, mientras que las elasticidades nos dan una idea de su dinámica.

[5] Hemos usado las denominaciones "moderno" y "tradicional" para referirnos a los electrodomésticos y automóviles separados del resto de las manufacturas. Esto responde a una clasificación utilizada muy frecuentemente por los autores latinoamericanos que mencionamos más arriba (véase, por ejemplo, Pinto, 1974).

Las familias fueron divididas en rurales y urbanas. Posteriormente se distinguió entre urbanas y metropolitanas. Esta clasificación se hizo con base en el tamaño de la localidad en que residen las familias. Rural es la familia que habita en una localidad con menos de 5 000 habitantes; urbana es aquella que vive en una localidad de 5 000 habitantes o más, y metropolitana la que vive en Guadalajara, Monterrey o la ciudad de México. La división de las familias en urbanas, rurales y metropolitanas nos permite incorporar a la estimación las posibles diferencias entre patrones de consumo debidas a ambientes distintos[6] y eliminar la necesidad de suponer precios homogéneos.

Las familias también fueron clasificadas por estrato de ingreso a partir de los grupos señalados en la encuesta y tomando en cuenta el número de observaciones que quedaban en cada estrato. Para las fami-

Cuadro 3. Distribución de las familias y del ingreso[a] por estrato de gasto para los sectores rural, urbano y metropolitano[b]

Estrato de gasto	*Familias (%)*		*Gasto total (%)*	
	Relativa	*Acumulada*	*Relativa*	*Acumulada*
Rural				
0- 300	10.42	10.42	2.06	2.06
301- 600	28.57	38.99	11.88	13.94
601- 1 000	22.65	61.64	16.04	29.98
1 001- 3 000	33.90	95.54	52.60	82.58
más de 3 000	4.46	100.00	17.42	100.00
Urbano				
0- 600	7.52	7.52	1.28	1.28
601- 1 000	14.45	21.97	4.37	6.56
1 001- 3 000	52.58	74.55	36.12	41.77
3 001- 6 000	17.95	92.50	28.10	69.87
6 001-10 000	4.94	97.44	14.42	84.29
más de 10 000	2.56	100.00	15.71	100.00
Metropolitano				
0- 600	1.19	1.19	.16	.16
601- 1 000	7.10	8.29	1.59	1.75
1 001- 3 000	51.57	59.86	25.96	27.71
3 001- 6 000	26.47	86.33	30.16	57.87
6 001-10 000	8.28	94.61	17.47	75.34
más de 10 000	5.39	100.00	24.66	100.00

[a] En realidad se trata del gasto total, que se usó como sustituto del ingreso.
[b] Estos datos son para la muestra expandida.
FUENTE: Banco de México, *Encuesta de ingreso-gasto, 1968*.

Sin embargo, esta clasificación resulta en ocasiones bastante confusa, porque a veces "tradicional" parece referirse a la antigüedad de las ramas en la producción, y otras al anacronismo de la tecnología que en ellas se emplea.

[6] Por ejemplo, se supone que el "efecto demostración" opera mucho más en las áreas urbanas, y sobre todo metropolitanas, que en las rurales.

Cuadro 4. Asignación porcentual del gasto total por estrato y sector

Estrato	*Autoconsumo*	*Primario*	*Tradicional I*	*Tradicional II*	*Moderno*	*Servicios*	*Total*
Rural							
0- 300	14.10	19.68	36.25	14.70	.72	14.55	100.0
301- 600	12.49	17.61	38.31	16.63	1.07	13.89	100.0
601- 1 000	8.54	15.34	38.66	20.35	1.22	15.92	100.0
1 001- 3 000	4.33	11.79	34.46	23.02	2.58	23.81	100.0
más de 3 000	1.50	9.25	25.48	25.23	4.16	34.38	100.0
Urbano							
0- 600	2.17	18.57	42.98	13.83	.73	21.72	100.0
601- 1 000	1.34	15.10	40.78	14.98	1.64	26.16	100.0
1 001- 3 000	.41	11.78	36.55	17.33	2.85	31.08	100.0
3 001- 6 000	.13	9.92	28.07	19.64	4.01	38.23	100.0
6 001-10 000	.11	8.75	21.48	17.89	6.23	45.54	100.0
más de 10 000	.06	6.83	13.06	16.48	11.89	51.68	100.0
Metropolitano							
0- 600	.98	16.17	44.34	9.30	.55	28.66	100.0
601- 1 000	.13	14.36	39.47	13.99	1.73	30.32	100.0
1 001- 3 000	.09	11.61	36.30	16.13	2.66	33.21	100.0
3 001- 6 000	.10	9.88	27.06	18.29	3.70	40.97	100.0
6 001-10 000	.05	8.85	20.93	16.95	6.60	46.62	100.0
másd e 10 000	.03	6.98	13.07	16.12	11.41	52.39	100.0

FUENTE: Cálculos de la autora a partir de la Encuesta de Ingresos y Gastos para 1968, Banco de México, S. A.

lias rurales, los estratos de ingreso, en pesos mensuales de 1968, son: *1*) 0-600, *2*) 601-1 000, *3*) 1 001-3 000, *4*) más de 3 000;[7] para las urbanas y metropolitanas: *1*) 0-1 000, *2*) 1 001-3 000, *3*) 3 001-6 000, *4*) 6 001-10 000, *5*) más de 10 000.[8] En el cuadro 3 se presenta la distribución de la población y del ingreso correspondiente a estos estratos. Como se podrá observar, el grado de desigualdad es alto para los tres grupos y más marcado para las familias rurales, donde los pobres son una proporción mayor.

La estimación de las elasticidades-ingreso se hizo mediante el uso de funciones doble-logarítmicas especificadas bajo la siguiente forma:[9]

$$\log G_i = [a + b \log TF + c \log G + u]_{j,h}$$

donde $u \sim N(0, \sigma^2)$ es constante para todos los *j, h; Gj* es el gasto familiar mensual en el bien *i* hecho por las familias en el estrato *j* y el sector *h; TF* es el tamaño familiar en unidades equivalente-adulto de las familias en el estrato *j* y el sector *h*; G es el gasto total familiar mensual de las familias en el estrato *j* y el sector *h; b* y *c* son las elasticidades con respecto a *TF* y a *G*, respectivamente. Hemos utilizado el gasto total, en lugar del ingreso, como variable independiente porque en la muestra aparecen fuertes discrepancias entre los dos conceptos para todas las familias que ganan menos de 3 000 pesos mensuales.[10] Se decidió tomar el gasto total como sustituto del ingreso "permanente", suponiendo que el primero incluye compras a crédito que no fueron debidamente contabilizadas; por tanto, nos referiremos al gasto total como ingreso.

Se optó por la forma funcional doble-logarítmica porque es flexible (se ajusta tanto a líneas rectas como a curvas), de muy fácil manejo estadístico y sencilla de interpretar. Tiene desventajas porque su uso implica suponer una elasticidad constante y, por ello mismo, si se la introduce en un sistema de demanda completo no se cumple con la restricción de agregación.[11] Lo último no es importante en este contexto porque no se trata de estimar un sistema completo de demanda, sino de revisar empíricamente una serie de hipótesis. La limitación de suponer una elasticidad constante se resuelve en gran medida al haber clasificado a las familias por sector y por estrato de gasto.

[7] No se pudo trabajar con estratos más altos porque el número de observaciones resultó insuficiente.

[8] En realidad, estos son estratos de gasto ya que se decidió usar el gasto total en lugar del ingreso por las razones que se dan más adelante.

[9] La función original es $G_i = e^a TF^b G^c e^u$; o sea, de tipo Cobb Douglas. Los exponentes *b* y *c* son las elasticidades "tamaño familiar" e "ingreso" respectivamente.

[10] Estas discrepancias llegan a ser, en algunos casos, de más de 100 por ciento.

[11] Véase Brown y Deaton (1972).

Cuadro 5. Resultados empíricos de las funciones doble-logarítmicas estimadas

Estrato	*Autoconsumo*			*Primario*			*Tradicional I*		
	R^2	*b*	*c*	R^2	*b*	*c*	R^2	*b*	*c*
Sector rural									
0- 300	.01	—.31584	.38192	.13	.03114	.67564	.57	.07642	1.03733
(148)		(.949)	(.755)		(.082)	(21.090)		(1.803)	(180.687)
301- 600	.01	.45279	.64715	.12	.15699	.75686	.17	—.18610	1.10634
(384)		(3.042)	(1.364)		(7.967)	(40.629)		(9.092)	(70.505)
601- 1 000	.06	1.15128	.18678	.04	.09391	.58627	.11	—.11925	1.00421
(392)		(22.373)	(.062)		(3.352)	(13.667)		(5.576)	(41.368)
1 001- 3 000	.05	1.12574	—.57719	.17	.14064	.63292	.36	.13124	.68378
(608)		(31.916)	(3.909)		(11.586)	(109.317)		(23.555)	(297.888)
más de 3 000	.16	1.96852	—1.11331	.25	.03187	.87938	.27	.10545	.68755
(92)		(15.195)	(1.738)		(.105)	(28.608)		(1.947)	(29.599)
Sector urbano									
0- 1 000	.09	.77339	—1.23537	.31	.13503	.69267	.59	.09658	.92744
(680)		(31.995)	(36.942)		(22.040)	(262.473)		(22.037)	(919.672)

1 001- 3 000 (2 078)	.01	.11057 (4.212)	.26300 (9.463)	.27	.16120 (87.250)	.68973 (634.251)	.46	.16004 (169.561)	.75633 (1 503.727)
3001- 6 000 (844)	.004	.10197 (2.041)	—.23973 (1.678)	.16	.21008 (52.404)	.79016 (110.244)	.29	.29608 (225.991)	.55354 (117.464)
6 001-10 000 (251)	.01	.24327 (2.813)	—.04892 (.010)	.14	.14424 (6.409)	1.07216 (31.517)	.22	.28457 (54.244)	.42564 (10.301)
más de 10 000 (125)	0.2	.30763 (1.739)	—.33095 (1.005)	.29	.27664 (9.849)	.73074 (34.318)	.39	.44965 (46.458)	.41699 (19.953)
Sector metropolitano									
0- 1 000 (214)	.03	.43295 (6.804)	—.38337 (1.167)	.19	.07484 (2.286)	.70932 (44.921)	.41	.07013 (4.430)	.82719 (134.801)
1 001- 3 000 (1 141)	.0001	—	.02367 (.116)	.25	.16699 (49.309)	.66823 (309.118)	.48	.18255 (123.045)	.76478 (845.480)
3 001- 6 000 (539)	.001	.06736 (.769)	— —	.14	.20361 (29.732)	.71868 (57.537)	.34	.32079 (184.097)	.58040 (93.611)
6 001-10 000 (172)	.02	.25833 (3.335)	.21430 (.206)	.10	.07639 (1.060)	1.06019 (18.301)	.20	.29667 (40.890)	.15327 (.978)
más de 10 000 (105)	.03	.33476 (2.877)	—.07432 (.069)	.27	.26043 (8.498)	.63507 (24.533)	.43	.44081 (48.256)	.39332 (18.651)

NOTAS: b = elasticidad-tamaño familiar. c = elasticidad-ingreso. La cifra entre paréntesis en la primera columna (estrato) es el número de observaciones; en el resto es el valor de la t.

FUENTE: Cálculos de la autora a partir de la Encuesta de Ingresos y Gastos para 1968, Banco de México, S. A.

Cuadro 5. Resultados empíricos de las funciones doble-logarítmicas estimadas

	Tradicional II			*Moderno*			*Servicios*		
Estrato	R^2	*b*	*c*	R^2	*b*	*c*	R^2	*b*	*c*
Sector rural									
0- 300	.39	—	1.94010	.04	.07028	.50478	.07	—.33916	.68104
(148)			(93.163)		(.182)	(5.101)		(4.116)	(.028)
301- 600	.08	—.14064	1.29751	.03	.17119	.93250	.11	—.40753	1.29093
(384)		(1.750)	(32.673)		(1.558)	(10.146)		(15.579)	(34.300)
601- 1 000	.06	—.05719	1.07761	.01	.17559	.75410	.18	—.52158	2.11600
(392)		(.598)	(22.219)		(1.291)	(2.490)		(32.618)	(56.174)
1 001- 3 000	.27	—.04947	1.17971	.10	.06620	1.78224	.34	—.40486	1.62631
(608)		(.854)	(226.187)		(.190)	(64.121)		(39.325)	(295.644)
más de 3 000	.35	.01213	1.08665	.04	—.27989	1,24564	.33	—.40649	1.36366
(92)		(.017)	(48.732)		(.499)	(3.536)		(9.223)	(37.116)
Sector urbano									
0- 1 000	.25	.06606	1.28575	.10	.44921	1.08457	.42	—.24102	1.32153
(680)		(1.253)	(214.787)		(19.905)	(52.508)		(35.158)	(478.320)

1 001- 3 000 (2 078)	.28	.04793 (3.109)	1.20666 (782.501)	.09	.63947 (62.628)	1.46163 (129.915)	.50	—.26738 (192.335)	1.35897 (1 972.801)
3001- 6 000 (844)	.09	.02309 (.348)	.91004 (80.459)	.03	.42576 (9.353)	1.55797 (18.624)	.36	—.28132 (105.437)	1.36001) (366.462)
6 001-10 000 (251)	.03	.14466 (3.183)	.54459 (4.016)	.04	—.11395 (.146)	5.01683 (9.127)	.19	—.13768 (7.383)	1.22863 (52.335)
más de 10 000 (125)	.26	.29371 (5.591)	1.01518 (33.355)	.14	—.20146 (.298)	2.36439 (20.507)	.47	—.08917 (1.516)	1.05619 (106.183)
Sector metropolitano									
0- 1 000 (214)	.31		2.19020 (96.173)	.12	.19073 (7.300)	1.58485 (16.653)	.25	—.16350 (7.254)	1.06462 (67.270)
1 001- 3 000 (1 141)	.24	.08614 (5.066)	1.13581 (344.832)	.09	.79561 (51.501)	1.18444 (44.687)	.54	—.24993 (107.537)	1.39516 (1 311.955)
3 001- 6 000 (539)	.10	.06099 (1.393)	1.00548 (58.785)	.04	.50367 (7.934)	1.82049 (16.100)	.36	—.29076 (80.247)	1.19759 (211.475)
6 001-10 000 (172)	.03	.15399 (1.991)	.62226 (2.914)	.04	—.25985 (.445)	3.48888 (7.192)	.19	—.15222 (6.495)	1.15748 (33.648)
más de 10 000 (105)	.32	.32695 (8.295)	.95311 (34.222)	.17	—.08318 (.050)	2.42404 (20.770)	.51	—.10861 (2.583)	1.00313 (106.964)

NOTAS: b = elasticidad-tamaño familiar. c = elasticidad-ingreso. La cifra entre paréntesis en la primera columna (estrato) es el número de observaciones; en el resto es el valor de la t.

FUENTE: Cálculos de la autora a partir de la Encuesta de Ingresos y Gastos para 1968, Banco de México, S. A.

Cuadro 6. Elasticidades de intervalo

Estrato	*Moderno*	*Moderno agrupado**	*Electrodomésticos*	*Automóviles*
Sector rural				
601- 3 000/ 0- 600	1.25	.80	1.06	—
1 001- 3 000/ 601- 1 000	1.72	1.56	1.93	3.02
más de 3 000/1 001- 3 000	1.40	1.64	1.25	1.91
Sector urbano				
1 001- 3 000/ 0- 1 000	1.51	1.42	1.57	2.26
3 001- 6 000/1 001- 3 000	1.35	1.51	.99	2.47
6 001-10 000/3 001- 6 000	1.61	2.07	.58	2.56
más de 10 000/6 001-10 000	1.69	2.67	.75	1.88
Sector metropolitano				
1 001- 3 000/ 0- 1 000	1.45	1.21	1.07	2.39
3 001- 6 000/1 001- 3 000	1.34	1.51	1.31	2.61
6 001-10 000/3 001- 6 000	1.79	2.44	.77	2.53
más de 10 000/6 001-10 000	1.57	2.88	.83	1.67

* Se calculó agrupando las elasticidades-ingreso estimadas ponderándolas con el ingreso.

FUENTE: Cálculos de la autora a partir de la encuesta de Ingresos y Gastos para 1968, Banco de México, S. A.

La estimación de los coeficientes se hizo mediante el método de mínimos cuadrados ordinarios y los resultados se ven en el cuadro 5.

Para el "bien" *moderno*, en torno al cual gira nuestro interés principal, se han estimado elasticidades de intervalo[12] a fin de comparar los resultados obtenidos por sendos métodos. Asimismo, se computaron elasticidades de intervalo para los electrodomésticos y para los automóviles, por separado, con objeto de conocer el comportamiento de las elasticidades-ingreso del bien *moderno* con la mayor desagregación posible. Los resultados para *moderno,* electrodomésticos y automóviles se presentan en el cuadro 6.

Análisis de los resultados empíricos[13]

Nos disponemos aquí a someter a prueba las hipótesis que se plantearon en la introducción en cuanto a la relación entre distribución del

[12] La fórmula para calcular las elasticidades ingreso por intervalo es la siguiente:

$$e_i = \frac{(G_{i,j+1} - G_{i,j})/(G_{i,j+1} + G_{i,j})/2}{(G_{j+1} - G_j)/(G_{j+1} + G_j)/2}$$

donde G_{ij} = gasto por familia mensual en el bien i del estrato j; G_j = gasto mensual total por familia del estrato j.

[13] Como para nuestros fines no interesan las elasticidades con respecto al tamaño familiar, se presentan en el cuadro 5 pero no se analizan en el texto. Por

ingreso y estructura del consumo. En particular, nos interesa verificar la existencia de una asociación positiva entre la concentración del ingreso y el crecimiento de la demanda de los bienes "modernos" (de consumo duradero) y, además, si la concentración es una condición necesaria para estimular la demanda de estos bienes. Por otro lado, también queremos establecer la validez de sostener que una redistribución hacia los estratos más bajos estimula la demanda de los bienes "tradicionales". Finalmente queremos indagar en el grado de difusión del mercado de los bienes "modernos" para averiguar si sólo participan de él —como usualmente se argumenta— los gruptos de ingreso del "tope 5 o 10 por ciento más alto.

Para someter a prueba estas hipótesis hemos calculado el efecto sobre el crecimiento en el consumo del "bien" que nos interesa cuando se asigna alternativamente a cada estrato de ingreso un aumento en el ingreso global.[14]

Se puede demostrar que el efecto sobre el crecimiento en el consumo del "bien" seleccionado se mide mediante la siguiente fórmula.[15]

$$I_{ij} = C_{ij} \frac{C_{ij}}{C_i} \Big| \frac{Y_j}{Y}$$

razones de espacio, tampoco hemos incluido el examen de los estadísticos t y las R^2. Estas en general, resultan bajas; sin embargo para datos de sección cruzada donde se utilizan las observaciones individuales esto no es extraño, excepto cuando su valor es demasiado pequeño (véase Cramer (1964)). Una manera de elevar las R^2 es usar datos agrupados, pero esto es únicamente un artificio que no indica un "mejor" ajuste.

[14] Es decir, no se trata de un experimento redistributivo estático en el sentido de quitar ingreso a un grupo y transferirlo a otro, sino de comparar los efectos sobre el consumo cuando se asigne un incremento en el ingreso global alternativamente a cada estrato.

[15] La demostración es la siguiente:

$$(1) \qquad \frac{dC_i/C_i}{dY/Y} = \sum_j c_{ij} \frac{C_{ij}}{C_i} D_j,$$

donde

$$D_j = \frac{dY_j/Y_j}{dY/Y};$$

o sea que (1) se puede escribir como:

$$(2) \qquad \frac{dC_i/C_i}{dY/Y} = \sum_j c_{ij} \frac{C_{ij}}{C_j} \frac{dY_j/Y_j}{dY/Y}$$

Si a dY_j/Y_j en (2) lo multiplicamos y dividimos por Y, tenemos:

$$(3) \qquad \frac{dC_i/C_i}{dY/Y} = \sum_j c_{ij} \frac{C_{ij}}{C_i} \frac{dY_j}{Y} \frac{Y}{Y_j} / \frac{dY}{Y}$$

Cuando todo el incremento del ingreso (Y) pasa al estrato j, entonces

$$\frac{dY_j}{Y} = \frac{dY}{Y}$$

donde I_{ij} es el cambio porcentual en el consumo del bien i entre el cambio porcentual del ingreso cuando todo el aumento en el ingreso va al estrato j; c_{ij} es la elasticidad ingreso del bien i del estrato j; C_{ij}/C_i es la participación en el consumo de i por el estrato j, y Y_j/Y es la participación en el ingreso del estrato j en el ingreso total.

Para poder suponer que al ocurrir los cambios relativos en la distribución (o sea, que un grupo de ingreso ve aumentar su ingreso mientras el de los otros permanece constante) *la relación* C_{ij}/C_i *permanece* "constante", los cambios en el ingreso total deben ser "pequeños". Por ello, en nuestro experimento supondremos que el ingreso global cambia en 1%. Este incremento de 1% en el ingreso global implica un cierto monto absoluto, que iremos imputando sucesivamente a cada estrato de ingreso para luego comparar los efectos.[16] En el cuadro 7 hemos incluido los I_{ij} para *tradicional I, tradicional II,* y *moderno* para las familias rurales, urbanas y metropolitanas, respectivamente.

En los casos de *tradicional I* y *tradicional II* resulta cierto que el efecto es mayor a medida que el ingreso se redistribuya hacia los estratos más pobres, aunque este resultado es mucho más marcado para el caso de *tradicional I.* De esta manera se corrobora una de las hipótesis que mencionamos más arriba.

Con respecto a *moderno* no cabe duda que la mejor alternativa para ampliar el mercado de este "bien" es concentrando el ingreso en el grupo del tope (tanto el estrato de más de 3 000 pesos en el sector rural, como el de más de 10 000 en el urbano y el metropolitano corresponden aproximadamente al 5% más alto; véase el cuadro 3). Sin embargo, la concentración no resulta ser una condición necesaria, ya que para otros grupos de ingreso por debajo del tope el efecto sobre el consumo continúa siendo proporcionalmente mayor que el incremento en el ingreso (esto, claro está, se ve reflejado en que los I_{ij} correspondientes continúan siendo mayores que la unidad). Vale decir que la hipótesis de que la concentración del ingreso en el tope favorece el crecimiento de las industrias de bienes duraderos es válida cuando se considera que es la alternativa que más puede favorecerlo; sin embargo, los resultados que hemos calculado excluyen la posibilidad de que la concentración en el tope sea una condición necesaria.

Como dijimos al principio para el "bien" *moderno* hemos calculado elasticidades (ingreso) de intervalo y sus correspondientes I_{ij} para comparar los resultados obtenidos por ambos métodos (el de regre-

(ya que $dY_j = dY$).

Entonces, (3) queda igual a:

$$(4) \qquad \frac{dC_i/C_i}{dY/Y} = \sum_j c_{ij} \frac{C_{ij}}{C_i} \Big/ \frac{Y_j}{Y} = I_{ij}$$

[16] Este proceso modificará alternativamente la Y_j/Y de cada grupo.

Cuadro 7. Efectos redistributivos (I_{ij}) para tradicional I, II y moderno

Estrato	*Tradicional I*	*Tradicional II*	*Moderno*
Sector rural			
0- 300	1.1065	1.2816	.1438
301- 600	1.2430	.9695	.3967
601- 1 000	1.1424	.9859	.3679
1 001- 3 000	.7084	1.2222	1.8323
más de 3 000	.5491	1.2049	2.0200
Sector urbano			
0- 1 000	1.3827	1.0646	.3019
1 001- 3 000	.9999	1.1708	.7906
3 001- 6 000	.5621	1.0006	1.1873
6 001-10 000	.3307	.5456	3.5713
más de 10 000	.1969	.9365	5.3390
Sector metropolitano			
0- 1 000	1.2947	2.6446	.4464
1 001- 3 000	1.0851	1.0869	.5569
3 001- 6 000	.6140	1.0911	1.1915
6 001-10 000	.1254	.6261	4.0696
más de 10 000	.2008	.9118	4.8879

NOTA: Véase el texto para conocer el método utilizado para calcular los I_{ij}.
FUENTE: Cálculos de la autora a partir de la *Encuesta de Ingresos y Gastos para 1968*, Banco de México, S. A.

sión y el del cálculo directo usando los promedios de los estratos). Asimismo, hemos calculado elasticidades de intervalo y sus correspondientes I_{ij} para electrodomésticos[17] y automóviles. Los resultados se presentan en el cuadro 8. Allí podemos observar que las comparaciones a partir de las elasticidades de intervalo nos llevan a las mismas conclusiones que cuando se usan los I_{ij} estimados por el método de regresión, en lo que se refiere a la categoría *moderno* en su conjunto.

Sin embargo, cuando nos fijamos en el grupo de electrodomésticos por separado, se puede notar una tendencia marcada a la saturación de la demanda en los grupos de ingresos más altos para las familias urbanas y metropolitanas, lo cual supone que para dinamizar[18] la demanda de estos bienes por vías redistributivas, se requiere de una redistribución hacia los grupos de menores ingresos; para el caso de las familias rurales, si bien no hay tendencias hacia la saturación, la concentración en el grupo de ingreso más alto no resulta ser la mejor alternativa. ¿Cómo se explica entonces que los resultados de la cate-

[17] Incluye máquinas de coser, estufas de gas, planchas, refrigeradores, lavadoras, televisores, radios, tocadiscos y otros aparatos de cocina y de esparcimiento.

[18] Se entiende por dinamizar, que el crecimiento en el consumo del bien supere al crecimiento en el ingreso por familia de la población; o sea que $I_{ij} > 1$.

Cuadro 8. Efectos redistributivos (I_{ij}) para moderno, electrodomésticos y automóviles

Estratos de ingreso	*Moderno* I_{ij} *estimada*	*Moderno* I_{ij} *arco*	*Electrodomésticos* I_{ij} *arco*	*Automóviles* I_{ij} *arco*
Sector rural				
601- 1 000/ 0- 600	.3421	.5658	.4540	
1 001- 3 000/ 601- 1 000	1.4993	1.5608	1.7754	1.4334
más de 3 000/1 001- 3 000	1.8849	1.6402	1.5020	2.5837
Sector urbano				
1 001- 3 000/ 0- 1 000	.7360	.7710	1.6998	.0422
3 001- 6 000/1 001- 3 000	.9813	8714	1.1292	.5776
6 001-10 000/6 001-10 000	2.0375	1.4716	.5867	2.0571
más de 10 001/6 001-10 000	4.4754	2.9309	.6223	4.6772
Sector metropolitano				
1 001- 3 000/ 0- 1 000	.5490	.6612	1.5998	.0032
3 001- 6 000/1 001- 3 000	.8848	.7567	.9592	.5548
6 001-10 000/3 001- 6 000	2.2607	1.5120	.7520	1.9910
más de 10 000/6 001-10 000	4.5356	2.5919	.6596	3.4846

FUENTE: Cálculos de la autora a partir de la *Encuesta de Ingresos y Gastos para 1968*, Banco de México, S. A.

goría *moderno* en su conjunto nos llevaran a conclusiones opuestas? La explicación se encuentra en el comportamiento presentado por *automóviles*, que resulta totalmente compatible con el de *moderno* en su conjunto; como el gasto en automóviles es el que tiene más peso dentro de los bienes duraderos (por ser el más caro en términos relativos), determina los resultados para el conjunto. En resumen, la concentración del ingreso en el tope resulta ser la mejor alternativa para el caso de automóviles. Sin embargo, resulta perniciosa para el caso de electrodomésticos en el caso de las familias urbanas y metropolitanas; o bien, no resulta ser la mejor alternativa para el caso de las rurales.[19]

Con respecto al grado de difusión del mercado de bienes duraderos, en el cuadro 9 se puede observar que para los estratos de ingreso muy bajos la participación en el consumo del "bien" *moderno* es muy pequeña; sin embargo, ésta sube a medida que pasamos de un estrato a otro, lo cual indica que el grado de difusión es mucho mayor al 5 o 10 por ciento de las familias en el tope, que muchas veces se supone. Cuando se considera a *automóviles* y *electrodomésticos* por separado,

[19] Una manera de dinamizar la demanda de electrodomésticos sin redistribuir el ingreso es mediante la introducción en el mercado de bienes duraderos similares pero con características distintas o de bienes nuevos.

el grado de difusión de estos últimos es mucho mayor que el de los primeros. Los estratos de bajos ingresos no participan en el consumo de automóviles debido a que, por el alto precio relativo de estos bienes, ni siquiera pueden adquirirlos a crédito.

Otro resultado que merece destacarse es que de acuerdo con los resultados obtenidos para las elasticidades-ingreso estimadas (véase el cuadro 5) una redistribución hacia los grupos de ingreso más bajo de las familias urbanas y, sobre todo, de las metropolitanas, llevaría a un aumento proporcionalmente mayor en el gasto que estos grupos efectúan en *moderno* que en *primario* y *tradicional I* (esto se ve reflejado en las magnitudes relativas de las elasticidades estimadas). Es decir, que para aquellas familias que se encuentran en el estrato de 0-1 000 pesos (aproximadamente el 20% y el 10% más bajos de las familias urbanas y metropolitanas, respectivamente; véase el cuadro 3) tenderían a sustituir proporcionalmente bienes básicos (como los ali-

Cuadro 9. Participación en el consumo de moderno, electrodomésticos y automóviles por estrato

Estrato de ingreso	*Electrodomésticos*	*Automóviles*	*Moderno*
Sector rural			
0- 600	4.37	—	4.29
601- 1 000	6.73	—	7.62
1 001- 3 000	58.62	36.76	54.57
más de 3 000	30.28	63.24	33.52
Total	*100.00*	*100.00*	*100.00*
Sector urbano			
0- 1 000	2.22	—	1.13
1 001- 3 000	37.39	0.68	17.44
3 001- 6 000	34.03	12.67	22.74
6 001-10 000	14.26	25.90	19.58
más de 10 000	12.10	60.75	39.11
Total	*100.00*	*100.00*	*100.00*
Sector metropolitano			
0- 1 000	1.75	—	.60
1 001- 3 000	33.56	0.04	13.01
3 001- 6 000	31.25	12.29	19.36
6 001-10 000	15.76	25.76	20.39
más de 10 000	17.68	61.91	46.64
Total	*100.00*	*100.00*	*100.00*

FUENTE: Cálculos de la autora a partir de la *Encuesta de Ingresos y Gastos para 1968*, Banco de México, S. A.

Cuadro 10. Requerimientos de capital e importaciones, relaciones capital-trabajo y participación del capital transnacional por rama industrial

	$I/\triangle Y$	M/Y		K/L		*Participación transnacional 1970 (%)*
	1970	*1960*	*1970*	*1965*	*1970*	
Tradicional I	*1.82*	*.0534*	*.0561*	*60.27*	*75.11*	*28.4*
8. Matanza de ganado	1.34	.0676	.0096	62.82	64.16	
9. Molienda de trigo y nixtamal	0.76	.0089	.0015	17.76	21.79	
10. Otros alimentos	3.08	.0436	.0762	65.78	87.84	
11. Bebidas	1.26	.1058	.0736	85.61	107.74	
12. Tabaco	1.13	.1309	.2135	113.26	125.95	
Tradicional II	*1.27*	*.1825*	*.1248*	*47.97*	*67.86*	*20.73*
13. *Textiles (fibras blandas)*	0.57	.1497	.0491	57.94	78.05	
15. Vestimenta y calzado	0.92	.0649	.0299	45.55	37.04	
16. Madera y corcho	2.65	.0547	.1332	19.76	35.07	
18. Imprenta y editorial	2.48	.3483	.2149	46.14	137.66	
24. Jabones y detergentes	2.64	.2526	.1184	114.12	135.55	
25. Productos farmacéuticos	2.05	.6453	.5346	93.25	130.60	
26. Perfumes y cosméticos	0.39	.0867	.0469	70.74	77.96	
Moderno	*1.76*	*.5747*	*.2479*	*60.71*	*88.96*	*53.6*
20. Hule	2.23	.5068	.2071	65.18	63.60	
31. Maquinaria no eléctrica	1.04	.1326	.1252	61.32	88.73	
32. Maquinaria eléctrica	2.35	.3449	.1239	57.59	73.15	
34. Construcción de automóviles	1.75	1.7564	.5124	78.49	127.25	
35. Otras manufacturas	1.20	.1795	.1764	36.67	61.03	

FUENTE: Véase texto.

mentos, que componen el rubro más importante de *primario* y *tradicional I*) por bienes no básicos o "de lujo" (como son los de consumo duradero), a medida que sus ingresos aumentan. Este hecho resulta sorprendente desde el momento que se parte del supuesto que las familias urbanas más pobres no han cubierto efectivamente sus necesidades básicas; este fenómeno bien puede explicarse mediante la intensidad con que opera el "efecto demostración" (es decir, la emulación de patrones de consumo de otros estratos más altos) y la eficacia de la propaganda en los centros urbanos. Ello implica que una mera redistribución del ingreso no garantiza un mejor nivel de vida (en términos de nutrición, por ejemplo), si el mayor poder adquisitivo de las familias pobres lo absorben los bienes no básicos, fenómeno que en América Latina es bien conocido como el caso del "refrigerador vacío".

Características del sector manufacturero

En esta sección examinaremos la validez de la caracterización de las industrias productoras de bienes de consumo duradero, según la cual tienen una densidad de capital por unidad de producción y de empleo más elevada, un coeficiente de importaciones más alto y mayor penetración de capital transnacional. Para ello hemos calculado coeficientes de inversión y de importaciones, relaciones capital-trabajo y la participación de capital transnacional para el sector manufacturero, dividido en las categorías usadas para las estimaciones de la estructura del consumo: *tradicional I* (alimentos, bebidas y tabaco, que incluye a las ramas 8, 9, 10, 11 y 12 de la clasificación de insumo-producto); *tradicional II* (textiles, vestimenta y calzado, muebles, imprenta y editorial, jabones y detergentes, productos farmacéticos, perfumes y cosméticos; ramas 13, 15, 16, 18, 24, 25 y 26), y *moderno* (aparatos y maquinaria eléctrica, construcción de automóviles, hule y otras manufacturas; ramas 20, 32, 34 y 35).

Los coeficientes de importaciones se calcularon para 1960 y 1970 (a precios constantes de 1960) utilizando los datos incluidos en la Matriz de Insumo-Producto de 1960 y en la matriz estimada a través del método RAS por el Banco de México para 1970; los resultados se presentan en el cuadro 10. Tanto en 1960 como en 1970 se observa que la categoría *moderno* tiene, en efecto, un coeficiente de importaciones más alto que los otros dos grupos de industrias manufactureras; la diferencia es particularmente marcada entre *moderno* y *tradicional I*. Sin embargo, en el cuadro se observa un gran descenso en el coeficiente correspondiente a *moderno* entre 1960 y 1970 más de 50%), mientras que el de *tradicional I* permanece igual y el de *tradicional II* disminuye en menor proporción (33%). Esta disminución refleja la intensidad del proceso de sustitución de importaciones en algunas de las ramas de *moderno*, por ejemplo en construcción de auto-

móviles y aparatos eléctricos. De cualquier forma sigue siendo cierto que el contenido importado en este sector es mayor que en el resto de las manufacturas.

Los requerimientos de capital por unidad de valor agregado en las ramas industriales se midieron haciendo uso de los datos de incrementos netos de capital y de valor agregado por rama para 1970,[20] contenidos en el Censo Industrial correspondiente. Antes de revisar los resultados, creemos oportuno mencionar algunos de los inconvenientes que resultan de "medir" los requerimientos de capital adicional para incrementar la producción, empleando los datos de inversión y producción observados. Por un lado, es posible que parte de la inversión no esté destinada necesariamente a incrementar la poducción de ese período; por otro, el grado de utilización de la capacidad puede no ser el "óptimo". Ambos factores contribuirían a sobrestimar los requerimientos de capital. Para nuestros fines, supondremos que el grado de sobrestimación no es muy diferente para aquellas industrias que nos interesan frente al resto y que, por lo tanto, es posible llevar a cabo la comparación que nos hemos propuesto. En el cuadro 10 observamos que los requerimientos de inversión por unidad incremental del producto de *moderno* son bastante mayores que los de *tradicional II* donde las industrias procesadoras de alimentos (rama 10) tienen una relación $I/\triangle Y$ mayor que cualquiera de las incluidas en *moderno*.

El cálculo de la intensidad en el uso de factores para nuestras categorías se hizo con los datos de capital total y mano de obra total que se presentan en los censos industriales de 1965 y 1970 (convertidos a precios constantes de 1960). Los resultados también se incluyen en el cuadro 10. Estos muestran que, en efecto, *moderno* incluye industrias que usan más capital, en relación con la mano de obra, que los otros dos; este resultado es muy marcado en 1970, pero en 1965 la relación capital-trabajo de *moderno* es sólo ligeramente superior a la de *tradicional I*.

Con respecto a la participación de las transnacionales, en el cuadro 10 se observa que la proporción de empresas con una participación de capital transnacional es decididamente más alta para *moderno* que para *tradicional I* y *II*.[21]

[20] Tanto la inversión neta como el valor agregado se convirtieron a precios constantes de 1960 con los índices respectivos incluidos en las *Cuentas Nacionales* publicadas por el Banco de México.

[21] Este indicador se calculó con base en los resultados publicados en el estudio sobre empresas transnacionales realizado por Fajnzylber y Martínez T. (1976). Debe aclararse que los autores clasifican como empresa filial de una transnacional a aquellas en que la participación de capital extranjero sea mayor de 15 por ciento.

Conclusiones

De acuerdo con los resultados analizados en la sección II de este trabajo, hemos concluido que, aparentemente, es válido sostener que la concentración del ingreso estimula la demanda del sector *moderno* y que, de esta manera, fomenta la canalización de recursos productivos a las industrias que los fabrican. La conclusión se deriva de las estimaciones empíricas que hemos realizado, que indican, por un lado, que la concentración del ingreso no es condición necesaria para ampliar el mercado de este sector, pero que sí resulta ser la mejor alternativa. Sin embargo, cuando del sector *moderno* se distinguen electrodomésticos y automóviles por separado, los resultados indican que para los primeros existe una tendencia a la saturación de la demanda en el tope de las familias urbanas y metropolitanas y que, en el caso de las rurales, si bien no hay saturación, la demanda del tope no resulta la más dinámica. En el caso de automóviles resulta siempre ser la concentración en el tope la mejor alternativa y, como el gasto en automóviles representa la mayor proporción en el total de *moderno,* su comportamiento determina el del conjunto.

Se encontró, además, que es válido sostener que una redistribución hacia las familias más pobres ampliaría el mercado de los bienes "tradicionales", y que la difusión del mercado de bienes duraderos (sobre todo electrodomésticos) abarca a grupos de la población que van más allá del 5 o 10 por ciento más alto que a veces se menciona. Por otro lado, observamos que una redistribución hacia los grupos urbanos y metropolitanos más pobres no necesariamente resulta en una mejora en el nivel de vida de éstos, ya que el incremento en el ingreso se iría proporcionalmente más al consumo de bienes no básicos que al de básicos (alimentos por ejemplo).

Hemos visto también que la expansión de las industrias productoras de bienes de consumo duradero está asociada a un mayor requerimiento de importaciones, una menor tasa de crecimiento en el empleo y, bajo el supuesto de que las transnacionales permanecen principalmente en este tipo de ramas, una mayor pérdida de control nacional sobre el aparato productivo. Nuestros cálculos indican, sin embargo, que los requerimientos de capital de estas industrias son mayores, en conjunto, que los de *tradicional II,* pero resultan menores que los de *tradicional I* (esto se debe principalmente al altísimo $I/\triangle Y$ de la rama 10).

BIBLIOGRAFÍA

Brown y Deaton (1972), "Surveys in applied economics: models of consumer behaviour" en *The Economic Journal,* diciembre,

J. S. Cramer (1964), "Efficient Grouping, Regression and Correlation, in Engel Curve Analysis", en *Journal of The American Statistical Association,* vol, 59, núm. 305, marzo, pp. 233-250.

F. Fajnzylber y T. Martínez T. (1976), *Las empresas transnacionales. Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana,* Fondo de Cultura económico, México.

C. Furtado (1966), *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina,* Ed. Universitaria, Buenos Aires.

H. J. Guillén (1974), *El problema de la realización de la plusvalía en la fase avanzada del subdesarrollo. El caso de México,* Taller de Análisis Socioeconómico, México.

D. Ibarra (1970), "Mercado, desarrollo y política económica. Perspectivas de la economía en México", en *El perfil de México en 1980,* tomo I, Siglo XXI Editores, México.

H. Jaguaribe (1969), "Causas del subdesarrollo latinoamericano", en J. Matos Mar (ed.), *La crisis del desarrollismo y la nueva dependencia,* Amorrortu, Buenos Aires, pp. 173-188.

A. Pinto (1974), "El modelo de desarrollo reciente en América Latina", en J. Serra (ed.), *Desarrollo latinoamericano; ensayos críticos,* Lecturas del Fondo de Cultura Económica, núm. 6. México.

J. Serra y M.C. Tavares (1974), "Más allá del estancamiento. Una discusión sobre el estilo del desarrollo reciente en Brasil", en J. Serra (ed.), *Desarrollo latinoamericano ... op. cit.*

Sunkel y Paz (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo,* Siglo XXI Editores, México.

P. Vuskovic (1974), "Distribución del ingreso y operaciones de desarrollo", en J. Serra (ed.), *Desarrollo latinoamericano ..., op. cit.*

Comentario

Cecilia Arévalo de Valdivieso

El trabajo de la Dra. Lustig resulta sumamente interesante puesto que evalúa una pieza importante de la sabiduría popular en Latinoamérica al tratar de verificar, para el caso de México, si los aumentos en la concentración del ingreso, a través de su impacto en la estructura de la demanda, han ocasionado cambios en la estructura productiva industrial, que han afectado negativamente el crecimiento económico.

La verificación de esta hipótesis la realiza en dos etapas. En primer lugar, analiza la relación empírica entre la distribución del ingreso y la estructura de la demanda para averiguar si la concentración del ingreso resulta ser "condición necesaria" o si es la "mejor alternativa" para estimular la demanda de bienes durables. La segunda etapa consiste en averiguar si el patrón de crecimiento industrial, sesgado hacia un mayor crecimiento de la producción de bienes durables, ha sido dañino para el crecimiento económico del país. Para esto compara los requerimientos directos de importaciones y de capital, la capacidad de creación directa de empleo y la participación de capital multinacional en las industrias de bienes de consumo duradero, con las demás industrias productoras de bienes de consumo.

En mi opinión, el aspecto más interesante de los resultados obtenidos en este trabajo, consiste en haber comprobado (mediante el cálculo de elasticidades ingreso y el uso de un ejercicio redistributivo) que para México es válido afirmar (con base en la encuesta de ingresos y gastos familiares realizada por el Banco de México en 1968) que la concentración del ingreso genera un estímulo relativamente mayor sobre la demanda por los bienes del sector moderno. Es más, este trabajo da un gran paso al comprobar (mediante la acertada separación del sector moderno en bienes electrodomésticos y automóviles) que la concentración en el tope de la pirámide de ingresos, a pesar de ser la "mejor alternativa" para estimular la demanda por los bienes del sector moderno, no es una "condición necesaria" para una ampliación del mercado de los mismos.

Sin embargo, los resultados anteriores no son suficientes para esta-

blecer una causalidad directa entre la estructura de la demanda interna y el patrón de crecimiento del sector industrial. Para establecer esta relación sería necesario verificar previamente hasta qué punto se producen estos bienes primordialmente para el mercado interno. En otras palabras, establecer una causalidad directa entre la estructura de la demanda interna y el patrón de crecimiento de la producción industrial es posible solamente si se acepta que la restricción fundamental que condiciona el crecimiento del sector moderno es la estructura de la demanda interna.

Pasando al modelo utilizado para la medición de las elasticidades gasto, parecen existir ciertos problemas en la especificación de la función como una doble logarítmica donde el gasto total en cada bien para cada estrato es función del tamaño de la familia y el nivel de gasto total familiar, debido a su poco poder explicativo (aunque esto se debe en parte a que se trabajó con los valores individuales) y a que muchas veces la variable "tamaño familiar" no resulta significativa para los bienes pertinentes. Tal vez se podría considerar una especificación alternativa donde, por un lado, se incluyan ciertas variables que no han sido tomadas en cuenta en el modelo, y cuya inclusión podría tanto aumentar el poder explicativo como afectar considerablemente el valor estimado de las elasticidades gasto. Entre éstas, podríamos mencionar: *a*) la composición de la familia, *b*) la existencia de posibles economías de escala en el consumo de bienes durables, y *c*) la ocupación y nivel de educación del jefe. Por otro lado, tendríamos una especificación alternativa que permita estimar directamente los cambios en las elasticidades al cambiar el nivel de ingreso, con variables dummy para los sectores rural, urbano y metropolitano.

Creo también que es posible que las elasticidades-intervalo pueden estar sesgadas debido al reducido número de intervalos considerados, por lo que los resultados de las elasticidades gasto (denominadas elasticidades ingreso) calculadas mediante regresión y aquellas calculadas como elasticidades intervalo se contradicen a veces. Sin embargo, estas contradicciones no son muy grandes, y el patrón general parece claro.

Quisiera también mencionar que el uso de las elasticidades gasto como una aproximación al concepto de ingreso permanente de la familia resulta apropiado, dado que los datos de gastos tienden a ser más confiables y estables. Sin embargo, si lo que realmente nos interesa al analizar cambios en la distribución del ingreso son precisamente las elasticidades-ingreso (es decir, el porcentaje de variación en el gasto en un rubro al cambiar el ingreso por período en un porcentaje dado) podemos calcularlas fácilmente en base a las elasticidades-gasto ya calculadas para cada rubro, si suponemos que la familia decide sobre el nivel de gasto total en base al ingreso que posee, y luego decide sobre la asignación de este gasto total entre los distintos bienes y ser-

vicios que consume. Por lo tanto, necesitamos conocer la variación porcentual en el gasto total debida a un cambio porcentual en el ingreso. Para esto, se puede estimar una regresión doble-logarítmica, tal como

$$\text{Log } G = a + b \log Y$$

donde G = gasto total, e Y = ingreso total de las familias, de modo que consiste de una sola estimación para toda la población. La elasticidad ingreso en cada rubro, para cada estrato, sería entonces la elasticidad ingreso del gasto total (b) multiplicada por la elasticidad gasto para cada rubro y estrato, ya estimada en el modelo.

Esta distinción cobra especial importancia en el caso del ejercicio redistributivo, donde no queda claro si lo que aumenta con la redistribución es el ingreso corriente o el ingreso permanente (gasto) para cada estrato. En cuanto al ejercicio redistributivo en sí, quisiera mencionar que me parece que una transferencia de la magnitud del uno porciento del ingreso global podría tener repercusiones importantes sobre el patrón de consumo de cada estrato, siendo este efecto especialmente notorio en los estratos más bajos.

Respecto a la segunda etapa de la comprobación de la hipótesis, es decir, el análisis de las características del sector industrial, resulta ser la parte más débil del trabajo, sin llegar a conclusiones verdaderamente sólidas y dando la impresión de estar hecho un poco a la ligera.

El primer problema surge del hecho que los cálculos de los requerimientos de inversión, empleo, e importaciones se refieren únicamente a los requerimientos directos. Al no incluir tanto los efectos directos como los indirectos sobre el empleo, la inversión y los requerimientos de importaciones es posible que se introduzcan sesgos de importancia, especialmente si el establecimiento de ciertas industrias modernas ocasiona importantes efectos indirectos. Por ejemplo, podrían haber fuertes efectos indirectos sobre el empleo debido a un aumento en la demanda por servicios por parte de los nuevos trabajadores incorporados al sector, o, alternativamente, si las industrias proveedoras de insumos necesarios para la producción de bienes durables son altamente intensivas en mano de obra.

En cuanto a los requerimientos de importaciones, además de la posible existencia de efectos indirectos no cuantificados, habría que analizar hasta qué punto es posible que estos bienes generen divisas. Es decir, fomentando la exportación de este tipo de bienes, el problema del contenido importado se aminora considerablemente, además de que esto posibilita el aprovechamiento de mayores economías de escala con un mercado ampliado.

En cuanto al cálculo de los requerimientos de capital, además de los conocidos problemas de valoración del acervo, por la ausencia de

un mercado de alquiler de bienes de capital, es importante anotar que el método utilizado en el trabajo ignora la distribución del grado de utilización de la capacidad instalada, que es bastante dispersa tanto dentro de cada sector como entre sectores, pero que generalmente resulta estar directamente relacionada con la intensidad de capital. Para poder realizar comparaciones entre sectores hubiera resultado más relevante calcular los requerimientos de inversión utilizando los servicios de capital, en lugar del simple monto de inversiones, debido a las diferencias existentes en el grado de utilización del capital. Además, tanto la tecnología empleada como la penetración de capital multinacional muchas veces responde a los incentivos existentes. Sería necesario un análisis más profundo de las políticas gubernamentales al respecto para poder establecer si la tecnología utilizada y la relativa importancia del capital multinacional dentro del sector moderno es inherente al mismo, o si es simplemente una respuesta a los incentivos existentes.

Finalmente, me parece de especial importancia el análisis del fenómeno del "refrigerador vacío", es decir, que un aumento en el ingreso para los grupos medios y bajos resultaría en un aumento más que proporcional en el consumo de bienes durables, lo cual necesariamente, para un país como México, implica sacrificar algunas de las necesidades básicas. Bajo estas circunstancias, este trabajo de la Dra. Lustig sugiere líneas potenciales adicionales de investigación, cuyos resultados pueden ser muy fructíferos. Por ejemplo, se podría investigar hasta qué punto son responsables las propias políticas de industrialización adoptadas (las cuales pueden haber ocasionado una mayor rentabilidad en la producción de este tipo de bienes, un cambio en los precios relativos, o una mayor valoración relativa de aquellos bienes considerados modernos o representativos de una sociedad industrializada), así como también se podría realizar un análisis más profundo de factores como la estructura publicitaria, el papel distorsionante del crédito al consumo, y los efectos de demostración. Estas líneas adicionales de investigación resultan cruciales y urgentes, pues esta deformación temprana de los patrones de consumo va en detrimento de la calidad de vida humana al reducir el nivel de satisfacción de las necesidades básicas de los grupos medios y bajos.

En resumen, el trabajo de la Dra. Lustig no sólo tiene importancia por sí mismo, por sus propias contribuciones, tanto al conocimiento de la realidad mexicana como al progreso de los estudios sobre el estilo de desarrollo latinoamericano, sino que además constituye un punto de partida para varias investigaciones de importancia relacionadas al problema de la distribución del ingreso, la estructura del consumo, y las características del crecimiento industrial.

El nuevo contexto de la estrategia de bienes de capital

Luis R. Almeida D.

I. INTRODUCCIÓN

La premisa de este seminario sobre la economía mexicana está sustentada en que la bonanza petrolera traerá indiscutiblemente cambios fundamentales en algunas áreas o reafirmación en otras de la estrategia y política económica del país. De allí la necesidad de anticiparse y programar cuidadosamente cambios, ajustes, modalidades nuevas o consolidación de planteamientos anteriores que deben instrumentarse para llevar al país a una superación de su aparato productivo, de servicios y comercial que permita, posteriormente, mantener un dinamismo más duradero y constante basado no solamente en la explotación de los hidrocarburos sino, principalmente, en el avance simultáneo y congruente del resto de la actividad económica.

De esa manera, se desea resaltar la necesidad de partir de una concepción global para determinar las alternativas más adecuadas en todos los sectores para aprovechar al máximo los excedentes de divisas esperados en los próximos años. Es precisamente en función del número elevado de opciones accesibles a los distintos sectores y de estar en estos momentos afinándose los planteamientos globales, que se estimó necesario destacar que el presente es un documento parcial en donde fue conveniente adoptar y esbozar una serie de hipótesis básicas para juzgar con perspectivas más afinadas al sector de bienes de capital. Asimismo, el hecho de que todavía se manejan distintas cifras de estos excedentes de divisas así como estar en vísperas de aparecer oficialmente el Plan de Industrialización y de afinar definitivamente las alternativas socioeconómicas más adecuadas al país, son consideraciones que se tuvieron presentes para hacer planteamientos más bien de orden cualitativo que posteriormente pudieran adaptarse a las características cuantitativas y políticas económicas más definitivas.

La serie de reflexiones hechas en este documento sobre bienes de capital parten fundamentalmente de los trabajos realizados dentro de Nacional Financiera, en particular del proyecto conjunto NAFINSA/

ONUDI y, en ese sentido, reflejan inquietudes también de funcionarios participantes en esta institución. Se nutren, también, de distintos documentos elaborados por la cabeza del sector industrial, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, en particular de informes preliminares y no definitivos relativos al Plan de Industrialización.

II. EL SECTOR DE BIENES DE CAPITAL

1. *Definición adoptada*

Es reconocido que toda definición tiene un tinte de subjetividad y no constituye excepción, en ese sentido, la actividad productora de bienes de capital. Para propósitos de este trabajo se consideró una concepción relativamente amplia y flexible en donde se incluyen no sólo la maquinaria y equipo propiamente dicho sino también las partes y componentes básicos del equipo que sirven, a su vez para fabricar otros bienes. En otras palabras, se trata de aquellos artículos que en sentido amplio conforman el proceso de inversión del país.

Se ha tomado así, la definición contenida en el documento de NAFINSA[1] que está determinada por la clasificación CMAE (Católogo Mexicano de Actividades Económicas) e incluye básicamente a los productos metálicos (35), maquinaria no eléctrica (36), equipo eléctrico (37) y material y equipo de transporte (38). Por supuesto, se eliminan aquellos artículos, incluso producidos en una misma planta, que se orientan a satisfacer la demanda de bienes de consumo y se contemplan solamente aquellos destinados a abastecer la demanda intermedia y final con fines de inversión. Solamente a título ilustrativo cabría citar el caso de una empresa automotriz productora de coches y camiones pesados, en donde, de acuerdo a nuestra definición, quedarían fuera del concepto de bienes de capital los automóviles y dentro los camiones pesados.[2]

A la relativa limitación de la definición adoptada cabría agregar la insuficiencia tanto de información detallada como de clasificaciones más afinadas que hacen necesario trabajar con periodos cortos al realizar el análisis de su comportamiento y tomar diferentes clasificaciones cuando se desea efectuar comparaciones a nivel internacional.

2 *Desenvolvimiento reciente*

Acorde con las cifras más recientes y detalladas (1970/74) el sector metalmecánico tuvo un crecimiento más dinámico al compararlo

[1] Véase al respecto "México: Una estrategia para desarrollar la industria de bienes de capital", NAFINSA, 1977.

[2] Aún así se podría argumentar, sin embargo, que si el automóvil lo comprara un ruletero sería bien de capital. Por eso es que desde el comienzo se admiten ciertas inconveniencias de esta definición que a pesar de sus problemas, es necesario adoptar para comenzar a hablar sobre las mismas bases.

con el registrado por la totalidad de la actividad manufacturera. En efecto, mientras el valor bruto de la producción del sector metalmecánico creció al 12.5 por ciento la actividad manufacturera lo hizo en 6.8 por ciento.[3]

Incluso el crecimiento promedio anual (1970-74) de la producción superó ligeramente al de la demanda (12 por ciento) permitiendo reducir, en términos generales, la dependencia de las importaciones.[4] Por el lado de las exportaciones se observó también un notable dinamismo pues para el mismo periodo aumentaron a un ritmo anual de 37 por ciento.

En 1970 el valor bruto de la producción del sector metalmecánico alcanzó alrededor de 61 400 millones de pesos (precios 1974) y ascendió a cerca de 97 000 millones en 1974. En la estructura productiva la ponderación mayor correspondió a los productos metálicos (32% en 1974) conjuntamente con la de material y equipo de transporte (35% en 1974) quienes, en conjunto, alcanzaron el 67 por ciento. En importancia siguiente se encuentran la maquinaria eléctrica (21%) mientras la significación de la maquinaria no eléctrica alcanzaba solamente 12 por ciento.

Desde el ángulo de la dependencia de las importaciones la brecha mayor se encuentra en el subsector de la maquinaria no eléctrica ya que las compras externas superan incluso a la producción interna. El caso opuesto se verifica en los productos metálicos en donde las importaciones solamente representaban el 6.0 por ciento en 1974, mientras que en la maquinaria eléctrica y material y equipo de transporte se observan situaciones intermedias pues registraron porcentajes de 14 y 31 por ciento, respectivamente.

Si se profundiza en el análisis de cada uno de los productos mencionados cabe destacar que la producción de material y equipo de transporte prácticamente se orienta, en proporción igualitaria de un tercio, hacia sectores de bienes de consumo, intermedios y de inversión (habiendo crecido más dinámicamente, sin embargo, los productos destinados a la inversión). Una situación menos equilibrada se verifica en el caso de los productos metálicos en donde los artículos destinados a sectores intermedios y de inversión representan alrededor del 75 por ciento de la producción (teniendo mayor significación los intermedios mientras los de consumo el 25 por ciento restante).

En lo concerniente a la fabricación de maquinaria y equipo eléctrico prácticamente la mitad se orienta al sector de consumo, mientras la otra mitad, a las actividades intermedias (con ligera mayor pondera-

[3] Estas cifras y las mencionadas posteriormente han sido tomadas del libro de NAFINSA: "México: Una estrategia para desarrollar la industria de bienes de capital".

[4] Para la totalidad del sector metalmecánico la proporción de importaciones respecto del valor bruto de la producción se redujo de 32 por ciento en 1970 a 29 por ciento en 1974.

ción) y de inversión. Finalmente, el sector de maquinaria y equipo no eléctrico —el menos desarrollado—, tiene peculiarmente un mayor desenvolvimiento en lo referente a su producción destinada sobre todo a las actividades de inversión e intermedias (64 y 33 por ciento, respectivamente), mientras que la orientada al consumo prácticamente no tiene significación (3% en 1974).

En resumen, se desea destacar que el sector metalmecánico ha tenido un crecimiento superior al observado en la totalidad de la actividad manufacturera y también mayor al registrado por la demanda. De esa manera, su dependencia externa ha descendido ligeramente en los últimos años.[5]

Por otra parte, la mayor ponderación, juzgada desde su contribución a la totalidad del valor bruto de la producción del sector de bienes de capital, correspondió a equipo de transporte, seguida por productos metálicos y en menor proporción por maquinaria eléctrica y, finalmente, por equipo no eléctrico.

La última observación interesante de destacar es que dentro de la estructura del sector metalmecánico los productos destinados a las actividades de bienes de capital (intermedios y de inversión) constituyen alrededor del 70 por ciento de su producción, aparte de haber registrado un crecimiento ligeramente superior al de los bienes de consumo. No obstante, la mayor dependencia externa se encuentra todavía en los bienes de inversión e intermedios.

3. *El contexto latinoamericano*

La atención en este apartado se centrará, básicamente, en situar a México en relación a Brasil y Argentina quienes han avanzado mayormente en su sector de bienes de capital.

La política económica seguida por estos dos países sudamericanos otorgó, desde los años sesenta, mayor importancia al desarrollo de los bienes de capital y su desenvolvimiento situado en etapas superiores es consecuencia, básicamente, de ese mayor interés de apoyar desde entonces a esta actividad productiva.

En el caso de México la política económica, como se mencionará más adelante, estuvo orientada a facilitar las importaciones de maquinaria y equipo pues se tenían mejores condiciones en materia de precios, calidad, financiamiento y oportunidad de entrega, además de no contar con producción doméstica en buena parte de los bienes de capital.

De esta manera, si uno compara los coeficientes de importación con relación a la demanda interna se observan significativas diferencias entre Brasil, Argentina y México. Así, por ejemplo, para el año de 1973 el citado coeficiente se situó para México en 21.8%, para

[5] Para detalles más específicos consultar capítulos IV y V del libro "México: Una estrategia para desarrollar la industria de bienes de capital".

Brasil en 15.8% y para Argentina en 9.9%. Por supuesto, este indicador es el promedio para el sector metalmecánico y encierra distintos avances y confirmaciones industriales, resultado de apoyos de política económica otorgados en dosis diferentes por cada país en particular. Así, lo más notable de resaltar es la elevada dependencia de México con relación a la maquinaria no eléctrica (45.6%) y de material y equipo de transporte (21.6%) que contrasta con coeficientes menores al 30 por ciento, en el primer caso e inferiores al 6 por ciento, en el segundo ejemplo, observados por Argentina y Brasil. Por el contrario, en la dependencia externa referente a maquinaria eléctrica los tres países se sitúan en cerca del 17-18 por ciento. Finalmente, en productos metálicos México y Brasil prácticamente observan los mismos niveles del coeficiente de importación (5.7%) mientras Argentina ha logrado situarse en solamente un 2.4 por ciento.[6]

4. *La potencialidad del sector de bienes de capital*

El desarrollo de los bienes de capital tiene que concebirse en relación a su contribución para resolver o atenuar problemas significativos del país. En ese sentido, se hará referencia a la generación de empleo, a la mayor articulación del aparato productivo, a la transferencia de tecnología y al desequilibrio en la balanza de pagos.

En cuanto a la generación de empleos se observa que, en los últimos años, debido al debilitamiento general de la actividad económica del país y a factores estructurales tales como la adopción de técnicas más intensivas en capital, el ritmo de crecimiento de nuevos puestos se ha deteriorado apreciablemente. En efecto, de acuerdo con estadísticas recientes, la tasa de aumento de empleos para la economía en su totalidad fue, en 1965/1974, de 2.4%. Por el contrario, el comportamiento de la industria productora de bienes de capital destaca al haber experimentado un sorprendente aumento en la generación de emplos al observar tasas anuales de crecimiento cercanas al 8% para el mismo lapso.

En otras palabras, lo que se desea destacar aquí es que la industria de bienes de capital, contrario a lo aceptado normalmente, es gran absorbedora de mano de obra puesto que, en términos generales, está constituida por grandes talleres artesanales aunque con la diferencia, claro está, de trabajar con tecnologías más sofisticadas y mano de obra más calificada. Aunque en el presente todavía contribuye con una proporción relativamente modesta (20% de la industria manufacturera), tiene un gran potencial si se considera la experiencia de países más industrializados. Así, por ejemplo, en la República Democrática Alemana representó en 1970 alrededor del 44% de la ocupación ma-

[6] Véase el capítulo III del libro ya mencionado sobre bienes de capital publicado por NAFINSA.

nufacturera, mientras en Estados Unidos cubrió el 38% y en Japón el 30%.

En referencia a equilibrar mejor y fortalecer la articulación del aparato industrial debido a la política económica adoptada en el pasado no se ha desarrollado significativamente al sector de bienes de capital, base industrial del país. Por el contrario, al situar en el presente como actividad prioritaria a la fabricación de maquinaria y equipo se posibilitará alcanzar etapas superiores de desarrollo industrial y, además, permitirá difundir con mayor vigor internamente los aspectos multiplicadores derivados del dinamismo de la demanda. En otras palabras, el mayor encadenamiento productivo entre los distintos sectores posibilitará absorber y difundir con más significación dentro del país el dinamismo más elevado de la economía esperado como consecuencia de los excedentes petroleros. De otra manera, dicho crecimiento sería absorbido parcialmente en beneficio de otros países a través de mayores importaciones. Sería, finalmente, una alternativa para canalizar los excedentes petroleros y convertirlos, a través del desarrollo de los bienes de capital, conjuntamente con otros sectores, en fuentes permanentes de riqueza y empleo.

En lo relativo a los procesos tecnológicos, se observa que los bienes de capital requieren de tecnologías más sofisticadas y, al avanzar en esta actividad, el país está preparándose y capacitándose mejor para seguir en la fabricación de equipos más voluminosos y complicados. De acuerdo con estimaciones efectuadas, la mayor parte de la manufactura de equipos (73%) se efectúa bajo pedidos sobre catálogo; es decir, productos fabricados en serie que requieren tecnologías menos sofisticadas. Por otra parte, solamente el 27% de los equipos fabricados en México son manufacturados bajo pedido; es decir, son equipos hechos a la medida de acuerdo con especificaciones detalladas por los organismos usuarios.

Esta información significa que todavía queda un largo camino por recorrer en cuanto se refiere a la fabricación de equipos bajo pedido. En esta actividad es en donde se concentran las mayores necesidades en materia tecnológica y en donde es imprescindible contar con sistemas de ingeniería de producto, proceso y de diseño adecuados, ya que se trata de equipos de mayor tamaño y/o más complicados.

En lo referente al problema del desequilibrio externo, cabe destacar que las importaciones de maquinaria y equipo tienen todavía una alta ponderación dentro del total de bienes procedentes del exterior. La tendencia histórica indica que dichas compras representaron alrededor del 40% del valor total de las importaciones en los últimos años. De esa manera, se observa que todavía existen márgenes apreciables para proseguir el proceso de sustitución de importaciones. En realidad, el mercado de México es suficientemente grande, y es superior al de Bélgica, Austria, Suecia y Suiza y del mismo orden de magnitud que el de España y Holanda. Estos dos países en especial, han

alcanzado posiciones relativamente destacadas a nivel internacional en rubros seleccionados de bienes de capital. También a nivel microeconómico, se ha constatado que nuevas plantas establecidas en México eran superiores en capacidad a las que tenían algunas casas matrices localizadas en el extranjero.

Esta situación permite establecer plantas eficientes y rentables, pero siempre y cuando México se especialice en algunos sectores prioritarios. Se está consciente de que no es conveniente producir toda la maquinaria y equipo en el país y habrá necesidad de concentrar la atención en aquellos rubros en donde podamos ser eficientes y competitivos e importar del resto de los países los bienes de capital complementarios.

En estos momentos, hablar de atenuar los desequilibrios externos aparentemente tendría una relevancia menor ya que se espera un mejoramiento notable en este aspecto por las exportaciones petroleras. Sería, sin embargo, gran falacia admitir este razonamiento pues, como se ha indicado, se desea aprovechar el petróleo y sus derivados para impulsar el desarrollo interno a través de estructuras productivas más equilibradas que garanticen a la larga un mejor nivel de vida para la población total. En definitiva, sería en estos momentos de holgura financiera cuando deberíamos, con mayor énfasis y atención, encontrar medios adecuados para dar un uso racional y productivo a dichas divisas poniendo, incluso, mayor atención a los desequilibrios externos.

III. ESTRATEGIA DE BIENES DE CAPITAL

1. *Concepción presente*

La experiencia industrial del país en los últimos años, las modalidades y características del presente, el aparato productivo manufacturero y su comparación con otros países de similar desarrollo y de mayor avance económico, fueron factores muy importantes para apoyar al sector de bienes de capital y determinar la estrategia más adecuada a adoptar para acelerar y fortalecer su crecimiento.

Desarrollar el sector de bienes de capital significa avanzar definitivamente —tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo— en un estadio de desarrollo superior y pocos son relativamente los países que están embarcados en un esfuerzo de esta naturaleza. México, no obstante, tiene una serie de recursos y características que lo posibilitan para adentrarse en el fortalecimiento de los bienes de capital.

No se trata aquí de repetir en forma extensa las consideraciones tomadas para diseñar una estrategia para este sector.[7] Cabe solamente

[7] Para mayores detalles véase el libro "Una estrategia para desarrollar la industria de bienes de capital". Nacional Financiera, 1977 y documentos preliminares sobre el Plan de industrialización de SEPAFIN.

citar que se partió de una programación global para posteriormente ir descendiendo a aspectos más específicos del sector hasta llegar finalmente, a constituir un programa coherente y convergente de posibles proyectos de inversión. Así, se analizó y evaluó el contexto mundial, latinoamericano y el mercado de los Estados Unidos como variables externas, mientras en el orden interno se tomaron como relevantes distintos aspectos: i) de la demanda (magnitud, dinamismo y significación del sector público, entre otros); ii) de la oferta (infraestructura y capacidades existentes, tamaño mínimo de planta, fortalecimiento de la articulación productiva, magnitud de la inversión); iii) de la tecnología (dificultades de fabricación y de diseño y acceso a los procesos básicos) y iv) distintas variables sociales (contribución al empleo y a la generación de ingresos y capacitación profesional).

En definitiva y como resumen de la estrategia, cabe mencionar que la nueva pauta de desarrollo se basa y parte de la fabricación existente de maquinaria y equipo que deberá aprovecharse al máximo, fortalecerse y complementarse con el establecimiento de nuevas empresas. Cabe destacar, sin embargo, que la potencialidad del desarrollo de bienes de capital está asociada a la instalación de plantas que produzcan productos actualmente importados mayoritariamente. En ese sentido, se torna importantísimo sacar beneficio de la experiencia previa de sustitución de importaciones en el área básicamente de los bienes de consumo y, así, el sector de bienes de capital, por constituir la base del aparato industrial, debe caracterizarse por ser eficiente, con objeto de transmitir dicha productividad al resto de la estructura industrial, si se desea al final alcanzar competitividad tanto en el ámbito interno como externo. Para lograr la eficiencia productiva se requiere, sin embargo, ser selectivo en la fabricación de bienes de capital, pues ducir toda la maquinaria y equipo. La experiencia de otros países que no siempre se cuenta con la dotación adecuada de factores para prohan tenido éxitos notables en este campo, también confirma la necesidad de ser selectivos y concentrar esfuerzos y atención en rubros muy bien especificados.

De esta manera, a la nueva estrategia para la industria de bienes de capital le corresponde un concepto no sólo cuantitativo —producir artículos nuevos, más voluminosos, ampliar los rangos de producción— buscar mayor eficiencia, productividad, especialización y rentabilidad, sino también un planteamiento cualitativo en el sentido de contar con tecnologías más complejas y afianzar la articulación productiva entre sí y con la oferta existente. Esta última aseveración implica que la nueva industria tienda a conformarse en forma más horizontal al aprovechar mejor la oferta existente. Ello implicaría fortalecer el proceso de subcontratación entre las grandes plantas y la formación de pequeñas y medianas empresas. Así, será posible también contribuir, mediante la especialización y complementación productiva, a definir un sector más eficiente además de vigorizar la democracia económica al

posibilitar una distribución de la riqueza entre un mayor número de empresarios.

En definitiva, la estrategia para desarrollar los bienes de capital se diferencia de la concepción anterior en materia de bienes de consumo en el hecho de que se desea contar con una industria eficiente. Para contribuir a este objetivo es necesario: a) ser selectivo en la fabricación de maquinaria y equipo y b) además buscar una mayor horizontalización a través de un desarrollo más activo de la pequeña y mediana industria que complemente y afiance la especialización productiva con la gran empresa.

Mediante la eficiencia productiva en el sector de bienes de capital, se podrán transmitir dichos efectos favorables al resto del aparato productivo permitiéndole una mayor campetitividad. Por otra parte, en la propia actividad de maquinaria y equipo se estarán sentando las bases para penetrar los mercados externos en algunos casos en forma inmediata, en otra dentro de plazos mediatos.

Finalmente, la estrategia de los bienes de capital debe basarse, como se mencionó, en apoyar y complementar la actual oferta de maquinaria y equipo y apoyar, simultáneamente, el desarrollo de nuevos campos a fin de pasar a estados superiores de industrialización.

Como se observa, la estrategia, resultado de experiencias anteriores y exigencias presentes y futuras, requiere una programación muy afinada que, afortunadamente en el caso de bienes de capital, se ha efectuado con mayor profundidad que en otros sectores. Dicha programación ha llegado a concretarse en dos resultados fundamentales. Por un lado, el haber arribado a la identificación de sectores prioritarios y, por otro, a esbozar los lineamientos básicos de los instrumentos de política económica.

2. *Sectores prioritarios*

Así, la secuencia programática descrita en términos generales se concretó en la identificación de sectores prioritarios para concentrar allí los esfuerzos y acciones.[8] En especial, se trata de pailería y maquinado, fundición y forja, maquinaria agrícola, maquinaria eléctrica, máquinas-herramienta, bombas, válvulas, compresoras y electrónica profesional, entre otros. Si bien en ese sentido el avance fue significativo, no es suficiente como para instrumentar una política promocional tendiente al establecimiento de plantas productoras de bienes de capital. Fue necesario de esa manera, continuar adentrándose al interior de cada uno de estos sectores. Así, por ejemplo, en máquinas-herramienta hubo necesidad de estudiar las diferentes familias de productos para seleccionar aquellas que podían producir en México acorde con los requisitos señalados. Posteriormente se pasó de familias a

[8] Véase nuevamente el libro "Una estrategia para desarrollar la industria de bienes de capital", capítulo VI, NAFINSA, 1977.

artículos específicos y de esta manera, adoptando esta metodología para el resto de los sectores prioritarios, se llegó a conformar un programa promocional con oportunidades de inversión convergentes entre sí y con la oferta existente.[9] En definitiva, la secuencia adoptada partió del contexto global de la economía, se centró en la industria de bienes de capital, identificó sectores prioritarios, analizó familias de productos y, finalmente, determinó oportunidades específicas de inversión para conformar un programa de promoción, coherente y articulado, en bienes de capital.

3. *Instrumentos de política*

De partida se ha reconocido que al sector de bienes de capital debe corresponderle necesariamente modalidades diferentes de política económica con relación a las aplicadas al desenvolvimiento de la actividad productora de bienes de consumo y algunos intermedios. Dado el énfasis de la política anterior, de abaratar el proceso de inversión otorgando las mayores facilidades a la importación de equipos, es natural que ahora el remarcar el deseo de producir prioritariamente la maquinaria en el país se tendrán que hacer ajustes, modificaciones y creación, en algunos casos, de mecanismos e instrumentos más afines a esta política económica. Modificar esta situación no es fácil aunque, sin embargo, se han hecho avances sustanciales en casos específicos y habrá sin duda necesidad de continuar efectuando gradualmente cambios en el sentido deseado.

En esta materia las autoridades han puesto su atención en cinco instrumentos: institucionales, financieros, incentivos fiscales, poder de compra del sector público y aspectos arancelarios.

En la cuestión institucional se conformó, en 1977, una Comisión Intersecretarial de Bienes de Capital integrada por funcionarios de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial —quien la preside—, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Comercio, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México y Nacional Financiera y en donde la Secretaría Técnica es compartida por SEPAFIN y NAFINSA. Su objetivo primordial es el apoyar integralmente el desarrollo del programa de bienes de capital, mediante una adecuada coordinación de las entidades participantes, con el propósito de atender y resolver los problemas propios de este sector prioritario.

Desde el ángulo financiero se ha procedido a adecuar los estatutos operativos de FOMEX y FONEI con objeto de apoyar con mayor vigor el financiamiento a la producción y las ventas además de fortalecer el desarrollo tecnológico.[10] Adicionalmente, los montos se han incremen-

[9] Al respecto consúltense las distintas monografías editadas por Nacional Financiera sobre la situación actual de los principales sectores prioritarios.

[10] Apoyo financiero a la industria de bienes de capital. Mercado de Valores No. 16, abril 17 de 1978.

tado, los mecanismos de otorgamiento agilizado y se han abierto líneas especiales para productores y usuarios del orden de los 4 000 millones de pesos, por parte del FOMEX.[11] Finalmente, se creó, en 1978, por decreto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un Comité de Coordinación y de Evaluación Financiera para el desarrollo del Programa de Bienes de Capital[12] con objeto de asignar y adecuar los recursos financieros a los planes y programas del sector de maquinaria y equipo; de conformar paquetes integrantes de apoyo a las empresas de bienes de capital y de continuar afinando y haciendo planteamientos financieros más apropiados a la dinámica presente y futura de este sector. Dicho Comité está integrado por funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público —quien lo preside como cabeza de sector— el Banco de México, el Banco de Comercio Exterior, Banca Somex y Nacional Financiera, quien además tiene a su cargo la Secretaría Técnica.

En los aspectos de incentivos fiscales la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su decreto 101-165 al respecto[13] otorga incentivos fiscales a los productores de bienes de capital en lo referente a la exención de impuestos a equipos importados, y al gravamen sobre la renta, acorde con ciertos requisitos en materia de descentralización industrial principalmente, entre otros alicientes.

Para utilizar el poder de compra del Estado como incentivo a la fabricación actual y futura de maquinaria y equipo se tomaron acciones que culminaron con una carta —dirigida a los usuarios principales de los bienes de capital— firmada por las Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio y Fomento Industrial y Comercio—, tendientes básicamente a establecer reglas para otorgar mayores facilidades a los productores nacionales.[14] En esencia, los puntos básicos fueron la eliminación de los concursos internacionales cuando existiera fabricación nacional, dando así mayores oportunidades a los industriales del país, y se fijaron los precios máximos a pagar por el usuario —15 por ciento sobre los precios domésticos sobre el país origen de la tecnología o en su caso de los Estados Unidos— aparte de una serie de medidas complementarias y de apoyo mutuo.

Finalmente, desde la perspectiva arancelaria se ha continuado la política tendiente a la eliminación de permisos de importación para sustituirlos por niveles tarifarios más adecuados a la situación presente y potencial. Al respecto, funciona una Comisión Arancelaria en-

[11] Bienes de capital, Mercado de Valores No. 16, abril 17/1978.

[12] Comité Coordinador de Bienes de Capital, Mercado de Valores No. 15, abril 10 de 1978.

[13] Véase el Diario Oficial del 3 de marzo de 1978.

[14] Reglas para las compras de bienes de capital del sector público, del 7 de abril de 1978.

cargada de fijar la política en esta materia y de supervisar los estudios para la toma de decisiones.

En resumen, se puede afirmar que se cuenta con una estrategia de desarrollo para el sector de bienes de capital, que ha tomado en cuenta el pasado y el futuro, para establecer una serie de modalidades con el propósito de lograr un desarrollo industrial más equilibrado, articulado y eficiente. Adicionalmente, se tienen identificados sectores prioritarios que han recorrido etapas cada vez más detalladas, hasta contar con un programa específico de oportunidades de inversión estrechamente articuladas y complementarias entre sí con factibilidad de convertirse en empresas productoras de maquinaria y equipo. Finalmente, se ha avanzado en detectar los instrumentos principales de apoyo para el sector de bienes de capital en donde, con distinto grado de profundidad, se han dado pasos para adecuarlos a la problemática y dinámica propia de esta actividad industrial que ciertamente exige tratamientos y modalidades diferentes al desarrollo de los bienes de consumo.

IV. HIPÓTESIS BÁSICAS ADOPTADAS PARA SITUAR EL CONTEXTO FUTURO

1. *Consideraciones preliminares*

Hablar sobre el futuro implica contar con un conjunto de hipótesis fundamentales que se adoptan en el presente y que, ciertamente, reflejan una manera de valorar subjetivamente los elementos considerados más relevantes para enmarcar el contexto futuro. Con todo, es necesario hacerlos explícitos con el próposito de apoyar determinados planteamientos así como expresar sus limitaciones, pues de cambiar dichos supuestos básicos también podrían dar lugar a las modificaciones respectivas.

Para este trabajo las hipótesis adoptadas se han clasificado en dos categorías. La primera, referente a condiciones externas —considerados parámetros para el país— que sitúan y determinan distintos fenómenos domésticos y, la segunda, concerniente a situaciones internas, en algunos casos con posibilidades de influir o de cambiar en mayor o menor grado.

2. *Aspectos externos*

En el contexto internacional cabe observar la continuación de una serie de distorsiones y desajustes tanto monetarios como socioeconómicos que han impactado significativamente las corrientes de comercio, la elevación significativa de los precios y el acceso al foro mundial de naciones con elementos caracterizados como de elevados poderes financieros y adquisitivos. Este complejo fenómeno, por lo demás difícil de explicar y evaluar, ha traído múltiples repercusiones tanto económicas como sociales. No se trata, por supuesto, de profundizar estos

aspectos pues no son el objeto de este trabajo. Con todo, la resultante final ha sido para la mayoría de las naciones un escaso dinamismo en los últimos años que, con gran probabilidad, puede prolongarse todavía algunos lustros más.[15]

Este debilitamiento en el crecimiento económico, en particular de las grandes naciones industrializadas significa, en general, que efectuarán importaciones en forma menos dinámica afectando a los países en proceso de desarrollo al reducir sus posibilidades exportadoras. Por otra parte, también como consecuencia de esta situación continuará el exceso de capacidad observado en el aparato productivo de los países avanzados que los han llevado a dos acciones. Por un lado, a mantener sus niveles de empleo y atenuar sus tensiones sociales mediante la práctica de continuar ocupados sus grados de capacidad productiva aun a base de vender a costos marginales en el exterior. Este hecho en particular se ha verificado con particular intensidad en sus exportaciones de bienes de capital, aparte, por supuesto, de contar con mejores condiciones financieras y apoyos fiscales. Por otra parte, la intensa competencia entre los grandes países, junto con avances desiguales en la tecnología, productividad e inflación han propiciado una tendencia a un mayor proteccionismo en los grandes centros industriales.[16]

Estas consideraciones ciertamente afectarán nuestro desenvolvimiento futuro así como los planteamientos de estrategia y política para atenuar al máximo los fenómenos mencionados. Es interesante observar, por otra parte, que esta situación está afectando simultáneamente la estrategia productiva y exportadora de países como Japón que tienden a centrar su atención en productos con altos requerimientos tecnológicos y se orientan a establecer plantas relativamente intensivas en mano de obra, como son los bienes de capital, en países subdesarrollados geográficamente próximos a los grandes mercados consumidores. En otras palabras, los niveles tan elevados de salarios obligan a efectuar consideraciones de esta naturaleza —realizar coinversiones, por ejemplo— con objeto de maximizar la potencialidad de sus recursos productivos.

En definitiva, si bien los parámetros externos no ofrecen perspectivas halagadoras para la fabricación interna de bienes de capital (que en un principio parecería conveniente se orienten hacia la sustitución eficiente de importaciones y posteriormente —o simultáneamente de ser posible— hacia los mercados internacionales) sí dan una idea más clara de cómo diseñar y/o fortalecer mecanismos y acciones para atenuar al menos estas condiciones desfavorables. Por otra parte, existen resquicios favorables que pueden aprovecharse mejor, pues los cam-

[15] Reporte anual de 1978 del Fondo Monetario Internacional, capítulo I, "Desarrollo de la Economía Mundial".

[16] Revista de CEPAL (Naciones Unidas) del segundo semestre de 1978, artículo "Proteccionismo y Desarrollo" de Pedro I. Mendive.

bios estratégicos de determinados países avanzados pueden aprovecharse en beneficio del país.

3. *Apreciaciones internas*

Las hipótesis domésticas son, en términos generales, favorables para el desenvolvimiento del país y, en ese sentido, indican el caso excepcional que presenta México en sus potencialidades socioeconómicas frente a una situación mundial en general desfavorable.

La característica básica es, por supuesto, la posesión de yacimientos petroleros y consecuentemente su explotación y venta la que determina las potencialidades del país. A través de su adecuada programación será posible afianzar en forma constante un dinamismo en los aspectos socioeconómicos como para permitir al país entrar en una etapa superior de desarrollo.

En realidad, el dinamismo esperado está asociado básicamente a la holgura financiera con que contará el país. En términos específicos, la mayor restricción asociada a un rápido desenvolvimiento de un país en desarrollo es el obstáculo presentado por los déficit de la balanza de pagos ya que para continuar avanzando es necesario, entre otras cosas, importar maquinaria y equipo con objeto de ir cambiando progresivamente la estructura de la producción y no siempre se dispone de montos adecuados de divisas. Así, el proceso de inversión en buena parte está supeditado —sobre todo en países subdesarrollados como México— a la disponibilidad de la maquinaria y equipo que generalmente proviene del exterior. En nuestro país, debido a la anterior política económica de alentar el proceso de inversión mediante la adquisición oportuna, relativamente barata y en condiciones financieras sumamente atractivas, se decidió facilitar la importación de equipo y maquinaria. De esa manera, el proceso de inversión, al encontrar restricciones de divisas, se limitaba fundamentalmente, pues era necesario restringir las compras de equipo que, en gran parte, procedían del exterior.

En la actual posición, México, a través de los excedentes de divisas esperados, puede conseguir una relativa holgura para alentar ininterrumpidamente el proceso de inversión. Paralelamente, la demanda de maquinaria y equipo se espera alcance un dinamismo muy significativo sobre todo el proveniente de los grandes usuarios del sector público como PEMEX, CFE y SIDERMEX, entre otros.[17] Ambas situaciones plantean básicamente dos posibilidades de llevar a cabo la industrialización del país. La primera opción sería la de continuar importando la mayor parte de la maquinaria y equipo. La segunda alternativa,

[17] Véase al respecto el Mercado de Valores, "Créditos de FOMEX para bienes de Capital", 20 de noviembre de 1978, No. 47 y el del 12 de junio de 1978, No. 24, referente a "Presentación de posibilidades de Cooperación de bienes de capital entre España y México".

producirla selectivamente en México, acorde con nuestra dotación más adecuada de factores productivos e integrar, al cabo de varios años, un aparato productivo más articulado, además de crear fuentes permanentes de riqueza, de empleo y de difundir con mayor vigor los efectos multiplicadores de la demanda sobre la economía doméstica.

En definitiva, la alternativa de fortalecer internamente la fabricación de bienes de capital es la que ha sido elegida por las autoridades del país sujeta, por supuesto, a una elaboración selectiva, eficiente y rentable con objeto de reducir al máximo al país los costos de esta actividad productiva.

V. NUEVAS MODALIDADES DE LA ESTRATEGIA PLANTEADA DENTRO DEL CONTEXTO FUTURO

1. *Apreciaciones iniciales*

Es indiscutible que la estrategia diseñada para fomentar los bienes de capital ha sido de reciente cuño y, de esa manera, el panorama favorable esperado en los próximos años influye más bien para acentuar la urgencia de su aplicación y de continuar afinando los instrumentos principales de apoyo. Se trata, en esencia, de destacar más bien el sentido de la oportunidad, de tomar acciones pragmáticas a tiempo, con objeto de poder hacer frente al reto impuesto al país ante la relativa bonanza esperada. La experiencia de otras naciones, si bien con situaciones y antecedentes distintos a México, se debe tener bien presente tanto para sacar beneficio de una serie de acciones emprendidas como para evitar errores que afectan generaciones enteras y no son posibles de enmendarse totalmente. El compromiso y responsabilidad histórica actual es tan significativo que cualquier retraso en la toma actual de decisiones y acciones puede influir para retrasar y quizás, en algunos casos, no comenzar modificaciones estructurales destinadas a alcanzar nuevos estadios de desarrollo socioeconómico.

En definitiva, el reto es convertir los recursos no renovables en fuentes permanentes de riqueza y de empleo que garanticen un acceso más igualitario de la población al ingreso del país. Esta tarea, por supuesto, no es fácil de instrumentar porque se trata en muchos casos de emprender programas y acciones nuevos y, en otros, de conformar soluciones a problemas arraigados desde hace años, íntimamente relacionados con intereses económicos. A las consideraciones anteriores se añade el doble filo que puede tener la holgura financiera. Por una parte, facilita y permite las transformaciones internas necesarias para lograr metas más ambiciosas, pero, por otra, la misma bonanza puede inducir a no tomar soluciones de fondo pues existen recursos para resolver, aunque en muchos casos temporalmente, los problemas planteados. En particular, se daría este último sesgo si no se presentan alternativas factibles y eficientes para la resolución de los obstáculos en-

contrados. Puesto en otros términos, las iniciativas de transformación tienen que reforzarse y estarse trabajando desde ahora, pues requieren tiempo y maduración, con objeto de poder estar en condiciones de presentarlas y de ser instrumentadas oportunamente.

En el caso particular del sector de bienes de capital —que debe enmarcarse dentro de otra serie de acciones y medidas en otros sectores con sus respectivos apoyos de política económica— se ha empezado a actuar, como se ha mencionado, en varios campos simultáneamente. Por un lado, se tiene un claro concepto de la estrategia a adoptar, se han identificado los sectores prioritarios y se han efectuado modificaciones y adaptaciones a los principales instrumentos de política económica. Finalmente, de toda esta labor de programación, se ha derivado un programa de promoción para los próximos años que constituye realmente la pieza fundamental del proceso de transformación esperado para el país.

Así, dentro del nuevo contexto se pueden hacer, sin embargo, algunas observaciones más bien de énfasis que de cambios fundamentales, poniendo el acento en el inicio y aplicación de nuevas etapas, mientras otras se reconoce cumplieron su papel y adquieren en la actualidad relevancia menor. Los comentarios se efectuarán tomando en cuenta dos grandes categorías. La primera referente a la aplicación de la estrategia en cuanto establecimiento o fortalecimiento de empresas. La segunda relacionada con algunas observaciones a los instrumentos de política económica.

2. *Modificaciones a la estructura de bienes de capital*

Establecida la estrategia y conocidos los sectores prioritarios en donde concentrar esfuerzos y acciones, la siguiente etapa es perfeccionar y ensanchar los mecanismos para acelerar el establecimiento y/o la ampliación de empresas productoras de bienes de capital. En vista de que el sector de bienes de capital es una actividad, como se ha visto, que todavía se encuentra en una etapa de desarrollo relativamente incipiente, su gradual transformación tiene que verificarse creando básicamente nuevas empresas. Fábricas que tengan capacidad para producir maquinaria y equipo con mayores tonelajes y volúmenes, con tecnologías más sofisticadas y con recursos humanos suficientemente calificados en materia de diseño como para realmente entrar y alcanzar niveles superiores de desarrollo en la actividad productora de los bienes de capital. También, dichas empresas deben de guardar una estrecha articulación y congruencia entre sí y con la oferta existente con objeto de tender al logro de las metas establecidas en materia de empleo, transferencia de tecnología y estructuración más equilibrada del aparato industrial. Estas condiciones solamente se pueden dar si se partió de un esquema de programación como el adoptado en el sector de bienes de capital.

En la actualidad, sin embargo, no ha sido fácil encontrar este tipo de oportunidades de inversión pues nuestra nueva etapa industrializadora exige mayores requisitos a los contemplados en periodos previos. Solamente a título ilustrativo cabe mencionar que deben ser empresas eficientes, competitivas y rentables dentro de un contexto cada vez de menor protección arancelaria, de mayor competitividad internacional —externada generalmente a través de precios altamente subsidiados— y de mayores problemas para transferir y absorber tecnologías más sofisticadas. Si a lo anterior se añaden la disponibilidad de recursos financieros de que se dispondrán próximamente, se justifica plenamente los estudios más rigurosos efectuados en materia de programación que han servido de marco de referencia para encontrar oportunidades de inversión convergentes y unitarias que pueden convertirse en proyectos factibles de llevarse a efecto.

Una vez detectadas dichas posibilidades de inversión necesariamente tiene que pasarse a la fase de instrumentación mediante el fortalecimiento de los esquemas de promoción que culminarán en el establecimiento y puesta en marcha de nuevas empresas. Quizás conviene detenerse un poco y aclarar el concepto de mecanismo de promoción, pues generalmente se tienen ideas erróneas y simplistas al respecto.

La primera etapa de promoción consiste en realizar un perfil de la idea de producción detectada como atractiva. Este estudio lleva consigo un análisis de mercado, un primer enfoque del proceso productivo a adoptar,[18] de la maquinaria indispensable a instalar, del personal calificado y técnico requerido, así como de precios y costos con objeto de tener idea gruesa de la rentabilidad del proyecto.

Pasado este primer filtro, se establece contacto con los proveedores externos de tecnología para invitarlos a participar en el capital de la nueva empresa. Al invitar a varios proveedores se aumenta el poder de negociación del país y se tiende a obtener mejores condiciones en materia de asociación, pago de regalías, transferencia de tecnología, entrenamiento de recursos humanos y acceso a mercados internacionales utilizando canales de comercialización ya establecidos por dichas compañías internacionales. El contacto con estas empresas presupone, por supuesto, haber afinado el concepto tecnológico y producto de la nueva empresa, con objeto de solicitar aquellos procesos que impliquen realmente transferencia y absorción de tecnología a la vez que cumplan con relativos altos grados de integración.

Negociado el aspecto tecnológico y productivo se hace necesario conformar balances, estados de resultados y flujos de caja que traen implícitos no solamente los aspectos productivos, sino también planteamientos financieros, así como su calendarización en el tiempo, entre otras cosas.

[18] Es regla general incluir también el concepto de prospección tecnológica con objeto de seleccionar o desechar los métodos productivos más adecuados o inapropiados.

En fin, lo que se desea resaltar es que no es un proceso fácil sino altamente complicado y especializado que requiere el concurso de grupos interdisciplinarios de diversas profesiones (economistas, ingenieros, contadores y expertos especialistas en procesos productivos específicos). Adicionalmente, la etapa de maduración de la promoción dura varios meses y si a ese periodo se le agrega el tiempo necesario para empezar a producir los artículos en el país, se llega entonces a contemplar fácilmente, dos o tres años de actividad continua.

En definitiva, dentro del contexto futuro, la estrategia en materia de bienes de capital debe poner, desde ahora, el acento en fortalecer la capacidad promotora del país y, en particular del sector público, si se le desea imprimir un mayor grado de racionalidad al proceso de industrialización. Ello supone para el sector público escoger y concentrar su atención en desarrollar proyectos claves al aparato productivo y de difundir información en relación a otras oportunidades de inversión para ser más activamente promovidas por el sector privado. En este sentido, Nacional Financiera ha estado produciendo y difundiendo una serie de monografías[19] sobre el estado actual de los sectores prioritarios de bienes de capital y cuenta, además, con un centro de información de bienes de capital en donde se cuenta con un acervo de conocimientos especializados sobre la materia. La tarea es tan enorme que será necesario el concurso y la complementación de los sectores público y privado para poder crear las iniciativas suficientes como para absorber eficiente y racionalmente los excedentes de divisas esperados.

No obstante, la acción directa del Estado en materia promocional debe tener cuatro criterios básicos en su contribución al establecimiento de empresas. Por un lado, deben proseguirse los avances en torno a completar la infraestructura de bienes de capital con objeto de posibilitar un futuro más amplio y dinámico. En este sentido, la atención se concentraría en incrementar no sólo la capacidad productora sino también atender a rangos mayores —en espesores, volúmenes y tecnologías más sofisticadas— de producción. Se trataría de fomentar y establecer plantas de pailería y maquinados pesados, fundición y forja mayores y la fabricación selectiva de máquinas-herramientas.

El segundo criterio sería el de apoyar el abstecimiento de aquellos sectores usuarios más importantes y dinámicos tales como PEMEX, CFE y SIDERMEX, entre otros, con objeto de lograr una excelencia productiva más integrada que facilite su desenvolvimiento y conseguir transmitir sus efectos multiplicadores hacia el resto de la economía del país. Por supuesto, en algunos casos este criterio coincide con el primero —por ejemplo pailería y maquinado pesado— aunque adicionalmente cabe mencionar productos específicos tales como turbogenera-

[19] Véanse al respecto las monografías sectoriales: *La oferta nacional de bienes de capital; La producción de compresores en México; La fundición en México* y *La industria electrónica profesional en México.*

dores para la industria eléctrica, principalmente. En este aspecto, es muy importante destacar que desde ahora se debe de apoyar no solamente el abastecimiento de PEMEX sino incluir otros sectores, pues como se ha mencionado repetitivamente, deseamos ser un país desarrollado, implicando un desenvolvimiento más armónico de otras actividades productivas.

El tercer criterio sería el de apoyar la fabricación de equipo de uso difundido que sirva para atender demandas procedentes de distintas industrias. Así, por ejemplo, la fabricación de motores de determinadas capacidades y engranes, entre otros. El cuarto lineamiento a seguir sería el de concentrarse en aquellas oportunidades de inversión que requieren recursos financieros de magnitud significativa y que además constituyen pieza clave para articular más estrechamente el aparato productivo originando economías de escala y contribuyendo, así, a construir un sector más eficiente y rentable.

Por supuesto, muchos de estos criterios se traslapan pero son necesarios para imprimir una mayor racionalidad al proceso de promoción directo del Estado. Por supuesto sería necesario proceder simultáneamente en la creación de las nuevas plantas y no esperar a terminar una empresa para iniciar otra promoción. De allí la de reestructurar y ampliar la capacidad de generación de empresas de los principales organismos promotores del Estado. La otra acción que debe comprenderse simultáneamente está ligada a apoyar la expansión de empresas existentes.

Dicha ampliación podría abordarse también en dos frentes. Por una parte, produciendo mayores volúmenes a los actuales, pues la demanda resulta con mucho —algunas veces— superior a la producción de determinados artículos. Por otro lado, la otra posibilidad es la de expandir los rangos de la producción actual introduciendo un rango mayor de artículos —de mayor volumen o capacidad— que también son demandados en el país y que en muchos casos pueden manufacturarse con modificaciones a empresas existentes.

Como quiera que sea, las modalidades de expansión citadas son relativamente más fáciles de instrumentar, pues se cuenta con una planta industrial en funcionamiento, experiencia productiva y recursos humanos relativamente adecuados a estos fines. Por supuesto, esta línea de acción —que debe complementarse con la creación de nuevas empresas y productos—, tiene efectos más inmediatos y habría de apoyarse también significativamente para poder absorber con mayor rapidez, dentro de la economía, los impactos derivados de la aceleración de la demanda.

En definitiva, se debe trabajar activamente en las dos modalidades mencionadas. Por un lado, a corto plazo apoyar y agilizar el proceso de expansión de empresas existente y por otra parte, a mediano plazo —dos o tres años— fortalecer el establecimiento de nuevas plantas. De esa manera, procediendo en ambos caminos se irá cambiando gra-

dualmente nuestra estructura productiva para llevarla a niveles más articulados y con potencialidades mayores para crear un número significativo de empleo, entre otros aspectos.

3. *Afinación de instrumentos de política*

En páginas anteriores se han expuesto y explicado los principales instrumentos de apoyo presentes al desenvolvimiento de los bienes de capital. En el presente capítulo solamente se desean efectuar sugerencias para un mayor perfeccionamiento y avance en su adecuación y aplicación.

Con referencia al aspecto financiero conviene concentrar la atención en tres puntos: Por una parte, el mayor ritmo de crecimiento esperado para el sector de maquinaria y equipo necesariamente repercutirá para demandar aun montos mucho mayores de fondos tanto para financiar la producción como su venta y será indispensable proceder a destinar recursos adicionales para facilitar su desenvolvimiento. En segundo lugar, la competencia con los abastecedores externos se intensificará de continuar el relativo estancamiento de los principales países industrializados y será conveniente generar condiciones financieras más adecuadas con objeto de poder enfrentar esta situación, además de ir ajustando la política financiera tomando en cuenta la problemática más específica de los distintos subsectores productivos dentro de los bienes de capital. Finalmente, parecería saludable apoyar aquellas acciones y mecanismos que tendieran a otorgar un apoyo financiero integral y aprovechar así el instrumento crediticio como una forma adicional de contribuir a racionalizar la producción. En ese sentido cabría dar mayor significación a la labor del Comité Coordinador y de Evaluación Financiera y, por otro lado, proponer que parte de los excedentes de divisas se utilizaran para incrementar los montos de financiamiento que adicionalmente se requirieran y para abaratar su costo y situarlo en condiciones más atractivas y competitivas.

La canalización creciente del poder de compra del sector público hacia la fabricación interna de maquinaria y equipo constituye otro instrumento mucho muy significativo en donde faltarían de afinarse algunas acciones. En primer término, será indispensable continuar precisando los principales elementos de dicha acción. Pues si bien ya se distribuyó una carta firmada por las principales autoridades en la materia a los usuarios más relevantes, deberán de solucionarse todavía algunos problemas para posteriormente darle carácter legislativo y proceder a su rigurosa instrumentación. Solamente así será posible utilizar esta modalidad tan relevante para apoyar la fabricación interna de bienes de capital. No obstante se debe reconocer que es necesario guardar un equilibrio entre el usuario que desea maximar su presupuesto y no arriesgar la oportuna puesta en marcha de sus instalaciones y el deseo de apuntalar la producción, eficiente y rentable, de maquinaria y equipo en México.

Los incentivos fiscales otorgados al sector de bienes de capital deben ahora situarse dentro del marco más amplio derivado del Plan Nacional de Industrialización. En efecto, se reconoce a la actividad de bienes de capital con derecho a: i) créditos fiscales que pueden oscilar alrededor del 25 por ciento de las nuevas inversiones en activos fijos; ii) certificado fiscal por el 25 por ciento de la nómina total de nuevos empleos directos y permanentes; y iii) descuentos apreciables también en el consumo de energéticos y algunas materias primas de la petroquímica. Estos incentivos se otorgan tomando en cuenta si la actividad es prioritaria —como bienes de capital— pero también considerando su ubicación y temporalidad para la vigencia de estos alicientes. En definitiva, parecería que se daría con estas acciones un apoyo sustancial al desarrollo de la fabricación de maquinaria y equipo.

En materia de política arancelaria se ha continuado eliminando permisos previos de importación y ajustando los niveles tarifarios en sustitución. En este campo es en donde, a nuestro juicio, existen mayores posibilidades de efectuar ajustes y modificaciones. Por un lado, conviene tener un panorama más global de los factores que suceden para importar maquinaria y equipo del exterior. Así, se está tendiendo a una mayor liberalización de nuestras fronteras dentro de un marco internacional cada vez de mayor proteccionismo, de escaso dinamismo y de mayores subsidios externos, de dumping para el valor de la maquinaria y equipo que proviene de afuera. Además de lo anterior, las condiciones financieras otorgadas por los países más industrializados superan con mucho las ofrecidas internamente por nuestras instituciones financieras.

De las consideraciones anteriores parecería conveniente hablar de una *protección integral* a los bienes de capital. Esto implica que no solamente es a través de la fijación de los niveles arancelarios que se logra la eficiencia requerida por nuestro aparato productivo. Supone la existencia de otras modalidades como es la significación del Estado como comprador y su posibilidad de exigir calidad, precios y eficiencia productiva. También puede darse un alcance mayor al instrumento crediticio solicitando a las empresas modificaciones administrativas, productivas y/o tecnológicas con el propósito de contribuir también al mejoramiento de las plantas industriales en México. De igual manera, podría apuntarse la misma política al otorgar los incentivos fiscales y de descentralización. La idea básica sería, en esencia, conjuntar los instrumentos mencionados con objeto de alcanzar la eficiencia productiva requerida para el sector de bienes de capital que, por constituir la base del aparato industrial, se torna indispensable lograr. De esa manera se podrían dejar *temporalmente* los permisos de importación o bien fijar niveles arancelarios mucho más elevados —con el propósito de compensar la competencia desleal externa— y progresivamente irlos reduciendo hasta alcanzar niveles más apropia-

dos. Mientras tanto habría que trabajar intensamente para adecuar más a los otros instrumentos de política —poder de compra del sector público, incentivos fiscales y financiamiento— hacia la meta de lograr la eficiencia productiva deseada. De esa manera, se tendría la deseada productividad y se añadiría la posibilidad de incrementar el poder de negociación de las autoridades para establecer una fábrica en México con participación extranjera pues nuestro mercado, de magnitud y dinamismo adecuados, estaría garantizado a través de la acción conjunta de los instrumentos mencionados. Basta señalar, en este sentido, la estrecha articulación que se ha establecido en otros países industrializados entre la fabricación interna de bienes de capital y los principales usuarios del sector público, apoyado por otros instrumentos como los mencionados, y sin detrimento de la calidad, precio y eficiencia productora.

Por supuesto, la coordinación e instrumentación de esta política integral tendría que llevarse a efecto mediante el fortalecimiento de los mecanismos institucionales. En ese sentido, el Plan de Industrialización contempla crear organismos interinstitucionales con el objeto de afinar políticas y de atender y resolver en forma integral los problemas más significativos que se oponen al rápido desenvolvimiento del sector industrial específico. En el caso de los bienes de capital sería en lo fundamental, darle vigencia legal a la Comisión Intersecretarial de Bienes de Capital. No obstante, la experiencia ha demostrado que dichos organismos deben de contar con una Secretaría Técnica suficientemente compenetrada de la problemática sectorial como para servir de impulso dinámico al funcionamiento efectivo de estas comisiones. Es decir, la Secretaría Técnica debe asumir un papel motor llevando la iniciativa y haciendo planteamientos básicos en torno a la política y problemas específicos y formular soluciones a la consideración de los organismos superiores.

Aparte de este planteamiento de política proteccionista integral se podría considerar necesario avanzar en políticas más refinadas y específicas para los distintos subsectores componentes de la actividad de bienes de capital. En otras palabras, es necesario reconocer que existen modalidades diferentes entre la producción de equipos —por ejemplo los hechos a la medida y los fabricados en serie— que exigen establecer, mediante un conocimiento más profundo de estas actividades, acciones y medidas más adecuadas a las características propias de cada subrama.

Además, dentro de la necesidad de profundizar más en el sector de bienes de capital y con el deseo de lograr la meta de hacerlo eficiente y competitivo[20] es necesario hacer planteamientos más definidos en

[20] Aquí se distinguen estos dos conceptos, pues una empresa puede ser en sí misma eficiente productivamente, pero no siempre competitiva. Esto último cómo resultado de comprar insumos básicos a precios relativamente elevados que

torno a las materias primas más relevantes, así como con relación a los canales de comercialización. Solamente así será posible lograr los objetivos propuestos pues el sector de bienes de capital está enmarcado y articulado estrechamente con un aparato industrial que tiene serias distorsiones que necesariamente tendrán que modificarse gradualmente para el logro conjunto de un desarrollo más sano de la actividad industrial total.

Finalmente, entre otras acciones, tendrán que instrumentarse también con mayor firmeza acciones tan importantes como, por ejemplo, la preparación cualitativa y cuantitativa de los recursos humanos requeridos por el desarrollo futuro del sector de bienes de capital[21] y la difusión masiva de todo el acervo de información acumulado sobre este sector de bienes de capital con el propósito de fomentar activamente el establecimiento de nuevas fábricas de maquinaria y equipo.

Sin embargo, lo más importante a resaltar es que todos estos avances realizados en el sector de bienes de capital pueden frustrarse de no tener la firme decisión de aplicar y hacer cumplir las disposiciones emitidas en materia de política económica. Hay que recordar que el programa de promoción tendiente al establecimiento de empresas productoras de bienes de capital se sitúa en un ambiente relativamente desfavorable sobre todo considerando la incidencia negativa que tienen los aspectos externos ya mencionados (fuerte competencia externa), el hecho de que se trata de un sector relativamente nuevo que afecta intereses económicos y la circunstancia de que se comienza a instrumentar también nuevas acciones y mecanismos. La idea básica a destacar es que, aun si se tuvieran todos los proyectos que se necesitan para modificar gradualmente la estructura industrial del país, su operación pudiera fracasar si no se avanza simultáneamente en el perfeccionamiento y aplicación estricta de las modalidades de política mencionadas. En otras palabras, para tener éxito en el sector de bienes de capital, al programa de establecimiento de empresas debe corresponderle una aplicación estricta de los instrumentos de política para garantizar su efectiva puesta en marcha en condiciones eficientes y rentables.

Adicionalmente, el insertar un sector con características de eficiencia y rentabilidad dentro de un aparato productivo concebido dentro de otras modalidades, también traerá consigo desajustes y tensiones que paulatinamente habrán de superarse. En otras palabras, debido a la articulación interindustrial el éxito del programa de bienes de capital depende también de los ajustes correspondientes que habrán de efectuarse en ramas muy articuladas a su sano desenvolvimiento.

impiden a la compañía ser competitiva, aunque desde el punto de vista de eficiencia todo marche correctamente.

[21] Para tener una idea aproximada de la magnitud de este esfuerzo, consúltese el capítulo del libro de Nacional Financiera sobre la estrategia para los bienes de capital.

Comentario

Kurt Unger

Aun cuando comparto plenamente el objetivo global de desarrollar una industria nacional de bienes de capital eficiente e integrada, enfrento dificultades para aceptar la estrategia propuesta en tanto no se definan más específicamente ciertos aspectos. Creo que en el estímulo a plantear interrogantes está la mayor aportación de la ponencia. Por tanto aprovecharé esta ocasión para hacer algunos señalamientos generales con respecto a lo que en mi opinión habría de precisarse más claramente para evaluar concretamente la estrategia mencionada.

Los cuatro apartados a ver, de lo más general a lo particular, se referirán a: el modelo de desarrollo subyacente; el potencial de contribución de la estrategia a los grandes objetivos nacionales; las dimensiones tecnológicas consideradas; y las implicaciones de la participación de la Inversión Extranjera Directa (IED).

1o. *El modelo de desarrollo subyacente*

De ser válida la premisa de que una gran proporción de los recursos adicionales de *inversión* esperados se canalizarán al impulso de los bienes de capital, y considerando la proposición del ponente en el sentido de que debe optarse por un enfoque *pragmático* para estimular el desarrollo de los bienes de capital, nos encontramos con la definición implícita de un modelo de desarrollo. Tal modelo al parecer se orienta hacia el crecimiento, buscando cumplir con condiciones de competitividad y eficiencia. No es esto lo criticable, sino las consecuencias de carácter socioeconómico involucradas. La aceptación de las leyes de mercado que estas premisas suponen como directrices de la estrategia, significan que se parte de la estructura actual de demanda interna tanto de los bienes de capital como de los de consumo final, la cual se sabe que representa una alta concentración del poder de compra, que se verá en consecuencia reforzada. Es decir, el patrón *consumista* que orientó el anterior periodo de industrialización sustitutiva de importaciones de bienes de consumo se mantiene como punto de referencia de la estructura productiva, con la única diferencia

de que ahora se pretende que los insumos de bienes de capital necesarios para sostenerlo también se produzcan internamente. Ello equivale en cierta medida a renunciar a la reorientación del aparato productivo hacia la satisfacción de necesidades básicas para las mayorías, mientras se refuerza el aparato de consumo concentrado y privilegiado que tenemos como punto de partida. Para ser más convincente en este sentido, debería darle mayor prioridad a los bienes de capital para producir bienes básicos.

En relación a perspectivas del mercado externo, con todo y que se reconocen los síntomas de la reciente crisis de acumulación en los países industrializados y su manifestación en políticas proteccionistas, no obstante parecen quedar subyacentes en la estrategia buenas perspectivas de eventual desarrollo de un mercado de exportaciones. Desde otro ángulo, hay evidencias de que algunos bienes de capital están desarrollando tal potencial exportador, pero es conveniente anticipar algunos factores que explican tal éxito, entre otros, el alto consumo de energéticos que algunos de estos bienes suponen, y el alto nivel de contaminación que su proceso de producción supone. Es claro que en estos casos se requiere de un análisis que incorpore criterios adicionales a los de mercado.

2o. En cierta relación con lo anterior, pienso que las posibilidades de la estrategia de contribuir sustancial y simultáneamente a los grandes *objetivos* nacionales (esto es: empleo, articulación productiva, transferencia y desarrollo tecnológico, balanza de pagos y distribución del ingreso) han sido sobreestimadas. Para debatir tal estimación podríamos basarnos en consideraciones acerca de:

1. cuáles serán los *productos* específicos que responderán (es decir, cuáles serán aquellos en que se logrará interés de parte de los inversionistas); pues entre los bienes de capital hay una gran variedad de intensidades de capital, sofisticaciones tecnológicas, ritmo de cambio tecnológico, dotaciones de recursos en existencia nacionalmente, etc.;
2. cuáles son las características de los *mercados* nacionales e internacionales, tanto de los productos como de su tecnología, para evaluar el potencial de desarrollo y transferencia tecnológica real;
3. cuál será el *origen* e imposiciones de las tecnologías para fabricantes;
4. cuál será la participación de *inversión* privada y pública, su complementación y los criterios prioritarios que, principalmente para la inversión pública, pudiesen en ciertos periodos apartarse de objetivos de rentabilidad económica de corto plazo.

En concreto, lo que deseo establecer es que difícilmente podremos encontrar alguna familia de bienes de capital que contribuya *simultá-*

neamente a empleo, articulación, desarrollo tecnológico y balanza de pagos, sino por el contrario, en los más de los casos serán contradictorios los efectos que un bien de capital acarrea sobre los distintos objetivos. En consecuencia, se necesita definir prioridades de corto y largo plazo entre los objetivos mencionados.

Aún más, parece darse en la ponencia una contradicción entre algunos de sus planteamientos, debido a estas características de los bienes de capital. Tal contradicción aparece por ejemplo entre la *selectividad* hacia un rango específico de bienes de capital, señalada como estrategia para lograr eficiencia y competitividad, y el objetivo de *articulación* interna del aparato productivo. Conceder la posibilidad de importantes efectos multiplicadores es diferente a integración. Preguntaría de nuevo: ¿A través de qué productos se piensa que se logrará tales efectos?, ¿a través de qué empresas se piensa que se lograrán tales efectos?, ¿a través de qué mecanismos se piensa que se lograrán tales efectos?, pues los delineados no responden del todo adecuadamente.

3o. Es evidente la dificultad que un ejercicio de proyección de efectos probables de esta naturaleza supone, si pensamos que habría que analizar desde muy variados ángulos el caso de cada producto factible de clasificarse como bien de capital. Las monografías de tres productos recientemente publicadas y mencionadas por el ponente dan una idea del reto. Sin embargo, cualquier esfuerzo de sistematización de información como el que se está dando enfrentará, entre otros, obstáculos conceptuales y de medición empírica. A título ilustrativo, destacaré algunos de estos obstáculos de precisión relacionados con las características *tecnológicas* de los bienes de capital. Tales características son a menudo, insatisfactoriamente tratadas o sometidas a generalizaciones muy discutibles.

Cuatro aspectos de relación con características tecnológicas de la estrategia de bienes de capital estimo necesarios de precisarse:

1. En relación a la definición de *niveles de sofisticación o complejidad* de los bienes de capital. Por ejemplo, se menciona en el escrito que (cita): "la mayor parte de la manufactura de equipos en México (73%) se efectúa bajo pedidos sobre catálogo, es decir, productos fabricados en serie que requieren tecnologías menos sofisticadas. Por otra parte... (los equipos bajo pedido a la orden)... concentran las mayores necesidades en materia tecnológica... ya que se trata de equipos de mayor tamaño y/o complicados" (cierra). Creo que relacionar alta sofisticación o complicación con el menor volumen de producción nacional de equipos a la orden es incorrecto. En algunas empresas que hemos entrevistado, los factores más importantes como limitantes a la fabricación de equipos a la orden han sido su incosteabilidad por lo esporádico de su demanda y la imposibilidad de acumular

economías de escala en su producción, más que su complejidad tecnológica. No pretendo generalizar que son más importantes los criterios de mercado que otros, sino sólo ilustrar la relatividad de los criterios de complejidad.

2. El segundo aspecto de relación con características tecnológicas de los bienes de capital, se refiere a la participación integrada que debe anticiparse de las diversas unidades que componen el conjunto de *ramificaciones* en que se desempeña la empresa productora de bienes de capital (esto es, proveedores de insumos, infraestructura básica, naturaleza de los demandantes y muy especialmente el papel de unidades de apoyo como las firmas de ingeniería). Estimo que tal conjunto y su articulación no reciben en este trabajo el tratamiento subrayado que le ha sido conferido por otros estudios sobre el tema. Aunque hay menciones que se relacionan con algunos de ellos, la proposición nuestra es que sería necesario estudiar cada bien de capital en el contexto integrado de su conjunto de ramificaciones, pues algunas veces ocurre que son las unidades de apoyo y no las productoras de bienes de capital, los verdaderos cuellos de botella. Caso muy especial de tal tipo lo constituyen por ejemplo, las firmas de ingeniería de diseño que condicionan la posibilidad de romper el paquete. Otro ejemplo, es el caso de talleres de menor tamaño que, en opinión de un técnico que les conoce desde adentro, sólo requerirían de un buen soporte de servicios de ingeniería para incrementar sustancialmente su oferta de bienes de capital. La protección integral que se propone en la ponencia debería ampliarse a estas unidades.
3. Un tercer aspecto, relacionado con la intención muy positiva de no concentrar la estrategia en los estratos de menor nivel de sofisticación tecnológica, supone tener en claro un proceso de *acumulación de capacidades* tecnológicas por el cual se va ascendiendo hacia estratos superiores. Me pregunto si tenemos tal proceso definido, esto es, cómo se da el aprendizaje que permite la escalada, cuáles bienes de capital o actividades relacionadas optimizan el proceso, en quién se acumularán tales capacidades con sus consiguientes efectos en el reparto futuro de los beneficios de la nueva estructura a generarse, a través de qué actores o mecanismos se facilita o impide el paso de un estrato tecnológico a otro, etc. Y por último, con estrecha relación a esta idea:
4. Sería conveniente estudiar los procesos de *difusión* de tales capacidades tecnológicas. Es posible que se encuentren diferencias en la intensidad de la difusión atendiendo a los distintos *bienes* de capital (por ejemplo, equipos de uso difundido es muy probable que difundan mayores efectos que los de uso muy específico); también habrá diferencias en función de *características de las empresas* tales como su tamaño, propiedad, localización; y,

diferencias en función de los distintos grados de *participación directa* en el proceso de transferencia tecnológica de técnicos de la empresa receptora, etc.

4o. Por último, con relación a la IED, más enfatizada la importancia de su participación en el libro azul que en esta ponencia, estimo que no se ha dado la debida consideración a las implicaciones de la participación de IED de países industrializados, establecida como importante en la estrategia. Principalmente me referiré a las expectativas de su contribución al desarrollo de capacidades tecnológicas. Se presume, según mi interpretación:

i. que las empresas extranjeras se interesarán por entrar en competencia entre sí (se menciona el poder de negociación mexicano);
ii. que se les podrá inducir a entrar a producir nacionalmente en las familias de productos tecnológicamente sofisticados;
iii. que se les extraerán los conocimientos técnicos obteniendo una más eficiente transferencia de tecnología, como si ellos no estuviesen conscientes de que el último bastión de su dominio es precisamente el control de tales conocimientos;
iv. que optimizarán el uso y desarrollo de otros recursos tecnológicos nacionales mediante sus demandas locales.

Hasta aquí mis observaciones con la intención de apuntar ciertas direcciones en que sería útil conducir mayores esfuerzos de investigación.

Economías externas y el proceso de concentración regional de la industria en México[1]

Enrique Hernández Laos

La apertura al capital extranjero llevada a cabo durante el Porfiriato provocó un incipiente proceso de industrialización en México, proceso que fue interrumpido por la Revolución de 1910. Parte importante del influjo de capital externo fue canalizado hacia la construcción de la red ferroviaria, misma que se orientó principalmente a unir el centro con la frontera norte del país. Así, se logró en buena medida extraer el rico potencial minero y agrícola del país para su exportación hacia los centros de consumo al otro lado de la frontera. A finales de la primera década de este siglo, la configuración de las principales ciudades quedó así establecida y sentó las bases para determinar la ubicación que tendría la industria manufacturera en las siguientes décadas.

Ya durante los últimos lustros del Porfiriato se registró una moderada tendencia hacia la concentración regional de las manufacturas, como lo señalan las cifras disponibles captadas en el Seminario de Historia Moderna. Las industrias del tabaco (cigarrillos), azúcar y textiles se concentraron paulatinamente —entre 1887 y 1911— en las ciudades de Puebla, Veracruz y México. Las Estadísticas Industriales elaboradas por Peñafiel a principios de siglo permiten estimar que, para el año de 1902, el Distrito Federal aportaba ya alrededor del 21 por ciento de la producción industrial. Otros centros industriales de importancia se ubicaban en Monterrey y en varias ciudades de los estados de Morelos, Guanajuato, Puebla e Hidalgo (cuadro 1).

La información disponible de los censos industriales permite reconstruir en forma gruesa la distribución de la producción industrial entre las principales regiones del país para los siguientes decenios. Para fines analíticos, dividimos el territorio nacional en diez regiones más o

[1] El presente trabajo constituye una versión resumida de mi tesis doctoral: "The Sources of Regional Differences in Efficiency. The Case of Mexican Manufacturing". University of East Anglia. Norwich (Inglaterra), diciembre de 1977. El autor agradece al licenciado Luis Cosío sus comentarios sobre una versión inicial de este reporte.

Cuadro 1. Distribución regional del Valor Agregado a precios corrientes en la Industria de Transformación (años seleccionados 1902-1975)

(Porcentajes)

	Región	*1902*[1]	*1930*	*1940*	*1950*	*1960*	*1970*	*1975*
I	Capital	20.9	31.5	35.4	33.2	48.0	52.5	51.8
II	Golfo Norte	12.4	10.2	6.8	15.5	11.2	11.6	12.5
III	Norte	4.0	8.7	19.5	10.6	8.7	6.6	5.9
IV	Pacífico Norte	5.3	7.1	5.6	6.6	6.5	5.4	4.5
V	Golfo Centro	10.1	12.0	8.2	12.7	6.7	3.9	3.9
VI	Pacífico Centro	6.9	5.8	5.3	5.4	5.9	6.5	7.4
VII	Centro	17.0	13.7	8.1	7.7	6.6	8.8	9.8
VIII	Centro Norte	19.2	6.0	7.7	5.5	3.5	3.0	2.0
IX	Peninsular	1.9	3.0	1.5	2.1	1.6	0.8	0.9
X	Pacífico Sur	2.2	2.0	1.9	1.9	1.3	1.0	1.0
	MÉXICO	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

[1] Valor Bruto de la Producción.

FUENTE: 1902: Cálculos basados en información presentada en A. Peñafiel: "Estadísticas Industriales de la República Mexicana", México. Imprenta de la Secretaría de Fomento, 1908. 1930-1970: E. Hernández Laos, *op. cit.*, p. 107, con base en DGE. Censos Industriales, varias ediciones. 1975: SPP Coordinación General del Sistema Nacional de Información. X Censo Industrial.

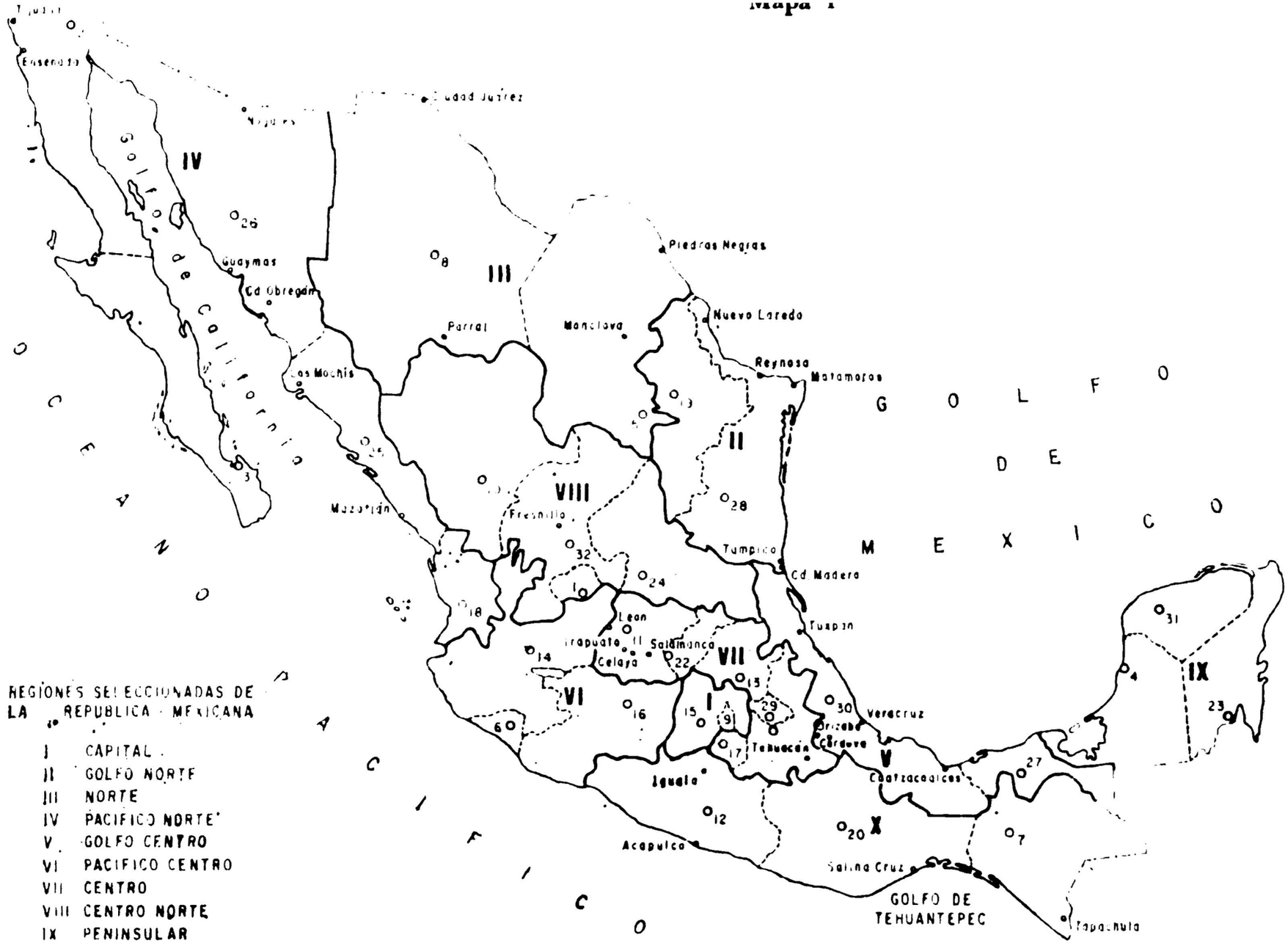
menos homogéneas (véase el mapa 1). Para 1930, el Distrito Federal, junto con el Estado de México, aportaban cerca del 32% de la producción manufacturera nacional. La región Golfo, que comprende a los estados de Nuevo León y Tamaulipas, aportaba otro 10% y la región Centro que incluye a los estados de Puebla, Guanajuato, Morelos, Querétaro, Tlaxcala e Hidalgc, aportaba cerca del 14%. A partir de la década de 1940, la concentración regional de la industria se acelera: La participación del Distrito Federal y el Estado de México aumentó al 35% en 1940; al 33% al inicio de la década de los cincuenta; al 48% en 1960, y al 53% en 1970 y 1975. La concentración regional de la industria en esa zona restó importancia a la mayoría de las regiones del país, con excepción de la región Golfo (Nuevo León y Tamaulipas), la cual mantuvo una aportación de alrededor del 12% durante todo lo que va del siglo.

Una manera de evaluar resumidamente las tendencias concentradoras de la industria en el país, se capta mediante la estimación de la llamada "medida de entropia".[2] El cálculo de esta medida entre las diez regiones seleccionadas se muestra a continuación.

[2] La "medida de entropia", basada en el concepto de la física, consiste en la estimación de un índice de dispersión o concentración de los fenómenos en el espacio. Para nuestros fines, la medida de entropia H(x) se define como:

$$H(x) = \sum_i x_i \cdot \ln \frac{1}{x_i}$$

Mapa 1



REGIONES SELECCIONADAS DE LA REPUBLICA MEXICANA

- I CAPITAL
- II GOLFO NORTE
- III NORTE
- IV PACIFICO NORTE
- V GOLFO CENTRO
- VI PACIFICO CENTRO
- VII CENTRO
- VIII CENTRO NORTE
- IX PENINSULAR
- X PACIFICO SUR

1 [illegible]
SONORA
Mexicali
BAJA CALIFORNIA NORTE
3 La Paz
BAJA CALIFORNIA SUR
4 Campeche
CAMPECHE
5 Saltillo
COAHUILA
6 Colima
COLIMA
7 Tuxtla Gutiérrez
CHIAPAS
8 Chihuahua
CHIHUAHUA
9 Distrito Federal
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
10 Durango
DURANGO
11 Guanajuato
GUANAJUATO
12 Pachuca
HIDALGO
13 Guadalajara
JALISCO
14 Toluca
MEXICO
15 Morelia
MICHOACAN
16 Cuernavaca
MORELOS
17 Tepic
NAYARIT
18 Monterrey
NUEVO LEON
19 Oaxaca
OAXACA
20 Puebla
PUEBLA
21 Querétaro
QUERETARO
22 Chetumal
QUINTANA ROO
23 San Luis Potosí
SAN LUIS POTOSI
24 Culiacán
SINALOA
25 Hermosillo
SONORA
26 Villahermosa
TABASCO
27 Ciudad Victoria
TAMAULIPAS
28 Tlaxcala
TLAXCALA
29 Jalapa
VERACRUZ
30 Mérida
YUCATAN
31 Zacatecas
ZACATECAS

Año	*Medida de entropia*
1902	2.064
1930	1.974
1950	1.988
1970	1.634
1975	1.610

La disminución en el valor de la "medida de entropia" indicaría una mayor concentración de la industria en unas cuantas regiones. Así, paralelo a la mayor participación del Distrito Federal y del Estado de México en el producto industrial, la estructura regional de la industria se concentró ligeramente entre 1902 y 1930, se mantuvo relativamente constante entre 1930 y 1950 y, a partir de ese año, se aceleró notablemente el desbalance en la estructura regional de la industria en el país.[3] Ese desbalance permanece en la actualidad.

El acentuamiento en la concentración regional de la industria coincidió con la aceleración en el proceso de industrialización seguido por el país, especialmente a partir de la Segunda Guerra Mundial. La contienda mundial, iniciada a principios de la década de los cuarentas, provocó circunstancias especiales que favorecieron la industrialización: por una parte, se registró una insuficiencia de abastecimientos externos de productos industriales; por la otra, se abrieron enormes perspectivas para la exportación de productos manufacturados, principalmente textiles y calzado.

Agotadas las condiciones favorables para la expansión industrial al concluir la guerra, el país procedió a instrumentar medidas que permitieran proteger a la incipiente industria doméstica en expansión. Para lograrlo, así como por motivos coyunturales de presión sobre la balanza de pagos, se adoptó gradualmente un sistema de protección arancelaria y, posteriormente, de control cuantitativo a las importaciones de productos manufacturados, que fue creciendo en complejidad y magnitud hasta el primer lustro de la presente década.

La opción de industrializar al país por la vía de la substitución de importaciones, utilizando para ello el sistema de protección, fue determinante en el patrón de localización industrial apuntado anteriormente.

en donde x_i es la participación de la región "i" en el Valor Agregado Industrial en un año dado. Un menor valor de H(x) para un año dado en comparación con un año anterior, mostraría que la estructura regional de las manufacturas tendió a concentrarse en unas pocas regiones. Los valores extremos de tal medida son: cuando la concentración es total (es decir, cuando toda la producción se concentra en una sola región) la medida sería igual a cero.

[3] La información de los censos 1935, 1940 y 1945 no es comparable con la de los demás años, en tanto que los Censos Industriales de esos años captaron información únicamente para establecimientos con producción mayor a los 10 mil pesos.

Esta vía de industrialización significó un rompimiento con los esquemas de la división internacional del trabajo, al desarticular el sistema de precios internos en relación con los prevalecientes en los países capitalistas avanzados. Los controles a las importaciones y la política arancelaria adoptada, protegieron una estructura de costos internos sustancialmente por encima de los prevalecientes en esos países, lo que favoreció la presencia de ganancias oligopólicas originadas por la ausencia de competencia externa. Esas circunstancias impusieron condiciones desfavorables de competitividad de los productos manufacturados en los mercados exteriores. La industria contó para su expansión únicamente con un mercado nacional cautivo al que sujetó su crecimiento.

La orientación de la industria hacia el mercado interno significó la búsqueda de los mercados ubicados en las mayores concentraciones de población, es decir, los grandes centros urbanos. El proceso de sustitución de importaciones seguido por el país se dirigió, en una primera instancia, hacia la sustitución de bienes de consumo, para la mayoría de los cuales la presencia de mercados finales es un importante factor de localización. La existencia de una gran concentración urbana en la ciudad de México[4] hizo de esta región el mayor mercado del país, atrayendo con ello una gran proporción de nuevas empresas industriales. Posteriormente, el desarrollo de vínculos industriales en esta región determinó también la magnitud del mercado para bienes de consumo durables y de capital que se elaboraron en las siguientes etapas del proceso de sustitución de importaciones.

La localización de las nuevas industrias cerca de los principales centros de consumo permitió abatir significativamente los costos de transporte, en la medida en que los costos unitarios de transporte de materias primas por kilómetro recorrido fue sustancialmente menor que el que correspondía al transporte de los productos terminados, como producto de política de tarifas ferroviarias en la que se estableció un virtual subsidio al transporte masivo de materias primas desde la periferia hacia las grandes urbes, principalmente la localizada en el Valle de México. Simultáneamente, se establecieron tarifas ferroviarias relativamente altas para el transporte de bienes terminados, con lo que se disminuyó el atractivo a las empresas para establecerse cerca de los sitios productores de materias primas y lejos de los principales centros urbanos.

La política de industrialización significó, además, la creación y expansión de obras de infraestructura requeridas por las nuevas inversiones industriales. En 1940 la red de carreteras se extendía a lo largo de 10 000 km. y conectaba la ciudad de México con la mayoría de

[4] Mientras que en 1900 la ciudad de México era cuatro veces más grande que la segunda ciudad en importancia (Guadalajara), para 1940 era más de 6.6 veces mayor. El índice de primacía de la ciudad de México en relación a las cuatro siguientes ciudades en importancia era de 1.31 en 1900 y de 2.31 en 1940.

las ciudades importantes. Para 1970 la red nacional de carreteras se extendía a más de 70 000 km. Sin embargo, su distribución regional fue desigual, como lo demuestra el hecho de que hasta la década de los cincuenta el único medio de comunicación con la Península de Yucatán era el transporte marítimo.

La expansión de la inversión pública en obras de infraestructura para apoyar la industrialización aprovisionó de una amplia disponibilidad de energía eléctrica, transportes, combustibles y agua que beneficiaron al Valle de México otorgándole condiciones favorables para el establecimiento de plantas industriales. Simultáneamente, se otorgaron subsidios en esta zona a la producción y consumo de bienes-salario, con lo que se redujo el costo de la alimentación y permitió bajar el costo unitario de la mano de obra.

Nuestra hipótesis es la de destacar que la vía de industrialización adoptada por México, conjuntamente con la política de creación de infraestructura y la de subsidios mencionada, generó un proceso de economías internas y externas a las plantas industriales que tendió a consolidar y a hacer autosostenido el proceso de concentración regional de las manufacturas. Lo que importa destacar en esta hipótesis es cómo el proceso se vuelve acumulativo, en la medida en que genera sus propios mecanismos que lo perpetúan: la creación y expansión de circunstancias favorables en los centros industriales por efecto de reducciones sustantivas en los costos unitarios, dada la presencia de mayores economías internas y, principalmente, externas. Diversas teorías han destacado la naturaleza de este proceso. La teoría de Perroux sobre la expansión de los "polos de desarrollo", la de Myrdal sobre la causación acumulativa y la de Hirshman sobre el impacto de los eslabonamientos industriales (industrial linkages) presentan distintos argumentos para apoyar la naturaleza de este proceso.

Hasta ahora, sin embargo, ha habido pocos intentos por cuantificar la importancia de las economías internas y externas en las distintas regiones de México, y tampoco se ha evaluado con detalle el impacto que provocan esas economías sobre el patrón de localización de la industria en nuestro país.[5] Ello resulta de interés para poder evaluar el poder de atracción de los principales centros industriales, en especial el ejercido por el Valle de México, y para trazar algunas ideas sobre posibles vías de descentralización de la industria en el futuro.

Diferencias regionales de eficiencia

Para evaluar la importancia de las economías internas y externas de las regiones, se precisa una estimación de los costos unitarios de pro-

[5] Especial mención merece el estudio de Romero Kolbeck y V. Urquidi (1952) sobre el escaso efecto que tuvieron las exenciones fiscales en el Distrito Federal para inducir la localización de nuevas empresas en esa área.

ductos específicos entre localizaciones alternativas, es decir, una estimación de la eficiencia industrial de las distintas regiones.

En el análisis regional, ha sido común el cálculo de la productividad del trabajo como indicador de la eficiencia de las distintas regiones de un país. Diversos estudios[6] muestran que en varios países existen marcados contrastes en la productividad del trabajo entre sus diferentes regiones.

Sin embargo, tales diferencias en la productividad laboral constituyen tan sólo medidas parciales de eficiencia, en tanto que no consideran explícitamente la intensidad con que se usa el capital. Para captar las condiciones de productividad de las regiones, se requiere una estimación de la eficiencia con que se utilizan conjuntamente los factores de la producción.

La mayor parte de los métodos disponibles para la medición de la eficiencia entre las regiones utilizan el enfoque de la función de producción. Los tratamientos más tradicionales manejan las funciones de producción "promedio", de las cuales los tipos Cobb-Douglas y CES han sido los más favorecidos por los investigadores empíricos. El otro enfoque se basa en la estimación de funciones de producción "frontera".

Sin embargo, esos métodos para evaluar las diferencias de eficiencia son teóricamente inconsistentes. Por una parte, porque para lograr una especificación e identificación correcta de esas funciones se requiere de series históricas de corte transversal (cross-section), de las que difícilmente dispone cualquier investigador empírico. Por otra parte, las dificultades que surgen de la agregación de las funciones de producción las hacen inoperantes desde el punto de vista conceptual.[7]

Para ello, para evaluar las diferencias de eficiencia entre las regiones mexicanas, se utilizó un método alternativo que no está sujeto a las restricciones anteriores.[8] Aunque la fundamentación matemática de este método es complicada, su sentido intuitivo es sencillo: Cuando el porciento de insumos requeridos por una región es menor que la

[6] Véase: Timer (1970) sobre la agricultura estadunidense, los de Dixon & Thirwall (1975) sobre las manufacturas inglesas, los de Hart & Mcbean (1961) sobre una muestra de empresas inglesas y escocesas y los de Mera (1975) sobre la economía japonesa.

[7] K. Sato (1975) ha demostrado que: i) La agregación de micro-funciones de producción del tipo Cobb-Douglas produce una función agregada del mismo tipo *si y sólo si* todas las micro-funciones de producción tienen el mismo exponente del trabajo; y ii) La agregación de funciones de producción del tipo CES producen una función agregada del mismo tipo *si y sólo si* las micro-funciones tienen una elasticidad de sustitución menor que la unidad. Si algunas de las micro-funciones tienen una elasticidad mayor que la unidad, la agregación es posible *si y sólo si* todas las micro-funciones son idénticas, lo cual constituye la llamada solución "solow-Fisher".

[8] Véase E. Hernández Laos: *op. cit.* Cap. IV. También véase: Secretaría de Programación y Presupuesto: "Matriz Nacional de las Ventajas Comparativas en la Industria Manufacturera a Nivel Estatal." México, 1978.

Cuadro 2. Industria manufacturera mexicana. Índices de "Eficiencia" entre regiones para años seleccionados

(Promedio nacional = 1.000)

		Total de establecimientos				
	Región	*1930*	*1950*	*1960*	*1970*	*1975*
I	Capital	1.34.5	1.04.0	1.06.1	1.27.8	1.214
II	Golfo Norte	1.02.3	0.94.0	0.85.2	0.92.6	0.917
III	Norte	1.13.8	1.09.9	1.35.1	0.83.1	0.824
IV	Pacífico Norte	0.99.2	0.87.7	0.94.7	0.95.8	0.953
V	Golfo Centro	1.08.7	0.86.0	1.03.4	0.56.2	0.711
VI	Pacífico Centro	0.76.6	0.64.8	0.94.2	0.78.9	0.884
VII	Centro	0.61.8	0.64.3	0.78.9	0.79.7	0.812
VIII	Centro Norte	1.04.4	1.15.3	0.88.8	0.88.9	0.611
IX	Peninsular	1.14.0	0.78.8	0.87.5	0.54.1	0.570
X	Pacífico Sur	0.49.0	1.07.6	0.89.3	0.52.4	0.788
	Promedio nacional	1.00.0	1.00.0	1.00.0	1.00.0	1.000

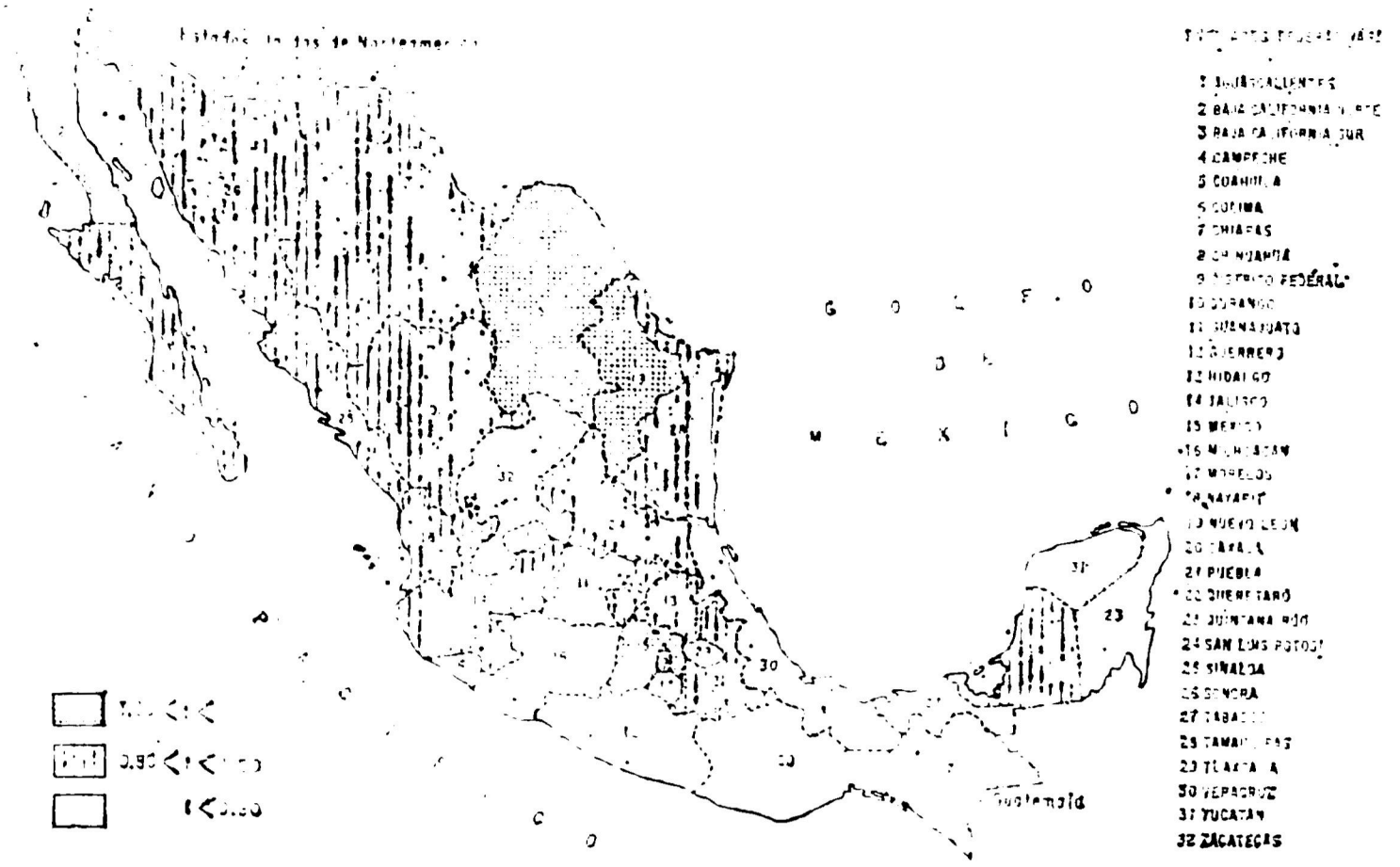
producción que aporta, el índice es mayor que la unidad y mostraría por tanto, que sus condiciones de eficiencia son superiores a los promedios nacionales. Se trata, así, de una medida relativa de eficiencia.

Hemos calculado índices de eficiencia con el método mencionado, utilizando la información de los censos industriales. En el cuadro 2 se presentan las estimaciones para las diez regiones en relación al sector manufacturero consolidado para varios años.

Es interesante notar que las regiones con mayor grado de industrialización registran mayores niveles de eficiencia económica, en especial la región de la Capital, la del Golfo-Norte, la región Norte y la del Pacífico-Norte en tanto que las regiones Centro y Sur, muestran niveles inferiores de eficiencia. Este patrón ha sido relativamente consistente desde el inicio de la década de los treintas y se ha mantenido hasta el presente. Destaca con especial significación el hecho de que para los años más recientes (1970 y 1975) únicamente la región Capital —integrada por el Distrito Federal y el Estado de México— tiene índices de eficiencia industrial superiores al promedio nacional.

El patrón anterior también se refleja a nivel estatal. Para 1970, del total de estados en la República, sólo cinco de ellos muestran índices de eficiencia por encima del promedio nacional, tres de ellos están a lo largo de la frontera norte (Baja California, Coahuila y Nuevo León) y dos estados centrales, el Distrito Federal y el Estado de México. Trece estados muestran una eficiencia ligeramente menor que el promedio nacional, en tanto que el resto de los estados centrales y los de la región Sureste (con excepción de Campeche), registran niveles significativamente por debajo del promedio nacional (véase el cuadro 3).

Mapa 2. Niveles regionales de eficiencia en la manufactura mexicana



Las regiones más eficientes al nivel del sector manufacturero en su conjunto, lo son también al nivel de las distintas *industrias individuales*. En el cuadro 4 se observa que el Distrito Federal es más eficiente que los promedios nacionales correspondientes en diecisiete de un total de diecinueve grupos industriales. Las regiones Golfo-Norte, Norte, Pacífico-Norte y la región Pacífico-Centro son, asimismo, más eficientes que el promedio nacional en siete u ocho industrias. Las demás regiones son, en general, menos eficientes en casi todas las ramas de la producción manufacturera.

Una desagregación de los índices de eficiencia a nivel de entidad federativa confirma el panorama anterior (*véase el cuadro 5*): el Distrito Federal, el Estado de México, Nuevo León y, en menor medida Jalisco, muestran niveles de eficiencia mayores al promedio nacional en un mayor número de actividades industriales, en tanto que los valores mínimos de los índices de eficiencia económica se localizan, casi invariablemente, en los estados del Sur y Sureste del país: Tabasco, Oaxaca, Morelos, Tlaxcala, Campeche, Chiapas y Yucatán, y algunos estados centrales relativamente atrasados como Colima, Nayarit, San Luis Potosí, Hidalgo y Zacatecas.

Para ratificar los resultados anteriores, hemos calculado índices de eficiencia a nivel de clase industrial (cuatro dígitos), usando para ello la información del Censo Industrial de 1975.[9] Del total de 240 clases industriales, el Distrito Federal, el Estado de México y Nuevo León registran, para ese año, niveles de eficiencia superiores al promedio

[9] Véase: Secretaría de Programación y Presupuesto: "Matriz Nacional de Ventajas Comparativas", *op. cit.*

Cuadro 3. Índice ponderado de eficiencia económica para el sector manufacturero por estados, México, 1970

Rango	*Número del estado en el mapa*	*Estado*	*Índice de eficiencia económica*
1	2	Baja California	1.208
2	9	Distrito Federal	1.169
3	15	Estado de México	1.126
4	5	Coahuila	1.080
5	19	Nuevo León	1.010
6	22	Querétaro	0.971
7	14	Jalisco	0.952
8	13	Hidalgo	0.944
9	18	Nayarit	0.933
10	3	Baja California	0.914
11	8	Chihuahua	0.914
12	10	Durango	0.887
13	24	San Luis Potosí	0.882
14	26	Sonora	0.868
15	28	Tamaulipas	0.851
16	21	Puebla	0.841
17	17	Morelos	0.823
18	4	Campeche	0.809
19	11	Guanajuato	0.797
20	25	Sinaloa	0.762
21	12	Guerrero	0.732
22	30	Veracruz	0.704
23	1	Aguascalientes	0.692
24	7	Chiapas	0.664
25	16	Michoacán	0.659
26	29	Tlaxcala	0.541
27	32	Zacatecas	0.591
28	23	Quintana Roo	0.578
29	6	Colima	0.570
30	20	Oaxaca	0.514
31	31	Yucatán	0.446
32	27	Tabasco	0.402
		Promedio nacional[1]	1.000

[1] Índice ponderado de diez y nueve grupos industriales del sector manufacturero

nacional en un mayor número de industrias (54%, 50% y 51%, respectivamente) que todas las demás entidades. En el otro extremo, los estados de Colima, Campeche, Oaxaca, Tlaxcala, Quintana Roo y Zacatecas, registran un número reducido de industrias en las que son más eficientes que los promedios nacionales (véase el cuadro 6).

El breve panorama anterior permite inferir que los estados más industrializados tienen mayores niveles de eficiencia industrial en la mayoría de las clases de actividad, independientemente del grado de desagregación con que se maneje la información. Y la poca evidencia disponible mostraría que este fenómeno se ha ido consolidando a lo largo de las últimas cuatro décadas. Por el contrario, las regiones y entidades poco industrializadas han registrado, y continúan teniendo,

Cuadro 4. Índices de eficiencia económica en el sector manufacturero mexicano en diez regiones seleccionadas (1970)

	Industria / Región	*I*	*II*	*III*	*IV*	*V*	*VI*	*VII*	*VIII*	*IX*	*X*	*Total*
20	Alimentos	1.479	1.218	1.005	0.843	0.535	1.005	0.837	0.896	0.856	0.576	1.000
21	Bebidas	1.001	0.734	0.747	1.638	1.212	1.168	0.870	0.904	1.284	0.749	1.000
22	Tabaco	0.918	1.364	—	0.694	0.424	0.485	3.216	—	—	0.730	1.000
23	Textiles	1.121	0.604	0.917	1.073	1.026	1.062	1.028	0.787	0.268	0.632	1.000
24	Vestido y calzado	1.065	1.013	0.816	1.086	0.661	1.014	0.817	0.785	0.565	1.018	1.000
25	Madera	1.327	1.066	0.760	1.103	0.916	1.006	0.641	1.169	1.072	0.982	1.000
26	Muebles	1.070	0.736	1.009	1.226	0.619	0.915	1.036	0.689	0.628	0.607	1.000
27	Papel	1.153	0.920	0.697	1.081	0.599	0.832	0.815	0.638	0.405	0.623	1.000
28	Impresos	1.057	0.925	0.908	0.769	0.684	0.672	0.765	0.757	0.706	0.521	1.000
29	Pieles	1.118	1.025	1.134	1.403	0.671	1.017	0.739	0.536	0.762	0.509	1.000
30	Hule	1.192	0.634	0.520	0.578	0.369	0.512	0.419	0.285	0.443	0.427	1.000
31	Productos químicos	1.093	0.875	0.711	0.874	0.473	0.882	1.081	0.733	0.698	0.752	1.000
33	Minerales no metálicos	1.064	1.171	1.050	0.842	0.897	0.771	0.850	0.627	0.782	0.913	1.000
34	Metales básicos	0.944	0.861	1.443	0.542	1.003	0.448	0.612	2.385	0.146	0.303	1.000
35	Productos metálicos	1.080	0.905	0.833	0.980	0.563	0.952	0.825	0.703	0.474	0.501	1.000
36	Maquinaria	1.074	1.067	0.806	0.952	0.934	0.988	0.801	0.753	0.578	0.592	1.000
37	Equipo eléctrico	1.035	1.048	0.678	0.834	0.411	0.929	0.789	0.864	0.728	1.483	1.000
38	Equipo de transporte	1.084	0.760	0.853	1.219	0.726	0.748	0.971	0.508	0.406	0.446	1.000
39	Misceláneos	1.107	0.915	0.882	1.203	0.708	0.664	0.893	0.776	0.555	0.646	1.000
Av	Promedio ponderado	1.131	1.008	1.017	0.947	0.683	0.875	0.840	0.829	0.515	0.588	1.000

Región I: Distrito Federal y Estado de México.
II: Nuevo León y Tamaulipas.
III: Chihuahua y Coahuila.
IV: Baja California Norte, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit.
V: Veracruz y Tabasco.
VI: Colima, Jalisco y Michoacán.
VII: Morelos, Guanajuato, Puebla, Querétaro, Tlaxcala, Hidalgo.
VIII: Aguascalientes, Durango, San Luis Potosí, Zacatecas.
IX: Campeche, Yucatán y Quintana Roo.
X: Chiapas, Guerrero, Oaxaca.

Cuadro 5. Manufactura mexicana. Índices de eficiencia económica por industria y estado, 1970

Industria / Estado	*Alimentos* (20)	*Bebidas* (21)	*Tabaco* (22)	*Textiles* (23)	*Vestido y calzado* (24)	*Madera* (25)	*Muebles* (26)	*Papel* (27)	*Impresos* (28)	*Pieles* (29)
1	0.947	0.656	0.000	0.835	0.791	0.755	0.661	0.270	0.880	0.567
2	0.927	2.384	1.003	2.259	1.162	1.704	1.357	1.156	1.010	2.136
3	1.260	1.369	0.000	1.187	1.206	0.754	0.924	0.000	0.531	0.000
4	0.841	1.178	0.000	0.598	0.498	1.208	0.580	0.379	0.801	0.331
5	1.053	0.910	0.000	1.004	0.648	0.908	1.035	0.382	0.707	1.152
6	0.579	0.882	0.000	0.229	0.736	0.641	1.341	0.000	0.511	0.457
7	0.695	0.674	0.000	0.808	0.497	1.235	0.610	0.000	0.454	0.457
8	0.885	0.637	0.000	0.889	0.993	0.709	1.024	0.653	1.044	0.794
9	1.206	0.995	0.927	1.079	1.078	1.322	1.021	1.057	1.057	1.124
10	0.805	1.549	0.000	0.612	0.644	1.079	0.702	0.000	0.712	0.482
11	0.702	0.923	0.321	0.826	0.822	0.792	0.732	0.510	0.715	0.727
12	0.609	0.862	0.000	0.531	1.320	0.978	0.631	0.000	0.497	0.510
13	0.806	0.552	0.000	0.880	0.819	0.606	0.553	1.026	0.490	1.016
14	1.126	1.225	0.539	1.093	1.045	1.113	0.974	0.781	0.688	1.007
15	1.403	0.925	0.861	1.089	0.995	1.201	1.192	1.212	1.171	1.216
16	0.670	1.074	0.217	0.589	0.608	0.929	0.607	0.497	0.586	1.015
17	0.716	0.828	0.000	1.115	0.857	0.342	1.394	0.655	0.369	0.506
18	0.751	1.185	0.662	0.406	0.972	0.698	0.785	0.204	0.595	0.556
19	1.124	0.684	1.364	0.543	1.017	1.083	0.684	0.883	0.930	1.008
20	0.738	0.610	0.730	0.455	0.419	0.804	0.574	0.557	0.633	0.520
21	0.767	0.947	0.078	1.046	0.811	0.894	1.029	1.565	0.873	0.920
22	1.260	1.132	0.000	1.111	0.756	0.417	0.708	0.000	0.908	0.369
23	0.589	0.694	0.000	0.000	0.644	0.887	0.516	0.000	0.558	0.000
24	0.968	0.962	0.000	0.808	0.964	1.451	0.702	0.625	0.776	0.563
25	0.703	1.443	0.233	0.683	0.776	0.807	0.973	0.635	0.699	0.881
26	0.780	0.866	0.000	1.310	1.052	0.946	0.905	0.587	0.626	0.763
27	0.386	0.889	0.000	0.962	0.601	1.082	0.545	0.526	0.481	0.655
28	1.064	0.898	0.000	0.688	0.837	0.906	0.927	1.394	0.835	0.797
29	0.872	0.352	0.000	0.853	0.497	0.562	0.379	0.697	0.273	0.344
30	0.718	1.217	0.424	0.894	0.668	0.863	0.637	0.550	0.688	0.655
31	0.658	1.296	0.000	0.303	0.574	1.018	0.665	0.409	0.703	0.805
32	0.628	0.762	0.000	0.210	0.626	0.484	0.611	0.000	0.375	0.465
Total	**0.**	**0.**	**0.**	**0.**	**0.**	**0.**	**0.**	**0.**	**0.**	**0.**

Industria / Estado	*Hule (30)*	*Industrias químicas (31)*	*Minerales no metálicos (33)*	*Metales básicos (34)*	*Productos metálicos (35)*	*Maquinaria (36)*	*Equipo eléctrico (37)*	*Equipo de transporte (38)*	*Misceláneos (39)*
1	0.357	0.900	0.616	0.623	0.664	0.496	0.555	0.434	0.651
2	0.708	0.672	1.011	0.555	1.187	1.462	0.884	1.786	1.210
3	0.329	0.000	0.523	0.715	0.480	0.946	0.508	0.583	0.319
4	0.297	0.119	0.585	0.000	0.439	0.604	0.399	0.370	0.469
5	0.562	0.659	1.130	1.230	0.846	0.795	0.532	0.870	0.943
6	0.330	0.612	0.473	0.000	0.859	0.775	0.431	0.440	0.448
7	0.288	0.692	0.398	0.000	0.390	0.375	1.455	0.379	0.467
8	0.452	0.786	0.990	2.589	0.667	0.837	0.928	0.347	0.751
9	1.139	1.196	1.101	0.942	1.071	1.095	0.960	1.242	1.122
10	0.455	1.230	0.653	0.679	0.796	0.681	0.931	0.646	0.390
11	0.415	1.170	0.583	0.562	0.745	0.764	0.872	0.471	0.778
12	0.513	0.816	1.096	0.295	0.653	0.642	0.000	0.384	0.674
13	0.307	0.617	1.044	0.899	0.668	0.676	0.324	1.085	0.501
14	0.554	0.850	0.882	0.456	1.003	1.005	0.945	0.748	0.682
15	1.354	0.972	1.043	0.976	1.110	1.066	1.178	0.990	1.084
16	0.334	0.851	0.427	0.000	0.546	0.500	0.629	0.395	0.821
17	0.356	0.627	0.734	0.000	0.668	0.580	0.795	1.020	1.206
18	0.594	0.836	0.488	0.000	0.467	0.853	0.000	0.347	0.359
19	0.635	0.807	1.204	0.838	0.884	1.081	1.074	0.735	0.918
20	0.445	0.981	0.932	0.000	0.365	0.593	0.000	0.488	0.619
21	0.488	1.061	0.675	0.508	0.809	0.622	0.946	0.940	0.565
22	0.319	0.981	0.480	0.000	0.899	1.008	0.983	0.749	0.641
23	0.289	0.841	0.613	0.000	0.633	0.503	0.000	0.681	0.597
24	0.187	0.509	0.553	2.898	0.721	0.929	0.553	0.519	0.812
25	0.457	1.411	0.770	0.642	0.529	0.861	0.766	0.622	1.589
26	0.520	0.816	0.864	0.497	0.824	0.903	0.732	0.963	0.628
27	0.261	0.417	0.686	0.000	0.505	0.590	0.000	0.740	0.654
28	0.589	0.767	0.583	0.000	0.779	0.929	0.725	0.919	0.889
29	0.323	0.847	0.745	0.000	0.254	0.489	0.397	0.000	0.127
30	0.382	0.481	0.850	0.948	0.548	0.927	0.409	0.752	0.716
31	0.471	0.718	0.813	0.152	0.475	0.554	0.739	0.597	0.563
32	0.279	0.402	0.797	0.325	0.373	0.584	0.000	0.186	0.239
Total	0.	0.	0.	0.	0.	0.	0.	0.	0.

Cuadro 6. Distribución de índices de eficiencia a nivel de entidades federativas, 1975

(Porcientos)

Entidad	*Porciento de industrias (a cuatro dígitos) en que la entidad tiene índices de eficiencia:*			
	Mayores que la unidad	*Menores que la unidad*	*No hay actividad*	*Total*
Distrito Federal	54.2	42.1	3.7	100.0
México	50.0	40.8	9.2	100.0
Nuevo León	41.2	45.0	13.8	100.0
Baja California Norte	33.3	23.7	43.0	100.0
Coahuila	25.0	30.8	44.2	100.0
Puebla	24.2	50.8	25.0	100.0
Veracruz	22.1	36.2	41.7	100.0
Sonora	21.2	22.1	56.7	100.0
Tamaulipas	21.2	33.7	45.1	100.0
Chihuahua	19.6	30.4	50.0	100.0
Durango	18.3	26.7	55.0	100.0
Morelos	17.5	20.4	62.1	100.0
Sinaloa	17.5	26.2	56.3	100.0
Guanajuato	15.8	46.7	37.5	100.0
Hidalgo	14.6	25.4	60.0	100.0
San Luis Potosí	13.3	47.1	39.6	100.0
Yucatán	12.1	38.7	49.2	100.0
Baja California Sur	11.7	7.9	80.4	100.0
Guerrero	11.2	22.5	66.3	100.0
Jalisco	11.2	52.5	36.3	100.0
Querétaro	11.2	28.3	60.5	100.0
Michoacán	10.8	41.2	48.0	100.0
Nayarit	10.0	17.5	72.5	100.0
Aguascalientes	9.2	24.6	66.2	100.0
Tabasco	9.2	17.5	73.3	100.0
Chiapas	8.7	20.0	71.3	100.0
Colima	7.5	17.1	75.4	100.0
Campeche	7.1	17.1	75.8	100.0
Oaxaca	6.7	32.1	61.2	100.0
Tlaxcala	6.7	27.1	66.2	100.0
Quintana Roo	5.0	4.6	90.4	100.0
Zacatecas	4.6	22.9	72.5	100.0

FUENTE: E. Hernández Laos: "Matriz nacional de las ventajas comparativas . . .", *op. cit.*

niveles de eficiencia significativamente inferiores a los promedios nacionales.

Factores asociados a las diferencias regionales de eficiencia

Las diferencias regionales de eficiencia pueden ser explicadas por dos tipos de influencias: Por una parte, existen marcados contrastes entre la naturaleza y tamaño de las plantas entre las regiones, es decir, di-

ferencias en las dimensiones de los establecimientos y diferencias en la tecnología que utilizan. Por otra parte, existen diferentes circunstancias regionalmente específicas en relación a la disponibilidad de infraestructura, de energía, de mano de obra calificada, etc., que condicionarían los niveles de eficiencia industrial.

La distinción entre factores internos y externos a los establecimientos como causas de la eficiencia es de importancia para nuestro argumento. Nos interesa averiguar cuáles son las circunstancias *externas* que condicionan la productividad, porque éstas son de naturaleza específicamente regional y nos ayudarán posteriormente a comprobar la hipótesis planteada de que estas circunstancias externas o geográficas son un elemento importante para explicar el poder de atracción de los grandes centros industriales.

Para constatar la asociación existente entre los índices de eficiencia y los factores condicionantes mencionados, se utilizó la información disponible a nivel de entidad federativa para 1970. En el cuadro 7 se presenta una matriz de correlaciones entre los índices de eficiencia económica para las treinta y dos entidades federativas en cada una de las diecinueve industrias (a dos dígitos) y algunas variables que miden factores internos y externos a las plantas.

Las principales conclusiones que se desprenden de este ejercicio pueden resumirse como sigue:

Los índices de eficiencia económica están correlacionados positivamente con el tamaño de la planta[10] y con el capital por trabajador, y negativamente con la razón entre capital neto y capital bruto, índice que se usó como aproximación para la estructura de edad de los acervos de capital. Dado que la correlación entre la razón de capital neto a capital bruto y los índices de eficiencia es espuria, y dado que el tamaño de capital por trabajador está íntimamente asociado con el tamaño de planta, se considera que éste constituye una buena aproximación de la medida de los factores relevantes que son específicos de la firma en la explicación de las diferencias regionales de eficiencia.

En relación a los factores externos (o factores específicos a las regiones), con ayuda del cuadro 7 se comprueban varias hipótesis. Los índices de eficiencia están correlacionados sistemáticamente, en casi todas las industrias, con las diferencias existentes en las condiciones de infraestructura, de educación y capacitación de la mano de obra, del grado de diversificación industrial, de la magnitud de los mercados y de la disponibilidad de crédito y energía.

Dado que existe un significativo grado de asociación entre estas variables externas o geográficas, fue necesario identificar las más importantes dimensiones implícitas en ellos. La aplicación de la técnica de los componentes principales permitió la identificación de cuatro fac-

[10] Medido por el valor agregado por establecimiento.

Cuadro 7. Matriz de correlaciones entre los índices de eficiencia y

Industrias		*Factores internos a las plantas*			*Infraestructura*				*Facto*		*Educa*
		Tamaño de la planta	*Capital neto / Capital bruto*	*Capital por trabajador*	*Carreteras por Km²*	*Vías férreas por Km²*	*Índices de vínculos interindustriales locales*	*Índice de especialización*	*% de la Pobl. total con educación postprimaria*	*Alfabetismo*	*No. per-cápita de visitas a la clínica*
20	Alimentos	*					*	(—)*	*	*	
21	Bebidas	*	(—)*	*						*	
23	Textiles	*	(—)*				*	(—)*	*		
24	Vestido y calzado	*		*			*	(—)*	*	*	
25	Madera	*	(—)*		(—)*	(—)*				*	
26	Muebles	*	(—)*	*			*	(—)*	*	*	
27	Papel	*		*			*	(—)*			
28	Impresos	*		*			*	(—)*	*	*	
29	Pieles	*		*			*	(—)*	*	*	
30	Hule	*	(—)*	*			*	(—)*	*	*	
31	Productos químicos	*		*	*	*	*	(—)*			
33	Minerales no metálicos	*	(—)*	*			*	(—)*	*		
34	Metales básicos	*	(—)*		(—)*		*				
35	Productos metálicos	*	(—)*	*			*	(—)*	*	*	
36	Maquinaria	*		*			*	(—)*	*	*	
37	Equipo eléctrico	*		*			*	(—)*			
38	Equipo de transporte	*		*		*	*	(—)*	*		
39	Misceláneas	*		*			*	(—)*	*	*	

* Significa que el coeficiente de correlación respectivo es significativamente distinto
FUENTE: Enrique Hernández Laos, *op. cit.*

tores comunes (ortogonales) que "explican" más del 80 por ciento de la variabilidad de los datos geográficos.[11]

[11] Los cuatro factores comunes son los siguientes: *Factor uno*: "Grado de Desarrollo y Urbanización". Este factor incorpora variables de las economías de urbanización y de la existencia (pools) de mano de obra calificada; representa la existencia de servicios financieros, comerciales y sociales así como el nivel relativo de desarrollo económico y social. En él las siguientes variables tienen altas cargas: créditos bancarios per cápita, porcentaje de la población con educación primaria, producto per cápita regional, alfabetismo, ventas per cápita del sector comercial, porcentaje de la población urbana, gasto per cápita en servicios médicos, ahorro bancario per cápita, ingreso regional, gasto acumulado en educación y coeficiente de Gini; *Factor dos*: "Infraestructura y Densidad de Población". Este factor incorpora el efecto de la extensión de vías férreas y carreteras por kilómetro cuadrado y la densidad de población; *Factor tres*: "Dimensión Regional de los Mercados". Las siguientes variables presentan altas cargas en este factor: el tamaño de la población, la generación per cápita de energía eléctrica

diversas variables indicativas de las economías internas y externas

r e s e x t e r n o s a l a s p l a n t a s

ción	*Magnitud de los mercados*										*Energía, crédito y comunicaciones*				
Gastos per-cápita de servicios médicos	*Gastos per-cápita en educación*	*% de población urbana*	*% de población que vive en ciudades de más de 20,000 habitantes*	*Tasa relativa de urbanización en 1960-1970*	*Densidad de población*	*Población total*	*Producto per-cápita regional*	*Ingreso regional*	*Coeficiente de Gini (ingreso)*	*Ventas per-cápita del sector comercial*	*Generación de electricidad per-cápita*	*Número de teléfonos per-cápita*	*Ahorros per-cápita en bancos*	*Créditos per-cápita en bancos*
*		*	*				*	*		*		*	*	*
*	*	*	*				*	*	(—)*	*	*	*	*	*
*				*				*	(—)*	*		*	*	*
*	*	*	*	*				*	(—)*	*		*	*	*
*	*	*	*					*			*	*	*	*
*	*	*	*		*	*	*	*	(—)*	*	*	*	*	*
	*	*	*		*	*	*	*	(—)*	*		*	*	*
					*	*								
*						*	*					*		*
								*						
*	*	*	*	*		*	*	*		*	*	*	*	*
*	*	*	*	*			*	*	(—)*	*		*	*	*
						*					*	*	*	*
*		*		*	*		*	*	(—)*			*	*	*
*		*	*	*		*	*	*		*	*	*	*	*

de cero al 90% o más de confianza.

El ejercicio anterior permite la identificación de cinco variables principales para explicar las diferencias en eficiencia: la variable interna a los establecimientos industriales que es el tamaño de la planta; y los cuatro factores regionales generales que son de naturaleza ambiental (externos a las firmas y en la mayoría de los casos a la industria) identificados por medio del análisis factorial.

Con el objeto de precisar la importancia relativa de las economías internas y externas como factores causantes de las diferencias regionales de eficiencia, se asociaron en un modelo econométrico los índices de eficiencia con las variables mencionadas.

y el índice de diversificación de la estructura industrial de las regiones; y *Factor cuatro*: "Tasa de Urbanización". Sólo una variable tiene carga elevada en este factor, ésta es la tasa de crecimiento de la población urbana en el periodo 1960-1970.

El modelo se basa en una relación funcional entre los niveles de eficiencia y el tamaño de la planta. Denominamos a esta relación "función de escala" de la industria. En ausencia de economías externas la función de escala es válida para todas las regiones; pero si las economías externas son positivas en una región determinada, su efecto estará representado por un desplazamiento de la función de escala hacia arriba, en tanto que si las economías externas son insignificantes ocurrirá un desplazamiento hacia abajo en la función de escala.[12]

El modelo propuesto se estimó usando dos técnicas econométricas: la de mínimos cuadrados ordinarios (OLS) aplicada a cada industria individual y OLS aplicado a datos agrupados (pooled data) para todas las industrias. El OLS aplicado a las industrias individuales mostró que la elasticidad de la eficiencia en relación al tamaño de la planta es positiva y significativamente diferente cero en todas las industrias, mientras que los coeficientes de regresión de los factores comunes son positivos y estadísticamente diferentes de cero en algunas industrias. El porcntaje de la variación de los índices de eficiencia explicado por el modelo difiere entre las industrias: de aproximadamente 40 por ciento en alimentos y textiles a casi 90 por ciento en la industria de impresos y publicaciones.

Los parámetros del modelo fueron también estimados por el método de covarianza utilizando la información agrupada de todas las industrias e introduciendo variables "dummy" para identificar las diferencias en los parámetros en diferentes industrias. Este ejercicio mostró que la elasticidad de la eficiencia en relación al tamaño de la planta es estadísticamente diferente de cero en todas las industrias, su valor típico es de 0.181. En este ejercicio los parámetros que vinculan la eficiencia con los factores comunes (externos) resultan positivos y diferentes de cero en casi todas las industrias.[13]

Los valores de los parámetros así estimados muestran que las economías de escala y las economías externas afectan con diferente intensidad a las distintas industrias.

Causas de la eficiencia regional

Con el objeto de evaluar la importancia relativa de las economías internas y externas, llevamos a cabo un análisis de varianza-covarianza utilizando los valores de los parámetros del modelo.

El resultado de este análisis se resume en el cuadro 8. Como puede observarse, de la suma total de los cuadrados de los índices de efi-

[12] Véase: E. Hernández Laos, *op. cit.*, cap. IV.

[13] En dieciocho industrias los parámetros que afectan al factor uno son diferentes de cero, su valor típico es 0.103. Trece industrias muestran coeficientes diferentes de cero que afectan al factor tres (valor típico de 0.087), y diez industrias en relación al factor cuatro (con valor típico de 0.108).

Cuadro 8. Causas de las diferencias interregionales de eficiencia en la industria manufacturera mexicana

Fuente de la variación	*Suma de cuadrados*	*Porcentaje*
Economías internas de escala (N)	*32.257*	*29.79*
Economías Externas	*40.249*	*37.17*
a) Efecto de la diversificación de la estructura industrial (Intersección)	(20.016)	(22.18)
b) Grado de desarrollo y urbanización (F_1)	(7.875)	(7.27)
c) Infraestructura y densidad de población (F_2)	(0.018)	(0.02)
d) Dimensión regional de los mercados (F_3)	(4.180)	(3.86)
e) Tasa de urbanización (F_4)	(4.160)	(3.84)
Interacción de todas las variables	*— 0.605*	*— 0.56*
Varianza explicada	*71.901*	*66.40*
Varianza no explicada	*36.389*	*33.60*
Suma de cuadrados total	*108.290*	*100.00*

ciencia, 66.4 por ciento explicado por el modelo y 33.6 por ciento representa el residuo no explicado.[14]

De la variabilidad de los índices de eficiencia explicada por el modelo, la mayor proporción se debe al impacto de las economías externas (37 por ciento) y una menor proporción al impacto de las economías internas (30 por ciento).

De las economías externas destaca el impacto que tienen las diferencias en la estructura industrial de las entidades (que es rsponsable del 22% de variación en los índices de eficiencia), mientras que el Grado de Desarrollo y Urbanización (factor uno), la Dimensión Regional de los Mercados (factor tres) y la Tasa de Urbanización (factor cuatro) explican cerca del 18 por ciento.

A nivel de cada industria individual, destaca que la presencia de economías externas es particularmente importante en las industrias del vestido y calzado, industria de la madera, productos metálicos, industria química y, muy especialmente, en la producción de maquinaria y equipo (véase el cuadro 9).

Aunque las variables utilizadas para medir el impacto de los factores específicos de cada región pueden tener algunas deficiencias, la evidencia sugiere que la importancia de las economías de aglomeración

[14] El residuo no explicado incluye errores en la medición de los índices de eficiencia, así como la no inclusión de otras variables que podrían ser relevantes.

Cuadro 9. Sector manufacturero mexicano, 1970. Descomposición del "producto cruzado" (inner product) de los índices de eficiencia entre las diferentes regiones en industrias seleccionadas (porcentajes)

Clave ISIC	*Industria*	*Economías de escala*	*Economías externas*	*Término de interacción*	*Variancia explicada*	*Variancia no explicada*	*Total (%)*	*Suma total de los cuadrados*
20	Alimentos	35.6	8.2	— 5.3	38.6	61.4	100.0	2.554
21	Bebidas	43.8	13.8	— 3.7	54.0	46.0	100.0	4.192
23	Textiles	46.1	—	0.8	46.9	53.1	100.0	7.882
24	Vestido y calzado	37.8	15.2	4.3	57.9	42.1	100.0	2.592
25	Madera	12.6	16.7	2.0	49.5	50.5	100.0	4.806
26	Muebles	50.6	3.4	19.0	72.9	27.1	100.0	3.267
28	Impresos	96.6	6.3	18.0	85.0	15.0	100.0	3.680
29	Pieles	52.0	—	18.3	70.3	29.7	100.0	5.805
30	Hule	39.0	7.1	23.0	69.1	39.9	100.0	5.568
31	Productos químicos	7.0	12.1	21.0	40.1	59.9	100.0	7.053
33	Minerales no metálicos	58.9	—	—11.6	47.3	52.7	100.0	3.171
35	Productos metálicos	29.2	10.7	24.9	64.7	35.3	100.0	4.256
36	Maquinaria	23.5	37.0	17.8	78.3	21.7	100.0	3.091
38	Equipo de transporte	52.6	6.1	13.7	72.4	27.6	100.0	7.174
39	Misceláneas	36.6	11.3	26.1	74.0	26.0	100.0	8.908

no ha sido suficientemente enfatizada en el análisis regional y urbano, y que no se ha prestado la suficiente atención a las diferencias en la estructura industrial al tratar de entender la naturaleza del problema regional.

Las conclusiones anteriores tienen implicaciones relevantes. Ponen en evidencia que en las manufacturas mexicanas, las economías internas —de escala y tecnológicas— son importantes para comprender las agudas diferencias regionales en la productividad. Ponen de manifiesto, además, que el grado de competitividad de las entidades de la República depende, en gran medida, de la complejidad de la estructura industrial existente en las mismas[15] y del impacto de otros factores externos entre los que destacan el grado de desarrollo socioeconómico y la presencia de economías de urbanización.

Economías externas y localización industrial

Los índices de eficiencia estimados se explican así, por la presencia de economías internas y economías externas. Con el objeto de evaluar el impacto neto de estas últimas, calculamos lo que denominamos "Índices Locacionales de Eficiencia", que constituyen una medida del efecto neto que tienen los factores geográficos e infraestructurales sobre las condiciones de eficiencia de las entidades federativas en cada una de las industrias.[16] Los resultados se presentan en los cuadros 10 y 11.

De estos cuadros se desprende que los estados más industrializados: el Estado de México, el Distrito Federal, Nuevo León, Puebla y Jalisco, presentan condiciones geográficas e infraestructurales significativas, las que tienen repercusiones importantes sobre sus condiciones de competitividad y de eficiencia económica. Por otra parte, los estados menos industrializados (Colima, Oaxaca, Zacatecas, Hidalgo, Quintana Roo y Tlaxcala) presentan condiciones *externas poco favorables* a los niveles de eficiencia. Este resultado parece ser consistente tanto a nivel del sector manufacturero consolidado (cuadro 10) como en la mayoría de las industrias consideradas aisladamente (cuadro 11), lo que daría base para probar la hipótesis expuesta al inicio de este trabajo en el sentido de que la presencia de economías externas ha sido un importante factor de localización industrial en México.

Para confirmar formalmente esta hipótesis, hemos calculado coeficientes de correlación entre los índices locacionales de eficiencia y la magnitud del Valor Agregado (y el empleo) por habitante entre las entidades federativas en cada uno de los grupos industriales; a dos dígitos.

[15] Este problema no ha sido suficientemente enfatizado en el análisis de la competitividad de diferentes regiones en la teoría del crecimiento económico regional.

[16] Véase: Enrique Hernández Laos, *op. cit.*, cap. VII.

Cuadro 10. Sector manufacturero mexicano. Índice consolidado de ventajas locacionales de eficiencia en el sector manufacturero. México, 1970

No. de orden	*Estado*	*Índice*
1	Estado de México	1.2812
2	Distrito Federal	1.2440
3	Monterrey	1.2091
4	Sinaloa	1.1569
5	Baja California Norte	1.1350
6	Puebla	1.0922
7	Jalisco	1.0890
8	Chihuahua	1.0730
9	Nayarit	1.0630
10	Tamaulipas	1.0627
11	Veracruz	1.0528
12	Guanajuato	1.0407
13	Coahuila	1.0316
14	Morelos	1.0158
15	Durango	1.0098
16	Sonora	1.0097
17	San Luis Potosí	1.0079
18	Michoacán	0.9993
19	Tabasco	0.9798
20	Guerrero	0.9757
21	Yucatán	0.9754
22	Baja California Sur	0.9686
23	Chiapas	0.9575
24	Campeche	0.9488
25	Colima	0.9285
26	Querétaro	0.9184
27	Aguascalientes	0.9833
28	Oaxaca	0.8804
29	Zacatecas	0.8703
30	Hidalgo	0.8571
31	Quintana Roo	0.8062
32	Tlaxcala	0.7642

La concentración de la industria en las regiones centrales generó, a su vez, algunos efectos externos favorables que repercutieron en la eficiencia tanto de las firmas ya establecidas como la de las nuevas empresas. Mayores ingresos per cápita, mayor disponibilidad de fuerza de trabajo calificada y de capital financiero provocaron mayores niveles de eficiencia en las regiones urbanizadas. Los vínculos interindustriales y la disponibilidad de energía también redujeron los costos promedio. Esas regiones, al aumentar las tasas de crecimiento en su población urbana, especialmente debido a elevadas tasas de inmigración de las áreas periféricas, migración que tiende a ser selectiva, hicieron que las áreas centrales se beneficiaran aún más con una fuerza de trabajo calificada. El resultado final es que esas regiones experimentan "ventajas locacionales de eficiencia", que favorecen la expansión de las firmas existentes y la atracción de nuevas empresas.

Cuadro 11. México: Indices de ventajas locacionales de eficiencia en la manufactura por industria y estado (Valores nacionales = 1.000)

Industria	*Alimenticia* (*20*)	*Bebidas* (*21*)	*Tabaco* (*22*)	*Textiles* (*23*)	*Ropa y calzado* (*24*)	*Madera* (*25*)	*Muebles* (*26*)	*Papel* (*27*)	*Imprenta* (*28*)	*Pieles* (*29*)
1	0.745	0.906	0.000	0.745	0.743	0.854	0.743	0.655	1.066	1.074
2	0.894	1.119	1.166	0.894	1.052	1.025	1.052	0.970	1.222	1.074
3	0.761	1.194	0.000	0.781	1.015	0.896	1.015	0.000	1.105	0.000
4	0.784	0.905	0.000	0.784	0.738	0.899	0.738	0.688	1.059	1.074
5	0.877	0.910	0.000	0.877	0.805	1.006	0.805	0.774	1.148	1.074
6	0.734	1.060	0.000	0.734	0.883	0.842	0.883	0.000	1.082	1.074
7	0.778	1.013	0.000	0.778	0.694	0.692	0.694	0.000	0.891	1.074
8	0.895	1.000	0.000	0.895	0.853	1.026	0.853	0.868	1.108	1.074
9	1.198	0.934	0.756	1.198	0.942	1.374	0.942	1.085	1.310	1.074
10	0.833	1.015	0.000	0.833	0.778	0.955	0.778	0.000	0.997	1.074
11	0.902	1.028	0.612	0.902	0.799	1.035	0.799	0.900	1.009	1.074
12	0.773	1.068	0.000	0.773	0.755	0.887	0.755	0.000	0.918	1.074
13	0.717	0.983	0.000	0.717	0.685	0.823	0.685	0.684	0.905	1.074
14	0.935	1.009	0.773	0.935	0.863	1.072	0.863	0.914	1.111	1.074
15	0.918	1.322	0.573	0.918	1.018	1.053	1.018	1.178	1.001	1.074
16	0.801	1.018	0.639	0.801	0.738	0.919	0.738	0.791	0.942	1.074
17	0.813	1.082	0.000	0.813	0.890	0.932	0.890	0.853	1.069	1.074
18	0.784	1.135	0.899	0.784	0.900	0.899	0.900	0.863	1.031	1.074
19	1.036	1.053	0.844	1.036	0.993	1.188	0.993	1.058	1.226	1.074
20	0.719	1.003	0.572	0.719	0.652	0.824	0.652	0.699	0.884	1.074
21	0.902	1.031	0.576	0.902	0.786	1.034	0.786	0.902	0.990	1.074
22	0.744	1.031	0.000	0.744	0.780	0.853	0.780	0.000	0.983	1.074
23	0.653	1.167	0.000	0.000	0.892	0.749	0.892	0.000	0.994	0.000
24	0.836	0.979	0.000	0.836	0.756	0.959	0.756	0.794	1.004	1.074
25	0.856	1.650	0.823	0.856	1.353	0.982	1.353	1.370	1.066	1.074
26	0.811	1.116	0.000	0.811	0.913	0.930	0.913	0.878	1.062	1.074
27	0.785	1.119	0.000	0.785	0.841	0.900	0.841	0.852	0.977	1.074
28	0.914	1.004	0.000	0.914	0.873	1.048	0.873	0.889	1.130	1.074
29	0.621	0.950	0.000	0.621	0.660	0.713	0.660	0.572	0.903	1.074
30	0.868	1.063	0.706	0.868	0.840	0.995	0.840	0.895	1.027	1.074
31	0.836	0.908	0.000	0.836	0.728	0.959	0.728	0.738	1.042	1.074
32	0.705	0.947	0.000	0.705	0.661	0.808	0.661	0.000	0.906	1.074
Total	**0.**	**0.**	**0.**	**0.**	**0.**	**0.**	**0.**	**0.**	**0.**	**0.**

Industria	*Hule* (*30*)	*Química* (*31*)	*Minerales no metálicos* (*33*)	*Metales básicos* (*34*)	*Productos de metal* (*35*)	*Maquinaria* (*36*)	*Equipo eléctrico* (*37*)	*Equipo de transporte* (*38*)	*Diversos* (*39*)
1	0.655	0.633	0.745	0.926	0.745	0.655	0.655	0.655	0.655
2	0.970	0.818	0.894	1.111	0.894	0.970	0.970	0.970	0.970
3	0.905	0.000	0.781	0.971	0.781	0.905	0.905	0.905	0.905
4	0.688	0.670	0.784	0.000	0.784	0.688	0.688	0.688	0.688
5	0.774	0.695	0.877	1.090	0.877	0.774	0.774	0.774	0.774
6	0.755	0.720	0.734	0.000	0.734	0.755	0.755	0.755	0.755
7	0.764	0.885	0.778	0.000	0.778	0.764	0.764	0.764	0.764
8	0.868	0.308	0.895	1.113	0.895	0.868	0.868	0.868	0.868
9	1.085	0.854	1.198	1.490	1.198	1.085	1.085	1.085	1.085
10	0.819	0.847	0.833	1.035	0.833	0.819	0.819	0.819	0.819
11	0.900	0.919	0.902	1.122	0.902	0.900	0.900	0.900	0.900
12	0.801	0.900	0.773	0.962	0.773	0.801	0.000	0.801	0.801
13	0.684	0.779	0.717	0.892	0.717	0.684	0.684	0.684	0.684
14	0.914	0.849	0.935	1.162	0.935	0.914	0.914	0.914	0.914
15	1.178	1.213	0.918	1.142	0.918	1.178	1.178	1.178	1.178
16	0.791	0.866	0.801	0.000	0.801	0.791	0.791	0.791	0.791
17	0.853	0.823	0.813	0.000	0.813	0.853	0.853	0.853	0.853
18	0.863	0.864	0.784	0.000	0.784	0.863	0.000	0.863	0.863
19	1.058	0.889	1.036	1.288	1.036	1.058	1.058	1.058	1.058
20	0.699	0.853	0.719	0.000	0.719	0.699	0.000	0.699	0.699
21	0.902	0.939	0.902	1.121	0.902	0.902	0.902	0.902	0.902
22	0.744	0.780	0.744	0.000	0.744	0.744	0.744	0.744	0.744
23	0.739	0.766	0.653	0.000	0.653	0.739	0.000	0.739	0.739
24	0.794	0.815	0.836	1.039	0.836	0.794	0.794	0.794	0.794
25	1.370	1.325	0.856	1.065	0.856	1.370	1.370	1.370	1.370
26	0.878	0.852	0.811	1.008	0.811	0.878	0.878	0.878	0.878
27	0.852	0.899	0.785	0.000	0.785	0.852	0.000	0.852	0.852
28	0.889	0.812	0.914	0.000	0.914	0.889	0.889	0.889	0.889
29	0.572	0.653	0.621	0.000	0.621	0.572	0.572	0.000	0.572
30	0.895	0.899	0.686	1.079	0.868	0.895	0.895	0.895	0.895
31	0.736	0.728	0.836	1.040	0.836	0.736	0.736	0.736	0.736
32	0.648	0.757	0.705	0.877	0.705	0.648	0.000	0.648	0.648
Total	0.	0.	0.	0.	0.	0.	0.	0.	0.

Costo privado versus costo social

En la medida en que la industria se concentra en determinadas regiones, y que las mismas presentan elevados índices de eficiencia, podría argumentarse que la concentración industrial es "eficiente". Sin embargo, tal argumento no es necesariamente válido en la medida en que tal eficiencia es sólo "eficiencia privada", y ésta puede divergir los criterios de eficiencia social.

Esto puede ser ilustrado claramente con el caso de la ciudad de México.[17] La ciudad de México se sitúa entre las primeras regiones en relación a las economías externas. Sin embargo, éstas no toman en consideración el costo social derivado de la concentración industrial en el área del Valle de México. Y la evidencia indica que el costo social derivado de la concentración industrial podría ser relativamente elevado. Por ello es importante confrontar las "ganancias privadas" derivadas de las economías externas con el "costo social" que implica la concentración industrial.

La ciudad de México depende para su aprovisionamiento de agua de otras fuentes diferentes a la extracción del agua del subsuelo.[18] La única fuente alternativa para el aprovisionamiento de agua son las transferencias entre las cuencas de los ríos, principalmente el Río Lerma en el Estado de México, y esto sólo puede llevarse a cabo a un costo marginal creciente como lo ha mostrado Orozco (J. V. Orozco, 1963).[19] Este costo marginal no es cubierto por las nuevas firmas que se localizan en el área[20] y por lo tanto el costo privado y el social divergen en este respecto.

Otros servicios municipales son también más caros en el Área Metropolitana como ha argumentado Yates (1969).[21]

El congestionamiento físico es otro problema asociado a las dimensiones urbanas. En grandes áreas urbanas como la ciudad de México

[17] Para los propósitos de esta discusión se identifica este término con el área metropolitana de la ciudad de México que incluye algunos municipios del Estado de México.

[18] Como resultado de las políticas anteriores en el sentido de aprovisionar a la ciudad de sus propios pozos, la parte más importante de ésta ha estado hundiéndose durante las últimas décadas, y ahora se encuentra ya a 10 metros bajo el nivel de la cuenca acuífera con el resultado de que el drenaje tiene que ser bombeado para extraerlo del Valle.

[19] El estudio estima el costo promedio del aprovisionamiento de agua a la ciudad de México bajo diferentes alternativas de población: 20 centavos por metro cúbico en 1960; 60 centavos por m^3 bajo el supuesto de 12 millones de habitantes en el Valle de México y 90 centavos si la población alcanza 16 millones en el área.

[20] Hasta 1970 el precio del agua para consumidores industriales o domésticos variaba entre 30 y 70 por ciento del costo de producción (Banco Mundial, 1974, vol. I, p. 34).

[21] Los gastos municipales y federales per cápita en que incurre la ciudad de México son relativamente más altos que en otras ciudades de la República (Yates, 1969, p. 277).

la población tiende a viajar mayores distancias a su lugar de trabajo y al hacerlo gasta mayor tiempo; por ende es posible que las instalaciones de transporte público per cápita sean más extensas que en otras áreas. Los servicios de transporte público en el área metropolitana requieren subvenciones provenientes de los fondos públicos. Además, puede argumentarse que el tiempo invertido en los viajes urbanos implica una pérdida en producción potencial o en esparcimiento.

La contaminación de la atmósfera es otro costo social. Una misión del Banco Mundial resumió los resultados principales de un estudio de las Naciones Unidas de la siguiente forma:

> La toxicidad en el Distrito Federal está 100 veces por encima del nivel admisible; el contenido de monóxido de carbono es dos veces mayor que el de la Isla de Manhattan en Nueva York. Esto se deriva principalmente de un consumo anual de 3 millones de metros cúbicos de gasolina, 40 000 metros cúbicos de combustible diesel, 1 millón de metros cúbicos de otros combustibles y 1.7 mil millones de metros cúbicos de gas. Este consumo produce 5 000 toneladas diarias de material tóxico generado por alrededor de 1 millón de vehículos (de los cuales un tercio tienen más de ocho años de uso),

Cuadro 12. Sector manufacturero mexicano (1970). Coeficientes de correlación por rangos entre los índices locacionales de eficiencia (A_i) y variables seleccionadas

No.	*Industria*	*Coeficientes de correlación con: Valor agregado por habitante*	*Empleo por habitante*
20	Alimentos	0.549***	0.490**
21	Bebidas	—0.070	—0.279
23	Textiles	0.342**	0.293**
24	Vestido y calzado	0.344**	0.224*
25	Madera	0.207	0.158
26	Muebles	0.639***	0.565***
27	Papel	0.590***	0.513***
28	Impresos	0.717***	0.745***
29	Pieles	—	—
30	Hule	0.745***	0.655***
31	Productos químicos	0.278*	0.156
33	Minerales no metálicos	0.547***	0.528***
34	Metales básicos	0.525***	0.538***
35	Productos metálicos	0.666***	0.635***
36	Maquinaria	0.330***	0.295**
37	Equipo eléctrico	0.515***	0.411**
38	Equipo de transporte	0.243*	0.215
39	Misceláneas	0.479***	0.339**
	Sector manufacturero	0.605***	0.562***

* Significativamente diferente de cero al nivel de 10 por ciento.
** *Ibid.*, al nivel de 5 por ciento.
*** *Ibid.*, al nivel de 1 por ciento.

> más de 40 000 plantas industriales, 4 000 hornos y 8 000 toneladas de desperdicios sólidos. El polvo de las regiones erosionadas alrededor del Valle de México también contribuye a la contaminación transportando partículas de silicón y gérmenes patógenos de los que se estima una cantidad de 750 kilogramos por kilómetro cuadrado (Banco Mundial, 1974, vol. I, p. 35).

Aunque la manufactura no es la única causa (ni siquiera la principal) de la contaminación en la ciudad de México, es obvio que contribuye a ella en forma importante. La contaminación del agua es también de proporciones sustanciales, principalmente en los residuos líquidos que se desvían al Río Lerma, y en este caso la manufactura parece ser el principal responsable. Los controles de la contaminación del aire y del agua son relativamente nuevos y hasta ahora es claro que los costos sociales involucrados en la contaminación atmosférica no son sufragados por las firmas privadas.

La evidencia anterior señala que puede existir un costo social relativamente elevado que se provoca por la concentración de la actividad manufacturera en el área metropolitana de la ciudad de México, y que esos costos no son pagados por las firmas privadas que son, por lo menos en parte, responsables de ellos.

Si las ganancias privadas que se derivan de las economías de escala y de las economías externas son mayores que los daños directamente recibidos por las firmas a causa de las deseconomías externas, *el proceso de expansión industrial de las regiones industrializadas tenderá a ser acumulativo y expansivo, como parece ser el caso de las manufacturas mexicanas.* Por ello, si no se lleva a cabo una acción directa del gobierno para obligar a las firmas privadas a sufragar el costo social originado por su congestión, las ganancias de las economías externas de escala servirán como factores de atracción hacia una mayor concentración industrial.

En este caso puede llegarse a un punto de ineficiencia social en la asignación de los recursos. Si los costos sociales son de tal magnitud que neutralizan las ganancias (privadas) derivadas de las economías externas, la sociedad en general estará perdiendo bienestar económico potencial. Sin embargo, no hay bases firmes para evaluar las implicaciones de eficiencia social que se derivan de la considerable concentración de la industria en el caso mexicano (especialmente en la ciudad de México).

Bases para una nueva política de descentralización industrial

Del análisis anterior se desprenden algunas consideraciones que pueden servir de base para diseñar una nueva política de descentralización industrial. Esas consideraciones son las siguientes:

i) La industrialización regional requiere de condiciones adecuadas de eficiencia, y ello implica necesariamente un cierto grado de con-

centración de la actividad industrial en puntos estratégicos. Sólo así se consigue la complementación industrial y las economías de escala;

ii) Como producto del proceso de industrialización seguido por el país, los principales centros manufactureros que ahora existen —especialmente el Valle de México y Monterrey y, en menor medida, Guadalajara y Puebla— ofrecen importantes economías externas que repercuten favorablemente abatiendo los costos unitarios de las firmas ya establecidas y constituyen un elemento de atracción para la localización de nuevas plantas y la ampliación de las existentes;

iii) La excesiva concentración industrial provoca un elevado costo social en términos de contaminación ambiental, congestionamiento de tránsito y encarecimiento de los servicios públicos, principalmente del transporte urbano. Sin embargo, en la medida en que a las empresas privadas, usufructuarias de la mayor eficiencia que les brinda la concentración, no se les obliga a pagar esos costos sociales, en esa medida no existe ningún factor que tienda a frenar la atracción de nuevas empresas en las zonas más concentradas.

Desde el inicio de la pasada administración se ha expresado, como objetivo de alta prioridad nacional, la necesidad de llevar a cabo acciones que tiendan a descentralizar la industria en nuestro país. Además de la creación de algunos organismos que se encargaron de ello, se impulsó una nueva legislación que contenía una política de subsidios a las zonas menos industrializadas (Zonas II y III) y se fomentó la industrialización rural a través del establecimiento de agroindustrias. Sin embargo, como lo muestran los datos disponibles del X Censo Industrial, tal política no ha tenido en realidad ningún impacto significativo sobre la descentralización de la industria.

La experiencia histórica y las consideraciones anteriores permiten inferir por qué tales acciones resultaron tan poco eficientes para lograr la descentralización de la industria: se fomentó su dispersión por todo el territorio nacional por medio del otorgamiento indiscriminado de apoyos, créditos y subsidios.

La presente administración ha manifestado que continúa considerándose prioritaria la descentralización de la industria en México. Para lograrlo, se ha estructurado el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, mediante el cual se tenderá a dotar de infraestructura básica a un nuevo sistema de ciudades. Simultáneamente, las autoridades encargadas de la programación industrial han señalado que se establecerá un mecanismo de precios diferenciales de energéticos y materias primas petroquímicas (30% de descuento en las industrias que estimulen el desarrollo regional), con lo que se pretende no sólo cimentar el desarrollo de nuevas industrias en los puertos industriales, sino también fortalecer la capacidad competitiva de la industria nacional y orientarla hacia la exportación.[22]

[22] *Excélsior*, 14 de octubre de 1978, sección A, p. 1.

Cuadro 13. Sector manufacturero (1970). Ganancias en el producto derivadas de las economías externas en estados seleccionados

(Millones de pesos)

Estado	*Ganancias en el producto debidas a las economías externas (1)*	*Producto industrial (2)*	*(1)/(2) (%)*
Distrito Federal	6 684	27 500	24.3
Estado de México	4 393	15 680	28.0
Nuevo León	1 709	8 561	20.0
Jalisco	400	4 496	8.9

FUENTE: E. Hernández Laos, *op. cit.*, cap. VII.

Consideramos que para que esta nueva estrategia tenga éxito, se requerirá implantar medidas complementarias a las enunciadas. En primer lugar, la creación de infraestructura industrial y el otorgamiento de subsidios a los energéticos deberá ser altamente selectiva, orientándose las acciones a un reducido número de localidades estratégicamente seleccionadas, como podrían ser los puertos industriales y los centros urbanos de mayor tamaño que tengan fácil acceso y disponibilidad de materias primas. Sería así, una *descentralización concentrada* en puntos estratégicos que permita alcanzar economías de escala y externas en el transcurso de los próximos lustros.

Por otra parte, deberá revisarse la política de tarifas ferroviarias para, al menos, igualar el costo unitario de transporte de las materias primas con los de transporte de productos manufacturados.

Las medidas anteriores serían, sin embargo, parciales. La experiencia muestra que los actuales centros industriales continúan y continuarán ejerciendo un considerable poder de atracción para la instalación de nuevas industrias y la ampliación de las existentes. Una política de descentralización que no considere explícitamente este hecho será de dudosa eficacia.

En la medida en que las ganancias privadas se eleven como consecuencia de las economías externas, y esas ganancias no cubren el costo social, como se señaló anteriormente, el poder de atracción de esos centros manufactureros continuará en el futuro.[23]

Será necesario, por tanto, desincentivar la instalación de nuevas industrias en los actuales centros industriales, especialmente en el Valle

[23] Un cálculo grueso indicaría que en el Distrito Federal, alrededor del 24 por ciento de su producto industrial en 1970 fue originado por la presencia de economías externas. En el Estado de México el porcentaje sería del 28%; del 20% en Nuevo León y del 9% en Jalisco. (Véase el cuadro 13.) (Véase E. H. Laos, *op. cit.*, cap. VII.)

de México, haciendo sufragar a las empresas privadas los costos sociales que provocan, es decir, haciendo privados los costos sociales de la concentración.

Ello podría lograrse a través de la instrumentación de medidas fiscales y de tarifas de los servicios públicos. Cargar a las empresas el costo marginal incurrido en la extracción y conducción de agua será una medida necesaria. Por otra parte, deberá financiarse, mediante impuestos especiales a las firmas establecidas en el Valle de México, el subsidio otorgado al transporte urbano, a la producción y consumo de bienes —salario y la prestación de servicios municipales. La estructuración de estas nuevas medidas fiscales podría hacerse sobre bases selectivas por tipo de industria, dependiendo de su mayor o menor contribución al deterioro del ambiente, y sobre bases graduales para que dentro de un plazo razonable (cinco años por ejemplo) se elimine el atractivo de localizar nuevas plantas industriales en esta área.

Podría argumentarse que de llevarse a cabo tales acciones disminuiría el crecimiento industrial en el futuro. Tal posibilidad, sin embargo, es remota en la medida en que en el transcurso del plazo fijado, se vayan sentando las bases de infraestructura industrial en las zonas estratégicas seleccionadas y se fomente una mayor eficiencia por medio de la expansión de economías de escala y externas en esas zonas.

De suceder lo anterior, el resultado previsible sería el de una reubicación de la actividad industrial sobre bases más razonables y acordes a la distribución regional de los recursos.

Referencias bibliográficas

Romero Kolbeck, G. y Urquidi, V. L. (1952): "La exención fiscal en el Distrito Federal como instrumento de atracción de industrias", México, D. F. (mimeo).

Dixon, Rl. J. & Thirlwall, A. P. (1975): "Regional Growth and Unemployment in the United Kingdom", London, The Macmillan Press.

Timmer, C. P. (1970): "On Measuring Technical Efficiency". *Food Research Institute Studies in Agricultural Economics, Trade and Development*, vol. 9.

Hart, P. E. & McBean, A. I. (1961): "Regional Differences in Productivity, Profitability and Growth: A Pilot Study". *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 8.

Mera, K. (1975): "Income Distribution and Regional Development", Tokyo University of Tokyo Press.

Sato, K. (1975): "Production Functions and Aggregation", Amsterdam, North Holland.

Orozco, J. V. (1963): "El problema de abastecimiento de agua potable en México". México. D. F. (mimeo).

Banco Mundial (1975): "The Spatial Development of Mexico", 3 volúmenes (mimeo).

Lamartine Yates (1965): "El desarrollo regional de México", Banco de México, S. A., Departamento de Investigaciones Industriales, México.

Comentario

Allan Lavell

La ponencia del doctor Hernández Laos trata, sin duda, un tema de importancia para el análisis regional en general y para México en particular, frente a la necesidad de lograr una efectiva descentralización de la actividad industrial de las grandes metrópolis y para la cual es imprescindible un mejor entendimiento de los procesos que fomentan los altos niveles de concentración que se han dado históricamente. Entre los factores que más se han discutido en la literatura referente al proceso de concentración, las economías externas o de aglomeración han asumido un lugar predominante en el análisis neoclásico, siendo sujeto de estudios numerosos en varios países del mundo. Sin embargo, el estudio de Hernández Laos representa casi el único esfuerzo de analizar y cuantificar la importancia de las economías externas en el caso de México y en este sentido podría esperarse que genere una serie de investigaciones posteriores que profundicen sobre los aspectos tratados en este trabajo.

Nuestros comentarios sobre el trabajo se limitan, por razones de tiempo, esencialmente, a aspectos metodológicos considerados dentro del enfoque teórico empleado, sin decir que estemos de acuerdo con este enfoque. Esto último lo trataremos brevemente al final de nuestros comentarios. A nivel metodológico, existen dudas en cuanto a las unidades de análisis espacial y el nivel de desagregación industrial empleadas, en adición al horizonte temporal en que se desarrolló el análisis mismo.

1) Las unidades espaciales de análisis: En el estudio se emplean dos unidades básicas de análisis: regiones homogéneas y los estados de la República. Dado el interés para la localización industrial y las economías externas, creemos que estos dos niveles de análisis resultan demasiado agregadas cuando se considera que los dos factores bajo estudio son típicamente *urbanos* en su incidencia.

Así, por ejemplo, en el caso del análisis por regiones no es justo comparar la región Pacífico Norte donde existen 10 ciudades en que se dispersa la industria, la infraestructura y servicios, etc. (la base de

las economías externas) con la región Capital donde la industria y las economías se concentran en 90% y en una sola ciudad (la ZMCM). Este problema es todavía más aparente a nivel del análisis estatal donde, por ejemplo, en lugar de comparar el Distrito Federal con Jalisco, sería necesario compararlo con la ciudad de Guadalajara. Por otra parte, el análisis a nivel estatal sirve para perder la esencia de la concentración de industrias y economías externas en la ZMCM, la cual está compuesta por el D. F. y partes del Estado de México, en adición de ofrecer ventajas importantes (economías), que impacten sobre la localización industrial en los estados de Morelos, Hidalgo y Puebla. En síntesis, parecería necesario llevar a cabo el análisis con base en unidades espaciales de análisis industrial, o sea centros urbanos para eliminar el problema de comparabilidad. Aquí aceptamos el problema que representa la falta de información al nivel municipal o de ciudades, lo que tal vez significa la necesidad de llevar a cabo investigación directa comparativa a nivel de la ciudad.

2) Desagregación de la información industrial: Del análisis presentado surge claramente que entre más desagregue la información industrial menos convincente es el argumento de que la eficiencia es mayor en el Distrito Federal. Así, por una parte, mientras a nivel de los grupos industriales, 17 de los 19 (90%) en el D. F. muestran una eficiencia arriba del promedio nacional, a nivel de cuatro dígitos, éste baja a 54.2% de las industrias representadas. Esta "pérdida de información" nos conduce a la pregunta: ¿qué pasaría desagregando la información aún más? y la duda de que si no sería más interesante tratar el problema, por ejemplo, a nivel de plantas industriales o por tamaños distintos de industrias. Dado que los datos a nivel de cuatro dígitos sugieren que el D. F. tiene industria tanto eficiente como ineficiente, mientras que otros estados (por ejemplo, Baja California Norte, México y Quintana Roo) son en efecto más eficientes en términos de la industria *representada,* parece necesario explicar estas situaciones. Bien puede ser que ciertas industrias serían "eficientes" o "ineficientes" en cualquier localización dadas condiciones necesarias mínimas de infraestructura y que lo importante es explicar por qué la ciudad de México atrae industria *en general,* sea eficiente o no.

3) El análisis temporal: La mayor parte del análisis se lleva a cabo comparando la situación en 1970 y 1975. Nos parece necesario aquí extender el horizonte temporal para poder arrojar luz sobre una serie de contradicciones que surgen del análisis a nivel regional, presentado en el cuadro 2. Así, por ejemplo, en cuanto la región capital ¿cómo se explica la pérdida de eficiencia relativa entre 1930 y 1950 cuando es de sugerirse que aumenta en términos de las economías externas presentes entre estas fechas y cómo se explica el aumento notorio entre 1960 y 1970.

Finalmente, en estos breves comentarios sobre el trabajo quisiéra-

mos reflexionar sobre la relación entre los resultados de un análisis como el que se presenta y la posibilidad de emplearlos en la implementación de una política de desconcentración industrial de las grandes metrópolis. En la última parte de la ponencia se comenta sobre las bases para una política de esta naturaleza tanto desde el punto de vista de las condiciones necesarias a crear para atraer industria a regiones periféricas como la necesidad de una acción de control sobre las áreas congestionadas con la cual uno no puede estar, sino de acuerdo.

Sin embargo, la viabilidad de una acción concertada de esta naturaleza queda como una pregunta abierta particularmente en lo que se refiere a la posibilidad de imponer un control sobre las grandes metrópolis (por ejemplo, reducción relativa en la inversión en infraestructura, cargar los gastos sociales de la aglomeración a los industriales, prohibición directa del establecimiento de industria). De ahí creemos que en adición al análisis estático de la relación entre economías externas y localización (donde sin duda existe una relación directa) es todavía más importante saber por qué se ha dado una situación en que continuamente el Estado ha favorecido a las metrópolis, así aumentando continuamente las economías externas y subsidiando al sector industrial en detrimento de las ciudades medianas y el campo. El resultado de este tipo de análisis, a fuerza de orientación sociopolítica, nos daría una idea más clara de las posibilidades reales de efectuar una descentralización importante y de las limitaciones estructurales que enfrenta la acción estatal en este campo en el futuro. En este sentido no podemos ser menos pesimistas en cuanto a la política de desconcentración industrial que hoy en día se ha implementado en México. El resultado del cual seguramente será el continuo crecimiento acelerado de la región capital del país y de las ciudades de Guadalajara y Monterrey.

Uso de un modelo multisectorial dinámico de la economía para la programación industrial

Vladimiro Brailovsky

En este documento se examinan los resultados de un modelo dinámico de insumo-producto elaborado por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial para precisar cuantitativamente los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Industrial, que dio a conocer dicha dependencia recientemente.[1]

A partir del excedente financiero derivado de la exportación de hidrocarburos, el Plan sienta las bases para que la economía mexicana crezca durante los próximos doce años a tasas considerablemente más altas que hasta ahora y evitando desequilibrios entre las distintas ramas industriales o entre el conjunto de la industria y el resto de las actividades de producción.

El modelo abarca cuarenta y cinco ramas productivas, de las cuales treinta y tres son industriales y contiene cuatrocientas veinte ecuaciones de comportamiento.[2] Su marco estadístico contable lo componen un conjunto de series cronológicas y una matriz de contabilidad social referida a la economía mexicana en 1975 y estimada por la propia Secretaría.[3] El modelo se utilizó para diseñar dos posibles trayectorias futuras de la economía mexicana. Cada una comprende dos periodos: 1978-1982 y 1982-1990. La Trayectoria-Base (TB) señala qué curso tendrían las principales variables macroeconómicas y aquellas correspondientes a cada rama si todas se apegaran a su tendencia en el pasado reciente y no hubiera cambios en los lineamientos generales de política económica. La Trayectoria-Plan (TP) indica la pauta de dichas variables si se cumplieran las metas del Plan Industrial.[4]

[1] Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, *Plan nacional de desarrollo industrial, 1979-82*, México, 1979.

[2] Una descripción detallada del modelo se publicará próximamente.

[3] Véase, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, *La estructura de la oferta y la demanda en México, 1975*, México, 1978.

[4] Para un examen en detalle de las cifras correspondientes a las variables que tenían en cuenta las dos trayectorias, véanse Anexos A y B del cap. II del *Plan Nacional de Desarrollo Industrial.*

La primera parte de este trabajo es una descripción general del Plan Industrial. La segunda se refiere a las dos trayectorias mencionadas, procurando resaltar los efectos del Plan en general y de cada una de sus políticas en particular.

I. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL

Desde hace poco más o menos trece años la industria en México ha crecido a menor ritmo. Este descenso, particularmente notorio durante la primera mitad de los años setenta, se ha dado dentro de una trayectoria cíclica con periodos de relativo estancamiento y breves fases de auge. Esta pauta ha puesto claramente de manifiesto algunas de las fallas más importantes de la estructura industrial desarrollada en el país a partir de la Segunda Guerra Mundial.

En primer término la industria se apoyó excesivamente en el mercado interno y propició en ramas importantes plantas de poco tamaño y, por consiguiente, de baja productividad. En segundo, la demanda interna se concentró en los tres centros urbanos más importantes de la República. En tercero, la política de sustitución de bienes de consumo importados no tomó debidamente en cuenta las posibilidades de integración vertical de los procesos industriales ni el aprovechamiento cabal de las materias primas disponibles en el país. Por último, no se controló el crecimiento de empresas oligopólicas, que en algunas de las ramas más dinámicas coexisten con multitud de pequeñas empresas en condiciones precarias.

México, como otros países, adoptó la política de sustitución de importaciones porque afrontaba problemas de balanza de pagos. Ante el lento crecimiento de la exportación de materias primas, la capacidad de importar productos manufacturados era cada vez más limitada. Sin embargo, la producción interna de bienes de consumo no aminoró el desequilibrio externo, puesto que el país tuvo que comprar bienes de capital e intermedios y no incrementó paralelamente sus exportaciones industriales. Para mantener el volumen de importaciones que demandaba el crecimiento de la industria interna fue necesario incurrir en deuda creciente con el exterior.

El desequilibrio estructural de balanza de pagos y la disponibilidad de crédito externo determinaron el comportamiento de la economía. La actividad productiva ha fluctuado entre dos límites: el impuesto por la capacidad de endeudamiento y el que fijan presiones internas como el desempleo. La incertidumbre creada por un crecimiento lento e intermitente ha limitado la inversión en proyectos productivos. Ante la necesidad de reducir importaciones, se impulsó cualquier actividad con este propósito inmediato, fuera o no razonablemente viable o influyera positiva o negativamente a la larga en la balanza comercial. Aunque proliferaron industrias que producen bienes de con-

sumo, se desarrollaron poco las que producen maquinaria y equipo o aquellas que transforman materias primas abundantes en el país.

Un patrón de desarrollo industrial ceñido a tales límites se mueve en un círculo vicioso. La tasa de crecimiento del empleo no basta para crear un mercado interno que ponga a la industria en condiciones de competir en el mercado internacional, y tal restricción frena todavía más el incremento de la productividad.

Con el excedente de recursos proveniente de la exportación de hidrocarburos, la economía mexicana cobra suficiente independencia financiera frente al exterior para sostener una tasa de crecimiento que eleve sustancialmente la escala de la producción industrial.

En el Plan Industrial el excedente se define como la capacidad adicional de gasto que da a la economía la exportación de petróleo y productos derivados. El concepto no se circunscribe a la mayor recaudación fiscal por tales ventas ni incluso, a los correspondientes ingresos netos en la cuenta corriente de balanza de pagos. Al disponer de mayores recursos externos la economía puede generar mayores recursos internos. La suma de ambos es una medida correcta del excedente.

La deuda externa acumulada por el país desde la posguerra se debe a un déficit persistente en la cuenta corriente de balanza de pagos, al aumento de las reservas internacionales y, recientemente, a movimientos especulativos de capital privado. El déficit a su vez, se ha visto incrementado por la salida de divisas que cubren los intereses sobre la deuda. En 1978, por ejemplo, el saldo negativo en el renglón de pagos netos a factores del exterior, incluyendo transferencias, equivalió a casi la totalidad del déficit en cuenta corriente.

Como se examinará en detalle más adelante, el Plan, además de traducir en gasto adicional los superávit en cuenta corriente obtenidos bajo la Trayectoria Base, aprovecha con prudencia la capacidad de endeudamiento externo del país. Bajo la premisa de mantener constante el volumen anual de exportación de petróleo crudo, una vez alcanzada en 1982 la meta de 1.1 millones de barriles diarios, la capacidad de endeudamiento se fijó con base en dos condiciones: a) el déficit en cuenta corriente no debe ser, en ningún año, mayor del 2 por ciento del PIB; b) a mediano plazo, los pagos netos a factores del exterior, incluyendo transferencias corrientes, no deben representar más del 15 por ciento de los ingresos por exportación de bienes y servicios. Ambos coeficientes son inferiores a los que registró la economía durante un periodo en que no se preveía siquiera el potencial financiero que significa la exportación de hidrocarburos.

Observando esos límites, el Plan diseña un esquema de política económica que abre a partir de 1981 la posibilidad de que el producto crezca durante una década a una tasa anual promedio del 10 por ciento. Con esta cifra, de 1982 a 1985 el empleo crecería, en promedio anual, a más del 5 por ciento, y de 1985 a 1990 al 6.5 por ciento.

Si la fuerza de trabajo continúa aumentando el 3.4 por ciento cada año, tales tasas de crecimiento de la ocupación eliminarían hacia 1990 el desempleo y el subempleo registrados en la actualidad, que, medidos en términos de desocupación abierta equivalente, representan juntos más del 20 por ciento.

Se parte de la premisa de que en un sistema económico como el mexicano la planeación es un instrumento que puede manejar el Estado para orientar las decisiones en materia de inversión, teniendo en cuenta que éste se apoya inicialmente en un recurso que es patrimonio de la nación y que las empresas públicas abarcan una parte importante del aparato productivo. El Plan busca estimular la inversión privada en regiones y ramas específicas, ampliando y orientando hacia ciertos fines el efecto multiplicador de la inversión del Gobierno y del sector paraestatal. Es una pauta para elevar al máximo los recursos internos que genere la exportación de hidrocarburos.

Los fines son: reorientar la producción hacia bienes de consumo básico, desarrollar ramas capaces de exportar y de sustituir importaciones eficientemente, integrar la estructura industrial buscando mejor aprovechamiento de los recursos naturales y mayor producción de bienes de capital, desconcentrar territorialmente la actividad económica y aminorar la tendencia al oligopolio en las industrias más dinámicas, articulando la gran empresa con la mediana y la pequeña.

Hay que prever y evitar eventuales estrangulamientos en ciertas ramas, porque limitarían las posibilidades de crecimiento de la economía y, por consiguiente, la materialización del excedente proveniente del petróleo. Estas ramas producen insumos de uso generalizado y que además, no pueden comerciarse en gran escala con el exterior, o bien elaboran mercancías cuya demanda aumentaría significativamente si los ingresos, sobre todo de las clases populares, crecen en la medida prevista por el Plan. Si este incremento de la demanda no se cubre con producción nacional, las importaciones serán de tal magnitud que disminuiría notablemente el excedente asignable a otros fines.

Tan necesario es evitar bloqueos de capacidad productiva como crear mejores condiciones de exportación. Un objetivo del Plan es diversificar las exportaciones y no depender preponderantemente del petróleo. Ello supone que la industria invierta en plantas de tamaño adecuado y alta productividad. Éste es otro de los fines que persigue la política de inversión propuesta por el Plan.

Hay industrias con un déficit comercial que se ampliará de continuar la tendencia observada hasta ahora. En muchas de éstas predomina la empresa extranjera, que, por sus características, tiene fácil acceso a los mercados del exterior. Hay otras, como las que agregan valor a recursos naturales abundantes en el país, en que México tiene claras ventajas comparativas. Por último, hay actividades, como la minería misma, que no han elevado sus exportaciones con mayor rapidez debido seguramente a restricciones de oferta, puesto que están

abiertas a mercados internacionales establecidos y, salvo ciertas excepciones, a una demanda prácticamente ilimitada por el poco peso que tiene en esos mercados la oferta mexicana.

Para hacer efectivo el potencial de exportación de estas industrias se requieren cuantiosas inversiones. De acuerdo con las metas del Plan, el mercado interno del sector manufacturero se duplicaría aproximadamente cada seis años. Si bien la magnitud de la demanda interna sería una base sólida para el desarrollo de economías de escala, la expansión adicional de los mercados externos elevaría todavía más la productividad de las inversiones.

Lo mismo se aplica a la sustitución de importaciones. Con el tamaño del mercado interno previsto por el Plan, este proceso tomaría un curso distinto que en el pasado, si al esfuerzo de exportar se añade el de seleccionar bien las importaciones reemplazables.

La sustitución de importaciones, particularmente de bienes de capital, no debe entenderse como una política cuya meta sea dejar de importar. Por el contrario, tendrán que elevarse sustancialmente las compras al exterior de ciertos tipos de maquinaria y equipo mientras sean necesarios para abrir en el país nuevas líneas de producción viables, tanto por su mercado interno como por sus posibilidades de exportación. Al crecer la industria nacional de bienes de capital crecerán sus importaciones pero, también, sus exportaciones. La meta es reducir el saldo negativo en la cuenta de comercio exterior de las ramas sujetas a esa política.

A mediano plazo, o sea hasta 1982, el Plan distingue dos periodos bianuales: 1979-80 y 1981-82. Durante el primero se daría prioridad a la inversión y en el segundo se aceleraría el incremento del consumo. Si se propiciara un aumento apresurado en el consumo básico y en el gasto de infraestructura social, la capacidad productiva sería rápidamente un obstáculo al crecimiento. Para salvarlo habría que importar tal volumen de bienes de consumo que se violarían los límites de balanza de pagos indicados páginas atrás. Para mantener en el tiempo el crecimiento del consumo es necesario crear capital. Invertir en infraestructura económica y en actividades directamente productivas. Al fijar el consumo y la inversión con ritmos de avance distintos en cada uno de dichos bienios, el Plan toma en cuenta estas consideraciones elementales y el hecho de que tales variables se influyen mutuamente, a través de mecanismos bien conocidos. Tal evolución a mediano plazo sienta las bases de un crecimiento alto durante el resto del próximo decenio, como se advierte en la Trayectoria-Plan.

El esquema de política económica acorde con las metas del Plan contiene un programa de gasto público que oriente a la inversión total por los cauces que se indicaron, diversas normas, fomento industrial y el manejo de los precios internos de energéticos. Los estímulos directos favorecerán únicamente a ramas y regiones consideradas como prioritarias y tomarán la forma de créditos fiscales a la inversión

y al aumento del empleo. Además se prevé que las nuevas plantas en ramas y zonas prioritarias reciban combustóleo y gas natural a precios preferentes. El Plan propone la forma de ajustar los precios internos de los combustibles, para que gradualmente se aproximen a los internacionales, con un margen razonable a favor de la industria nacional. Con este ajuste se desalentaría a ciertas líneas de producción que, si bien son rentables comercialmente, no generan suficiente valor agregado para el país. Los recursos que absorben pueden tener, por ello, usos alternativos más productivos.

El efecto de la totalidad del Plan es mayor que la suma de los resultados aislados de las distintas medidas propuestas, como se advierte al examinar la trayectoria que seguiría la economía si las medidas se cumplieran. Éstas actúan unas sobre otras, tanto en la generación de recursos como en el empleo de mano de obra y en el uso de divisas.

II. TRAYECTORIAS PROYECTADAS A PARTIR DEL MODELO

1. *Trayectoria Base*

La proyección abarca, como se indicaba, los periodos 1979-82 y 1982-90. Toma la información disponible y supone invariable el marco general de política económica. Es, por tanto, una previsión cuya validez depende, entre otros factores, de determinados supuestos.

Los supuestos se refieren fundamentalmente a las variables que se consideran exógenas en la proyección. Éstas determinan, directa o indirectamente, el comportamiento de las demás variables macroeconómicas y por rama, de acuerdo con relaciones funcionales estimadas a partir de las estadísticas sobre el pasado reciente. A continuación se describen brevemente algunas de las principales variables exógenas.

Programas de gasto público

Estos programas se integraron con base en información diversa sobre gasto corriente y de capital del gobierno general[5] y sobre los proyectos de inversión de 67 empresas paraestatales. Para dar una visión realista de lo que ocurriría en el futuro si se mantuviera el marco general de la política presupuestal, hubo que hacer ciertos ajustes a los datos recabados.

El crecimiento real del gasto en consumo del gobierno general se estimó en 6 por ciento para 1979 y en más de 9 por ciento anual en

[5] Abarca al Gobierno Federal, a la administración del Distrito Federal, a los gobiernos de los estados y municipios y a ocho entidades cuyos ingresos no provienen de venta de bienes y servicios en el mercado (IMSS, ISSSTE, Lotería Nacional, IMCE, Caminos y Puentes Federales de Ingresos, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, INDECO y UNAM).

promedio para 1980-82. Las tasas de aumento real de la inversión del gobierno general son mayores, 9 y 13.5 por ciento, respectivamente. Al asignar el gasto por áreas se mantuvo, básicamente, la estructura del Plan de Acción del Sector Público, 1979-82.[6] Los niveles de gasto, sin embargo, se ajustaron conforme al presupuesto de egresos de la federación para este año y con base en información más reciente proporcionada por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Para 1980-90 la Trayectoria Base daría un crecimiento anual promedio de 9.5 por ciento para el consumo del Gobierno General y de 15 por ciento para la inversión correspondiente.

En 1979 la formación bruta de capital fijo del sector paraestatal crece, en conjunto, en más de 10 por ciento en términos reales. El aumento está determinado en buena medida por la inversión de Petróleos Mexicanos, de las empresas siderúrgicas, de Fertimex y de las empresas de comunicaciones y transportes. Para 1980-82 el crecimiento anual promedio estimado es de 7.7 por ciento y para 1980-90 de 4.8 por ciento.

Se tomaron los programas de inversión de aquellas entidades paraestatales que planean a largo plazo, entre otras, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Sidermex y Teléfonos de México. Los programas restantes, debido a su corto horizonte temporal, tienden a mostrar una declinación hacia 1981-82, y, por consiguiente, a partir de cierta fecha, incurren en una clara subvaluación. Se analizó caso por caso para identificar ciclos completos de inversión. Se hizo el supuesto de que unos años antes de terminar con los proyectos actuales, las empresas existentes, u otras a crearse durante el periodo, habrían iniciado un nuevo ciclo, con un gasto acumulado que crecería conforme a tendencias históricas.

Con esto se atenuó parte de la declinación en el crecimiento de la inversión del sector paraestatal, porque no parece realista, pero no se eliminó del todo la pérdida de dinamismo hacia 1981, debida, fundamentalmente, a que las empresas con mayor peso, ya llevaron a cabo sus inversiones más cuantiosas o están próximas a hacerlo —como Petróleos Mexicanos y Sidermex— o bien se proponen mantener un flujo constante de formación de capital durante el periodo —como Comisión Federal de Electricidad—. A pesar de ello, el peso que tiene el sector paraestatal en la inversión nacional continuaría siendo muy importante durante todo el periodo de proyección.

No obstante que estas cifras están sujetas a constante revisión, reflejan el patrón de comportamiento que prevalecería si no cambian el enfoque de la política presupuestal y de financiamiento a los procedimientos para generar y poner en marcha proyectos de inversión.

[6] Secretaría de Programación y Presupuesto, enero de 1978.

Política tributaria

La proyección incluye los ajustes tributarios que entraron en vigor a partir del presente año. Las nuevas tasas del impuesto sobre la renta de las personas físicas suponen un sacrificio fiscal en 1979 de cerca de 16 mil millones de pesos. Sin embargo, tomando en cuenta el carácter de los ajustes, conforme el producto y los precios aumenten, los ingresos por impuestos aumentarán con base en elasticidades más altas que en el pasado reciente.

La carga fiscal de Petróleos Mexicanos se trata como parte de los ingresos corrientes consolidados del sector público.

Hidrocarburos

La capacidad de extracción de hidrocarburos, la manera en que se utilizarán en el mercado interno y la evolución de sus precios son, también, variables exógenas dentro de esta proyección.

Se supuso que a fines de 1980 la capacidad de extracción de petróleo crudo y de líquidos de absorción llegaría a la plataforma de los 2.250 millones de barriles diarios. A partir de este nivel la producción únicamente aumentaría para satisfacer el crecimiento de la demanda interna; el volumen de exportación permanecería constante.

También se toma como dada la producción de derivados del petróleo. Su volumen está fijado por la capacidad instalada de Petróleos Mexicanos y por sus programas de inversión en refinerías, que no se modificarán apreciablemente a mediano plazo.

El gas natural se utilizaría exclusivamente en el mercado interno. La producción de gas asociado se determinó por la extracción correspondiente de petróleo, fundamentalmente la del cretácico sur. Se consideró que en dicha región la relación gas/aceite sería 25 por ciento superior a la observada en 1977, que fue, en promedio, de 1.2 miles de pies cúbicos por barril.

Dada la política que se sigue en esta materia, PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad emplearían el mínimo de productos refinados y absorberían la mayor cantidad posible de gas natural. Si el resto de la industria hiciera un esfuerzo de sustitución en ese sentido, podría absorberse la totalidad de gas asociado a producir en los próximos años, evitando de esta manera liberarlo a la atmósfera. Debido a la flexibilidad que dará la red nacional de distribución de gas natural, la producción del no asociado podría regularse para que cubriera la diferencia entre la demanda total y la oferta de gas asociado.

En igualdad de precio frente a los combustibles líquidos, el gas natural, garantizada su disponibilidad, sería seleccionado por la industria porque es superior como energético. Además, en la actualidad hay demanda de gas insatisfecha, por restricciones de suministro, que aflorará en cuanto los nuevos ductos estén instalados.

Al alcanzar la "plataforma", las exportaciones de petróleo crudo y de productos derivados serían, respectivamente, 1.1 y 0.2 millones de barriles diarios. La proporción entre uno y otros puede cambiar, según varíe en el mercado interno del grado de sustitución de los combustibles líquidos por el gas natural. Una vez que la demanda interna total de combustibles industriales se determina por el crecimiento previsto de la economía, un mayor esfuerzo de sustitución implica mayor producción de gas no asociado y mayor exportación neta de productos refinados.

Respecto a los precios internos de los productos refinados, esta trayectoria incorpora los aumentos registrados este año y supone que a partir de 1980 el incremento anual será el mismo que el del precio en dólares del petróleo crudo en el mercado mundial: poco más de 6 por ciento, según predicciones recientes. Con ello los precios relativos internos de los distintos combustibles permanecerían constantes y no sufrirían mayor deterioro frente a los internacionales.

Agricultura

El desenvolvimiento de esta rama durante los últimos años ha sido poco dinámico. De 1968 a 1974 la producción agrícola sólo creció en 1.3 por ciento anual en promedio, y desde entonces ha descendido. Debido a las dificultades para prever la producción de este sector, se optó por considerarla exógena en la proyección. Su crecimiento futuro se fijó en 2 por ciento anual, supuesto que es relativamente favorable a la luz de la tendencia histórica, pero que no parece irreal al considerar el apoyo del Gobierno en materia agrícola.

Actividad económica internacional

El producto nacional bruto de los Estados Unidos, después de experimentar un rápido crecimiento en 1977, cercano al 5 por ciento en términos reales, mostró menor dinamismo el año pasado y, según estimaciones recientes, sólo aumentará 3.5 por ciento en 1979. La tasa de incremento descenderá a alrededor de 2 por ciento en 1980 y se recuperará en cerca de un punto a partir de entonces. El descenso en las importaciones norteamericanas hacia 1980, particularmente de productos primarios, será aún más pronunciado. Se prevé, por el contrario, que la actividad económica en otros países desarrollados se recupere desde 1979 y llegue a un máximo de crecimiento en 1980.

El menor ritmo de actividad de la economía norteamericana irá acompañado de mayores tasas de inflación que las previstas el año pasado, debido, sobre todo, a la devaluación del dólar frente a monedas de otros países industriales. El índice de precios al consumidor de los Estados Unidos probablemente se eleve por encima del 8 por ciento anual en 1979 y en 1980; este aumento irá cediendo de manera gradual durante los años siguientes.

Descritas las principales variables exógenas, se procede a examinar los resultados más importantes de esta trayectoria.

Crecimiento del producto interno bruto

El cuadro I, Anexo A, resume la evolución probable del producto interno bruto. Como se mencionó, este escenario considera invariable el marco general de la política económica y supone el comportamiento descrito de las variables exógenas.

Después de registrar en 1978 un incremento real de alrededor de 6.5 por ciento, el producto interno bruto alcanzaría una tasa media de aumento cercana al 7 por ciento durante los cuatro años siguientes.

En ese periodo, el producto interno observa una trayectoria cíclica. Hay aceleración en 1979, descenso relativo en 1980-81 y repunte hacia 1982. La declinación durante los años intermedios es obra, entre otros factores, del lento crecimiento de la inversión programada por las empresas paraestatales y de la baja en el ritmo de actividad de la economía norteamericana.

Tomando el periodo 1977-82 en conjunto, la tasa media de aumento del producto es 6.7 por ciento, casi un punto y medio mayor que la de los años 1970-75 y similar a la registrada en el decenio del sesenta. A largo plazo, 1982-90, la actividad económica interna mantendría, en promedio, un ritmo de crecimiento del mismo orden de magnitud que el de 1977-82.

De 1977 a 1982 los energéticos —petróleo y electricidad— muestran el mayor incremento relativo. Les sigue la industria de la construcción. El producto manufacturero se eleva a la par que el conjunto de la economía durante la primera parte del periodo, pero en 1982, año de alto crecimiento, aumenta en mayor medida. En esto influye, fundamentalmente, la recuperación de las ramas productoras de bienes de capital. La industria minera acelera de manera considerable al final del periodo porque empiezan a operar proyectos de inversión actualmente en marcha. El comercio y los servicios crecen alrededor de un punto por debajo del producto interno bruto. Las actividades agropecuarias muestran el menor dinamismo.

Crecimiento de la ocupación

De 1977 a 1982 la población económicamente activa remunerada, indicador de ocupación utilizado por lo común, ascendería, en promedio, en 3.1 por ciento al año, o sea a una tasa inferior a la que se espera crezca la oferta de mano de obra, 3.4 por ciento. Se crearían entre esos años alrededor de 450 mil plazas anuales en promedio, de las cuales el Gobierno General absorbería una cuarta parte. Excluyendo a éste, el empleo sólo se elevaría anualmente en 2.6 por ciento, dado el efecto previsto del aumento en la productividad del trabajo. A más largo plazo, 1982-90, el incremento en la ocupación superaría

en medio punto el crecimiento de la fuerza de trabajo. (Véase cuadro I, Anexo A.)

Entre 1977 y 1982 la participación del sector agropecuario en la ocupación total bajaría alrededor de 5 puntos que serían absorbidos por el comercio y los servicios, incluyendo al gobierno. La participación de la industria en conjunto permanecería casi igual.

Los trabajadores asalariados tendrían mayor peso dentro de la población activa remunerada, especialmente en la agricultura donde el monto de personas que laboran por cuenta propia disminuiría incluso en términos absolutos.

Origen y uso de recursos

El consumo privado, mayor componente de la demanda agregada, crecería durante 1977-82 en alrededor de 5 por ciento. (Véase cuadro II, Anexo A.) Si en 1975 absorbió el 44 por ciento de los recursos totales (producción bruta más importaciones), en 1982 emplearía el 41 por ciento y en 1990 el 38 por ciento. De 1983 en adelante aumentaría a una tasa media de 5.7 por ciento. Hasta 1985 el consumo del gobierno utilizaría, en promedio, el 1.1 por ciento de los recursos, pero en 1990 la proporción subiría ligeramente.

De 1977 a 1982 la formación bruta de capital fijo crecería, en promedio, al 10 por ciento anual, más rápidamente que la demanda agregada, pero sujeta a considerables variaciones cíclicas. De 1982 a 1985 aumentaría al 9.5 por ciento y de 1985 a 1990, al 8.3 por ciento.

En 1982 la exportación de bienes y servicios absorbería casi el doble de recursos que en 1975, sobre todo en virtud de las ventas del petróleo y derivados. Durante ese periodo permanecería constante la participación de la importación de bienes en la oferta total. El saldo entre exportación e importación pasaría de un déficit cercano al 1 por ciento de los recursos disponibles en 1975 a un superávit de 3 por ciento en 1982. Para 1990 el superávit se reduciría a 1 por ciento.

Inversión y ahorro

La formación bruta de capital fijo, que en 1975 representaba el 24.3 por ciento del producto interno bruto, equivaldría al 24.6 por ciento en 1982 y al 30.1 por ciento en 1990. Tomando sólo la inversión en actividades directamente productivas, es decir, excluyendo la construcción residencial y el gasto del gobierno en capital social, las cifras se reducen a 15.1 por ciento en 1975, a 14.0 en 1982 y a 14.6 por ciento en 1990. (Véanse cuadros II y III, Anexo A.)

En 1982 el ahorro interno total excedería la formación bruta de capital. Alrededor del 8 por ciento del ahorro serviría para financiar inversiones en el exterior. Este fenómeno continuaría durante el resto de los años ochenta.

De 1977 a 1982 la inversión pública total tendría un crecimiento anual medio de 13 por ciento, más alto que el de la privada, 9 por ciento.

Entre 1977 y 1982 la inversión bruta del gobierno general se elevaría, conforme a los supuestos adoptados en esta proyección, en un promedio anual cercano a 12 por ciento. La formación de capital de las empresas paraestatales aumentaría en 14 por ciento. La inversión en el sector de energéticos, que representa en promedio tres cuartas partes, crecería en 13 por ciento y la del resto de empresas en 17 por ciento. Destaca por su dinamismo la inversión en minería no metálica, alimentos, textiles, fertilizantes, química básica, maquinaria eléctrica, equipo de transporte, transportes y comercio.

La construcción residencial, incluyendo la vivienda popular financiada por el gobierno, que en 1975 representaba el 40 por ciento de la inversión privada total, en 1982 equivaldría al 49 por ciento.

De 1977 a 1982 la inversión privada en actividades productivas iría acelerándose poco a poco. Registraría una tasa media anual de crecimiento de 7.5 por ciento. En 1979 el incremento previsto es de 6 por ciento y en 1982 de 12 por ciento. El hecho de que la inversión privada pueda aumentar progresivamente después de haber permanecido estancada en años anteriores se explica por el propio patrón de crecimiento de la economía. La inversión privada parece reaccionar más que proporcionalmente a las variaciones de la demanda, pero con un rezago aproximado de tres años. Se requiere que la economía crezca de manera sostenida durante un periodo largo para que las perspectivas de expansión de los mercados internos incidan favorablemente en los planes de inversión.

Las actividades que contribuirían más al crecimiento de la inversión privada son la construcción, la fabricación de cemento y vidrio, la química no básica, la petroquímica secundaria y las industrias textiles y del calzado, lo mismo que el comercio y los servicios de hotelería. No se prevé que las ramas agropecuarias y la industria de alimentos muestren gran dinamismo, salvo, probablemente, al final del periodo. Las industrias metálicas básicas, después de haber completado los proyectos que tienen en marcha, invertirían relativamente poco. Las ramas productoras de bienes de capital, en conjunto, observarían un comportamiento moderado.

Utilización de la capacidad instalada[7]

En 1979 la industria manufacturera todavía opera con amplio margen de capacidad no utilizada, como consecuencia del bajo nivel de

[7] En las proyecciones a que se refiere este capítulo, la capacidad se define como la producción que puede alcanzar una industria haciendo trabajar la planta y el equipo disponibles al máximo de productividad. Para calcular este máximo en el futuro, se tomaron en cuenta la tendencia de la productividad en el

actividad a partir de 1976. Algunas ramas, sobre todo aquellas con bajo volumen de inversión en el pasado, se enfrentan a cierto estrangulamiento productivo. Cabe mencionar, al respecto, la química básica, los fertilizantes, la industria productora de equipo de transporte y el procesamiento de carnes y productos lácteos. Salvo en el último caso, se prevé que tal situación se corrija paulatinamente durante 1979-82, a medida que se acelere la inversión.

Dada la tasa de crecimiento de la demanda proyectada en la Trayectoria Base, surgirían nuevos "cuellos de botella" hacia 1982 en algunas ramas, como las de alimentos diversos, madera y corcho, imprenta y editorial e industrias químicas diversas; a más largo plazo, en la metálica básica y en la metal-mecánica. Bajo este escenario, sin embargo, las deficiencias de capacidad no parecen ser demasiado severas. La mayor parte de las industrias, sobre todo las más importantes por sus repercusiones —como la eléctrica—,[8] podrían hacer frente a la demanda con relativa holgura.

Comercio exterior

El volumen de exportación de mercancías, excluyendo al petróleo, se elevaría moderadamente de 1979 a 1982. La tasa estimada es de 3.3 por ciento anual. (Véase cuadro IV, Anexo A.) Tendría, además, un comportamiento cíclico, influido por las fluctuaciones de la actividad económica norteamericana. Durante ese periodo, el volumen de exportación de manufacturas (excluyendo las maquiladoras) crecería, en promedio, en menos de 5 por ciento, tasa inferior a la que aumentaría la producción industrial. Las ventas de metales subirían en cantidad a medida que empezaran a operar los proyectos en marcha. Las de bienes agropecuarios continuarían disminuyendo. En 1982 las ventas de petróleo y derivados representarían, a precios constantes, el 63 por ciento del total de exportación de mercancías. En 1990 equivaldrían al 51 por ciento.

pasado y los cambios previsibles en ella. La medida de capacidad que resulta de esta definición es, por tanto, igual o menor que la estipulada en la descripción técnica de los equipos. Así, un valor de 100 por ciento en el indicador empleado no significa necesariamente que se haya llegado al límite absoluto de producción, salvo, quizá, en el caso de industrias de proceso continuo, pero sí que la presión sobre la capacidad es imposible de mantener más allá del corto plazo.

Este indicador está influido, entre otros factores, por la práctica normal observada en el pasado respecto al número de jornadas trabajadas. Industrias que operan comúnmente con sólo dos turnos diarios, podrían, fácilmente, producir por encima de su capacidad, tal como se la mide, si la presión de la demanda llevara a introducir jornadas adicionales.

[8] En las proyecciones, el 100 por ciento de la capacidad en la industria eléctrica se define como el nivel de generación necesario para llevar las reservas —la diferencia entre capacidad instalada y demanda máxima— al 22.5 por ciento de la capacidad instalada dados los factores técnicos de carga y las pérdidas por distribución. Este nivel de reservas es igual al observado en 1975. La definición utilizada es, por tanto, relativamente conservadora.

De 1979 a 1982 la importación de productos agropecuarios y alimenticios aumentaría en términos reales a una tasa media anual de 8 por ciento, aproximadamente. Durante el mismo lapso, la importación de bienes de capital se elevaría en promedio en más de 9 por ciento anual, aunque crecería más rápidamente durante los primeros años, debido, sobre todo, a los programas de inversión de la rama de hidrocarburos. En conjunto, la importación de bienes ascendería casi al mismo ritmo que la demanda interna: 6.6 por ciento anual, en promedio. (Véase cuadro IV, Anexo A.)

Tomando el comercio de mercancías, si en 1978 la relación de importaciones a exportaciones no petroleras fue de 2.5, en 1982 sería de 2.8 y en 1990 de 3.3.

Este deterioro en la balanza de mercancías se debe, casi exclusivamente, al aumento del saldo negativo en la agricultura, en las ramas productoras de bienes de capital, en la química básica, en la industria del papel y en la industria farmacéutica. Se prevé que desaparezca el superávit considerable en la industria productora de alimentos. El déficit en la industria automotriz, que en 1978 sólo era menor que el de la agricultura, habría descendido al cuarto lugar en 1982 y tendería a desaparecer años más tarde, como consecuencia de la política de rama establecida recientemente.

Balanza de pagos

La trayectoria examinada en este apartado genera, a precios corrientes, un superávit en cuenta corriente de 3.4 miles de millones de dólares en 1982 y de 5.9 miles de millones en 1990, equivalentes a 1.8 y 0.8 por ciento del producto interno bruto correspondiente. (Véase cuadro V, Anexo A.) Hay superávit a partir de 1981 y la cuenta corriente queda prácticamente en equilibrio en 1980. De 1981 a 1982 el superávit acumulado es de 5.3 miles de millones de dólares, y de 1981 a 1990 de 38 mil millones de dólares.

El saldo positivo en la balanza de bienes y servicios llegaría en 1982 a alrededor de 5.4 miles de millones de dólares. El saldo negativo en el renglón de pagos a los factores del exterior, principalmente intereses de la deuda externa e ingresos de la inversión extranjera directa, se calcula, para dicho año, en 2.0 mil millones de dólares.

Se prevé que de 1979 a 1982 las exportaciones netas de la industria maquiladora y los ingresos por turismo crecerán, en términos reales, a una tasa anual relativamente alta, 9 por ciento. En cambio, los ingresos por concepto de transacciones fronterizas apenas aumentarían al 4 por ciento. Los egresos por turismo y transacciones fronterizas subirían, a precios constantes, en aproximadamente 7 por ciento cada año.

La acumulación del superávit en cuenta corriente que se desprende de este escenario tendría fuerte impacto sobre el pago neto a factores

del exterior. Si tales recursos se dedicaran a pagar la deuda externa o si se colocaran en el exterior en activos financieros, disminuirían paulatinamente los egresos netos al exterior por concepto de intereses de la deuda pública. Hacia finales de los ochenta serían de pequeña magnitud.

Si se excluyen las exportaciones de hidrocarburos, en 1982 se tendría un saldo negativo en cuenta corriente, que representa alrededor de 3.2 por ciento del producto.[9] Esta proporción disminuiría ligeramente durante el resto de los ochenta. Es posible que un déficit de ese orden sea tan financiable como el registrado en años pasados. Dicho de otra manera, dado el crecimiento moderado de la economía que marca la trayectoría base, un sector externo sin los ingresos del petróleo engendra un desequilibrio que pondría al límite la capacidad de endeudamiento del país.

2. *Trayectoria Plan*

Los resultados de la trayectoria base son importantes. De 1979 a 1982 son comparables a los registrados en el decenio del sesenta. Sin embargo, no resuelven algunos problemas críticos ni sientan las bases para resolverlos en el futuro.

El problema más importante es la desocupación. Tomando 1977 como base de dicha trayectoria, para 1982 el desempleo y el subempleo habrían aumentado en términos absolutos y relativos. Aunque posteriormente la tasa de absorción de fuerza de trabajo se incrementara, no se eliminaría la desocupación hasta bien entrado el segundo decenio del próximo siglo.

Tampoco se progresaría mucho en la satisfacción de las necesidades mínimas de la población. El consumo per cápita de alimentos, por ejemplo, sólo aumentaría marginalmente en este sexenio. La construcción de vivienda popular sería insuficiente para disminuir el déficit actual. El consumo social, aunque se elevaría durante el periodo en alrededor de 8 por ciento anual, no abarcaría a grandes sectores de la población ni mejoraría de calidad.

La construcción de infraestructura económica y social muestra igual panorama. Aunque durante el sexenio el gasto real asignado a este fin aumentara en más de 11 por ciento anual, como supone la trayectoria base, no bastaría para hacer frente a necesidades acumuladas durante decenios.

La inversión del Estado prevista para la agricultura, aunque se duplicara de 1977 a 1982, apenas alcanzaría para detener la caída de la producción. La importación de alimentos aumentaría en dos tercios entre esos años, no obstante la baja tasa de crecimiento del consumo. El ingreso agrícola crecería todavía menos que la producción, menos

[9] Considerando el mayor pago de intereses que conllevaría, en este caso, el aumento de la deuda pública externa.

de 2 por ciento al año, debido al uso de más insumos por unidad de producto.

A pesar de que la trayectoria base predice un aumento considerable en la exportación de productos manufacturados y de servicios, la tendencia al desequilibrio estructural del sector externo continuaría latente si se excluyen las ventas de petróleo. Hacia 1990 la exportación de hidrocarburos todavía equivaldría a más del 20 por ciento de los ingresos corrientes del exterior.

A continuación se especifican las metas del Plan Industrial y la trayectoria correspondiente de la economía en conjunto y de sus ramas productoras en particular. Se indica a qué usos se destinarán los recursos adicionales atribuibles a la acción del Plan y se mide la contribución de cada una de las políticas señaladas en el apartado I.

Crecimiento del producto y de la ocupación

En la gráfica 1 se comparan las tasas de crecimiento del producto interno bruto y de la ocupación alcanzadas en la Trayectoria Base y en la Trayectoria Plan. Ambas coinciden en 1979 porque las decisiones de política económica más importantes de ese año ya han sido tomadas.

Bajo la Trayectoria Plan el producto crecería a tasas considerablemente más altas a partir de 1980 y no habría la depresión cíclica que muestra la Trayectoria Base en 1981, provocada, como se señaló, por la disminución en el ritmo de crecimiento de la inversión de las empresas paraestatales y por la baja actividad económica norteamericana. Mantener a largo plazo tasas de 9 y 10 por ciento, posibilidad que ofrece dicha trayectoria una vez eliminada la restricción de balanza de pagos, es un fenómeno que se ha dado en países industriales y en proceso de desarrollo, a lo largo de distintos periodos de su historia.

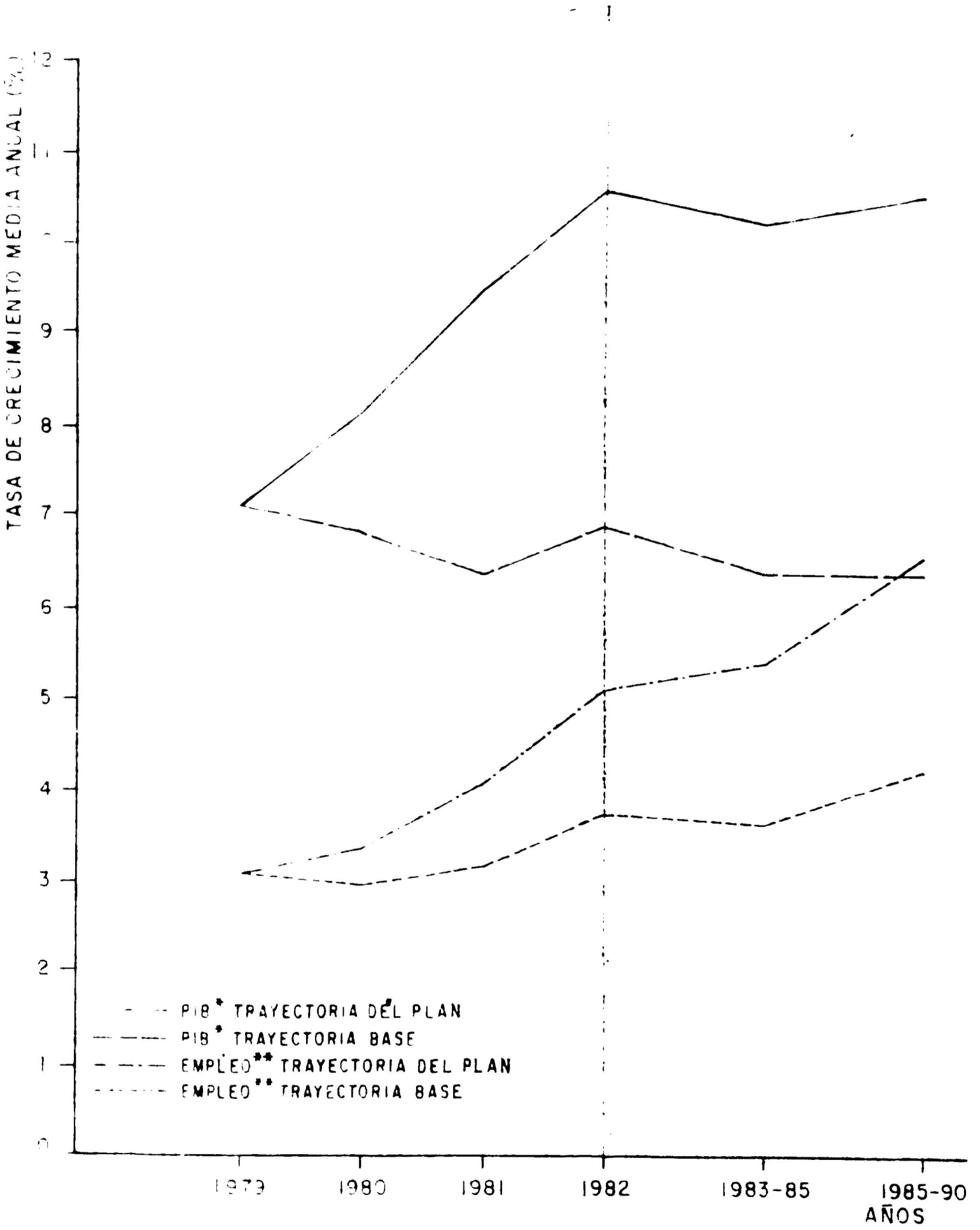
Sólo un ritmo de crecimiento de ese orden abre la posibilidad de solucionar, en lapso razonable, el problema de la ocupación. Como se hizo notar, si la fuerza de trabajo continúa aumentando al 3.4 por ciento anual durante doce años más, el crecimiento de la ocupación bajo Trayectoria Plan absorbería hacia 1990 el total de desempleo y subempleo existentes en la actualidad. (Véase cuadro I, Anexo B.) Entre 1978 y 1982 se crearían, en promedio, 600 mil empleos por año, 100 mil más que en la Trayectoria Base. Para 1982 solamente, la cifra sería de 810 mil, mayor en 220 mil que la de la Trayectoria Base.

De 1980 a 1985 la Trayectoria Base acusa que la población económicamente activa remunerada crecería a una tasa media anual de 3.6 por ciento, mientras que la Trayectoria Plan da el 5.1 por ciento. Para 1985-90 las cifras correspondientes son 4.2 y 6.7 por ciento.

Balanza de pagos

La Trayectoria Plan se apega a los criterios fundamentados en el apartado I. Durante 1979-82 el déficit en cuenta corriente no es superior en ningún año al 2 por ciento del producto interno bruto (en 1981 y 1982 hay incluso un saldo positivo de pequeña magnitud).

Gráfica 1. Crecimiento del producto interno bruto y de la ocupación, comparación entre la trayectoria base y la trayectoria del plan, 1979-1990



* A precios de 1975.
** Población económicamente activa remunerada.

En dicho lapso los pagos a factores del exterior representan, en promedio, 14 por ciento de la exportación total de bienes y servicios, pero durante el resto de los años ochenta equivalen a menos de 8 por ciento. En 1979 y 1980 la cifra es superior al 15 por ciento por el aumento sustancial en la carga de la deuda externa, ante los sucesos de 1976. (Véase cuadro V, Anexo B.)

De 1979 a 1982, en lugar del superávit acumulado de 3.2 miles de millones de dólares que genera la Trayectoria Base, la Trayectoria Plan acumula un déficit cercano a los 2 mil millones. Por ser de poca magnitud, el déficit podría ser financiado con créditos internacionales que no condicionen las decisiones de política económica interna.

Las dos trayectorias encierran los mismos supuestos respecto a la exportación de hidrocarburos. El volumen exportado se mantiene constante a partir de 1981-82 y se excluyen las ventas al exterior de gas natural. El aumento proyectado del precio de exportación del petróleo es bastante conservador: 6.6 por ciento como promedio anual durante 1979-82 y 5 por ciento de 1983 en adelante.

Los requisitos adicionales de inversión marcados por el Plan, que se especifican posteriormente, persiguen aumentar la capacidad productiva para sostener un mayor nivel de demanda interna y evitar importaciones excesivas y, también, para penetrar con mayor rapidez en los mercados externos de productos manufacturados y mineros.

En la Trayectoria Plan los ingresos no petroleros serían en 1982 dos tercios de la exportación total de bienes y servicios, y en 1990 llegarían a más de 85 por ciento. En la Trayectoria Base estas proporciones son bastante inferiores. (Compárense los cuadros V de los Anexos A y B.)

La balanza no petrolera sería todavía más favorable si se lograra que la agricultura creciera a una tasa superior al 3 por ciento anual tomada como mínimo la Trayectoria Plan. De no ser posible, en 1982 la importación de alimentos absorbería el 21 por ciento de la exportación de petróleo y en 1990 el 54 por ciento. A pesar de que la TB considera que la producción agrícola sólo crecería al 2 por ciento anual, dichas proporciones son inferiores debido a que en esta trayectoria el consumo per cápita de alimentos casi no aumenta durante el periodo.

Las entradas por turismo y transacciones fronterizas influyen en los resultados de la balanza de bienes y servicios aunque tales variables sólo aumentan su tasa histórica. También son importantes los ingresos de la industria maquiladora; de 1977 a 1982 crecen, en términos reales, a una tasa media anual de casi 9 por ciento. (Véase cuadro II, Anexo B.)

La política de fomento a la exportación de productos manufacturados daría frutos a partir de 1980. Según prevé la TP, en 1981 y 1982, una vez que empiece a racuperarse la economía norteamericana, la exportación de manufacturas aumentaría en términos reales al 6 y al

12 por ciento anual, respectivamente. Estas cifras son el doble de las que registra la Trayectoria Base. De 1983 a 1990 la tasa fluctúa entre 14 y 17 por ciento, mayor que la de aumento de la producción manufacturera y superior en casi 7 puntos a la de la Trayectoria Base, lo que refleja la magnitud del esfuerzo por realizar. (Compárense los cuadros IV de los Anexos A y B.)

En el apartado I se indicó qué tipo de industrias debieran ser objeto de una política de promoción de exportaciones. Para cada una de las ramas correspondientes se han establecido metas de exportación adicionales a las previstas en la Trayectoria Base, que toman en cuenta las fluctuaciones de la demanda mundial y la evolución probable de los precios internos y externos en cada uno de los mercados. Algunos efectos de esta política pueden examinarse en el cuadro de la página siguiente.

El cuadro muestra, también, la evolución del coeficiente entre importaciones y demanda total. Para algunos bienes industriales ha llegado a un mínimo. Para otros se estima que continuará el proceso de sustitución de importaciones, determinado en cada rama, por ciertas tendencias a largo plazo, por fluctuaciones cíclicas de la demanda y por la diferente variación de los precios internos y externos.

En la Trayectoria Plan se supone que no habrá liberalización generalizada de la protección industrial. Tampoco que se pretenderá forzar la sustitución de importaciones, a menos que se trate de bienes que, pudiéndose fabricar eficientemente en el país, hayan tenido que importarse por falta de capacidad de producción. Conviene evitar que la industria nacional absorba un número excesivo de líneas de producción si en muchas de ellas no operaría competitivamente. Tomando algunas ramas, e incluso el conjunto de la industria, es probable que la relación entre importaciones y demanda se eleve. Ello ha ocurrido en países como Alemania, en el caso de los bienes de capital, y no debiera interpretarse negativamente si hay un aumento paralelo en la proporción de exportaciones a demanda agregada. Por el contrario, dicho fenómeno sería la expresión de un proceso de especialización que incrementa la productividad de las inversiones aprovechando economías de escala. Se importarían ciertos bienes, pero otros se producirían en gran volumen por estar destinados al mercado interno y al mercado externo. Ni siquiera es necesario que en todas y cada una de las ramas se eleve el coeficiente entre exportaciones e importaciones si la brecha entre ambas se cierra tomando la industria en conjunto.

Si a mediano plazo el crecimiento de la economía absorbe importaciones más rápidamente de lo que puede actuar la política de exportaciones, sobre todo en lo que se refiere a bienes de capital, a largo plazo las exportaciones reaccionarían más rápidamente que las importaciones. Sin embargo, al ser más dinámica la demanda interna disminuiría el excedente exportable de materias primas e insumos industriales, aunque una vez transformados se vendieran al exterior.

Expansión de los mercados industriales, 1982/78 y 1990/82.* Trayectoria del Plan
(En porcientos)

	Tasas de crecimiento medio anual						*Relaciones de importación a demanda total*		
	Demanda total		*Demanda interna*		*Exportaciones*				
	1982/78	*1990/82*	*1982/78*	*1990/82*	*1982/78*	*1990/82*	*1978*	*1982*	*1990*
Minas metálicas**	9.7	12.2	8.7	10.8	76.8	30.0	7.2	13.4	42.3
Minas no metálicas	9.7	10.7	10.9	11.4	— 0.1	0.3	17.0	15.1	17.3
Carnes y lácteos	7.5	7.7	7.6	7.8	—10.8	— 1.8	3.0	3.3	4.4
Harinas y nixtamal	3.6	2.6	3.6	2.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros alimentos	4.5	5.8	5.3	6.0	—22.1	—20.8	0.9	1.0	1.0
Textiles de fibra blanda	8.7	11.5	8.7	11.5	9.4	12.9	0.7	0.9	1.9
Caldado y vestimenta	10.2	14.4	10.0	14.2	21.0	21.2	1.1	1.9	7.9
Madera y corcho	9.4	11.8	9.7	12.0	0.0	— 0.1	5.1	4.5	2.8
Papel	9.3	11.1	9.3	11.1	8.3	9.8	8.5	11.0	6.7
Productos de hule	12.8	16.6	12.9	16.7	— 0.9	— 2.2	5.1	8.9	8.8
Química básica	11.9	12.8	11.9	12.6	11.5	13.3	34.9	34.6	34.4
Petroquímica secundaria	19.6	18.3	19.7	18.3	13.6	15.7	6.7	4.6	1.8
Fertilizantes	9.7	10.0	9.7	10.0	9.0	10.7	3.1	1.5	0.3
Jabones y detergentes	7.6	10.0	7.6	10.0	0.0	0.0	1.3	1.1	1.1
Farmacéuticos	11.5	12.5	11.7	12.5	— 4.2	6.5	7.4	7.8	2.1
Otras químicas	8.9	11.2	9.0	11.4	5.6	1.5	4.6	11.1	14.7
Cemento y vidrio	10.4	13.0	11.0	13.3	0.5	3.2	2.2	1.9	1.4
Metálicas básicas	9.6	12.1	9.8	12.5	5.7	1.5	14.6	7.5	3.8
Productos metálicos	13.4	12.7	13.5	12.7	8.0	12.3	8.0	12.1	14.0
Metal-mecánica	16.3	13.1	16.4	13.0	12.7	17.6	41.1	53.1	56.5
Maquinaria eléctrica	14.7	16.6	14.8	16.6	9.5	18.4	36.9	37.9	40.5
Equipo de transporte	11.5	12.5	11.5	12.5	5.9	6.9	18.4	25.8	27.5
Automotriz	11.8	13.5	11.0	11.8	25.0	27.3	15.4	12.3	7.4
Otras manufacturas	12.9	12.8	12.3	11.7	23.5	25.3	14.4	15.2	20.5
Electricidad	12.0	14.2	12.0	14.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total industrial***	10.0	12.0	10.1	11.9	7.9	16.2	10.2	12.2	14.9

* Con base en datos a precios productor de 1975. Las importaciones se clasifican en los mismos tipos de bienes que las exportaciones.
** Excluye la plata y el oro.
*** Excluye a la rama de hidrocarburos.
FUENTE: Cuadros 2, 3 y 10 del Anexo B.

Este inciso se circunscribe a la formación bruta de capital fijo por parte de las empresas públicas y privadas. En 1980 la diferencia de .4 puntos entre la tasa de crecimiento del producto interno bruto que señala la Trayectoria Plan y la que indica la Trayectoria Base se debe fundamentalmente a la política de inversión en actividades productivas propuesta por el Plan. Para ese año el gasto corriente del gobierno general es igual en las dos trayectorias. Esto concuerda con la estrategia en el tiempo indicada en las páginas 10 y 11. Para 1980 el Plan considera necesario invertir en actividades productivas casi 8 mil millones de pesos más (a precios constantes de 1975)[10] que el total que invertirían las empresas públicas y privadas ese año si actuaran por iniciativa propia.

El cuadro de la página siguiente muestra, rama por rama, la inversión adicional que marca el Plan, acumulada de 1979 a 1982. Los totales correspondientes se dan en términos absolutos y como porcentajes de la inversión que emprenderían, según la Trayectoria Base la empresa privada operando autónomamente y la empresa pública limitándose a sus programas actuales. Sólo se incluyen las ramas en que es necesario hacer mayor esfuerzo de formación de capital.

Las ramas que requieren un incremento de inversión proporcionalmente mayor son las de alimentos, la metal-mecánica y la de maquinaria eléctrica, y aquellas que precisan un incremento mayor en términos absolutos son la electricidad, los transportes, el cemento y el vidrio, y los textiles. Aunque buena parte de los aumentos tienen como propósito hacer frente a la mayor demanda interna prevista en la Trayectoria Plan, algunos están calculados expresamente para elevar la capacidad de exportación. Tal es el caso, entre otros, de la minería, la petroquímica secundaria y las ramas productoras de bienes de capital. Aunque la capitalización adicional indicada es considerable en algunas ramas en particular, tomando la economía en conjunto sólo representa alrededor de 12.4 por ciento de la inversión autónoma y programada por la Trayectoria Base.[11]

Otras metas de gasto

En 1979 y en 1980 la formación bruta de capital fijo por parte del Gobierno General y su consumo contemplados por el Plan coinciden aproximadamente con los que marca la TB. A partir de 1981 el gasto público anual planeado se eleva por encima de los programas actuales. De acuerdo con la TP, durante 1981-82 la inversión crecería, en términos reales, a una tasa media anual de 17.5 por ciento, mayor en 2 puntos que la equivalente en la TB, y el consumo aumentaría a una tasa de 12.0 por ciento, superior en 1.8 puntos a la correspondiente

[10] Aproximadamente 15 mil millones a precios de diciembre de 1978.
[11] Cerca de 130 mil millones de pesos a precios de diciembre de 1978.

Requerimientos adicionales de inversión en actividades productivas, 1979-82. Trayectoria del Plan

Ramas de actividad	*Requerimientos adicionales de inversión (miles de millones de pesos, a precios de 1975)*	*Incremento sobre la inversión autónoma y programada, en porcientos*
Minas metálicas	2.5	16.6
Minas no metálicas	1.5	21.2
Carnes y lácteos	4.5	118.1
Harinas y nixtamal	0.7	14.1
Otros alimentos	4.6	60.1
Textiles de fibra blanda	5.3	60.4
Madera y corcho	1.1	49.4
Imprenta y editorial	0.9	47.1
Petroquímica secundaria	2.2	11.9
Farmacéuticos	0.5	20.3
Otras químicas	2.3	33.4
Cemento y vidrio	7.9	54.4
Metálicas básicas	3.1	15.9
Productos metálicos	2.2	21.5
Metal-mecánica	3.4	104.5
Maquinaria eléctrica	4.0	148.0
Equipo de transporte	0.8	18.2
Electricidad	12.0	18.3
Transporte	6.6	10.8
	66.1*	12.4**

* Excluye el requerimiento de inversión en la agricultura, que se trata como formación bruta de capital del gobierno general, y la extensión del programa de construcción de vivienda popular.

** Incremento requerido sobre el total de inversión productiva, no sólo sobre la de las sumas consideradas en este cuadro. Excluye la construcción residencial, la inversión del gobierno general en actividades agropecuarias y la formación de capital de la rama de hidrocarburos.

FUENTE: Cuadros 7, 8 y 16 del Anexo B.

en la TB. Los incrementos que fija el Plan son considerables pero tienen precedentes.

De 1979 a 1982 la TP señala una inversión acumulada del Gobierno General equivalente a 172.6 miles de millones de pesos a precios de 1975[12] y un gasto corriente equivalente a 409 mil millones.[13] La inversión es apenas 2% mayor que la correspondiente en la TB y el gasto corriente es únicamente 1% superior.

[12] Alrededor de 330 mil millones a precios de diciembre de 1978. Se excluyen las transferencias de capital y otros conceptos que no implican compras de bienes y servicios. La construcción de escuelas, fundamentalmente por el CAPFCE, se incluye más adelante, añadida a la edificación de vivienda popular.

[13] Cerca de 785 mil millones a precios de diciembre de 1978. El concepto excluye las transferencias corrientes, el servicio de la deuda y otras erogaciones que no signifiquen gasto en bienes y servicios.

En la TP, los ingresos que recibiría el sector público por las ventas internas de combustibles se elevarían considerablemente, por el volumen previsto de demanda y por la política de precios a que se hizo referencia en el apartado anterior. El excedente de ingresos contribuiría a financiar el gasto que implican las otras políticas del Plan. Las medidas respecto al precio de los combustibles son un complemento de las políticas de gasto. Si se adoptan las primeras sin las segundas bajaría el ritmo de actividad económica.

Implicaciones financieras del Plan

Las restricciones financieras al crecimiento, tomando la economía en conjunto, se centran en el sector externo. Cuando la economía genera exportaciones suficientes para cubrir sus importaciones el financiamiento no es obstáculo. Como en la trayectoria examinada el déficit en cuenta corriente de balanza de pagos nunca representa más del 2 por ciento del producto interno bruto y los pagos netos a factores del exterior no sobrepasan el 15 por ciento de los ingresos por exportación, puede decirse que el Plan es financiable.

Contribución del Plan a la generación de recursos y al empleo

Para resumir las conclusiones que se derivan de este apartado, las gráficas siguientes ilustran los principales efectos del Plan Industrial.

La gráfica 2 muestra cómo contribuye el Plan a la generación de recursos y al empleo. Se distinguen tres periodos: 1979-82, 1983-86 y 1987-90. Para cada periodo se señalan los recursos acumulados correspondientes y la ocupación alcanzada al final de él. Ambas variables parten del nivel alcanzado en 1978 e incorporan los incrementos logrados de acuerdo con la TB y los incrementos adicionales atribuibles al Plan. Estos últimos constituyen la medida del excedente petrolero, de acuerdo con la definición adoptada.

En 1979-82 los recursos atribuibles al Plan representan una adición de casi 25 por ciento a los que genera la TB. Este complemento se eleva a 50 por ciento y a casi 80 por ciento en los dos periodos subsecuentes.

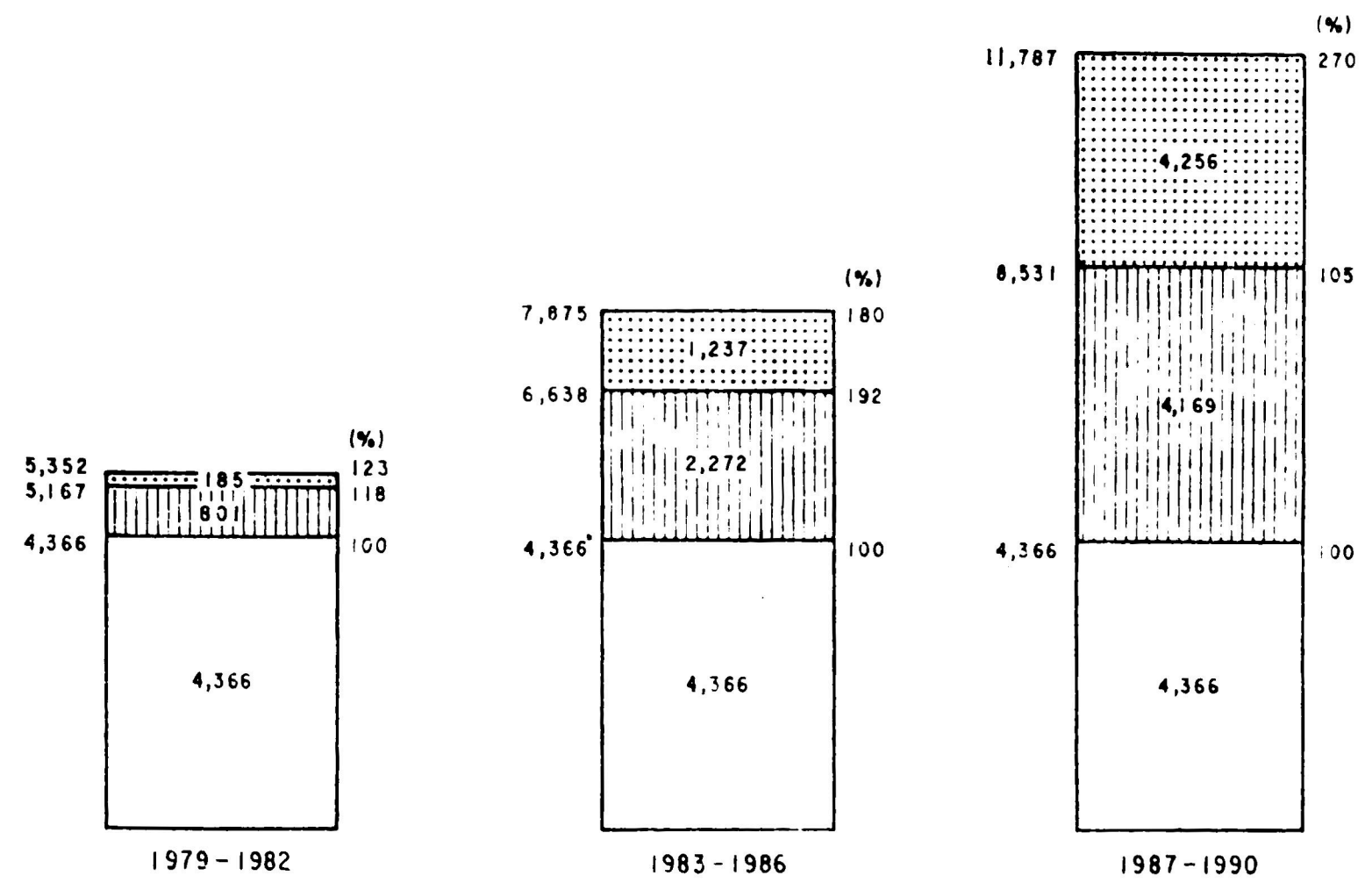
De 1978 a 1982 la TP generaría 2.4 millones de empleos, de los cuales el 20 por ciento resultaría de las políticas del Plan. En 1990 habría 12.6 millones de empleos más que en 1978, de los cuales 4.6 millones se derivan del Plan.

La gráfica 3 indica, año por año, la evolución de las variables examinadas en la gráfica anterior. Se refiere sólo al periodo 1979-82.

La gráfica 4 analiza el excedente petrolero que corresponde al periodo 1979-82, es decir, el incremento de recursos generados por el Plan durante esos años. Este valor, que a precios corrientes es de 23 mil millones de dólares,[14] se descompone en las partes atribuibles a

[14] Con base en el índice de precios internacionales del petróleo.

Comparación entre la trayectoria base y la trayectoria del plan, 1979-1990

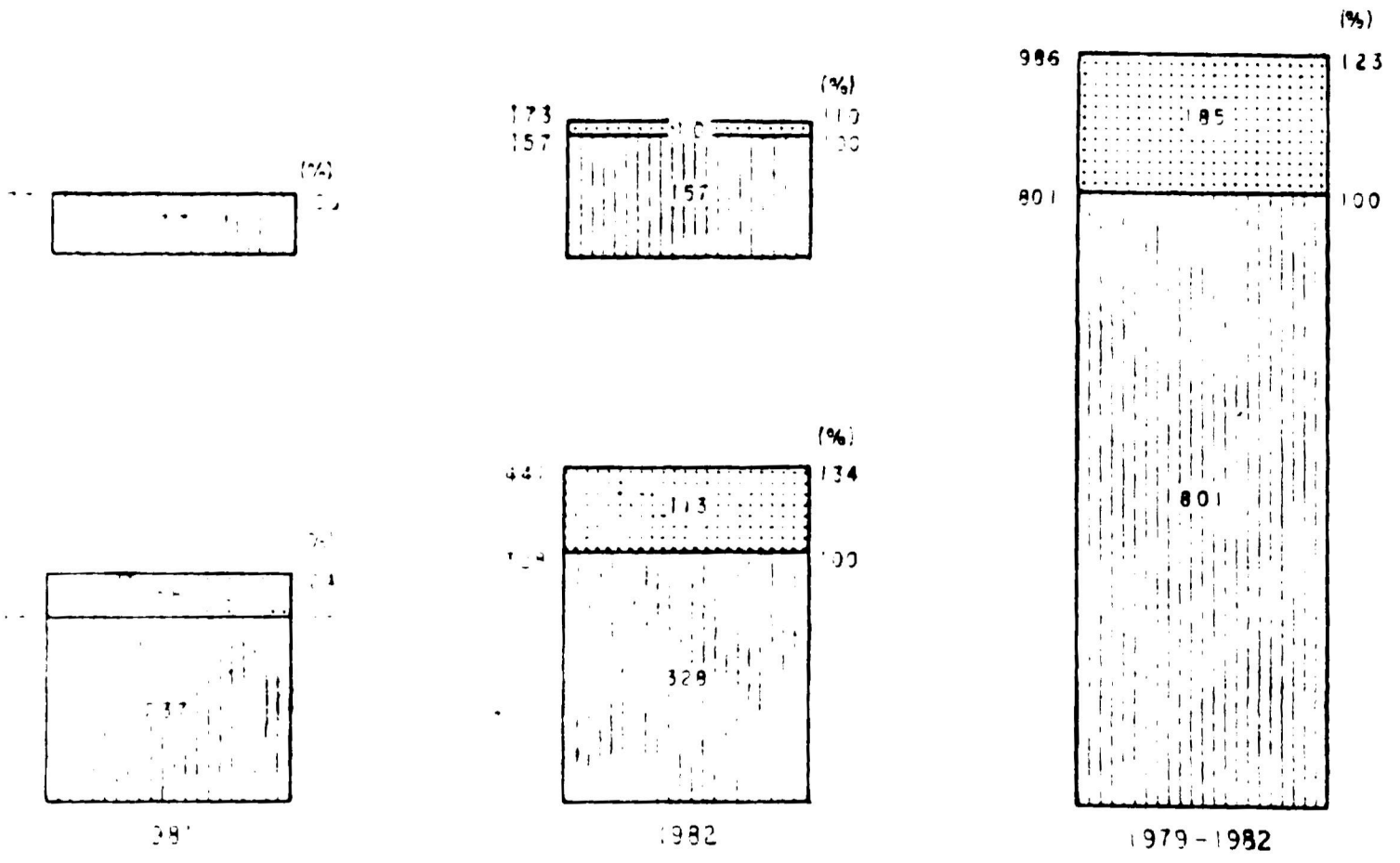


* Producto bruto a precios de 1975, miles de millones de pesos, flujo acumulado en cada período.

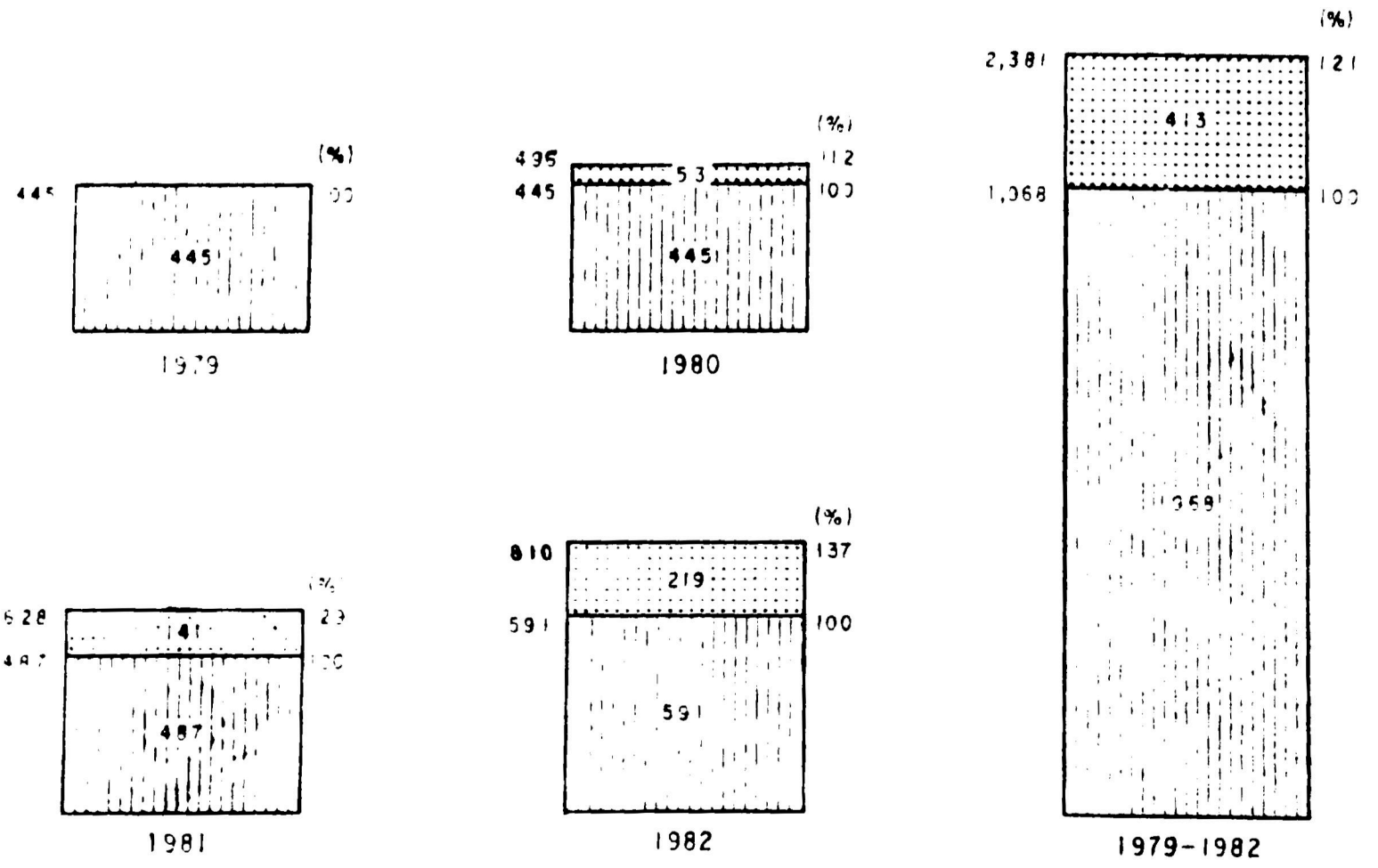
** Población económicamente activa remunerada, miles de personas, nivel al final de cada período.

Comparación entre la trayectoria base y la trayectoria del plan, 1979-1982

Disponibilidad de recursos*, incrementos sobre el nivel de 1978.



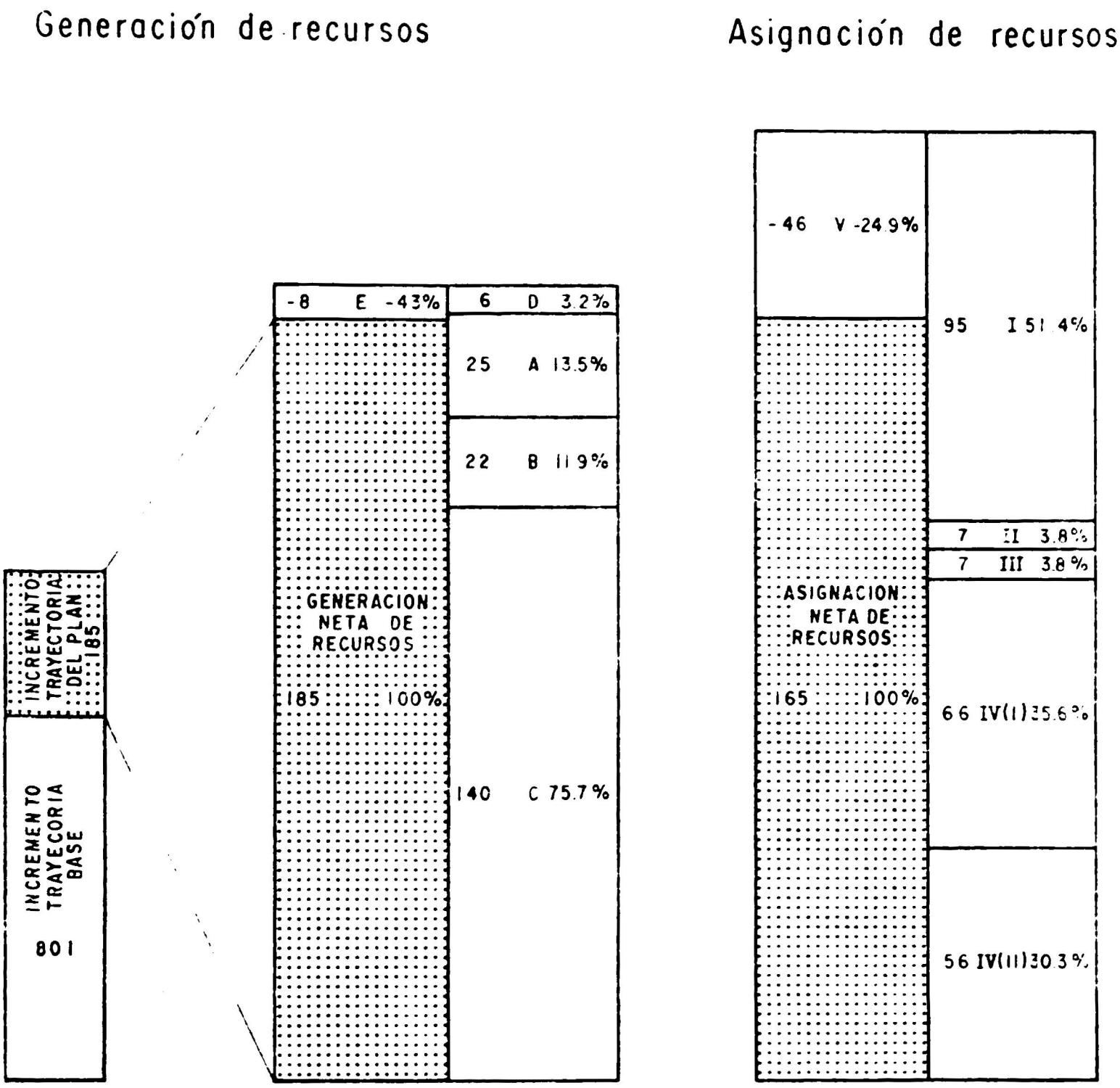
Ocupación**, incrementos por período.



TRAYECTORIA BASE TRAYECTORIA DEL PLAN

* **Producto interno bruto, miles de millones de pesos, 1975.**
** **Población económicamente activa remunerada, miles de personas.**

Generación y asignación de recursos* adicionales atribuibles al plan, 1979-1982



Contribución atribuible a las siguientes políticas del plan:

A Aumento del consumo e inversión del gobierno.

B Extensión del programa de construcción de vivienda.

C Incremento de inversión en actividades productivas y fomento a las exportaciones no petroleras.

D Efecto combinado de las políticas del plan.

E Precios internos de los combustibles.

Distribución entre:

I Consumo privado (incremento inducido).

II Consumo e inversión del gobierno general.

III Inversión en construcción de vivienda popular.

IV Inversión en actividades productivas.

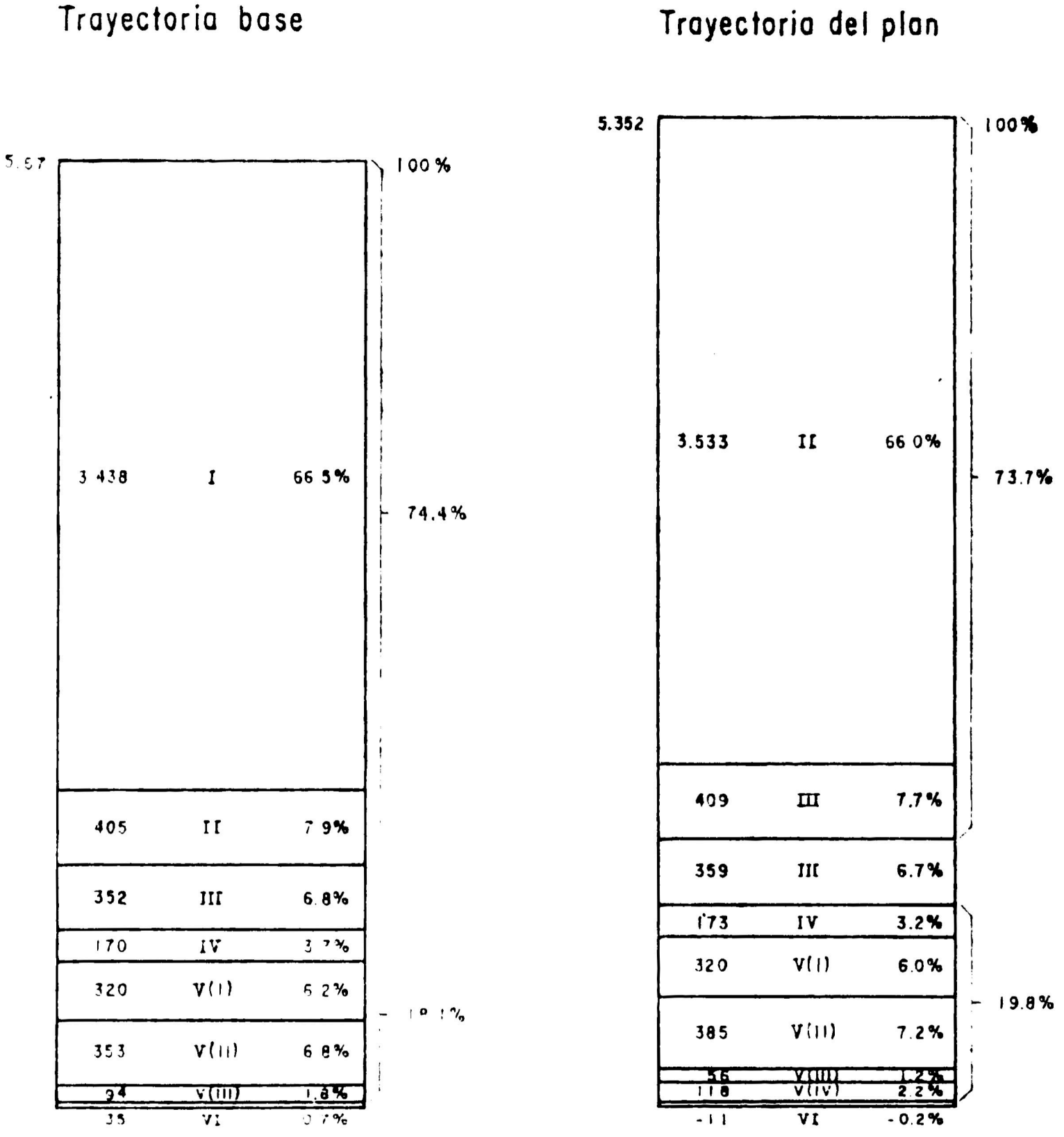
(i) Requerimientos adicionales del plan.

(ii) Incremento inducido (incluye variación de existencias).

V Exportaciones netas.

* Producto interno bruto a precios de 1975, miles de millones de pesos.

Asignación de recursos,* comparación entre la trayectoria base y la trayectoria del plan, 1979-1982

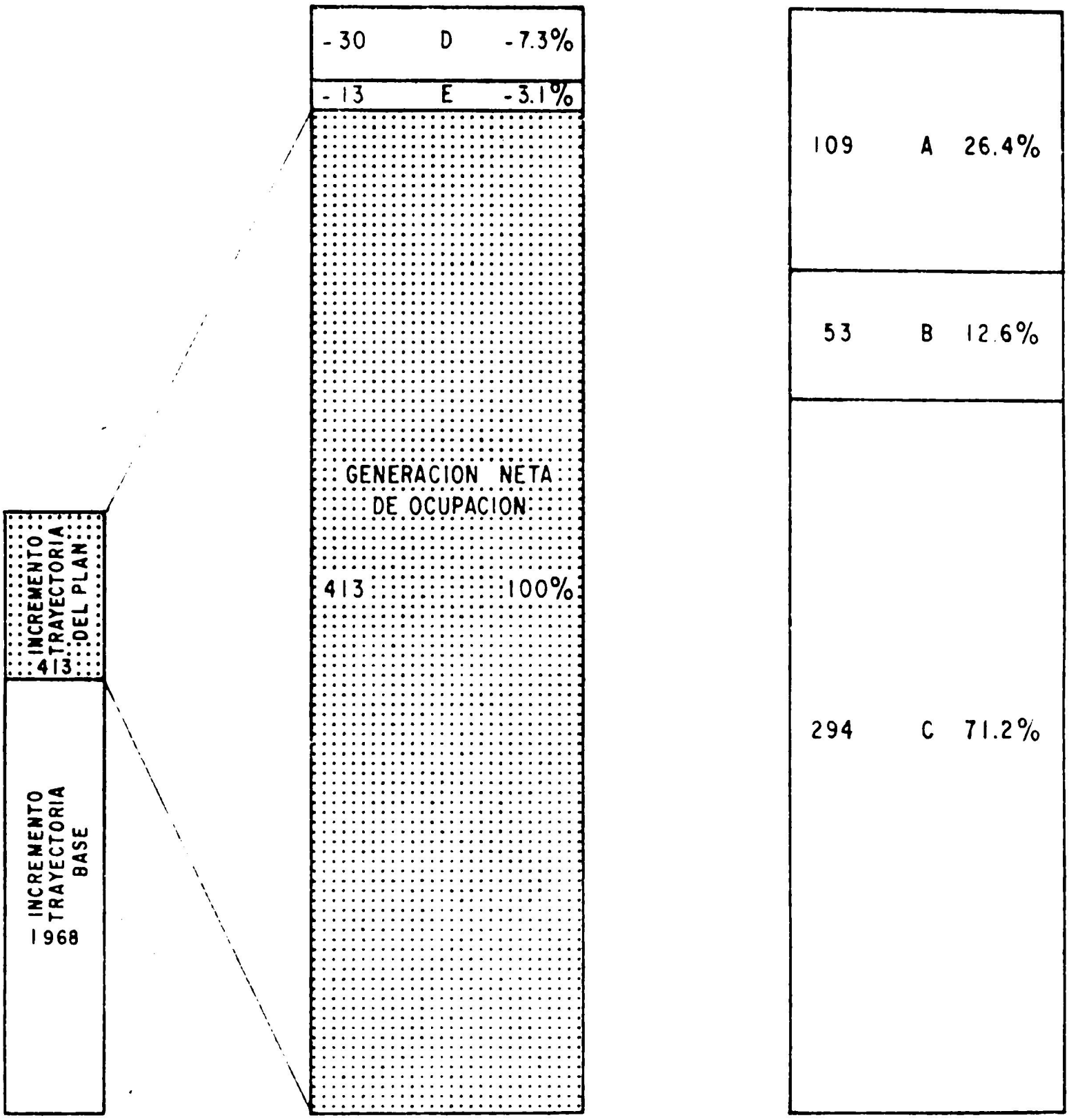


Distribución entre:

I Consumo privado
II Consumo social
III Inversión en construcción residencial
IV Inversión en infraestructura económica y social
V Inversión en actividades productivas
  (i) Empresas públicas
  (ii) Empresas privadas
  (iii) Requerimientos adicionales del plan
  (iv) Variación de existencias
VI Exportaciones netas

* Producto interno bruto acumulado durante el período, miles de millones de pesos a precios de 1975.

Generación adicional de ocupación* atribuible al plan, 1979-1982



Contribución atribuible a las siguientes políticas del plan:

A Aumento del consumo e inversión del gobierno.

B Extensión del programa de construcción de vivienda.

C Incremento de inversión en actividades productivas y fomento a las exportaciones no petroleras.

D Efecto combinado de las políticas del plan.

E Precios internos de los combustibles.

* Población económicamente activa remunerada, miles de personas.

cada una de las políticas indicadas y se distribuye entre distintos tipos de demanda.

Las inversiones adicionales requeridas en actividades productivas tienen un peso preponderante en la generación de recursos. El efecto combinado de las políticas del Plan supone un 3 por ciento de recursos adicionales. Puede apreciarse también que la política de precios internos de los combustibles abre campo para elevar los gastos en alrededor de 4 por ciento.

Parte de la distribución del excedente es inducida por las políticas del Plan. El consumo privado se eleva por el mayor crecimiento de los ingresos. La inversión privada responde en cierta medida a los estímulos de una economía más dinámica. Una proporción sustancial de los recursos se destina a formación de capital en actividades productivas emprendidas por los sectores público y privado. De esta inversión, más de la mitad responde a las exigencias del Plan; no se cubrirían de operar autónomamente las fuerzas del mercado. El consumo social y la inversión en infraestructura, gastos que tienen fuerte impacto en la generación de recursos, absorben, en cambio, una proporción relativamente pequeña de éstos. Debido a que en la TP, por la utilización del excedente, la exportación neta de importación es menor que en la TB, la demanda interna puede elevarse en mayor proporción de lo que sería posible de otra manera.

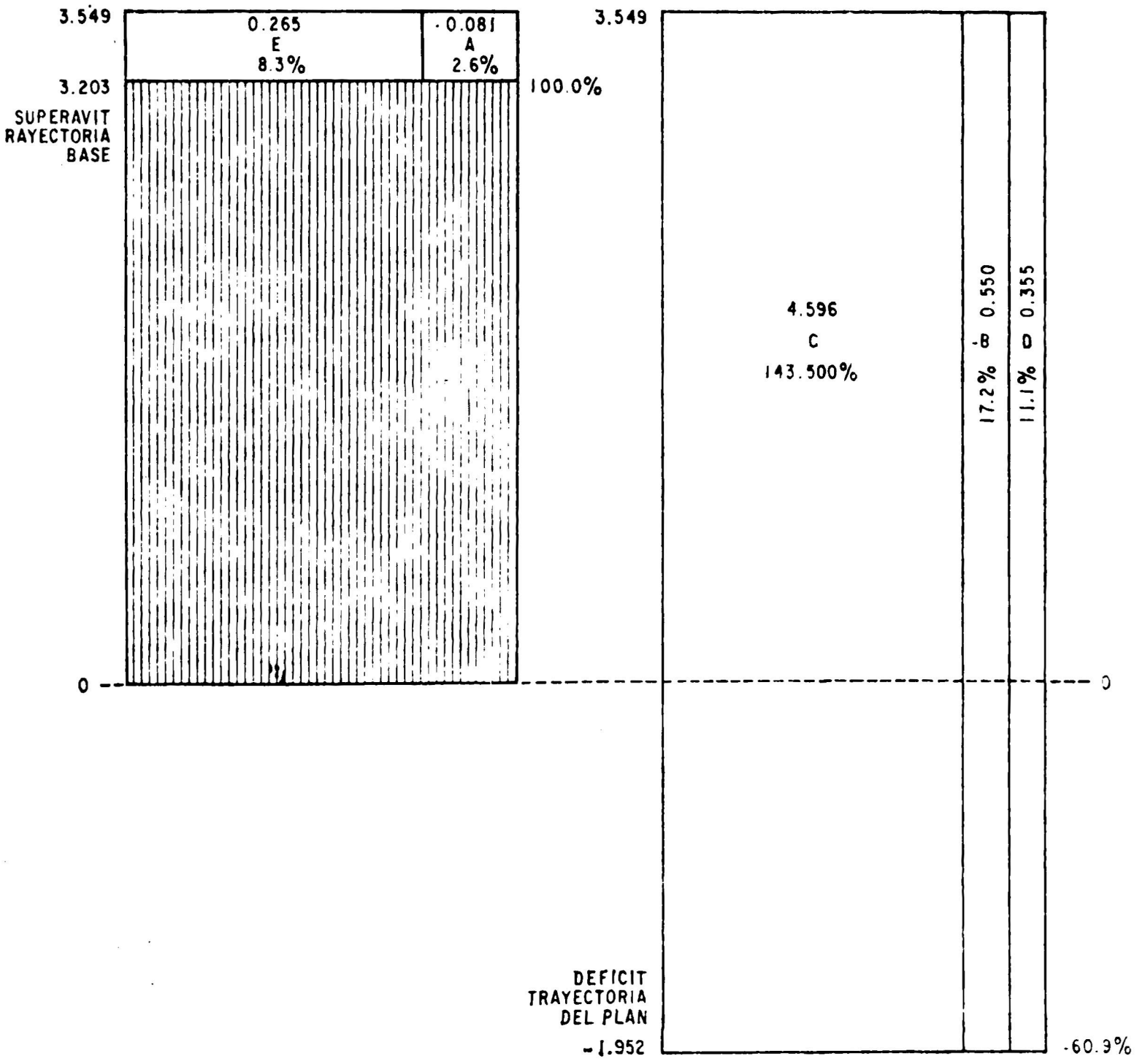
Los recursos que se destinan a la inversión productiva en la TP son porporcionalmente mayores que en la TB. (Véase la gráfica 5.) El Plan requiere mayor formación de capital para elevar el de consumo durante el periodo 1979-82, permitir que la misma inversión mantenga altas tasas de crecimiento posteriormente y eliminar, con exportaciones no petroleras, el desequilibrio estructural del sector externo. Una parte del ahorro que cubre la inversión adicional se obtendría a costa de los recursos que la TB canaliza al exterior.

La gráfica 6 analiza el incremento en ocupación atribuible al Plan durante 1979-82, indicando la contribución de cada una de las políticas señaladas. En cuatro años la TP genera un volumen adicional de ocupación que a la TB le llevaría cinco años.

La inversión en ramas productivas provoca la mayor parte del aumento del empleo. La política de consumo e inversión del gobierno tiene más peso en la ocupación que en la creación de recursos porque el producto interno del gobierno consta exclusivamente de sueldos y salarios.

La gráfica 7 indica las divisas que supone cada una de las políticas del Plan, durante el periodo 1979-82. La TP, además de absorber los 3.2 miles de millones de dólares (a precios corrientes) que en el transcurso de los cuatro años acumula la TB en cuenta corriente de la balanza de pagos, utiliza 2 mil millones. La aplicación de estos recursos externos permitiría, como se indicó, generar recursos internos por valor de 23 mil millones de dólares.

Utilización de divisas* atribuible al plan y contribución de las distintas políticas propuestas, 1979-1982



Contribución atribuible a las siguientes políticas del plan:

A Aumento del consumo e inversión del gobierno.
B Extensión del programa de construcción de vivienda.
C Incrementos de inversión en actividades productivas y fomento a las exportaciones no petroleras.
D Efecto combinado de las políticas del plan.
E Precios internos de los combustibles.

* Cuenta corriente de la balanza de pagos, saldo acumulado durante el período. Miles de millones de dólares a precios corrientes .

La política de precios de combustibles, al reducir la demanda agregada, aumenta la cantidad de divisas utilizable para otros propósitos. La inversión del gobierno en la agricultura, al incrementar la producción de esta rama, permite que disminuya la importación de alimentos. La política de inversión en actividades productivas absorbe la mayor parte de las divisas. Sin embargo, a mediano plazo, estas compras del exterior se compensan parcialmente por la sustitución de otras importaciones y por el aumento de exportaciones.

Anexo A: Trayectoria Base

SPFI Trayectoria Base **MODELO INDUSTRIAL DE MÉXICO**

Cuadro I. Producto interno bruto y población económicamente activa remunerada por sectores

(En porcientos)

	Tasas de crecimiento medio anual								*Participaciones*		
	*75/70**	*78/77*	*79/78*	*80/79*	*81/80*	*82/81*	*85/82*	*90/85*	*1975**	*1982*	*1990*
Producto interno bruto total	5.4	6.5	7.1	6.8	6.4	6.9	6.4	6.4	100.0	100.0	100.0
Sector primario	1.1	0.8	2.5	1.7	1.5	1.9	1.8	1.5	9.3	7.0	4.8
Minería	3.3	— 2.4	6.1	9.1	8.6	8.7	6.5	5.6	1.1	1.1	1.1
Petróleo y petroquímica básica	6.3	36.5	38.4	22.6	19.2	5.8	3.3	3.9	2.8	7.7	6.2
Manufacturas	5.1	6.4	6.6	6.4	5.6	7.4	7.0	6.5	23.2	22.9	23.3
Construcción	9.4	14.4	6.5	8.6	6.8	9.7	10.4	9.5	7.6	8.1	10.4
Electricidad	5.9	9.0	10.0	9.7	9.1	10.6	10.5	10.3	0.8	1.0	1.4
Sector comercio y servicios	5.9	4.6	5.4	5.7	5.6	6.9	6.4	6.6	55.1	52.2	52.7
Población económicamente activa remunerada	2.8	2.2	3.1	3.0	3.2	3.8	3.7	4.2	100.0	100.0	100.0
Sector primario	0.2	0.0	0.6	0.2	0.3	0.3	0.4	0.4	35.0	29.7	22.3
Sector industrial	3.3	3.1	4.1	3.7	3.3	3.9	4.1	4.1	27.6	28.6	28.7
Sector comercio y servicios	5.3	3.4	4.6	4.9	5.5	6.3	5.7	6.4	37.4	41.7	48.9

* Datos históricos.

N.B. Las tasas de crecimiento se obtienen de cifras a precios de 1975.

NOTA: Todos los cuadros de estos anexos cubren el periodo histórico 1970-1975 y el periodo de proyección 1978-1990.

SPFI Trayectoria Base

MODELO INDUSTRIAL DE MÉXICO

Cuadro II. Origen y uso de recursos

(En porcientos)

	Tasas de crecimiento medio anual								*Participaciones*		
	*75/70**	*78/77*	*79/78*	*80/79*	*81/80*	*82/81*	*85/82*	*90/85*	*1975**	*1982*	*1990*
Origen de recursos	5.6	7.5	6.9	6.7	5.9	6.9	6.7	6.6	100.0	100.0	100.0
Producción bruta	5.4	6.8	6.9	6.6	6.0	6.9	6.6	6.5	94.6	94.7	94.0
Importaciones	8.4	22.5	8.2	8.4	3.2	6.6	8.7	8.1	5.4	5.3	6.0
Uso de recursos	5.6	7.5	6.9	6.7	5.9	6.9	6.7	6.6	100.0	100.0	100.0
Demanda intermedia	4.8	6.5	6.0	6.3	5.3	7.4	7.5	7.3	34.1	33.3	35.1
Consumo privado	5.4	4.3	5.1	5.0	4.7	5.7	5.7	5.7	44.4	41.1	38.4
Consumo del gobierno	9.9	1.9	5.9	7.4	9.9	10.4	8.7	9.6	1.1	1.1	1.4
Formación bruta de capital fijo	10.5	17.0	7.8	10.0	6.1	9.6	9.5	8.3	14.7	15.1	17.7
Variación de existencias	— 8.2	6.3	22.9	— 4.0	5.0	— 4.8	8.2	4.9	0.9	1.1	1.0
Exportaciones	2.6	18.9	19.5	14.3	13.7	7.0	2.3	3.9	4.8	8.3	6.4

* Datos históricos.
N.B. Las tasas de crecimiento se obtienen de cifras a precios de 1975.

SPFI Trayectoria Base

MODELO INDUSTRIAL DE MÉXICO

Cuadro III. Inversión de formación bruta de capital fijo

(En porcientos)

	Participaciones en el total									
	*1975**	*1978*	*1979*	*1980*	*1981*	*1982*	*1983-1985***	*1985*	*1986-1990***	*1990*
Inversión total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Inversión pública	37.0	38.3	39.1	40.4	40.1	40.1	39.2	39.0	40.7	41.4
Capital social	12.7	11.8	12.0	11.9	12.8	13.7	14.8	15.5	19.2	21.4
Actividades productivas	24.2	26.5	27.1	28.4	27.3	26.4	24.3	23.6	21.5	20.0
PEMEX y CFE	14.9	20.1	19.7	21.4	20.2	19.3	17.4	16.7	15.0	13.9
Otras	9.3	6.4	7.4	6.7	7.0	7.1	7.0	6.9	6.5	6.2
Inversión privada	63.0	61.7	60.9	59.6	59.9	59.9	60.8	61.0	59.3	58.6
Vivienda	25.3	30.8	30.6	29.8	30.1	29.4	30.0	30.2	30.2	30.1
Actividades productivas	37.7	30.8	30.3	29.9	29.9	30.5	30.8	30.8	29.0	28.5
Inversión en actividades productivas	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector público	39.1	46.2	47.2	48.8	47.7	46.4	44.1	43.4	42.6	41.3
Sector privado	60.9	53.8	52.8	51.2	52.3	53.6	55.9	56.6	57.4	58.7
Ahorro total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ahorro interno	79.3	86.2	92.7	98.3	105.7	108.3	105.6	104.4	103.4	103.1
Ahorro externo	20.7	13.8	7.3	1.7	—5.7	—8.3	—5.6	—4.4	—3.4	—3.1

* Datos históricos.
** Promedio anual del periodo.

Cuadro V. Cuenta corrien

(Miles de millones de dó

	1975[1]	*1978*	*1979*
Déficit—, o superávit+, cuenta corriente	—3.701	—2.544	— 1.659
Déficit—, o superávit+, bienes y servicios	—2.533	—0.404	0.770
Exportaciones totales, bienes y servicios	5.859	9.148	12.236
Exportación de bienes	2.861	5.212	7.427
Exportación de petróleo	0.420	1.802	3.548
Exportación de bienes manufacturados	1.230	2.018	2.368
Exportación de otros bienes	1.211	1.392	1.512
Exportación de plata	0.146	0.172	0.175
Exportación de servicios	2.853	3.764	4.634
Turismo	0.800	1.159	1.452
Pasajes internacionales	0.089	0.084	0.098
Transacciones fronterizas	1.367	1.681	2.011
Servicios de transformación	0.454	0.639	0.005
Alquiler de transportes	0.002	0.003	0.004
Gastos portuarios	0.092	0.149	0.208
Renta de películas	0.016	0.017	0.019
Misiones gubernamentales	0.033	0.032	0.037
Importaciones totales, bienes y servicios	8.392	9.552	11.466
Importación de bienes	6.581	7.233	8.815
Importación Prod. agrícolas y alimentos	0.786	0.864	0.996
Importación de otros bienes	5.795	6.370	7.819
Importación de servicios	1.812	2.318	2.651
Turismo	0.401	0.502	0.572
Pasajes internacionales	0.137	0.171	0.195
Transacciones fronterizas	0.956	1.241	1.431
Alquiler de transportes	0.023	0.030	0.033
Gastos portuarios	0.063	0.081	0.088
Renta de películas	0.013	0.017	0.019
Misiones gubernamentales	0.023	0.022	0.025
Seguros y reaseguros	0.035	0.045	0.050
Otros servicios	0.160	0.208	0.240
Déficit—, o superávit+, pago de factores	—1.168	—2.140	— 2.429
Ingresos	0.429	0.662	0.743
Ingresos por transacciones fronterizas	0.175	0.217	0.236
Remuneración de asalariados	0.051	0.075	0.086
Intereses	0.116	0.250	0.290
Transferencias corrientes	0.087	0.120	0.132
Egresos	1.597	2.802	3.172
Intereses sector público	0.847	2.070	2.369
Intereses sector privado	0.242	0.142	0.156
Inversión extranjera directa	0.493	0.568	0.624
Transferencias corrientes	0.015	0.022	0.023

[1] Datos históricos.
[2] Promedio anual del periodo.

R I A L D E M É X I C O

te de la balanza de pagos

lares, precios corrientes)

1980	*1981*	*1982*	*1983-1985*[2]	*1985*	*1986-1990*[2]	*1990*
— 0.477	1.918	3.415	3.418	3.242	4.615	5.895
1.990	4.168	5.381	4.934	4.593	5.452	6.336
15.451	19.268	22.529	28.036	31.193	46.400	60.184
9.561	12.042	13.633	15.926	17.154	22.445	26.944
5.320	7.370	8.445	9.355	9.810	11.388	12.523
2.560	2.800	3.131	3.894	4.318	6.178	7.730
1.681	1.872	2.056	2.677	3.026	4.879	6.691
0.172	0.183	0.220	0.224	0.225	0.229	0.230
5.718	7.043	8.677	11.886	13.815	23.726	33.009
1.812	2.275	2.847	3.635	4.112	6.201	7.977
0.112	0.126	0.142	0.177	0.195	0.271	0.335
2.375	2.821	3.341	4.284	4.835	7.281	9.395
1.067	1.359	1.737	2.717	3.308	6.555	9.688
0.005	0.006	0.008	0.013	0.016	0.035	0.054
0.285	0.387	0.523	0.964	1.246	3.243	5.391
0.022	0.025	0.028	0.036	0.040	0.057	0.071
0.041	0.045	0.050	0.060	0.064	0.083	0.099
13.460	15.100	17.148	23.102	26.600	40.948	53.848
10.427	11.656	13.214	18.034	20.916	32.938	44.015
1.147	1.374	1.549	2.279	2.698	4.012	4.977
9.280	10.282	11.665	15.755	18.218	28.926	39.038
3.034	3.444	3.934	5.068	5.684	8.009	9.833
0.653	0.741	0.847	1.089	1.221	1.717	2.105
0.222	0.252	0.288	0.371	0.415	0.584	0.716
1.643	1.868	2.132	2.751	3.087	4.340	5.316
0.037	0.042	0.048	0.062	0.070	0.103	0.131
0.099	0.112	0.129	0.166	0.187	0.276	0.352
0.020	0.023	0.025	0.030	0.032	0.039	0.045
0.028	0.032	0.037	0.047	0.052	0.074	0.091
0.056	0.062	0.071	0.091	0.102	0.148	0.185
0.276	0.313	0.358	0.461	0.518	0.728	0.892
— 2.468	— 2.251	— 1.966	— 1.516	— 1.351	— 0.837	— 0.441
0.846	0.954	1.078	1.375	1.544	2.267	2.876
0.253	0.272	0.290	0.337	0.362	0.459	0.541
0.097	0.110	0.125	0.162	0.183	0.276	0.359
0.334	0.384	0.441	0.587	0.670	1.039	1.348
0.162	0.188	0.222	0.290	0.328	0.493	0.629
3.313	3.205	3.044	2.891	2.895	3.105	3.317
2.423	2.218	1.937	1.540	1.408	1.075	0.858
0.173	0.192	0.215	0.263	0.289	0.394	0.478
0.692	0.768	0.862	1.052	1.157	1.579	1.913
0.025	0.027	0.030	0.037	0.041	0.056	0.068

PFI Trayectoria Base

MODELO INDUSTRIAL DE MÉXICO

Cuadro IV. Exportación e importación de mercancías

(Tasas de crecimiento medio anual, en porcientos)

	*75/70**	*78/77*	*79/78*	*80/79*	*81/80*	*82/81*	*85/82*	*90/85*
Exportación de petróleo	23.2	102.9	80.8	39.6	29.9	8.3	0.0	0.0
Exportación de bienes manufacturados	— 0.8	15.1	7.9	0.6	2.8	6.4	6.6	8.1
Exportación de otros bienes	— 3.1	— 10.4	0.3	3.6	2.2	— 0.2	1.6	3.2
Importación de Prod. agrícolas y alimentos	20.2	25.4	2.2	8.9	7.9	11.7	9.8	7.0
Imp. con origen Ind. Productoras B. Capital	7.4	24.5	17.1	11.3	2.3	6.6	8.9	7.1
Importación de otros bienes	6.6	18.6	— 1.5	3.4	2.4	4.1	7.8	10.6
E.U. Producto nacional bruto**	2.3	3.4	3.5	2.2	3.3	3.0	3.2	3.1
E.U. Importación de bienes**	0.2	12.0	8.1	2.0	3.2	4.1	4.7	4.8
E.U. Exportación de bienes**	7.1	11.0	16.0	0.5	4.9	3.6	5.2	4.7

* Datos históricos.
* Proyecciones del modelo Wharton anual para los E.U.
N.B. Las tasas de crecimiento se obtienen de cifras a precios de 1975.

Anexo B: Trayectoria del Plan

SPFI Trayectoria del Plan **MODELO INDUSTRIAL DE MÉXICO**

Cuadro I. Producto interno bruto y población económicamente activa remunerada por sectores
(En porcientos)

	Tasas de crecimiento medio anual								*Participaciones*		
	*75/70**	*78/77*	*79/78*	*80/79*	*81/80*	*82/81*	*85/82*	*90/85*	*1975**	*1982*	*1990*
Producto interno bruto total	5.4	6.5	7.1	8.2	9.5	10.6	10.2	10.5	100.0	100.0	100.0
Sector primario	1.1	0.8	2.5	2.7	2.9	3.5	3.5	2.9	9.3	6.8	3.9
Minería	3.3	— 2.4	6.1	9.1	8.6	10.5	8.3	7.7	1.1	1.1	0.9
Petróleo y petroquímica básica	6.3	36.5	38.3	24.6	22.0	8.9	6.7	8.3	2.8	7.6	6.3
Manufacturas	5.1	6.4	6.6	8.2	9.7	12.4	12.1	10.8	23.2	23.4	25.1
Construcción	9.4	14.4	6.6	10.4	11.4	13.4	13.2	14.8	7.6	8.2	10.8
Electricidad	5.9	9.0	9.9	11.1	12.5	14.7	14.5	14.0	0.8	1.0	1.3
Sector comercio y servicios	5.9	4.6	5.4	6.8	8.4	10.6	10.1	10.5	55.1	51.8	51.7
Población económicamente activa remunerada	2.8	2.2	3.1	3.4	4.1	5.1	5.4	6.7	100.0	100.0	100.0
Sector primario	0.2	0.0	0.6	0.4	0.5	0.6	0.7	0.7	35.0	29.2	19.0
Sector industrial	3.3	3.1	4.1	4.0	4.4	5.3	5.4	6.2	27.6	28.7	28.0
Sector comercio y servicios	5.3	3.4	4.6	5.4	6.9	8.4	8.3	9.8	37.4	42.2	52.9

* Datos históricos.
N.B. Las tasas de crecimiento se obtienen de cifras a precios de 1975.

MODELO INDUSTRIAL DE MÉXICO

Cuadro II. Origen y uso de recursos

(En porcientos)

	Tasas de crecimiento medio anual								*Participaciones*		
	*75/70**	*78/77*	*79/78*	*80/79*	*81/80*	*82/81*	*85/82*	*90/85*	*1975**	*1982*	*1990*
Origen de recursos	5.6	7.5	6.9	8.4	9.6	11.4	10.8	10.8	100.0	100.0	100.0
Producción bruta	5.4	6.8	6.9	8.2	9.4	10.9	10.5	10.5	94.6	93.8	92.0
Importaciones	8.4	22.5	8.1	13.0	13.5	20.0	13.9	14.4	5.4	6.2	8.0
Uso de recursos	5.6	7.5	6.9	8.4	9.6	11.4	10.8	10.8	100.0	100.0	100.0
Demanda intermedia	4.8	6.5	6.1	8.1	9.3	12.1	11.8	11.6	34.1	33.4	35.6
Consumo privado	5.4	4.3	5.1	5.8	7.1	9.2	9.7	9.9	44.4	40.0	37.1
Consumo del gobierno	9.9	1.9	5.5	7.1	10.6	12.6	12.5	14.4	1.1	1.1	1.3
Formación bruta de capital fijo	10.5	17.0	7.9	13.9	13.9	17.4	13.7	12.4	14.7	16.4	19.1
Variación de existencias	— 8.2	6.3	22.9	8.2	23.9	13.1	15.1	9.8	0.9	1.5	1.6
Exportaciones	2.6	18.9	19.5	14.6	13.9	7.8	3.7	7.0	4.8	7.6	5.2

* Datos históricos.

N.B. Las tasas de crecimiento se obtienen de cifras a precios de 1975.

MODELO INDUSTRIAL DE MÉXICO

Cuadro III. Inversión de formación bruta de capital fijo
(En porcientos)

	Participaciones en el total									
	1975[1]	*1978*	*1979*	*1980*	*1981*	*1982*	*1983-1985*[2]	*1985*	*1986-1990*[2]	*1990*
Inversión total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Inversión pública	37.0	38.3	39.1	40.4	39.2	37.8	37.9	38.0	43.1	46.6
Capital social[3]	12.7	11.8	12.0	11.6	12.8	13.6	16.6	17.7	26.4	31.8
Actividades productivas	24.2	26.5	27.1	28.8	26.4	24.2	21.4	20.3	16.7	14.8
PEMEX y CFE[4]	14.9	20.1	19.7	22.7	20.6	19.0	16.6	15.8	13.0	11.4
Otras[5]	9.3	6.4	7.4	6.1	5.9	5.2	4.8	4.5	3.7	3.3
Inversión privada	63.0	61.7	60.9	58.2	56.5	54.9	54.5	53.6	48.4	45.6
Vivienda	25.3	30.8	30.6	28.7	27.0	24.2	21.3	20.0	16.7	15.3
Actividades productivas	37.7	30.8	30.3	29.5	29.5	30.6	33.3	33.6	31.7	30.3
Inversión adicional requerida en el plan[6]	0.0	0.0	0.0	1.3	4.3	7.4	7.5	8.4	8.4	7.8
Inversión en actividades productivas	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector público	39.1	46.2	47.2	48.3	43.9	38.9	34.4	32.5	29.4	27.9
Sector privado	60.9	53.8	52.8	49.5	48.9	49.3	53.5	53.9	55.8	57.4
Inversión adicional requerida en el plan[6]	0.0	0.0	0.0	2.2	7.2	11.8	12.1	13.6	14.8	14.7
Ahorro total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ahorro interno	79.3	86.2	92.7	97.4	101.1	100.0	97.4	96.0	94.8	95.0
Ahorro externo	20.7	13.8	7.3	2.6	—1.1	—0.0	2.6	4.0	5.2	5.0

[1] Datos históricos.
[2] Promedio anual del periodo.
[3] Incluye la extensión propuesta por el plan en el programa de construcción de viviendas y escuelas.
[4] Incluye la inversión adicional requerida por el plan en estas ramas.
[5] Incluye la inversión adicional requerida por el plan en transportes.
[6] Excluye la inversión adicional requerida por el plan en electricidad, transportes y vivienda.

Cuadro IV. Cuenta corrien

(Miles de millones de dó

	1975[1]	*1978*	*1979*
Déficit—, o superávit+, cuenta corriente	—3.701	—2.544	— 1.653
Déficit—, o superávit+, bienes y servicios	—2.533	—0.404	0.776
Exportaciones totales, bienes y servicios	5.859	9.148	12.236
Exportación de bienes	2.861	5.212	7.427
Exportación de petróleo	0.420	1.802	3.548
Exportación de bienes manufacturados	1.230	2.018	2.367
Exportación de otros bienes	1.211	1.392	1.512
Exportación de plata	0.146	0.172	0.175
Exportación de servicios	2.853	3.764	4.634
Turismo	0.800	1.159	1.452
Pasajes internacionales	0.089	0.084	0.098
Transacciones fronterizas	1.367	1.081	2.011
Servicios de transformación	0.454	0.039	0.005
Alquiler de transportes	0.002	0.003	0.004
Gastos portuarios	0.092	0.149	0.206
Renta de películas	0.016	0.017	0.019
Misiones gubernamentales	0.033	0.032	0.037
Importaciones totales, bienes y servicios	8.392	9.552	11.460
Importación de bienes	6.581	7.234	8.812
Importación Prod. agrícolas y alimentos	0.786	0.864	0.996
Importación de otros bienes	5.795	6.370	7.816
Importación de servicios	1.812	2.318	2.648
Turismo	0.401	0.502	0.570
Pasajes internacionales	0.137	0.171	0.194
Transacciones fronterizas	0.956	1.241	1.431
Alquiler de transportes	0.023	0.030	0.033
Gastos portuarios	0.063	0.081	0.088
Renta de películas	0.013	0.017	0.019
Misiones gubernamentales	0.023	0.022	0.024
Seguros y reaseguros	0.035	0.045	0.050
Otros servicios	0.160	0.208	0.240
Déficit—, o superávit+, pago de factores	—1.168	—2.140	— 2.429
Ingresos	0.429	0.662	0.743
Ingresos por transacciones fronterizas	0.175	0.217	0.236
Remuneración de asalariados	0.051	0.075	0.086
Intereses	0.116	0.250	0.290
Transferencias corrientes	0.087	0.120	0.132
Egresos	1.597	2.802	3.172
Intereses sector público	0.847	2.070	2.369
Intereses sector privado	0.242	0.142	0.156
Inversión extranjera directa	0.493	0.568	0.624
Transferencias corrientes	0.015	0.022	0.023

[1] Datos históricos.
[2] Promedio anual del periodo.

R I A L D E M É X I C O

te de la balanza de pagos

lares, precios corrientes)

1980	*1981*	*1982*	*1983-1985*[2]	*1985*	*1986-1990*[2]	*1990*
— 0.802	0.477	0.026	— 2.728	— 5.307	—17.223	—26.394
1.679	2.806	2.229	— 0.379	— 2.707	—11.920	—18.318
15.639	19.799	23.668	31.402	35.995	60.806	84.272
9.676	12.321	14.213	17.564	19.430	28.883	37.602
5.320	7.370	8.445	9.355	9.810	11.388	12.523
2.666	3.047	3.627	5.334	6.316	11.638	16.598
1.690	1.904	2.141	2.875	3.304	5.858	8.481
0.175	0.192	0.236	0.259	0.267	0.265	0.291
5.788	7.286	9.218	13.580	16.298	31.636	46.379
1.838	2.351	3.008	4.100	4.774	8.035	10.901
0.113	0.131	0.153	0.207	0.236	0.370	0.494
2.413	2.925	3.544	4.849	5.635	9.397	12.685
1.067	1.397	1.850	3.173	4.006	9.144	14.245
0.005	0.006	0.008	0.015	0.019	0.048	0.078
0.289	0.402	0.561	1.126	1.504	4.455	7.744
0.022	0.025	0.030	0.042	0.049	0.081	0.110
0.042	0.047	0.054	0.068	0.075	0.107	0.134
13.959	16.993	21.438	31.781	38.703	72.725	102.590
10.909	13.457	17.285	26.112	32.177	62.800	90.051
1.131	1.428	1.732	2.833	3.477	5.496	6.787
9.777	12.029	15.553	23.279	28.700	57.305	83.264
3.051	3.536	4.153	5.660	6.526	9.925	12.539
0.655	0.758	0.892	1.219	1.404	2.149	2.724
0.223	0.258	0.304	0.416	0.479	0.734	0.931
1.655	1.922	2.257	3.086	3.554	5.375	6.760
0.037	0.043	0.051	0.069	0.080	0.126	0.165
0.100	0.115	0.136	0.185	0.213	0.338	0.442
0.020	0.023	0.025	0.029	0.031	0.039	0.046
0.026	0.029	0.033	0.042	0.046	0.065	0.079
0.057	0.065	0.077	0.106	0.123	0.197	0.258
0.278	0.322	0.378	0.518	0.596	0.901	1.134
— 2.481	— 2.329	— 2.204	— 2.349	— 2.600	— 5.303	— 8.076
0.846	0.954	1.078	1.375	1.544	2.267	2.876
0.253	0.272	0.290	0.337	0.362	0.459	0.541
0.097	0.110	0.125	0.162	0.183	0.276	0.359
0.334	0.384	0.441	0.587	0.670	1.039	1.348
0.162	0.188	0.222	0.290	0.328	0.493	0.629
3.327	3.283	3.282	3.723	4.144	7.570	10.952
2.437	2.296	2.175	2.372	2.657	5.541	8.493
0.173	0.192	0.215	0.263	0.289	0.394	0.478
0.692	0.768	0.862	1.052	1.157	1.579	1.913
0.025	0.027	0.030	0.037	0.041	0.056	0.068

Cuadro V. Exportación e importación de mercancías

(Tasas de crecimiento medio anual, en porcientos)

	*75/70**	*78/77*	*79/78*	*80/79*	*81/80*	*82/81*	*85/82*	*90/85*
;portación de petróleo	23.2	102.9	80.8	39.6	29.9	8.3	0.0	0.0
;portación de bienes manufacturados	— 0.8	15.1	7.9	3.9	6.3	12.3	14.5	16.8
portación de otros bienes	— 3.1	— 10.4	0.3	1.7	0.5	0.2	1.0	6.1
portación de Prod. agrícolas y alimentos	20.2	25.4	2.2	7.2	13.2	19.5	14.6	7.9
p. con origen Ind. Productoras B. Capital	7.4	24.5	17.0	17.8	15.1	23.3	14.1	15.1
portación de otros bienes	6.6	18.6	— 1.4	7.8	10.9	14.3	13.2	16.0
J. Producto nacional bruto**	2.3	3.4	3.5	2.2	3.3	3.0	3.2	3.1
J. Importación de bienes**	0.2	12.0	8.1	2.0	3.2	4.1	4.7	4.8
J. Exportación de bienes**	7.1	11.0	16.0	0.5	4.9	3.6	5.2	4.7

Datos históricos.
Proyecciones del modelo Wharton anual para los E.U.
B. Las tasas de crecimiento se obtienen de cifras a precios de 1975.

Comentarios

Alfredo Genel

En los últimos años, y junto con muchos otros economistas, he ido desarrollando una idea acerca de la problemática asociada con la definición del tipo de país que querríamos ser en el largo plazo, con la estrategia que deberíamos seguir en los aspectos económicos esenciales, y en particular con la forma en que la disponibilidad de los recursos petroleros adicionales afecta nuestras posibilidades de desarrollo. En el mismo periodo, se han dado varios intentos para abordar el tema, incluyendo el estudio especial del Banco Mundial sobre nuestra economía, y la primera versión del Plan Global de Desarrollo. Sin embargo, es ahora que, con la presentación de este Plan de Desarrollo Industrial, nos encontramos con un intento imaginativo, bastante completo, que plantea toda una nueva estrategia de desarrollo.

Me gustaría reseñar, brevemente, algunos de los aspectos de este último Plan que considero particularmente valiosos.

1. En la estrategia planteada campea la visión de una economía bastante abierta, como mecanismo para lograr una adecuada especialización de la producción nacional, y un ritmo alto de crecimiento real. Esta visión contrasta con otras perspectivas, muy limitadas, que proponen una autosuficiencia indiscriminada.

2. Existe, paralelamente, gran énfasis en el desarrollo del mercado interno como sostén básico del crecimiento. En particular, se destaca el papel que podrían tener las economías externas intersectoriales e interindustriales, así como las economías de escala en diversas industrias y empresas, en el carácter y dinamismo del desarrollo global. Esta perspectiva conserva un balance adecuado y previene en contra de las tendencias a la monoexportación petrolera.

3. En cuanto al tratamiento de la cuestión petrolera considero muy valioso el concepto macroeconómico de excedente petrolero, el cual toma en consideración las repercusiones centrales sobre las variables agregadas de la economía. Esta noción contrasta con interpretaciones al nivel de la empresa petrolera estatal, así como con las que se centran en aspectos contables o financieros.

4. Otro aspecto de particular importancia es la consideración explícita del gasto público en la provisión de mínimos de bienestar para la población, en la infraestructura económica y social, y en el fomento de las exportaciones. Tal consideración completa una concepción acerca de la responsabilidad del Estado por el desarrollo social, además de su contribución al crecimiento económico.

Éston son, pues, aspectos que encuentro especialmente valiosos dentro de la contribución hecha por el Plan discutido. Pero encuentro que el tratamiento presentado tiene ciertas limitaciones.

Quiero, no obstante, insistir en que en lo fundamental estoy de acuerdo con la estrategia básica propuesta para el desarrollo industrial del país.

Paso entonces a discutir, en forma somera, los aspectos en que el planteamiento podría ser más atractivo, más completo.

1. En la discusión de la inversión y del consumo privados el gasto público no se considera explícitamente. Sería conveniente que los modelos correspondientes incluyeran dicha variable en la forma que se considere más pertinente estadísticamente, pues las interrelaciones que surgen son de importancia para el diseño de la política económica

2. Al discutir los diversos aspectos del Plan Industrial no se consideran las restricciones derivadas de la capacidad administrativa del Estado para poner en marcha la estrategia propuesta, ni las limitaciones de la capacidad empresarial existente en el país, y de la tecnología disponible y asimilable actualmente. Estos aspectos pueden ser decisivos para el ritmo de crecimiento posible y para determinar su estructura por sectores.

3. Otra dimensión que no se considera en forma suficiente es el papel que juegan las variables financieras como determinantes del nivel de inversión, consumo, producción y de otras variables reales. La naturaleza de las interdependencias entre dichas variables puede llevar a que determinada trayectoria o comportamiento de las variables financieras contradiga las decisiones de política pública que se tomen en otras áreas. Quedaría por considerarse la forma específica en que las variables financieras mencionadas entrarían en los diversos modelos ya construidos.

4. Como aspecto decisivo para los próximos años quedan, en particular, los impactos monetarios y financieros que tendrán los recursos petroleros extraordinarios. Se destacan por su inminencia, las implicaciones inflacionarias, y de crecimiento acelerado de la demanda por activos financieros, así como las alternativas para la canalización de los recursos crediticios y financieros que estarán disponibles para el mayor gasto público y privado.

Quisiera terminar sugiriendo que si bien estos aspectos participan de la naturaleza de la apariencia, de la forma, también es cierto que su descuido puede ocasionar que ideas de la trascendencia de las planteadas por el Plan sean rechazadas por muchos.

Jaime Serra Puche

El trabajo de V. Brailovsky consta de una descripción muy somera del Plan Industrial para México, así como de los principales resultados y predicciones del modelo. No se presenta su especificación matemática y, por lo tanto, resulta muy difícil elaborar un comentario integral. Es claro, sin embargo, que el trabajo de Brailovsky representa un esfuerzo único en lo que se refiere a la compilación, sistematización y ajustes de consistencia de la información.

El modelo pretende estudiar la asignación de recursos y, dentro de un contexto general, la asignación de los llamados "excedentes petroleros". Un modelo de esta naturaleza debe considerar, en forma explícita, los fenómenos ligados con la distribución de dichos recursos así como los instrumentos disponibles para influir tanto en su asignación como en su distribución. El trabajo de Brailovsky no considera estos aspectos explícitamente.

Mis sugerencias consisten, fundamentalmente, en incluir en el modelo los elementos necesarios para el análisis de la distribución personal o familiar del ingreso, del uso (intensidad) de los factores de la producción (v.g., capital y trabajo) y, finalmente, de los instrumentos de política fiscal. La consideración explícita de los fundamentos microeconómicos del modelo facilitaría esta tarea.

Primero, la categoría "consumo privado" podría desagregarse en el consumo realizado por distintos grupos de consumidores con diferentes niveles de ingreso; se trata de considerar más de un consumidor tomando en cuenta las diferencias de ingreso y gasto entre los diferentes grupos. Es decir, distinguir grupos de consumidores de acuerdo con los estratos de ingreso y tipos de gasto (por ejemplo, podría utilizarse la desagregación seguida por las Encuestas de Ingresos y Gastos). Una posible especificación que modele el comportamiento de dichos grupos, sería la introducción de funciones de demanda derivadas de funciones de utilidad Cobb-Douglas (diferentes para cada grupo). La demanda del grupo h por el bien j sería, pues, una proporción constante (b_j^h) del ingreso del grupo h:

$$X_j^h = b_j^h \frac{Y^h}{P_j} \qquad (1)$$

donde X^h es la demanda del grupo h por el bien j, Y^h es el ingreso del grupo h y P_j el precio del bien j.[1]

[1] Esta función de demanda por el bien j se obtiene a partir de la maximización del siguiente lagrangiano:

$$L = U^h(X) + \lambda \left[Y^h - \sum_j P_j X_j^h \right], \text{ donde } U^h(X) = \sum_j b_j^h \log X_j^h$$

Este tipo de desagregación requiere de serios ajustes de consistencia de los datos. La información necesaria proviene —como ya se dijo— de las encuestas de ingresos y gastos de las familias que, corregida para representar el universo, no necesariamente coincide con la información de las cuentas nacionales. Por ejemplo, el vector de consumo privado en las cuentas nacionales (1968) no coincide —en todos sus elementos— con el vector agregado de las encuestas de ingreso y gasto (1968). Algunas veces los factores de ajuste exceden a la unidad. Algo similar ocurre con los ingresos.

El trabajo de organización y sistematización de estos datos es un esfuerzo necesario, sobre todo si dicho modelo se utiliza para planear la industrialización en México. La especificación sugerida permitiría el análisis de la distribución familiar del ingreso. Esta representación de la demanda daría información en dos sentidos: el efecto de la industrialización sobre la distribución del ingreso y el efecto de la distribución del ingreso sobre el proceso de industrialización.

Mi segunda sugerencia plantea la posibilidad del análisis explícito de la distribución funcional del ingreso y de la intensidad en el uso de los factores de la producción. En particular, propongo la introducción de funciones de producción que no sólo sigan la especificación de Leontief (coeficientes fijos) sino que combine la no sustitución en los coeficientes de insumos intermedios con sustitución en los coeficientes de los factores de la producción (v.g., capital y trabajo). La forma de la función sugerida es:

$$Q_j = \min\ (A_j,\ V_j), \qquad (2)$$

donde

$$A_j = \min \left[\frac{Xij}{aij} \right].$$

refiere a los insumos intermedios utilizados en la producción del bien j y

$$V_j = \gamma_j \left[\delta_j \overline{K_j}^{\rho_j} + (1 - \delta_j) \overline{L_j}^{\rho_j} \right]^{\frac{-\iota}{\rho_j}}$$

refiere al valor agregado en el sector j; se supone que está representado por una función de elasticidad de sustitución constante.[2]

La ventaja de este tipo de funciones de producción —sobre las que no permiten sustitución de ninguna índole— reside, entre otras cosas, en la posibilidad de utilizar diferentes combinaciones de trabajo y capital —dependiendo de los precios relativos de los factores— en cada uno de los sectores, así como diferentes tipos de tecnología (intensivas

[2] Este supuesto no es necesario para la introducción de sustitución en una matriz de insumo producto. El valor agregado podría representarse con otro tipo de función.

en el uso del trabajo o del capital). Estas consideraciones también resultan cruciales cuando se analiza la industrialización.

Finalmente, la introducción explícita de los fundamentos microeconómicos del modelo permitiría, también, el análisis de los instrumentos de política fiscal: la otra cara de la actividad gubernamental. El trabajo de Brailovsky sólo se preocupa del gasto gubernamental dejando de lado los instrumentos fiscales (impuestos). Su consideración permitiría una especificación completa de la actividad del gobierno así como el análisis de los efectos de dichas políticas en la asignación y distribución de los recursos. Veamos dos ejemplos.

Gracias a la desagregación del consumo privado, el modelo podría incluir los impuestos sobre el ingreso considerando distintas tasas impositivas para los distintos estratos de ingreso. Por ejemplo, el grupo h enfrentaría un impuesto sobre el ingreso (i^h) que afectaría su comportamiento de tal forma que la ecuación (1) sería:

$$X_j^h = b_j^h \frac{Y^h (1 - i^h)}{P_j} \qquad (3)$$

La demanda por el bien j es ahora una proporción constante del ingreso disponible. Este tipo de especificación permitiría el análisis de esquemas impositivos alternativos (*v.g.*, la reforma reciente al impuesto sobre el ingreso), que contrarrestarían o reforzarían —según fuese el propósito— los efectos distributivos del proceso de industrialización.

Al incluir de forma explícita los factores de producción, a través de la función V_j, se abre la posibilidad de considerar los impuestos sobre el valor agregado. A cada sector de la matriz de insumo-producto —corregida con la introducción de los coeficientes de trabajo y capital— se le podría asociar un vector de impuestos sobre el valor agregado cuyos elementos serían distintos de cero (igual a los de IVA) sólo en aquellos renglones que corresponden a los coeficientes de trabajo y capital. La consideración de estos impuestos permitiría incluir sus efectos dentro de la asignación general de recursos planteada por el modelo.

Podría considerarse, también, otro tipo de impuestos (v.g., impuestos indirectos, sobre la producción, etc. . .). Incluso podría simularse, gracias a la introducción de los fundamentos microeconómicos del modelo, la sustitución de impuestos indirectos por impuestos sobre el valor agregado.

La implementación de estas sugerencias requiere de un estudio detallado de la especificación matemática del modelo y su posible introducción depende, fundamentalmente, de la compatibilidad de los supuestos. Sobre todo, de la compatibilidad de la teoría de precios que sostiene al modelo con la que está detrás de mis sugerencias.

Perspectivas del comercio exterior

Exportaciones de petróleo y balanza de pagos*

Antonio Yúñez-Naude

Introducción

Las razones que han llevado al gobierno mexicano a exportar petróleo a niveles sin precedente y las posibles repercusiones de tal decisión son temas prioritarios en la reflexión sobre "petróleo y economía". La intención inicial de esta ponencia es la de proporcionar argumentos que a nivel "estructural" explicarían aquellos motivos.

Además de los principios de carácter general, considero que el privilegiar los aspectos estructurales en este tipo de reflexión es válido por lo siguiente: si se acepta la proposición global de que la decisión por obtener "excedentes petroleros" forma parte importante de los esfuerzos gubernamentales por superar la crisis y si se incluye la tesis de que ésta es un reflejo de los obstáculos a la continuación del proceso de acumulación de un país semiindustrial como México y no simplemente una consecuencia del mal manejo económico de la administración anterior,[1] se obtendrá que las razones mencionadas se explicarían por medio del análisis de los fenómenos relacionados con el proceso de producción.

La forma concreta en que abordaré el problema inicial será a través del estudio de las relaciones económico-internacionales de México en los últimos años. Ésta se justifica, pues la extracción masiva de crudo tiene como fin producirlo por encima del consumo interno y con

* Agradezco la colaboración de Santiaga Ánima Puentes en la recopilación y organización de los datos utilizados.

[1] Cf. Rolando Cordera, "Los límites del reformismo: la crisis del capitalismo en México", *Cuadernos Políticos*, No. 2, octubre-diciembre 1974, Editorial Era, México, pp. 359-368 y A. Yúnez-Naude; K. A. de Appendini y T. Rendón "Hacia una interpretación del desarrollo económico de México, primera revisión bibliográfica", diciembre 1978. Este artículo se publicará próximamente en un libro de El Colegio de México sobre las ciencias sociales en México.

ello obtener un excedente exportable.[2] Como las ventas al exterior representan ingresos en divisas, el uso que se les den dependerá de los compromisos (o de su ausencia) que el país haya adquirido y adquiera con el exterior. El estudio de las tendencias recientes de la balanza de pagos será entonces la manera en que detectaré las razones por las que el gobierno de J. López Portillo ha decidido la exportación masiva de crudo. Este procedimiento aportará a su vez argumentos para definir el destino probable de los ingresos provenientes por dicha exportación.

En la segunda parte de la ponencia tomo en cuenta los resultados obtenidos y, al relacionarlos con algunas de las tendencias recientes del proceso de acumulación y los lineamientos actuales en materia de "política de desarrollo", planteo una preocupación que pone en duda la previsión de que las exportaciones petroleras y la realización de los planes de industrialización conducirán a eliminar el desequilibrio secular de la balanza comercial.

Es conveniente aclarar que la selección de los objetivos y la forma en que los abordaré se inscriben dentro de la intención por analizar la "lógica" de la dinámica de economías semiindustrializadas. Reconozco que para cumplirla hay un largo tramo por recorrer y que a la vista de aquellos que toman a la matemática como el instrumento del análisis económico, esta proposición parecerá superficial. Sin embargo, considera que hay que tomar el riesgo y sustituir el aparente rigor (en el sentido neoclásico) por la riqueza potencial de un marco que parte del estudio de las causas de un proceso y que incluye a las tendencias *históricas como parte esencial de la reflexión* prospectiva. Respecto a este último punto cabe agregar que los aspectos contemplados en la segunda parte del trabajo no están en el vacío; tienen que ver con aquellos estudios que analizan los efectos en ciertos países latinoamericanos del proceso de internacionalización del capital y que proponen tesis sobre cambios recientes en la división internacional del trabajo.[3]

Quiero recordar que este ensayo no es completo, debido a que ha sido presentado como ponencia, al grado de avance de mi investigación y a los límites que impone el tipo de información existente y el acceso a ella.[4]

[2] C. Alfonso Yúnez-Naude, "Política petrolera y perspectivas del desarrollo de la economía mexicana. Un ensayo exploratorio", *Foro Internacional*, vol. XVIII, No. 4, El Colegio de México, 1978, pp. 599 y 600.

[3] Cf. por ejemplo, Pedro Vuskovic, "América Latina ante nuevas tendencias de división internacional del trabajo", *mimeo*, nov. 1978.

[4] Lo que no quiere decir que le den al trabajo el carácter de "parcial" en el sentido neoclásico del término; esto debido simplemente a que no se ubica dentro de la forma neoclásica de concebir al problema del desarrollo económico.

La política de exportación de petróleo

Antes de entrar al tema de esta sección es pertinente aclarar la forma en que, para los propósitos del ensayo, usaré el término de excedente petrolero. La definición más amplia, aplicable a cualquier país petrolero, es la que lo considera como la diferencia entre la producción y el consumo interno de hidrocarburos. En este sentido el excedente será el remanente para la exportación.[5] Los problemas en la definición surgen cuando se trata de cuantificarlo a nivel financiero[6] y aún más cuando se incorporan al término los posibles efectos aceleradores y multiplicadores de su uso. Sin embargo, el enfoque que he adoptado y los objetivos propuestos no hacen necesaria tal labor cuantificadora;[7] basta definir al excedente en términos físicos y partir de que la decisión por producirlo en cantidades considerables se debió entre otras razones a que su exportación significa la posibilidad de obtener fuertes ingresos en divisas.

En lo que sigue estudiaré las raíces de tal política exportadora por medio del análisis de la balanza de pagos. Este proceder aportará a su vez argumentos para definir el destino probable de los ingresos en divisas así obtenidos. Lo último debido a que dentro del tipo de reflexión propuesta, las razones por las que se ha decidido exportar petróleo a niveles sin precedente estarán vinculadas con el uso de los ingresos "extraordinarios" provenientes por dicha exportación. O sea que, si del estudio de las tendencias de la balanza de pagos se concluye que el proceso de acumulación de México ha requerido y requiere de cantidades crecientes de divisas (o de compromisos en divisas), resultará que las razones que han llevado a exportar crudo y los posibles usos de los ingresos provenientes por dicha actividad tendrán que ver con tales requisitos. De concluirse que estas exportaciones aportarán divisas muy por encima de las necesidades de México para continuar con su proceso de acumulación, resultará entonces que las razones mencionadas perderían importancia frente a aquellas relacionadas con las "presiones externas" y/o con el poder de decisión de grupúsculos que se beneficiarían con la extracción masiva de hidrocarburos. Esto significaría además que las divisas petroleras se canalizarían primordialmente en importaciones improductivas y/o se reciclarían en el mercado monetario internacional. En este caso México

[5] La definición es aplicable para el caso del crudo pues puede afirmarse con certeza que a nivel internacional no hay ni habrá problemas por el lado de la demanda. Respecto al gas asociado haré el supuesto de que éste puede sustituir al crudo en el uso interno.

[6] Mi intención de cuantificar de esta forma el excedente petrolero que recibirían PEMEX y/o el Estado fue imposible debido a la ausencia de información o a la falta de acceso a ella.

[7] Lo que de ninguna manera significa que para un estudio más amplio la discusión sea irrelevante.

Cuadro I. Saldos en la balanza

(Millones

	1965	*1970*	*1971*
I. Saldos en cuenta corriente	— 404.5	— 945.4	— 726.5
1. Mercancías	— 445.7	—1 044.9	— 890.7
a) Saldo sector primario[1]	596.0	535.3	601.2
b) Saldo industrias extractivas[2]	184.9	167.9	143.0
c) Saldo petróleo y derivados	17.2	— 5.8	— 40.0
d) Saldo sector industrial	—1 238.3	—1 728.1	—1 571.1
e) Saldo otros bienes	— 5.6	— 14.2	— 23.8
2. a) Servicios[3]	380.5	620.1	745.1
b) Servicios[4]	— 339.3	— 520.6	— 580.9
c) Saldo (a-b)	41.2	99.5	164.2
II. Cuenta de capital (corto y largo plazo)	180.6	503.9	669.1
III. Errores y omisiones	188.3	498.7	217.7
IV. Derechos especiales de giro	—	45.4	39.6
V. Variación de la reserva	— 35.6	102.1	200.0
VI. Saldo sector industrial más otros bienes	—1 243.9	—1 742.3	—1 594.9

[1] Incluye: Agricultura, silvicultura, ganadería, apicultura, pesca y alimentos y bebi
[2] Incluye: Importación de carbón mineral.
[3] Incluye: Maquiladoras, braceros, turismo y transacciones fronterizas.
[4] Incluye: Utilidades, intereses y otros.
FUENTES: 1965-76 indicadores económicos, Banco de México, S. A.
1977-78 información económica; Sector Externo; Banco de México, S. A..

se acercaría a lo experimentado por aquellos países subdesarrollados exportadores de petróleo.[8]

Una hojeada a las balanzas de pagos de México refleja que son los renglones relacionados con el comercio industrial los que continuamente han arrojado saldos negativos de una magnitud considerable y los que han provocado el déficit secular en la balanza de mercancías y en la cuenta corriente. Los productos primarios son los que por el contrario han mostrado saldos positivos; lo mismo sucede con los "servicios" (salvo en años recientes) y, en forma creciente, con la "cuenta de capital".

Lo anterior me ha llevado a proponer la siguiente hipótesis: que las transacciones internacionales de México se han caracterizado por el déficit secular del sector industrial y por el apoyo continuo del resto de los "sectores" para financiarlo.[9]

[8] Cf. E. Mandel y S. Jaber, *Estudios sobre el capital financiero semicolonial; petrodólares*, 904 Editor, Buenos Aires, 1977.

[9] La presento como hipótesis a probar pues aunque ésta aparece continuamente en los estudios sobre el comercio exterior de México no conozco ninguno que la fundamente para años recientes.

de pagos por sectores y subsectores

de dólares)

1972	*1973*	*1974*	*1975*	*1976*	*1977*	*1978*
— 760.6	—1 175.5	—2 558.2	—3 695.5	—3 044.3	—1 550.3	—2 462.5
—1 052.6	—1 743.0	—3 206.8	—3 721.6	—2 713.8	—1 394.5	—2 219.1
663.3	633.7	216.7	311.2	930.0	896.5	823.0
156.7	158.2	341.8	277.2	277.9	297.5	285.7
— 79.2	— 221.9	— 259.0	169.0	265.5	787.9	1 645.6
—1 751.3	—2 269.7	—2 940.2	—3 878.7	—3 726.7	—2 842.2	—4 100.8
— 42.1	— 43.3	— 566.1	— 600.3	— 460.5	— 527.9	— 872.6
915.0	1 256.5	1 504.4	1 439.0	1 531.0	1 433.2	2 163.6
— 623.1	— 689.0	— 855.8	—1 412.9	—1 861.5	—1 818.3	—2 406.9
291.9	567.5	648.6	26.1	— 330.5	— 155.8	— 243.3
753.5	1 676.1	2 730.8	4 318.0	5 307.8	2 513.3	2 603.5
233.5	— 378.4	— 135.8	— 460.0	—2 596.6	— 458.7	81.6
39.2	—	—	—	—	—	—
264.7	122.3	36.9	165.1	— 333.1	504.2	222.5
—1 793.4	—2 313.0	—3 506.3	—4 479.0	—4 187.2	—3 376.1	—4 973.4

das.

Dic., 1978.

Los cuadros 1, 2 y 3 la ponen a prueba. Éstos fueron elaborados mediante un reagrupamiento de los rubros que componen la balanza en cuenta corriente, de tal forma que se distinguieran los siguientes saldos: del "sector agropecuario", de las industrias extractivas, del petróleo y sus derivados y de la industria; también separaré los renglones de "servicios" que tuvieran superávit (braceros, maquiladoras, turismo y transacciones fronterizas) de aquellos que arrojaran déficit (remisión de utilidades, pago de intereses y "otros").[10]

El cuadro 1, aparte de probar que la causa principal del saldo negativo en las transacciones de México con el exterior en los últimos catorce años es el comercio industrial, muestra que son los productos "agropecuarios" y mineros, la cuenta de capital y para ciertos años los servicios, los renglones que han contribuido en mayor o menor medida a financiar dicho déficit. Estas conclusiones quedan aún más claras en los cuadros 2 y 3.[11]

[10] Traté de hacer la revisión a partir del año de 1960, sin embargo esto me fue imposible debido a la ausencia de detalle en la información aportada por el Banco de México para los años anteriores a 1965.

[11] En el cuadro 2 medí el superávit (déficit) de los renglones del cuadro 1

Cuadro 2. Contribución relativa por sectores y sub

Por

	1965	*1970*	*1971*
I) Saldo en cuenta corriente			
1) Mercancías			
a) Sector primario	48.1	31.0	38.3
b) Industrias extractivas	15.2	9.7	9.1
c) Petróleo y derivados	1.4	(— 0.3)	(— 2.5)
d) Otros bienes	(— .5)	(— .8)	(— 1.5)
2) Servicios	3.3	5.8	10.5
II) Cuenta de capital	14.6	29.2	42.6
III) Errores y omisiones	15.2	28.9	13.9
IV) Derechos especiales de giro	—	2.6	2.5
V) Variación de la reserva	2.9	(— 5.9)	(—12.7)
(Suma de I + II + III + IV + V)	100.2	100.2	100.2
3) 1 [(a) + (b) + (c)]	64.4	40.4	44.9
4) Total de I	67.2	45.4	53.9
5) Total de II + III + IV + V	32.7	54.8	46.3

FUENTE: Cuadro 1.

Cuadro 3. Contribución relativa por sectores y subsectores al

(Por

	1965	*1970*	*1971*
I) Saldo en cuenta corriente			
1) Mercancías			
a) Sector primario	47.9	30.7	37.7
b) Industrias extractivas	14.9	9.6	9.0
c) Petróleo y derivados	1.4	(— .3)	(— 2.5)
2) Servicios	3.3	5.7	10.3
II) Cuenta de capital	14.5	28.9	42.0
III) Errores y omisiones	15.1	28.6	13.7
IV) Derechos especiales de giro	—	2.6	2.5
V) Variación de la reserva	2.9	(— 5.9)	(—12.5)
(Suma de I + II + III + IV + V)	100.0	99.9	100.2
3) 1 [(a) + (b) + (c)]	64.2	40.0	44.2
4) Total de I	67.5	45.7	54.5
5) Total de II + III + IV + V	32.5	54.2	45.7

FUENTE: Cuadro 1.

sectores al financiamiento del déficit industrial

cientos)

1972	*1973*	*1974*	*1975*	*1976*	*1977*	*1978*
37.9	27.9	7.4	8.0	25.0	31.5	20.1
8.9	7.0	11.6	7.1	7.5	10.5	7.0
(— 4.5)	(— 9.8)	(— 8.8)	4.4	7.1	27.7	40.1
(— 2.4)	(— 1.9)	(—19.3)	(—15.5)	(—12.4)	(—18.6)	(—21.3)
16.7	25.0	22.1	0.7	(— 8.9)	(— 5.5)	(— 5.9)
43.0	73.8	92.9	111.3	142.4	88.8	63.5
13.3	(—16.7)	(— 4.6)	(—11.9)	(—69.7)	(—16.1)	2.0
2.2	—	—	—	—	—	—
(—15.1)	(— 5.3)	(— 1.3)	(— 4.2)	8.9	(—17.7)	(— 5.4)
100.0	100.0	100.0	99.9	99.9	100.1	100.1
42.3	25.1	10.2	19.5	39.6	69.7	67.2
56.6	48.2	13.0	4.7	18.3	45.7	40.0
43.4	51.8	87.0	95.2	81.6	54.4	60.1

financiamiento del déficit industrial incluyendo otros bienes

cientos)

1972	*1973*	*1974*	*1975*	*1976*	*1977*	*1978*
37.0	27.4	6.2	6.9	22.2	26.6	16.5
8.7	6.8	9.8	6.2	6.6	8.8	5.7
(— 4.4)	(— 9.6)	(— 7.4)	3.8	6.3	23.3	33.1
16.3	24.5	18.5	.6	(— 7.9)	(— 4.6)	(— 4.9)
42.0	72.5	77.9	96.4	126.8	74.4	52.4
13.0	(—16.4)	(— 3.9)	(—10.3)	(—62.0)	(—13.6)	1.6
2.2	—	—	—	—	—	—
(—14.8)	(— 5.3)	(— 1.0)	(— 3.6)	— 8.0	(—14.9)	(— 4.5)
100.0	99.9	100.1	100.0	100.0	100.0	99.9
41.3	24.6	8.6	16.9	35.1	58.7	55.3
57.6	49.1	27.1	17.5	27.2	54.1	50.4
42.4	50.8	73.0	82.5	72.8	45.9	49.5

La comparación de estos resultados con los datos sobre el crecimiento industrial (cuadro 4) reflejan además que en términos tendenciales existe una relación positiva entre los cambios anuales en el déficit comercial de la industria y las variaciones en la producción interna del mismo sector.

Cuadro 4. Cambios en el déficit y en el producto industrial

%

Años	*Déficit industrial*	*Productos industriales*
1970/65	40.0	53.6
1971/70	—10.0	2.5
1972/71	11.5	9.3
1973/72	29.6	9.2
1974/73	29.5	7.2
1975/74	31.9	4.3
1976/75	— 4.1	3.2
1977/76	—30.8	—0.5
1978/77	44.0	4.2

FUENTES: Cuadro 1 y Banco de México.

Las cifras obtenidas aportan argumentos que explicarían las razones por las que el gobierno decidió aumentar la extracción de petróleo y que definirían el destino probable de las divisas petroleras. En primer lugar observa que la balanza de pagos muestra la gran importancia de los productos primarios ("agropecuarios" y mineros) en el financiamiento del déficit industrial;[12] tan es así que en los años en que se reduce su saldo positivo se hace necesaria la entrada de capitales (Cf. renglones II, III y 3). Los cuadros 1 a 3 indican además que las exportaciones de petróleo se están convirtiendo en el renglón más importante de apoyo a dicho déficit y, en este sentido, están sustituyendo en parte la contribución anterior del sector agropecuario.

Si a estos resultados le agregamos la política actual de aumentar el excedente petrolero de tal forma que lleguen a exportarse más de un millón de barriles diarios, la conclusión es que tal decisión se hizo básicamente para financiar el desequilibrio estructural en la balanza de pagos provocado por las transacciones industriales.[13] Esto define entonces los usos posibles y mayoritarios que en México se le darían a los ingresos petroleros; a saber, para pagar la deuda externa y/o para importar bienes y servicios necesarios en la producción industrial.

como proporción del déficit industrial. En el cuadro 3 hice lo mismo, pero incluyendo el renglón "productos no clasificados" como parte del déficit industrial (Cf. cuadro 1, I').

[12] Los servicios no se incluyen en estas conclusiones pues muestran variaciones irregulares.

[13] Considero que la información aportada es lo suficientemente clara como para mantener que las particularidades de lo sucedido en los años de gran estabilidad no contradicen lo anterior.

Si ahora se toman en cuenta: la prioridad que ha dado la administración actual al desarrollo industrial, la necesidad de aumentar las importaciones para sustentar este proyecto y la confianza e interés que ha mostrado el sector financiero internacional por la política económica de dicho régimen, resulta que el uso prioritario y mayoritario de las divisas generadas por la política exportadora de petróleo estará ligado, cuando menos en el mediano plazo, a la compra de bienes y servicios para la industria.[14]

El Plan Nacional de Desarrollo Industrial (sacado por fin a la luz pública el 13 de marzo y después de haber obtenido los resultados de este trabajo), no contradice esta conclusión. Sin embargo, son otras las razones que llevan a proponer a sus autores el uso aquí planteado de los ingresos petroleros. Para ellos las exportaciones petroleras proyectadas provocarían enorme superávit en divisas, por lo que proponen su utilización conforme a los lineamientos del Plan. El análisis que he efectuado nos dice que es el desequilibrio estructural provocado por la industria el que ha conducido al gobierno actual a decidir la extracción masiva de crudo. De no ser esto cierto: ¿cuáles fueron entonces las razones por las que se llevó a la práctica esta decisión?; ¿serían las "presiones externas"? Si se consideran las recomendaciones del tan conocido Informe del Banco Mundial (1976-77), en el que sugerían una disminución de los planes de PEMEX, resulta que esta última explicación pierde validez. Cabe aclarar que esto no significa que la política petrolera del gobierno mexicano no convenga a los intereses de aquellos países industriales que dependen del petróleo árabe. Sin embargo, lo que pretendo fundamentar es que las "razones internas" pueden explicar las raíces de dicha política.

Un aspecto implícito en las conclusiones obtenidas que merece dilucidarse es el de la deuda externa. La discusión reciente presenta a la importación de bienes y servicios y al pago de la deuda como usos alternativos de las divisas petroleras. A continuación veremos que si el problema del uso de dichas divisas se enfoca de la manera aquí propuesta, el planteamiento que hace esta dicotomía es falso.

El análisis efectuado muestra que el crecimiento industrial de México (como el de cualquier otro país subdesarrollado) requiere divisas. A nivel prospectivo esta necesidad se mantiene y crece en términos cuantitativos no sólo por la prioridad que la actual administración ha dado al desarrollo industrial en general, sino además porque el mismo desarrollo de la industria petrolera (generadora de divisas) hace imprescindibles las importaciones.

Las tendencias recientes de la balanza comercial muestran que las

[14] Claro está que concluir que el destino mayoritario de las divisas petroleras estará ligado directamente al proceso de industrialización no significa que la posibilidad de otros usos desaparezca por completo. El caso más relevante es quizá el de las importaciones de alimentos básicos cuyo crecimiento podría llegar a eliminar el saldo positivo del comercio agropecuario.

exportaciones petroleras se están convirtiendo en la fuente más importante de divisas; al mismo tiempo, la política de exportación petrolera (unida a otros rasgos de la política económica reciente), al recuperar la confianza hacia México del mercado internacional de crédito, ha creado una fuente adicional de éstas. Así tenemos que el petróleo al generar divisas en las dos formas indicadas, surge como el pilar que en principio haría viable al "nuevo" proyecto industrial, es decir, a la política de creación de industrias exportadoras y de empresas productoras de maquinaria y equipo.

Sin embargo, y aun cuando la política exportadora de petróleo y el endeudamiento externo sean necesidades del mismo proceso, los créditos contraídos y por contraer deberán irse pagando. Si ahora agregamos que la consolidación del nuevo proyecto industrial requiere de tiempo (y no sólo de divisas) y si añadimos la previsión de que el sector agropecuario no volverá (por lo menos en el mediano plazo) a recuperar su papel de principal fuente de divisas, es de preverse entonces un aumento de lo que han llamado plataforma petrolera.[15]

Los voceros oficiales han mantenido tal cautela al respecto que no ha quedado claro si ésta se refiere a la producción total de crudo o al excedente. El cuadro 5 nos dice que si se toma en cuenta la tasa promedio de crecimiento del consumo interno de petróleo (7.5% anual) y si se supone que la producción de crudo permanecerá a un nivel de 2.25 millones de barriles diarios, el excedente se iría reduciendo y desaparecería en 1988-1989.[16] Por las razones expuestas es de esperarse entonces que la llamada plataforma se refiera al mantenimiento del excedente en más de un millón de barriles al día; en cuyo caso y a partir del año en que se alcance la producción proyectada de dos millones y cuarto de barriles al día, la tasa de crecimiento de la extracción anual sería del 7.5% o más. El Plan Nacional de Desarrollo Industrial confirma lo anterior y fortalece las conclusiones obtenidas.

Exportaciones de petróleo e industrialización

Una vez aclaradas las causas que llevaron a acelerar la extracción de crudo y el destino probable de las divisas petroleras, cabe preguntarse si la mancuerna formada por las exportaciones de petróleo y el crecimiento industrial conduciría a eliminar el desequilibrio secular de la balanza de pagos.

La respuesta requiere de un análisis extenso y profundo que está por realizarse; en lo que sigue me concentraré en un aspecto de la es-

[15] La conclusión es independiente de que los planes de industrialización lleguen a realizarse y, en particular, de que la "sustitución de exportaciones" y la sustitución de importaciones de bienes de capital eliminen al déficit industrial.

[16] Cf. INEN, *La energía en México*, enero 1978, pp. 9, 10 y 19, el agotamiento del excedente se pospone por sólo un año si se incluyen las proposiciones del INEN en materia de energía nuclear.

Cuadro 5. Producción de crudo

(Miles b/d)

	1977	*1978*	*1979*	*1980*	*1981*	*1982*	*1985*	*1988*	*1989*
1) Producción de crudo									
1.1) Proyectada[a]	953	1 246	1 522	1 781	2 028	2 242	—	—	—
1.2) Realizada[b]	—	1 342	1 740	—	—	—	—	—	—
1.3) Estimada[b]	—	—	—	2 028	2 242	2 242	2 242	2 242	2 242
2) Consumo doméstico									
2.1) Proyectado[a]	800	910	954	1 011	1 068	1 137	—	—	—
2.2) Realizado[b]	—	973	1 068	—	—	—	—	—	—
2.3) Estimado[c]	—	—	—	1 137	1 222	1 314	1 633	2 181	2 344
3) Excedente para exportación									
3.1) 1.1 — 2.1	153	336	568	770	960	1 105	—	—	—
3.2) 1.2 — 2.2	—	369	672	—	—	—	—	—	—
3.3) 1.3 — 2.3	—	—	—	891	1 022	928	609	61	— 102

[a] PEMEX, *Programa sexenal de trabajo, 1977-82.*
[b] Declaraciones de autoridades petroleras y suponiendo que la plataforma se refiere al total de la producción.
[c] Suponiendo una tasa de aumento del 6.5% para 1979-80 y del 7.5% anual a partir de 1980-81; cf. *La energía en México, op. cit.*, pp. 9, 10 y 19.

tructura y dinámica industrial que bien podría frustrar dichos intentos. Este aspecto tiene que ver con el constante aumento del control trasnacional de la planta industrial y con sus efectos en la balanza de pagos. La preocupación es relevante ya que no existe una posición clara de la actual administración al respecto y que el crecimiento de la internacionalización del capital es un fenómeno probado del capitalismo contemporáneo. A esto hay que agregar que el "nuevo" proyecto industrial (que se propone entre otras cosas convertir a México en una potencia exportadora de manufacturas), coincide con los cambios recientes en la participación de ciertos países subdesarrollados en el mercado internacional; cambios lidereados por las empresas transnacionales (ET).

Estudios recientes sobre las ET en México indican que estas empresas son las que han mostrado el mayor dinamismo y las que han acrecentado su control de la industria en los últimos años. Estos trabajos documentan además sus prácticas para contrarrestar las medidas en su contra de los gobiernos de las naciones en donde invierten y los mecanismos administrativo-financieros que utilizan para obtener el mayor beneficio posible y enviarlo al exterior.[17] En lo que sigue estudiaré los problemas que dicho proceso ha ocasionado en la balanza de pagos mexicana para los años y rubros en que existe información[18]

El cuadro siguiente, extraído del libro citado, muestra el efecto negativo de las ET industriales en la cuenta corriente.

Los autores comentan el cuadro de la siguiente manera:

> En 1973 el impacto estimado de las ET industriales sobre la cuenta corriente del país . . . , alcanza a 1 020 millones de dólares en circunstancias que el déficit total en cuenta corriente es de 1 332 millones. En 1971 y 1972 el déficit de las ET supera el total para el país. Es decir, en esos años, el conjunto de la economía nacional,

[17] Ver por ejemplo Cordero H., Salvador, "Concentración industrial y poder económico en México", *Cuadernos del* CES, No. 18, El Colegio de México, enero, 1977; Fajnzylber, Fernando y Martínez T., Trinidad, *Las empresas transnacionales. Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana*, F.C.E., México, D. F., febrero, 1976; Huerta Arturo, "Características y contradicciones de las industrias de la transformación en México de 1970 a 1976", en *Investigación Económica*, No. 4, Facultad de Economía, UNAM, octubre-diciembre de 1977; B. Sepúlveda Amor, *et al., Las empresas transnacionales en México*, El Colegio de México, 1974 y Sepúlveda, B. y Chumacero, A., *La inversión extranjera en México*, F.C.E., México, 1973.

[18] Son muy escasos los datos sobre el funcionamiento y las prácticas de las ET en México. Uno de los pocos trabajos publicados con información detallada reciente es el de F. Fajnzylber y T. Martínez T., *op. cit.* Sólo utilizo los resultados de este estudio pues la información que aportan otros trabajos no es comparable por las diferencias en las definiciones y en la forma de obtener los datos. Cabe aclarar que la investigación de Fajnzylber y Martínez T. no incluye a las maquiladoras.

Cuadro 6. Efecto de las ET del sector industrial sobre la cuenta corriente de la balanza de pagos de México

(Millones de dólares)

	1970	*1971*	*1972*	*1973*
1) Balanza de mercancías ET industriales	—508.1	—499.0	—552.7	— 595.2
2) Servicios de las empresas industriales con inversión extranjera directa (dividendos, intereses y regalías)	—251.4	—279.6	—337.6[e]	— 424.9[e]
3) = (1)—(2) Efecto sobre la cuenta corriente	—759.5	—778.6	—890.5	—1 020.1
4) Saldo de la cuenta corriente en México	—945.9	—726.4	—789.3	—1 331.5

[e] Estimada.
FUENTE: F. Fajnzylber y T. Martínez T., *op. cit.*, p. 315.

excluidas las ET del sector industrial tuvo superávit. En 1970 el déficit de las ET fue de 760 millones de dólares y el déficit total alcanzó a 946. En suma, el déficit en cuenta corriente generado por las ET del sector industrial alcanza en promedio un volumen del mismo orden de magnitud que el déficit total del país en cuenta corriente (pp. 314 y 315).

El cuadro 6 no contiene el efecto positivo (en términos de divisas) que ocasiona la inversión directa de las ET, el que sigue introduce el rubro "Inversión extranjera directa"[19] y presenta la relación entre el déficit provocado por estas empresas respecto al déficit de los distintos rubros de la cuenta corriente.

Los resultados muestran que aun cuando se incorpore el efecto positivo provocado por la inversión extranjera directa, las transacciones de las ET representan una salida considerable de divisas y explican alrededor del 30% del déficit industrial. El cuadro 7 también muestra que estas empresas contribuyen en más de un 50% al déficit en la balanza de mercancías y en más de un 70% al déficit en cuenta corriente.

La información presentada no incluye el efecto de las prácticas de sobrefacturación de las importaciones y subfacturación de las exportaciones, que comúnmente hacen las ET para transferir recursos de sus subsidiarias a la casa matriz.[20] En el 8 considero la sobrefacturación para el año de 1972; único en que la fuente utilizada presenta esta información.

[19] Los autores multicitados no pudieron captar la parte que les correspondería a las ET; tampoco les fue posible considerar los créditos adquiridos por estas empresas y su pago. Cf. *ibidem*, p. 314.

[20] *Ibidem.*, pp. 286-306.

Cuadro 7. Efectos en la balanza de pagos de las empresas transnacionales industriales

(Millones de dólares)

	1970	*1971*	*1972*	*1973*	*1974*
1) Balanza de mercancías ET industrias	— 508.1	— 499.0	— 552.7	— 595.2	—499.0
2) Inversión extranjera directa	200.7	196.1	189.8	286.4	196.1
3) Utilidades remitidas	— 357.5	— 383.0	— 451.5	— 528.4	—383.0
4) Pagos por transferencia de tecnología					—143.7
5) Suma	— 664.9	— 685.9	— 814.4	— 836.7	—829.6
6) Saldo del sector industrial	—1 728.1	—1 571.1	—1 751.3	—2 269.7	
7) (1)/(6) (%)	29.4	31.8	31.6	26.2	
8) (5)/(6) (%)	38.5	43.7	46.5	36.9	52.8
9) Saldo mercancías	—1 044.9	— 890.7	—1 052.6	—1 743.0	
0) (5)/(9) (%)	63.6	77.0	77.4	48.0	93.1
1) Saldo en cuenta corriente	— 945.4	— 726.5	— 760.6	—1 175.5	
2) (5)/(11) (%)	70.3	94.4	107.0	71.2	114.2

FUENTE: F. Fajnzylber y T. Martínez, *op. cit.*, pp. 315 y 324 y cuadro 1.

Aun cuando la información que he presentado es incompleta e imposible de ser utilizada para mostrar con rigor las tendencias de la incidencia de las ET industriales en las obligaciones de México con el exterior, los resultados fundamentan la preocupación mencionada al principio de esta sección; a saber, que existe la posibilidad de que una proporción considerable de las divisas petroleras se diluyan por las prácticas de las ET instaladas y por instalarse en el país. O sea que, si como mostré en la primera sección, los ingresos petróleos en moneda extranjera se están utilizando para apoyar al sector industrial y si a esto le agregamos que dicho fomento se está dando independientemente del tipo de propiedad y control de la planta industrial, es de preverse que si las ET continúan con sus prácticas de remisión de sus ingresos al exterior, el propósito inicial de superar el déficit secular de la industria se desvanezca.

Los planteamientos del gobierno de apoyo y fomento a las industrias que considera básicas (alimentos, energéticos, petroquímicos, bienes de capital, manufacturas para la exportación, etc.), al no reparar en el tipo de propiedad y control, no contradicen esta conclusión y las tendencias a la internacionalización del capital tanto en la industria, como en el sector agropecuario y en los "servicios" la fortalecen.

Para finalizar es necesario aclarar las razones por las que en este trabajo no incluí la incidencia de los aumentos en las reservas de hidrocarburos. En primer lugar cabe recordar que el petróleo es un

Cuadro 8. Efectos en la balanza de pagos de las empresas transnacionales industriales, 1972

		Valor de la sobrefacturación para distintas hipótesis			
		20%	*30%*	*40%*	*50%*
1) Balanza de mercancías ET industriales	— 552.7				
2) Sobrefacturación		—120.1	—180.2	— 240.3	— 330.4
3) Inversión extranjera directa	189.8				
4) Utilidades remitidas	— 451.5				
5) Suma	— 814.4	—934.5	—994.6	—1 054.7	1 114.8
6) Saldo sector industrial	—1 755.3				
7) (1)+(2)/(6); (%)	31.6	38.4	41.9	45.3	48.7
8) (5)/(6); (%)	46.5	53.4	56.8	60.2	63.7
9) Saldo mercancías	—1 052.6				
10) (5)/(8); (%)	77.4	88.8	94.5	100.2	105.9
11) Saldo en cuenta corriente	— 760.6				
12) (5)/(11); (%)	107.0	122.9	130.8	138.7	146.6

FUENTE: *Ibidem*, p. 298 y cuadro 6.

recurso no renovable que tarde o temprano se agotará. Si a lo anterior se le agregan los resultados de esta reflexión, es de preverse que el petróleo mexicano se agote más temprano que tarde y que además las repercusiones esperadas por su exportación masiva no se lleguen a cristalizar. A esto hay que agregar que los hidrocarburos tienen usos alternativos; no sólo en términos de exportación frente a uso interno, sino en el sentido de consumirlo como energético frente a su utilización como materia prima para la producción de derivados. Por último hay que tomar en cuenta que la producción de energía en México depende de ellos en aproximadamente un 80%, que no se prevén reducciones importantes en dicha dependencia[22] y que el país está muy rezagado en el desarrollo de fuentes alternativas de energía.

[22] INEN, *op. cit.*, pp. 17-19.

Comentarios

José Córdoba

Encuentro dos dificultades al comentar la ponencia de A. Yúnez. En primer lugar, A. Yúnez nos propone, según el mismo dice, una breve reflexión sobre un tema que es innecesario calificar de complejo. Nos propone, pues, un análisis parcial y no global. No hay por supuesto nada de ilegítimo en un análisis parcial; la relevancia de éste depende, sin embargo, de la definición previa de un marco de referencia global —aunque muy esquemático— y de la especificación de aquellas variables fundamentales que se consideren como exógenas. No nos dice A. Yúnez con la suficiente claridad ni cuál es ese marco, ni cuáles son estas variables. En segundo lugar, no acabo de entender, precisamente, cuál es el enfoque metodológico de este trabajo; a veces parece tener una dimensión normativa, a veces una dimensión descriptiva; es decir, a veces el análisis trata de lo que el gobierno debiere idealmente hacer, y a veces de lo que probablemente va a ocurrir.

Por estas dos razones, resulta a veces difícil situar el significado preciso de ciertos argumentos desarrollados en esta ponencia. Quisiera tratar de superar esta doble dificultad y proponer ciertos comentarios más específicos en lo que sigue. Simplificando la tesis de A. Yúnez —aunque espero que sin traicionarlo indebidamente—, se podría resumir el argumento de esta ponencia de la siguiente forma:

> Las divisas que están generando las exportaciones de petróleo van a contribuir al financiamiento del déficit secular del sector industrial; no lograrán sin embargo, superar la razón estructural, esencial, de este déficit, que es el amplio control de la planta industrial mexicana por las empresas transnacionales (ET).

Ésta es sin duda una tesis interesante, estimulante e —incluso provocativa— a nivel intelectual. Cabe pues analizar la base sobre la cual se apoya este juicio y las articulaciones del razonamiento que le acompaña.

La enumeración de los usos posibles de las divisas del petróleo es cosa bastante obvia, y no quiero detenerme en ella. Cabe, sin embar-

go, notar un punto de orden menor, A. Yúnez nos dice que las divisas pueden ser *atesoradas* por el Banco de México y constituir un *apoyo* para la creación de medios de pagos nacionales. No sé con exactitud qué se entiende aquí por *atesoramiento* y *apoyo*; quisiera por lo tanto prevenir toda confusión posible. El Banco de México no conserva sus reservas de divisas bajo forma de billetes —es decir, no atesora cualquier excedente de divisas, en el sentido estricto de la palabra atesorar— sino que las invierte en bonos a corto plazo del Tesoro americano o las gira a su cuenta abierta en la Reserva Federal de Washington. Un incremento de las reservas de divisas del Banco de México corresponde a un incremento en el componente externo de la base monetaria: en consecuencia, la base monetaria aumentará si y sólo si el *Banco no esteriliza este incremento*. Dado que en México no existe un mercado abierto en papel gubernamental —o más preciso, que el recientemente creado mercado de certificados de tesorería no ha alcanzado aún el suficiente tamaño—, una esterilización no puede realizarse a través de una reducción del componente interno de la base sino a través de un aumento del encaje legal y, posteriormente, de una reducción en el incremento del crédito del gobierno. En el caso de las divisas generadas por las exportaciones petroleras, la operación de esterilización es, sin embargo, mucho más sencilla, puesto que PEMEX es una empresa paraestatal y el gobierno puede recaudar el excedente de divisas antes de que éste penetre el circuito privado de circulación monetaria. Esto para decir que un aumento de las reservas no conduce de por sí y automáticamente a una creación de medios de pagos nacionales; dicha creación está únicamente determinada por las decisiones de política monetaria del Banco Central.

A. Yúnez nos dice que, en el caso de México, las posibilidades de uso de las divisas petroleras se restringen. Aquí se plantea, a mi parecer, una pregunta fundamental. ¿Se trata esta restricción de un juicio normativo o descriptivo? ¿Sobre qué bases se infiere que sólo el renglón correspondiente al financiamiento de importaciones de bienes de capital es relevante, a exclusión de los demás posibles? Decía que en el pasado el déficit en cuenta corriente ha estado esencialmente causado por el déficit del sector industrial —hecho harto sabido que A. Yúnez curiosamente califica de hipótesis— es sin duda un argumento insuficiente.

Quisiera pues examinar más detalladamente la validez de este juicio, desde un punto de vista descriptivo y normativo sucesivamente.

Primero, desde un punto de vista descriptivo. A medio plazo, el uso probable de las divisas petroleras va a depender fundamentalmente de tres variables: la tasa de crecimiento de la economía, la tasa de extracción de petróleo, y el tipo de cambio. La tasa de crecimiento de la economía define a la vez la evolución de la demanda interna de energéticos y de la demanda por importaciones. A este respecto, A. Yúnez menciona en pie de página que los años de mayor crecimiento del PIB

corresponden a los años de mayor déficit del sector industrial. Este punto es interesante, y hubiera sido conveniente desarrollarlo, estimando la magnitud de la elasticidad-ingreso de las importaciones de bienes de capital. La tasa de extracción de petróleo junto con la demanda interna de energéticos, definida por el crecimiento del PIB, determina el excedente exportable. El uso probable de las divisas correspondientes a las exportaciones dependerá en turno de la magnitud de dichas exportaciones y de la política cambiaria del gobierno. Si el monto de las divisas petroleras excede el déficit del sector industrial, queda obvio que se utilizarán para financiar importaciones de bienes no industriales, reestructurar la deuda externa o realizar inversiones en el extranjero. Es aquí que la política cambiaria es esencial. Si el gobierno permite una sobrevaluación del tipo de cambio —y esta sobrevaluación será automática si no se realizan minidevaluaciones sucesivas o no se permite un desliz del tipo de cambio, dado que en el futuro la inflación mexicana será probablemente superior a la inflación en EU—, se favorecerán importaciones de bienes de consumo de lujo, viajes al extranjero, inversiones privadas en el extranjero, y en el caso en el que la conducta de la política monetaria genere expectativas de inestabilidad una dolarización del sistema financiero. Es imposible hacer un análisis prospectivo-descriptivo si no se plantea un marco de este tipo.

Segundo, desde un punto de vista normativo. Determinar el uso deseable de las divisas petroleras, supone contestar previamente a la siguiente pregunta: ¿Cuál es, dentro de la estrategia global de desarrollo del país, la tasa óptima de extracción de reservas petroleras? Dar una respuesta a esta pregunta requiere de un planteamiento bastante complejo que es imposible exponer aquí.

Con respecto a la segunda parte de la tesis de A. Yúnez —es decir, al hecho de que las ET son las grandes responsables del déficit exterior— quisiera ser bastante breve. Determinar el impacto de las ET sobre la balanza de pagos requiere de una metodología más elaborada que la que está aquí propuesta y que sufre, a mi parecer, de cuatro imperfecciones.

1. No se reconoce la dimensión esencialmente dinámica del impacto sobre la balanza de pagos de la inversión extranjera directa; dicha dimensión corresponde a las distintas fases de desarrollo de una sucursal transnacional.

2. No se distinguen con suficiente claridad los conceptos de flujo y de acervo (cuadro 6, por ejemplo). Esta distinción es esencial en un análisis de la estructura de la balanza de pagos.

3. No queda claro cuál es el método utilizado para medir las conocidas prácticas de sobrefacturación de importaciones y subfacturación de exportaciones. Pues si la cifra del déficit en balanza de mercancías, causado por las ET, está calculado con base a las facturas presentadas

por las empresas, cualquier distorsión de precios queda ya incluida en dicha cifra.

4. Es difícil concluir sin calificación alguna que las ET son las grandes responsables del déficit de la balanza de pagos. Esta conclusión parece sugerir que, de echar fuera las ET, se lograría de inmediato un superávit en la cuenta externa. La metodología correcta sería comparar el déficit que causan las ET con el impacto que tendrían las empresas nacionales que las sustituirían.

Históricamente, la inversión extranjera, se ha caracterizado por su carácter de "paquete"; es decir, proponía simultáneamente acceso a mercados financieros internacionales, tecnología sofisticada y capacidad empresarial a países que carecían de estos tres factores y que no podían adquirirlos por separado. A mi parecer, si hay contenido posible al diálogo Norte-Sur —en el cual México fue y sigue siendo un destacado participante—, reside precisamente en la utilización por el Sur de su nuevo poder económico para tratar de romper el carácter de "paquete" de la inversión extranjera directa. México tiene hoy la oportunidad de concebir un proyecto de desarrollo original que enfatice el objetivo de relativa independencia. De juntarse a esta oportunidad, una suficiente imaginación económica y sobre todo una determinada voluntad política, nuestra visión del futuro sería entonces diferente de la proyección —lineal o exponencial— de la estructura del pasado.

Samuel I. del Villar

El mérito del trabajo de Yúnez consiste en mostrar que, dadas las tendencias históricas, las exportaciones petroleras servirán para financiar la ineficiencia de la planta industrial en México y su pobre competitividad internacional. Ilustra cómo los saldos positivos del sector primario (agropecuario e industrias extractivas) y de servicios (sin incluir los pagos al exterior por intereses, dividendos y regalías) han contribuido a financiar el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos generado por el crecimiento de la producción manufacturera. Propone como tesis que el uso fundamental de los "excedentes" derivados de las exportaciones de hidrocarburos no sólo servirán para financiar ese déficit, sino que además que explica en última instancia la explotación y exportación acelerada de las reservas petroleras.

La fuerza de su argumento, que se debe reconocer, reside en que una planta industrial ineficiente y con una muy pobre competitividad internacional, que además está básicamente controlada por la inversión

extranjera, debe redundar en presiones importantes para ampliar la plataforma de exportaciones petroleras, a efecto de cubrir su déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y, con él, el de la economía en su conjunto. Sin embargo, esta tesis, fundamentalmente válida e ilustrativa sobre el uso que se puede dar a las divisas por exportaciones petroleras, para adquirir un peso real, me parece que debe calificarse o matizarse a la luz de una variedad de cuestiones que Yúnez no considera, o lo hace marginalmente, en su trabajo. Al mismo tiempo, se debe advertir la ausencia en el mismo de referencias a las causas que llevaron a esos resultados en el crecimiento industrial, y a las políticas que pueden corregirlos.

Sin pretender combatir la esencia de la tesis de Yúnez, este comentario hace señalamientos con miras a situarla dentro de un contexto más realista. Me interesa llamar la atención al respecto sobre cuatro puntos específicos: La definición de "excedente petrolero"; los usos posibles para el mismo; las deficiencias en el aparato productivo que esos excedentes tienden a encubrir; y las políticas para que los "excedentes petroleros" no cubran las deficiencias del resto del aparato productivo.

En primer lugar, la definición de "excedentes petroleros" que se nos plantea es incompleta y, en consecuencia, puede ser engañosa. De la que se parte es la del "remanente para la exportación", después de restar el "consumo interno". Independientemente de la variedad de definiciones contables que se puedan dar (de las que la más persuasiva parece ser la diferencia entre ingresos por ventas de PEMEX, valuados a precios internacionales, menos sus gastos corrientes), y dado que el análisis parte de los resultados en la balanza de pagos, sería necesario considerar las importaciones necesarias para generar las exportaciones —lo que no se hace en el análisis propuesto del "excedente"—. Esto invalida sustancialmente las presunciones del trabajo sobre el monto del mismo, puesto que PEMEX ha registrado elevados coeficientes de importación a efecto de ampliar su plataforma de producción y exportación.

En segundo lugar, Yúñez se limita a considerar seis usos "posibles" de esos "excedentes": su "atesoramiento"; su "colocación" financiera en el exterior; su "inversión a largo plazo en el extranjero"; su utilización "para el pago de deudas contraídas . . . extranjeras"; su gasto en importaciones improductivas; su uso "para importar bienes productivos o servicios necesarios para la producción". Estas posibilidades restringidas no consideran una amplia variedad de usos que se están dando a la exportación de reservas petroleras y a los créditos que pueden obtenerse con base en ellas, y que se reflejan en las importaciones de alimentos, los gastos suntuarios en el exterior, la cobertura del déficit fiscal, y los subsidios consecuentes a un tipo de cambio sobrevaluado para la economía no petrolera. Al mismo tiempo, si se consi-

deran los diferenciales sobre los precios internos a los que PEMEX se ve forzado a satisfacer la demanda nacional, y los precios internacionales a los que puede colocar su producción, seguramente se encontraría que la gran parte de los "excedentes" se usan para subsidiar el consumo interno.

En tercer lugar, me parece inadecuado no hacer referencia a los serios problemas de improductividad en el sector primario y terciario (restringiéndose al industrial) para explicar las deficiencias productivas que conducen a una expansión irracional de las exportaciones petroleras. Yúnez muestra persuasivamente que una planta industrial ineficiente, dominada por empresas multinacionales, gravitará sobre las reservas petroleras mexicanas. Sin embargo, el análisis de este tipo de gravámenes para explicar las exportaciones petroleras, se distorsiona si no se hace referencia a elementos tales como la regulación agraria, el crecimiento improductivo de la burocracia, o la ausencia de una política antimonopólica. Estos elementos contribuyen, tanto o más, a explicar las presiones para aumentar la exportación de petróleo que los faltantes internacionales de la planta industrial.

Finalmente, hubiese sido ilustrativo conocer las perspectivas del ponente sobre las políticas que se pueden emprender para que un crecimiento industrial sobreprotegido no redunde negativa e improductivamente sobre la plataforma de producción y exportación de PEMEX.

Un esquema para la promoción de exportaciones de manufacturas en México*

Tomás Peñaloza

I. INTRODUCCIÓN

El crecimiento económico de un país está íntimamente ligado a su política de comercio exterior. En el caso de México no sólo ha habido una relación estrecha entre éste y el proceso de industrialización y entre este último y la estrategia de comercio exterior (sustitución de importaciones), sino que, adicionalmente, dicha estrategia comercial se ha visto convertida en una de las limitantes del crecimiento del país. Esto último obedece tanto a la estructura productiva que ha creado, como a la brecha externa que ha generado y que estrangula al país.

Los esfuerzos por definir una política comercial que racionalice las importaciones y fomente las exportaciones han sido infructuosos. Así, se puede afirmar que no se ha delineado una política clara y concreta en esta materia. Por esta razón no se han empleado los instrumentos económicos en forma adecuada y, en general, se advierten solamente apoyos aislados —el financiamiento a las exportaciones no se liga con las prioridades comerciales, con los CEDIS o con otro instrumento— y serias contradicciones —por ejemplo, en septiembre de 1976 se adopta la decisión de alterar el tipo de cambio haciendo más competitivas las exportaciones y, al mismo tiempo, se eliminan los CEDIS y se aplica un impuesto a las utilidades excedentes de las empresas—.

Una política comercial coherente debe ser el resultado de un plan nacional de desarrollo, de un plan de industrialización, y de una definición congruente de instrumentos estatales para regular y fomentar el flujo de mercancías que se comercian con otros países. No obstante, es posible diseñar a corto plazo un mecanismo para fomentar las ex-

* El autor desea reconocer y agradecer los valiosos comentarios que hizo Miguel Ángel Olea al borrador de este ensayo y los que posteriormente hicieron Fernando de Mateo y Emilio Heredia, en el entendido de que cualquier error en el texto es de la exclusiva responsabilidad del autor.

portaciones en ausencia de estos elementos y, en la medida en que se vayan definiendo, se puede ir depurando el mecanismo.

Se prevé que en el decenio de los ochentas México se encontrará en una situación favorable por lo que respecta a su saldo comercial, como resultado de los importantes volúmenes de petróleo que el país exportará. Por lo tanto, es necesario aprovechar esta situación de holgura, toda vez que la restricción que significa la balanza de pagos se desplazará, para llevar a cabo los cambios estructurales que requiere el país, a fin de crear una nación más justa y equitativa.

Será necesario fortalecer al sector de exportaciones para evitar que México se convierta en un país monoexportador y que las mayores importaciones, producto del elevado crecimiento que se espera del país, puedan financiarse con la exportación de manufacturas; aun cuando, y muy especialmente, si las exportaciones de petróleo comienzan a reducirse, ya sea por agotamiento de reservas, incremento en la demanda interna, decremento en la demanda externa, etc.

Resulta pertinente señalar que en los últimos diez años la participación mexicana en el comercio mundial de manufacturas se elevó de 0.20 por ciento, en 1967, a 0.34 por ciento, en 1974, y desde esa fecha ha mostrado una tendencia a disminuir. (Ver cuadro 1.)

Este artículo pretende examinar las exportaciones de manufacturas mexicanas y proponer un mecanismo operativo para su fomento. En este sentido se busca el diseño de una mecánica que permita fijar metas de exportación por ramas del sector de manufacturas, de forma

Cuadro 1. La participación de México en el comercio mundial de manufacturas 1970-1977

(Porcentajes)

	1967	*1968*	*1969*	*1970*	*1971*	*1972*
Total[1]	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Países desarrollados[1]	92.13	92.86	92.54	92.76	93.06	92.82
Países en desarrollo[1]	7.87	7.14	7.46	7.24	6.94	7.18
México[2]	0.20	0.21	0.19	0.17	0.27	0.29

	1973	*1974*	*1975*	*1976*	*1977*
Total[1]	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Países desarrollados[1]	91.52	91.32	92.30	90.93	90.38
Países en desarrollo[1]	8.48	8.68	7.70	9.07	9.62
México[2]	0.31	0.34	0.27	0.23	0.30

FUENTE: [1] Varios Anuarios del United Nations Yearbook of International Trade Statistics.
[2] Varios informes anuales del Banco de México, S. A.

tal que exista un control directo sobre la planeación de las exportaciones por parte del Estado. Asimismo se pretende que la mecánica sea altamente operativa, para facilitar su eficiencia y eficacia.

El mecanismo que se propone en este documento es neutral, con respecto a los objetivos ajenos al comercio exterior. Se trata de un esquema que permite lograr a corto plazo ciertos objetivos globales de comercio exterior, fundamentalmente el incremento de la exportación de manufacturas, a través de las principales empresas exportadoras. Por lo tanto, no contempla otras metas, como pueden ser el estímulo a empresas medianas y pequeñas; empero, éste y otros objetivos se pueden incluir en dicha mecánica.

La metodología empleada para diseñar el esquema se basa en la definición de áreas de sensibilidad. Esto es, se identifican las ramas dentro del sector de manufacturas que tienen mayor participación en el sector y que han mostrado un mayor dinamismo como aquellas con amplias posibilidades de incrementar las exportaciones de manufacturas. Una vez hecho lo anterior se fija una meta de crecimiento del sector y se examinan las diferentes alternativas de crecimiento por ramas para obtener dicha meta sectorial.

Las alternativas resultantes se ponderan por el número de empresas que integran el volumen de exportación de cada rama. Así se llega a escoger una alternativa, en la medida en que se trata de lograr incrementos en ramas en que un menor número de empresas representan el mayor volumen de exportación.

Las empresas se clasifican en nacionales, con participación de capital extranjero y paraestatales. Para cada tipo de empresa se diseña una mecánica diferente a fin de inducirla a exportar.

Para ejemplificar el mecanismo descrito podemos fijar una meta de crecimiento de las exportaciones de manufacturas del 10 por ciento. Con el cuadro de participación de las ramas en el total del sector, se lleva a cabo un análisis de sensibilidad para determinar las diferentes alternativas de crecimiento de cada rama que dan por resultado un crecimiento del sector en un 10 por ciento. Las alternativas se cotejan contra el dinamismo de las ramas y el número de empresas exportadoras en cada una de ellas. En esta forma se selecciona la opción que implica manejar menos ramas, las más dinámicas y las que están integradas por un número reducido de empresas. El resultado es la determinación de metas de exportación por empresa.

Una vez realizado esto, el Estado reúne a las empresas y discute con ellas el logro de los objetivos y los requerimientos para alcanzarlos. En esta etapa se plantea la concesión de apoyos fiscales, crediticios y burocráticos por empresa y, por lo tanto, permite no sólo condicionar el apoyo a la exportación fijada, sino además evaluar el costo contra el beneficio. Si se considera que lo que la empresa exige está por encima del beneficio que se logra en términos de exportación, se opta por otra

alternativa que involucra a otra empresa. Finalmente se establece un mecanismo de control mensual para cada empresa a fin de asegurar el cumplimiento de las metas.

Cabe destacar que en términos generales el mecanismo propuesto tiende a crear un esquema muy operativo y eficiente. Por lo tanto, se puede esperar que las empresas seleccionadas sean grandes y eficientes y por ende se introduce un elemento de discriminación en contra de las empresas ineficientes y pequeñas; éste es el mayor costo implícito en el esquema. Sin embargo, como el esquema implica una política discrecional —que puede representar un costo adicional si se presta a corrupción—, se puede optar por dos alternativas: diseñar una política general de apoyos para las empresas exportadoras no incluidas en este esquema, y emplear el esquema para incluir a las empresas que se desea apoyar y fomentar, en el entendido de que, en la medida en que se haga esto, es posible que se diluya la operatividad y efectividad del esquema.

Finalmente, es importante subrayar que el análisis que se emplea en este ensayo es estático y que tanto las condiciones internas como las externas se toman como dadas, esto es, no se consideran cambios importantes en las restricciones internas ni en las externas. La posibilidad de hacer supuestos alternativos y presentar varios escenarios tanto internos como externos enriquecería el documento al permitir la elaboración de un cuadro de doble entrada con una gama amplia de resultados. Sin embargo, eso va más allá de los objetivos de este trabajo y más bien representa un capítulo necesario a elaborar en el futuro.

II. RETROVISIÓN: DINÁMICA DEL SECTOR 1957-1978

Análisis de la tendencia observada

Durante el periodo 1957-1974, las exportaciones de manufacturas presentaron un crecimiento anual medio de 14.4%, pasando de 51 millones de dólares a 506 millones, y creciendo a un ritmo muy superior al PIB durante el mismo lapso. En el cuadro 2 se presenta la serie de tiempo para las exportaciones tanto en términos nominales como reales.

El crecimiento sostenido obedeció no sólo a una rápida expansión del producto real de la economía en el periodo, sino a un incremento en la demanda de bienes manufacturados a nivel mundial. Sin embargo, a partir de 1975, la recesión internacional, provocada por la crisis de energéticos y la dislocación de las economías industrializadas, causaron una disminución de la demanda, lo cual tuvo un fuerte impacto sobre las exportaciones de manufacturas de México, como puede apreciarse en el mismo cuadro 2.

Cuadro 2. Exportaciones de manufacturas nominales y reales 1957-1978

(Miles de dólares)

Año	*Exportaciones de manufacturas (nominales)*	*Índice de precios al mayoreo*	*Exportaciones de manufacturas (reales)**
1957	64 739	1.266	51 137
1958	77 011	1.337	57 600
1959	78 767	1 347	58 476
1960	121 511	1.398	86 918
1961	151 033	1.411	107 040
1962	132 262	1.456	90 839
1963	184 493	1.452	127 061
1964	208 958	1.519	137 563
1965	191 513	1.554	123 239
1966	252 038	1.584	136 977
1967	280 235	1.644	170 459
1968	280 883	1.681	167 093
1969	368 583	1.729	213 177
1970	410 082	1.853	221 307
1971	547 996	1.939	282 618
1972	677 019	1.999	338 679
1973	959 668	2.295	418 156
1974	1 434 804	2.832	506 675
1975	1 188 064	3.153	376 446
1976	1 190 817	3.855	308 902
1977	1 644 588	5.466	300 876
1978	2 140 955	6.415	333 742

FUENTE: Indicadores Económicos e Informes Anuales del Banco de México, S. A. Varios números.

* Es más correcto hablar del poder adquisitivo de las exportaciones en el exterior, lo que representa la capacidad para importar. Ésta se obtiene deflacionando las exportaciones nominales a través de un índice de precios internacional. De acuerdo a esto el valor real de las exportaciones que aparecen en esta columna están subestimadas.

Así, se puede advertir que no sólo disminuyó el valor de las exportaciones, sino la participación de éstas en el PIB, que había llegado a alcanzar el 1.7% en 1974 y disminuyó a 1.2% después de esa fecha. Esto indica que la disminución porcentual en el valor real de las manufacturas exportadas fue mayor que la que se observa para el PIB en los mismos años (ver cuadro 3). Obviamente la recesión mundial afectó el crecimiento de las exportaciones, no sólo por la disminución en la demanda y la proliferación de medidas proteccionistas, sino además por la contracción de la oferta, que inducen los desequilibrios internos en el periodo posdevaluatorio y la consecuente inestabilidad del flujo de importaciones que en su mayor parte corresponden a bienes de capital y materias primas.

Históricamente las exportaciones de manufacturas han representado entre el 1.4 y 1.7% del PIB. Éste no constituye un porcentaje halagador si se toma en cuenta que las exportaciones totales llegan a re-

Cuadro 3. Relación entre las exportaciones de manufacturas y el producto interno bruto

Año	(1) PIB (millones de dólares) Nominal	Real[1]	(2) Exportaciones de manufacturas (millones de dólares) Nominal	Real	(2) — (1) real (%)
1970	33 496	23 728	410	221	0.9
1971	36 192	24 544	547	282	1.1
1972	40 984	26 328	677	338	1.3
1973	49 568	28 328	959	418	1.5
1974	65 096	30 000	1 434	506	1.7
1975	80 072	31 224	1 188	376	1.2
1976	79 067	25 699	1 190	308	1.2
1977	74 257	18 143	1 644	300	1.7
1978[p]	89 777	19 104	2 140	333	1.7

[p] Preliminar.
[1] A precios de 1960.
FUENTE: Las columnas 1 y 2 se calcularon en base a datos de Informes Anuales del Banco de México. Varios números.

presentar el 10% del PIB, lo cual deja en más de ocho puntos porcentuales a otro tipo de exportaciones, fundamentalmente productos primarios. (Ver cuadro 3.)

Si se examina el crecimiento de las exportaciones de manufacturas a través del tiempo (ver gráfica 1), se puede observar un crecimiento sostenido hasta llegar al máximo en 1974. A partir de esta fecha, la gráfica de la curva se vuelve decreciente sin mostrar señas de recuperación hasta 1978.

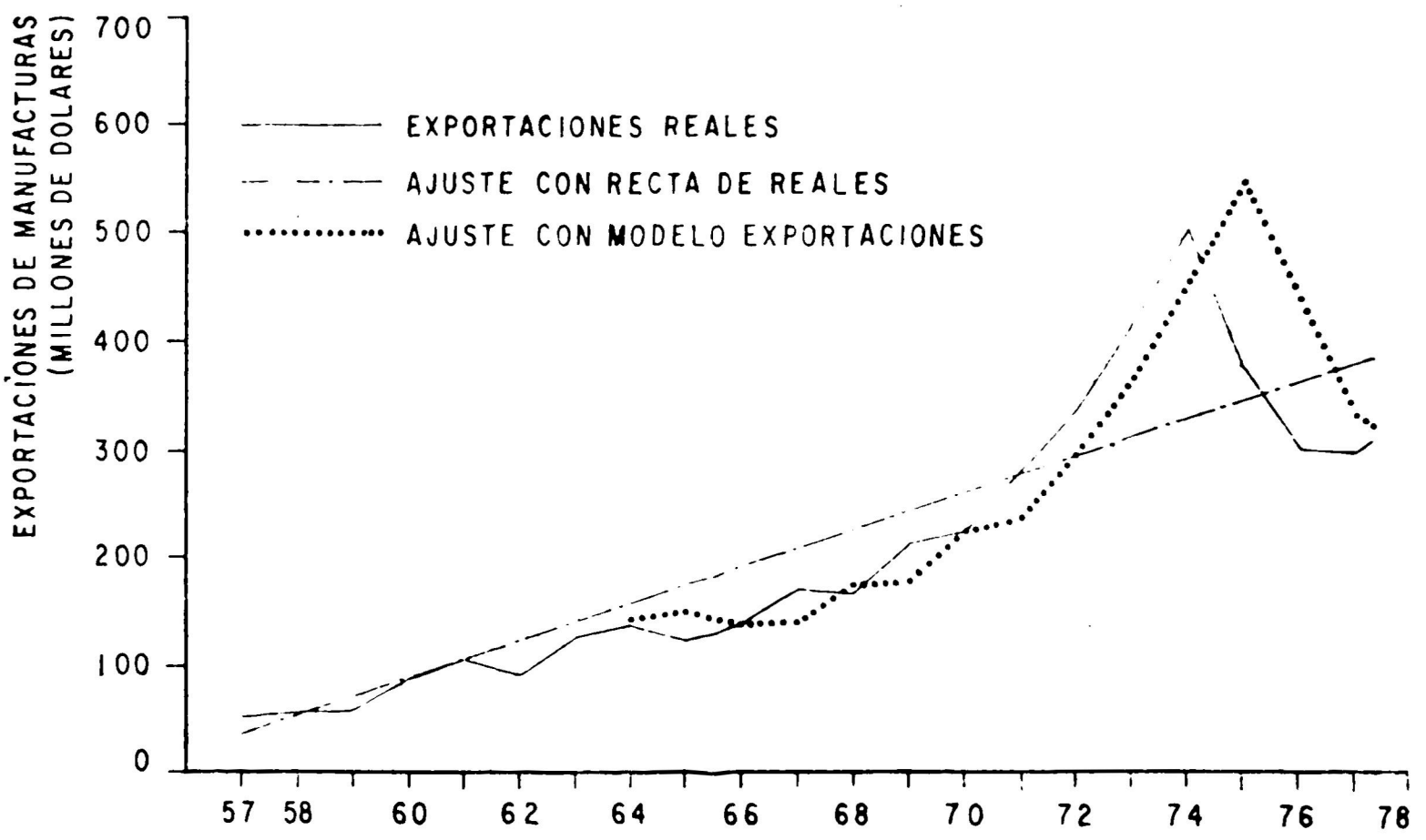
Con el objeto de determinar la naturaleza de la tendencia de la variable analizada, se usaron dos diferentes métodos, a saber:

1) Regresión lineal de mínimos cuadrados: Se calcularon los parámetros de la recta de regresión de la serie de exportaciones de manufacturas contra el tiempo ("línea de tendencia"). Esto no quiere decir que se haya detectado *a priori* una autocorrelación positiva en la serie, sino que simplemente se trató de evaluar la rapidez de cambio de los elementos de la serie en el periodo. Los parámetros de la recta de regresión.

$Xm = a + bt$, donde Xm = exportaciones de manufacturas
a = ordenada al origen
b = pendiente de la recta
t = periodo (1957 = 1, 1958 = 2 . . . etc.)

resultaron ser:

Gráfica 1



$$Xm = 46.525 + 178.36\ t\ (r^2 = .796)$$

La recta de regresión tiende a sobrestimar la pendiente real de la serie, ya que la tendencia no ajusta con la suficiente rapidez, en el periodo en que disminuyen en forma drástica las exportaciones.

2) Suavización exponencial: En este método se calculan dos estadísticas suavizadas exponencialmente para darle una mayor ponderación a los últimos datos de la serie. Las ecuaciones para determinar la tendencia son:

$$\hat{X}_t + \tau\,(t) = \hat{X}_t + \tau\, b_2\,(t)$$

$$= 2\,S_t - S_t^{(2)} + \tau \frac{\alpha}{1-\alpha}\,(S_t - S_t^{(2)})$$

y

$$S_t = X_t + (1-\alpha)\,S_{t-1}$$

$$S_t^{(2)} = S_t + (1-\alpha)\,S_{t-1}$$

α es un parámetro del modelo que se calcula siguiendo el criterio de minimizar el error cuadrático de ajuste y S_t y $S_t^{(2)}$ son las estaticas suavizadas exponencialmente.

La ventaja de usar este método es que el modelo asigna una mayor ponderación a los errores de ajuste de los últimos periodos, por lo

cual el cambio sufrido entre 1974 y 1977 se toma en cuenta por una "señal de rastreo" introducida para este propósito en el modelo. En la gráfica 2 se muestra la "curva de ajuste" obtenida al correr el modelo (los resultados de la corrida se presentan en el apéndice).

Los valores de los parámetros para el modelo, tomando el último dato conocido —1978— dan la información necesaria sobre la tendencia de la serie:

$S_t = 3322.81$ (ver apéndice)
$S_t^{(2)} = 3418.7$ (ver apéndice)
$\alpha = .47$ (ver apéndice)

Por lo tanto, la ecuación completa de ajuste queda de la siguiente forma:

$$X_t + \tau = \hat{X}_t + \tau\, b_2\,(t)$$

$$= 2\,S_t - S_t^{(2)} + \tau \frac{\alpha}{1-\alpha}\,(S_t - S_t^{(2)})$$

$$= 2\,(3322.81) - (3418.47) + \tau \frac{.47}{1-.47}\,(3322.81 - 3418.47)$$

τ es el número de periodos subsiguientes para los cuales se desea proyectar la serie, a partir del último periodo para el cual se conoce el dato real.

III. PERSPECTIVAS: ESCENARIOS ALTERNATIVOS 1979-1985

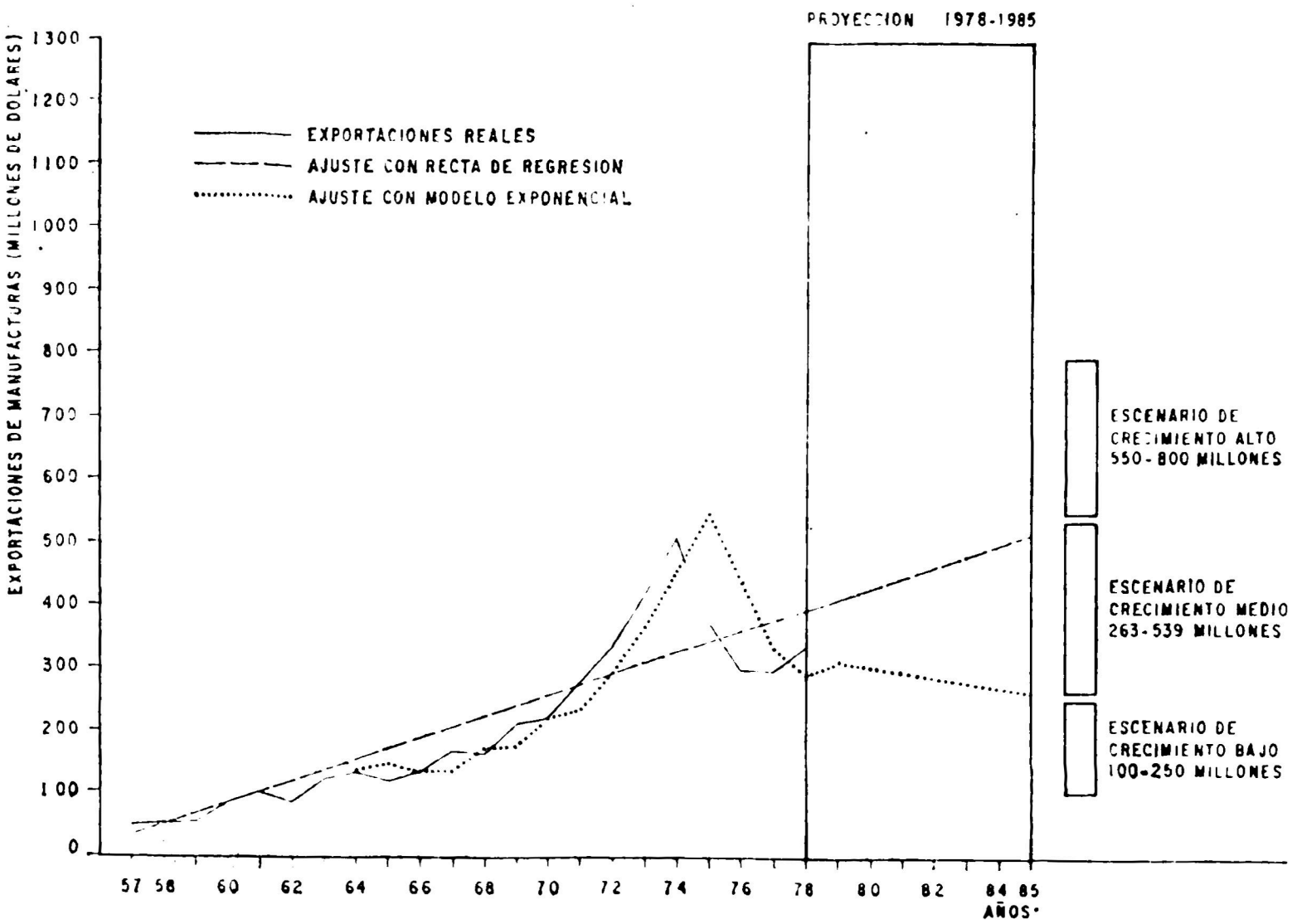
Enumeración de las opciones:

Los dos métodos de análisis de la tendencia seguida por las exportaciones de manufacturas constituyen un instrumento crucial para formular hipótesis alternativas de crecimiento del sector.

En la gráfica 2 se señalan tres áreas sombreadas que corresponden a diferentes opciones de desarrollo de las exportaciones. Estas alternativas son:

1) Escenario de Alto Crecimiento: En este caso las exportaciones de manufacturas crecerían a un ritmo considerablemente mayor al de la tendencia histórica. Es decir, habría necesidad de inducir un cambio drástico en la tendencia a través de políticas explícitas orientadas a promover las exportaciones de manufacturas. En la parte III del artículo se analizará la clase de políticas que habría que hacer operativas en caso de desear lograr este tipo de objetivo.

Gráfica 2. Escenarios alternativos de crecimiento de las exportaciones de manufacturas



2) Escenario de Crecimiento Medio: La opción de crecimiento medio corresponde a aquella alternativa que resultaría de permanecer el *statu quo*, en lo que respecta a políticas para promover la venta al exterior de manufacturas. Esta opción está delimitada en su rango superior por las exportaciones proyectadas usando el modelo lineal (que sobrestima la tendencia real), y en su rango inferior por las proyecciones del modelo de suavización exponencial (que subestiman la tendencia real al corregir con una demora* los cambios drásticos en el proceso de ajuste a la serie).
3) Escenario de Crecimiento Lento: Se contempla un crecimiento futuro lento de las exportaciones de manufacturas que podría explicarse en términos de una estrategia macroeconómica que, intencionalmente, redundaría en una disminución de la oferta de este sector, o bien en términos de una contracción de los mercados externos para las manufacturas mexicanas. Desde luego sería factible una combinación de ambas situaciones.

La participación de las exportaciones de manufacturas en el PIB se encuentra muy ligada al incremento del PIB (efecto ingreso), y al incremento relativo en el valor de la producción (efecto precios).

* Nótese en la gráfica la demora del modelo en el ajuste respecto a las exportaciones reales.

En un intento por cuantificar los rangos de variación de las exportaciones de manufacturas en cada escenario, se realizaron pronósticos para el escenario de crecimiento medio usando la recta de regresión y el modelo de suavización exponencial. Estas proyecciones cubren el periodo 1979-1985. Para tener una idea de la participación de las exportaciones de manufacturas en el PIB que este escenario implica, se proyectó el crecimiento de este último en términos reales suponiendo una tasa media anual de 8% (tasa compuesta). Las proyecciones y participaciones en el PIB se muestran en el cuadro 4. Se puede apre-

Cuadro 4. Determinación de los rangos de variación de exportaciones de manufacturas para el escenario de crecimiento medio

	1979	*1980*	*1981*	*1982*	*1983*	*1984*	*1985*
Proyección del PIB real[1] (millones de dólares)	20 632	22 282	24 065	25 990	28 070	30 315	32 740
Proyección de las exportaciones de manufacturas: (millones de dólares)							
a) Regresión lineal	432	450	468	486	504	521	539
Xm / PIB %	2.1	2.0	1.9	1.9	1.8	1.7	1.6
b) Suavización exponencial	314	305	297	288	280	271	263
Xm / PIB	1.5	1.4	1.2	1.1	1.0	0.9	0.8

[1] Calculado suponiendo una tasa de crecimiento anual de 8% y constancia en la paridad del tipo de cambio vigente en 1978.

ciar que en cualquier caso la porción relativa de las exportaciones al PIB disminuye aun cuando estas últimas crecen. Esto obedece a que el producto crece más rápido que las exportaciones.

En el cuadro 5 se elaboran en forma sumaria los rangos de crecimiento en cada opción, tomando como marco de referencia el escenario de crecimiento medio.

Es fundamental entender la naturaleza cualitativa de estos rangos de variación, ya que en realidad los intervalos están definidos con base en su inclusión o exclusión de la tendencia histórica observada.

Determinación de áreas de sensibilidad:

Es claro que el logro de un crecimiento amplio del sector analizado requiere de la definición de una política que rompa el *statu quo* del mismo y acelere la rapidez de cambio en el tiempo de las exportaciones de bienes manufacturados. El problema, como se mencionó en la

Cuadro 5. Escenarios alternativos de crecimiento de las exportaciones de manufacturas 1979-1985

Alternativa	*1979*	*1985*
1) *Escenario de altas exportaciones*		
Rango del valor de exportaciones de manufacturas (millones de dólares)	550 — 600	700 — 800
Exportaciones de manufacturas / PIB	2.7 — 2.9	2.1 — 2.4
2) *Escenario de crecimiento medio*		
Rango del valor de exportaciones de manufacturas (millones de dólares)	314 — 432	263 — 539
Exportaciones de manufacturas / PIB	1.5 — 2.1	0.8 — 1.6
3) *Escenario de bajas exportaciones*		
Rango del valor de exportaciones de manufacturas (millones de dólares)	200 — 150	150 — 100
Exportaciones de manufacturas / PIB	1.0 — 0.7	0.7 — 0.5

parte I, radica en que el definir una política de amplio espectro que en forma indiscriminada eleve la rentabilidad relativa de este sector respecto a otros, presenta serios problemas operativos, pues habría que ligar dicha política al plan de desarrollo industrial y a la política comercial global. Si estos últimos aún no se encuentran diseñados en su forma definitiva, las intenciones de estimular al máximo las exportaciones de manufacturas, resultarían muy limitadas.

Es aquí donde resulta de gran utilidad el emplear políticas discriminatorias de incentivos a aquellos subsectores que representen un peso específico de consideración en el total de exportaciones de manufacturas. Este mecanismo se ha utilizado con éxito en Corea y Brasil. En este ensayo se denominará dicha metodología como "promoción de exportaciones por áreas de sensibilidad".

La idea de esta mecánica operativa es muy simple. Se necesita otorgar incentivos a las áreas más sensibles de las exportaciones de manufacturas, pero no por decretos o en forma generalizada, sino con una definición de políticas de espectro limitado; es decir, diseñando un sistema de incentivos exclusivo para aquellos productores que representan una porción considerable del sector.

Además de esto, el criterio de peso específico en el sector no sería el único factor de ponderación para el otorgamiento de incentivos. Un segundo factor que indudablemente habrá que considerar será el de control de las políticas. Esto es, una vez establecido el diseño de un esquema de incentivos, será necesario ponderar la forma en que el mismo se va a poner en operación, y la naturaleza de sus mecanismos de control.

Cuadro 6. Monto y composición de las exportaciones de manufacturas 1971-1976

	1971		*1976*		
Sector	*Exportaciones del sector (miles de dls.)*	*Composición de las exportaciones (% del total)*	*Exportaciones del sector (miles de dls.)*	*Composición de las exportaciones (% del total)*	*Crecimiento medio de las exporciones (%)*
Alimentos	436 814	39.13	68 111	2.79	—31.04
Bebidas	90 663	8.12	15 575	0.64	—29.69
Tabaco	11 720	1.05	27 586	1.13	18.67
Textil	42 496	3.81	70 917	2.90	10.78
Vestido y calzado	8 331	0.75	85 290	3.49	59.24
Madera	7 701	0.69	32 934	1.35	33.73
Muebles de madera	4 737	0.42	1 377	0.06	—21.80
Papel y cartón	2 078	0.19	4 912	0.20	18.77
Editoriales e imprenta	13 977	1.25	27 174	1.11	14.22
Cuero	861	0.08	1 750	0.07	15.24
Hule	7 008	0.63	12 588	0.52	12.43
Química	90 017	8.06	227 735	9.32	20.40
Derivados del petróleo	31 312	2.81	556 967	22.80	77.84
Minerales no metálicos	18 017	1.61	108 625	4.45	43.24
Metálicos básicos	42 918	3.84	189 171	7.74	34.54
Productos metálicos	61 218	5.48	41 881	1.71	— 7.31
Maquinaria no eléctrica	48 764	4.37	48 183	1.97	— 0.24
Maquinaria eléctrica	101 634	9.10	155 000	6.35	8.81
Equipo de transporte	5 431	4.61	247 740	10.14	36.95
Otras manufacturas	44 587	3.99	519 198	21.25	63.30
Total	1 116 284	100.0	2 442 714	100.0	122.71

[1] Para estimar el crecimiento medio entre 1971 y 1976 se usó la fórmula

$$CM = \frac{VF}{VI}$$

donde: CM = tasa de crecimiento, VF = valor final, y VI = valor inicial.
FUENTE: Los datos sobre montos totales de exportaciones están tomados de: Anuario Estadístico de Comercio Exterior, DGE, SIC.

Detección de áreas de sensibilidad:

Con el fin de ilustrar la manera en que funcionaría un plan de promoción de exportaciones como el que se ha descrito, se presenta en el cuadro 6 un examen de la composición de las exportaciones de manufacturas para 1971 y 1976.* Se utilizan los datos para este intervalo de tiempo particular porque se cuenta con datos del número de empresas exportadoras de manufacturas promedio para cada rama y, como se mencionaba anteriormente, éste es otro factor que será de

* En este cuadro se utiliza una clasificación sectorial que difiere de la usada en la parte II, ya que ésta permite utilizar la información sobre empresas exportadoras por ramas del sector.

Cuadro No. 7. Análisis de sensibilidad de las exportaciones del sector de ma

Sector	(1) Composición de las exportaciones del sector en 1976 (% del Total)	(2) Efecto de crecimiento en las exportaciones tota del sector en el					
		5%	10%	15%	20%	25%	30%
Alimentos	2.70	0.14	0.28	0.42	0.56	0.70	0.84
Bebidas	0.64	0.03	0.06	0.10	0.13	0.16	0.19
Tabaco	1.13	0.06	0.11	0.17	0.20	0.28	0.34
Textil	2.90	0.15	0.29	0.44	0.58	0.77	0.87
Vestido y calzado	3.49	0.17	0.35	0.52	0.70	0.87	1.05
Madera	1.35	0.07	0.14	0.20	0.27	0.34	0.41
Muebles de madera	0.06	0.00	0.01	0.01	0.01	0.02	0.02
Papel y cartón	0.20	0.01	0.02	0.03	0.04	0.05	0.30
Editoriales e imprenta	1.11	0.06	0.11	0.17	0.22	0.28	0.33
Cuero	0.07	0.00	0.01	0.01	0.01	0.02	0.02
Hule	0.52	0.03	0.05	0.15	0.10	0.13	0.16
Química	9.32	0.45	0.93	1.40	1.86	2.33	2.80
Derivados del petróleo	22.80	1.14	2.28	3.42	4.50	5.70	6.84
Minerales no metálicos	4.45	0.22	0.45	0.67	0.89	1.11	1.34
Metálicos básicos	7.74	0.39	0.77	1.16	1.55	1.94	2.32
Productos metálicos	1.71	0.09	0.17	0.26	0.34	0.43	0.51
Maquinaria no eléctrica	1.97	0.10	0.18	0.30	0.39	0.49	0.59
Maquinaria eléctrica	6.35	0.32	0.64	0.95	1.27	1.59	1.91
Equipo de transporte	10.14	0.51	1.01	1.52	2.03	2.54	3.04
Otras manufacturas	21.25	1.06	2.13	3.17	4.23	5.29	6.38
Total	100.0	5.00	10.00	15.00	20.00	25.00	30.00

[1] El número de empresas exportadoras en cada rama se refiere a las empresas que en obtenidos de listados del IMCE.
[2] Se refiere a la participación porcentual de las empresas exportadoras en el total del
[3] Esta columna se refiere a la contribución marginal promedio de cada empresa en ejemplo un incremento de un 1% en las exportaciones de una empresa de la rama 0.035%.
[4] Esta columna se refiere al número de empresas exportadoras con participación de de selección es el mismo empleado en la columna (3.A).
[5] Se refiere a la participación de las empresas extranjeras en el total de estas empresas

utilidad en la evaluación de políticas alternativas para estimular las exportaciones.

Con base en la información sobre la estructura sectorial de exportaciones de manufacturas, se ha elaborado el cuadro 7, que muestra un análisis de sensibilidad de las exportaciones del sector de manufacturas, en función de las participaciones relativas por ramas del sector. Este cuadro se interpreta leyendo en cada posición de la matriz el incremento en las exportaciones totales de manufacturas que resultaría de incrementar las exportaciones del sector en el porcentaje indicado en la fila superior. Por ejemplo, si se tomaran medidas para aumentar las exportaciones de derivados del petróleo en 15%, se cau-

nufacturas en función de las participaciones relativas por ramas del sector

resultante de incrementar las exportaciones porciento indicado						(3) *Total de empresas*		(4) (1)/(3.A)	(5)	
35%	*40%*	*45%*	*50%*	*55%*	*60%*	(3.A)[1]	(3.B)[2]	(%)[3]	(5.A)[4]	(5.B)[5]
0.98	1.12	1.26	1.40	1.53	1.67	78	3.19	0.035	54	5.68
0.22	0.26	0.29	0.32	0.35	0.37	38	1.55	0.016	19	2.00
0.40	0.45	0.51	0.57	0.62	0.68	7	0.29	0.161	4	0.42
1.02	1.16	1.31	1.45	1.60	1.74	207	8.46	0.014	27	2.84
1.22	1.40	1.57	1.75	1.92	2.09	213	8.70	0.016	21	2.21
0.47	0.54	0.61	0.68	0.74	0.81	154	6.30	0.000	5	0.53
0.02	0.02	0.03	0.03	0.03	0.04	13	0.53	0.005	3	0.32
0.35	0.08	0.09	0.10	0.11	0.12	31	1.27	0.006	18	1.9
0.39	0.44	0.50	0.56	0.61	0.67	101	4.13	0.011	28	2.94
0.02	0.3	0.03	0.04	0.04	0.04	79	3.23	0.001	3	0.32
0.18	0.21	0.23	0.26	0.29	0.31	18	0.74	0.029	11	1.16
3.26	3.73	4.19	4.66	5.13	5.59	76	3.10	0.123	265	28.86
7.98	9.12	10.26	11.40	12.54	13.68	13	0.53	0.754	6	0.63
1.56	1.78	2.00	2.23	2.45	2.67	62	2.53	0.072	28	2.94
2.709	3.10	3.48	3.87	4.26	4.64	59	2.41	0.131	23	2.42
0.60	0.68	0.77	0.86	0.94	1.03	97	3.91	0.018	70	7.36
0.69	0.70	0.89	0.99	1.08	1.18	308	12.59	0.006	117	12.30
2.22	2.54	2.86	3.18	3.49	3.81	208	8.50	0.031	131	13.77
3.55	4.06	4.56	5.07	5.58	6.084	190	7.76	0.053	53	5.57
7.44	8.50	9.56	10.63	11.69	12.75	996	20.26	0.043	65	6.83
35.00	40.00	45.00	50.00	55.00	60.00	2 448	100.0		951	100.0

el periodo 1971-1976 exportaron más de un millón de pesos anuales. Los datos fueron

sector.

cada una de las ramas, al total de las exportaciones del sector de manufacturas. Por de alimentos, aumentaría en promedio las exportaciones de manufacturas en un

capital extranjero en cada una de las ramas del sector de manufacturas. El criterio

en el sector.

saría un incremento en las exportaciones totales de 3.4%, como puede leerse en la posición correspondiente.

Esto significa que si se define una meta de exportación que implique incrementar las ventas al exterior de manufacturas en 30%, se tienen múltiples alternativas para programar en forma sectorial el incremento. La alternativa más obvia sería aumentar en 30% las exportaciones de todos los sectores, que sería en forma aproximada una política general y no discriminatoria de incentivos. Sin embargo, el aumentar en 30% las exportaciones de todos los sectores podría no sólo ser una solución más costosa que otras alternativas sino imposible

de llevar a la práctica, por limitaciones en la operación y control de la política.

Posiblemente otra solución extrema sería lograr el crecimiento de 30% en las exportaciones totales mediante un incremento de 131% * en las de derivados del petróleo, lo cual plantea interrogantes sobre la factibilidad técnica de poder lograr estas tasas de crecimiento.

Entre estos dos extremos existe una gama muy amplia de alternativas que consistiría en incrementar las exportaciones en un conjunto de sectores cualquiera, de tal manera que el total sumara 30 por ciento. El sentido común aconseja poner énfasis en aquellos sectores que tienen un peso específico significativo con el fin de utilizar el menor número posible de los mismos y seguir una política de promoción más concentrada. El problema es que este método no distingue entre un sector desagregado en un número muy grande de empresas y otro con un alto grado de concentración.

Para definir la política óptima en cuanto a la combinación e incremento deseados por sector se utilizaría el criterio de minimizar costos de control. Esto es, se considera superior la alternativa en la que se involucra el menor número de empresas.

Las columnas 3 y 4 del cuadro 7 incorporan este elemento de ponderación, al presentar el número de empresas en cada sector y su participación porcentual en el número total de firmas exportadoras.

De esta manera es posible definir un sistema de ordenamiento entre las alternativas. Por ejemplo, si se desea aumentar aproximadamente en 5% las exportaciones totales de manufacturas y se tienen las siguientes alternativas:

1) Incrementar en 10% las exportaciones del rubro de otras manufacturas y 3% las de la industria química.

   $(2.13 + 2.8)\ \% = 4.93\%$

2) Aumentar en 21.9% las de derivados del petróleo.

   $(.219)\ (.228) = 4.9\%$

Para escoger la mejor alternativa obsérvese en la columna 4 cuáles son las empresas que aportan un mayor porcentaje por empresa a las exportaciones. En este caso, primero se tomaría derivados de petróleo, cuya aportación por firma es de 1.75%, y en segundo lugar la alternativa 1. En el caso de alternativas múltiples, se comenzaría tomando las de más alto coeficiente de la columna 4 y se probaría la factibilidad técnica de lograr la combinación, en caso de no ser factible, se prosigue con el mismo método hasta obtener una combinación viable.

Usando este sistema de ponderación se evitaría caer en el error de

* Sabiendo que el peso específico del sector es .228, se tiene que si (.228) X = .30 X = 1.31.

tomar las combinaciones que involucran el menor número de empresas pero que requerirían incrementar sustancialmente sus exportaciones de manufacturas.

Como se puede apreciar, un problema potencial podría ser la varianza del coeficiente de porcentaje de exportaciones medio por firma. Si fuera muy alto existiría un sesgo contra el uso de un sector de alta concentración, pero un análisis estadístico más sofisticado podría resolver, en parte, este problema.

En la columna 5 del mismo cuadro se incluye, además, el porcentaje de empresas del sector que son transnacionales, ya que se podría pensar en crear controles *ad hoc* para este tipo de empresas y otro tipo de mecanismos para las nacionales.

Es necesario subrayar la importancia de otorgar los incentivos al menor número de empresas posible, con la finalidad de facilitar la implantación de cualquier tipo de políticas y contar con una retroalimentación rápida del sistema para objeto de control.

IV. INSTRUMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA OPERATIVA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS

Con el esquema descrito en las páginas anteriores se fija una meta de exportaciones de manufacturas, se selecciona el crecimiento por ramas del sector para lograr el objetivo sectorial y se señalan objetivos por empresa.

La instrumentación del esquema consiste en determinar, a través de cuestionarios y/o entrevistas personales, las metas de exportación de las principales empresas del sector de manufacturas y calcular el volumen esperado para las exportaciones del sector, por su participación en cada rama. Una vez hecho esto se compara este volumen esperado con el deseado, esto es, la meta de exportación fijada por el Estado.* La diferencia en volúmenes de exportación entre lo esperado y lo deseado representa el monto que deberá lograrse a través de políticas discriminatorias.

El siguiente paso consiste en negociar con cada empresa el incremento en las exportaciones; ya que, seguramente las empresas solicitarán apoyos para lograr los incrementos que se solicitan en sus exportaciones. Estas políticas que emplearía el Estado en forma discrecional y a nivel micro o de empresa, deberán afectar los ingresos netos de las empresas, haciendo atractiva la mayor exportación. Lo anterior implica aumentar los ingresos brutos de las empresas y/o reducir sus costos. Estos apoyos serían principalmente fiscales y crediticios.

Adicionalmente se requerirá el apoyo estatal para trámites burocrá-

* La meta de exportación se puede fijar por la brecha ahorro-inversión que *a posteriori* es $S - I = X - M$, o por cualquier otro criterio de Balanza de Pagos o requerimiento financiero.

ticos, no sólo en el sentido de agilizarlos, sino también para asegurar el abasto de materias primas.

En esta fase del esquema, el Estado deberá medir cuidadosamente los costos que representan los apoyos otorgados a las empresas contra el beneficio obtenido y deberá utilizar como cartas de negociación dos elementos: el atractivo en términos de ingresos que representa el esquema para la empresa y, en segundo término, las diferentes alternativas con las que cuenta el Estado, esto es que puede ofrecer estos apoyos a otra empresa con lo que afectaría la posición de la firma competidora. De esta negociación el Estado obtiene la identificación precisa de la relación por empresa de los costos y los beneficios del esquema, lo que por una parte permite su evaluación, y por otra su control.

El control del sistema es relativamente sencillo. Las metas de exportación anual por empresa se distribuyen en forma mensual, ya sea por la estacionalidad que se ha observado históricamente en sus exportaciones, o por una distribución que fije la propia empresa.

De lo anterior se obtiene un programa mensual de exportaciones por empresa cuyo resumen representa la meta anual. Esta meta mensual se coteja contra las exportaciones efectuadas cada 30 días. La información se obtiene a través de la Dirección General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que mensualmente obtiene datos de las exportaciones por empresa (ver gráfica 3). En esta forma se detecta si la empresa está o no cumpliendo sus metas.

En el segundo caso se procedería a comunicarse con la empresa para identificar el problema que afecta el compromiso contraído y determinar si se trata de una falta por parte del Estado —en cuyo caso deberá corregirse— o a una falta por parte de la empresa, y si es necesario, proceder a hacer los ajustes en las metas y en los apoyos.

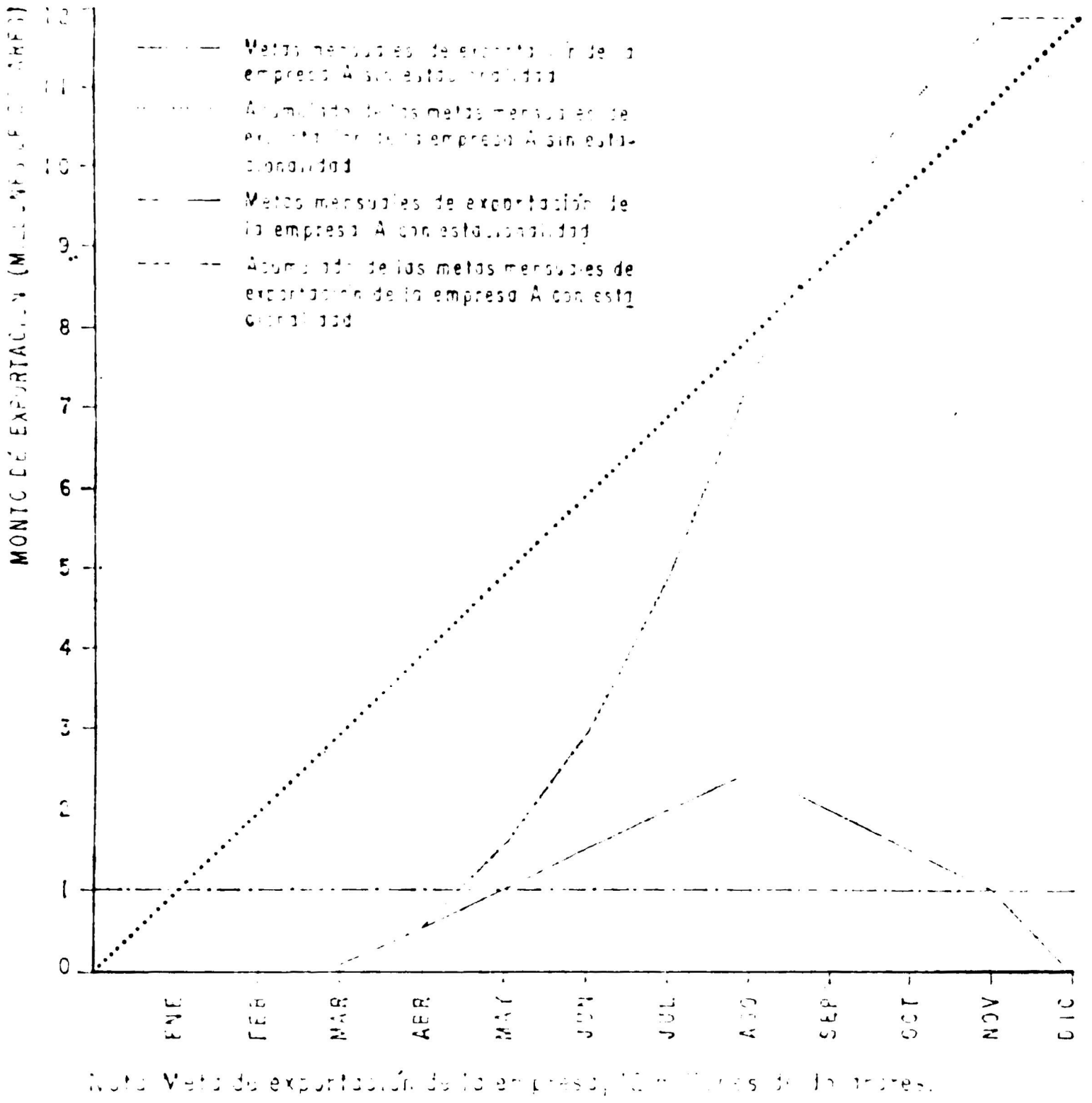
Finalmente deberán clasificarse las empresas en: nacionales, con participación de capital extranjero, y paraestatales.

En la forma en que se ha descrito hasta ahora el esquema se refiere a empresas nacionales. Para las empresas con participación de capital extranjero convendría hacer algunas modificaciones, de suerte que se ligaran sus exportaciones, o el incremento de éstas, a la concesión de las solicitudes que presenta a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, a fin de disminuir el costo de los apoyos fiscales y crediticios que el Estado otorgaría en este esquema. Cabe recordar que los canales de distribución con los que cuentan estas empresas y otras facilidades y ventajas justificarían lo anterior.

En el caso de las empresas paraestatales, donde el Estado tiene mayores posibilidades de determinar la política de exportación, debería adoptarse una política especial.

En términos generales se ha descrito el esquema de un sistema de promoción de exportaciones de manufacturas que permite instrumentar una política operativa a corto plazo y sin contar con la definición

Gráfica 3. Sistema de control de las metas de exportación.



de todos los elementos necesarios para desarrollar una política de comercio exterior. Asimismo ésta es lo suficientemente flexible como para permitir ajustes a mediano plazo a fin de incorporar nuevos objetivos u objetivos más precisos.

V. CONCLUSIONES

Es necesario que el país fomente las exportaciones a fin de poder contar con una planta productiva con escalas de producción, eficiencia y capacidad que permitan financiar las elevadas importaciones que inducirán las altas tasas de crecimiento del PIB. No es conveniente, ni será suficiente a mediano plazo, apoyar el equilibrio de la balanza comercial en un solo producto no renovable y de vital importancia para el país, como lo es el petróleo.

La falta de elementos necesarios de definición de política en términos de planes específicos de desarrollo e industrialización, llevan, la mayoría de las veces, a no definir una política específica de fomento a las exportaciones. Así, solamente se crean mecanismos generales de apoyo a las exportaciones que no se coordinan entre sí y que no representan un estímulo importante para inducir a las empresas a ampliar su producción para crear excedentes exportables en condiciones competitivas.

Por lo anterior, se hace necesario que el Estado defina un esquema de promoción de exportaciones que sea muy efectivo, y por ende operativo, que le permita lograr metas concretas y que se convierta en un instrumento adicional para el logro de sus objetivos económicos.

El presente ensayo representa un intento de diseñar un sistema como el que se menciona. Cuenta con la ventaja de que su instrumentación se concentra en pocas ramas y en un número reducido de empresas, lo que le permite ser muy operativo. Adicionalmente el esquema presentado elabora varias alternativas para el logro de una misma meta de crecimiento y liga los apoyos estatales a los logros de los objetivos. Asimismo se incluye un sistema de control y una diferenciación en el trato a las empresas, según el origen de su capital. Cabe señalar que el esquema no excluye la implementación de programas de tipo general de apoyos a la exportación y que se puede ajustar para incluir otro tipo de objetivos que no se examinan en este ensayo.

Finalmente debe subrayarse que lo enunciado en este documento es solamente un bosquejo que incluye los principales elementos, pero que deberá especificarse y ampliarse a fin de constituir una recomendación completa que permita su implementación.

Apéndice. Método de suavización exponencial

Programa de suavización múltiple

Grado de suavización seleccionado = 2

Valores iniciales de las estadísticas suavizadas para estimarse a partir de 6 estimaciones de los parámetros del modelo lineal — intercepto — pendiente = 1021.4014 Slope = 107.2206 constante óptima de suavización.

Constante de suavización	*Suma de residuos al cuadrado*
0.4500	0.4456656D+06
0.4600	0.4452423D+06
0.4700	0.4451624D+06
0.4800	0.4454251D+06
0.4900	0.4460298D+06
0.5000	0.4469761D+06

Constante de suavización = 0.4700

Valores iniciales de las estadísticas suavizadas de los datos estimados.

S1 = 900.4931 S2 = 779.5849

Salida de la fase de pronóstico

Grado de suavización = 2 Constante suavizada = 0.47

		Estadísticas suavizadas	
Periodo	*Datos*	*Primero*	*Segundo*
16	3386.79	2861.25	2449.99
17	4181.56	3481.79	2934.94
18	5066.75	4226.72	3542.08
19	3764.46	4009.46	3761.75
20	3089.02	3576.85	3674.85
21	3008.76	3309.85	3503.30
22	3337.42	3322.81	3418.47
23	3333.33	3327.75	3375.83

Suma de los errores del pronóstico = — 1437.1546

Periodo del pronóstico = 1

Pronóstico	*Error*	*Error acumulado*	*Error suavizado*
2979.95	406.84	1.48	0.70
3637.21	544.35	2.37	0.89
4513.60	553.15	3.18	0.95
5518.51	—1754.05	—0.23	—0.55
4476.84	—1387.82	—1.34	—0.79
3391.96	— 383.20	—2.44	—0.83
2944.85	392.57	—2.61	—0.29
3142.32	191.01	—3.42	—0.02

Promedio del error del pronóstico = — 179.6443 Variancia = **********
Derivación estándar = 914.1592

Salida del modelo en la fase inicial

Grado de suavización = 2 Constante suavizada = 0.47

Se utilizaron 6 muestras para estimar los valores iniciales de la constante

		Estadísticas suavizadas	
Periodo	*Datos*	*Primero*	*Segundo*
1	511.37		
2	576.00		
3	584.76		
4	869.18		
5	1070.40		
6	908.39		
7	1270.61	1074.45	918.17
8	1375.63	1216.00	1058.15
9	1232.39	1223.71	1135.96
10	1369.77	1292.36	1209.47
11	1704.59	1486.11	1339.49
12	1670.93	1572.97	1449.23
13	2131.77	1835.61	1630.83
14	2213.07	2013.01	1810.45
15	2826.18	2395.20	2085.29

Modelo ajustado	*Residuos*
0.0	0.0
1369.31	6.32
1513.84	—281.45
1389.26	— 19.49
1448.75	255.84
1762.74	— 91.81
1806.46	325.31
2221.99	— 8.92
2395.20	430.98

Suma de residuos = 616.78 Promedio de los residuos = 68.53070
Suma de residuos al cuadrado = 0.4451627D + 06 Variancia = 50361.83
Desviación estándar = 224.41 Promedio de las desviaciones absolutas = 157.79
Número de residuos cuyo valor excedió a dos desviaciones estándar = 0

Comentarios

Fernando de Mateo

Concuerdo plenamente con el doctor Peñaloza en la necesidad de fortalecer al sector exportador a fin de evitar que México se convierta en un país monoexportador. El modelo de sustitución indiscriminado de importaciones ya se agotó, dejando tras de sí graves secuelas. Por ello, debe evitarse que los recursos que aporte el petróleo sirvan como pretexto para volver a procesos indiscriminados de sustitución de importaciones y a la consolidación de estructuras monopolistas y oligopolistas que condicionen un aparato productivo ineficiente, con artículos caros y de mala calidad. De ahí la necesidad de impulsar las exportaciones de productos manufacturados.

El documento de Peñaloza está claramente dividido en dos partes. La primera, es una proyección de las exportaciones de manufacturas en base a las tendencias pasadas. La segunda parte se trata de un esquema para la promoción selectiva de las exportaciones. El autor intenta ligar ambas partes estableciendo lo que él llama un "Escenario de Altas Exportaciones", señalando que dicho escenario podría cobrar vida en caso de que llegase a aplicar un esquema de promoción selectiva de las exportaciones, es decir, la parte segunda de su trabajo. En términos cuantitativos, esta liga entre las dos partes no se logra satisfactoriamente, pues en términos reales implicaría un aumento del valor de las exportaciones de manufactura entre 1978 y 1979 de entre el 65 y el 80%. Por el contrario, entre 1979 y 1985 esas exportaciones crecerían anualmente entre 3.5 y 4.9% también en términos reales.

Al respecto, el doctor Peñaloza señaló que las proyecciones que aparecen en su trabajo no son las definitivas debido a que, por la premura de tiempo con que se efectuó su trabajo, por error se deflacionaron las exportaciones nominales a través del índice de precios en México. Dado que lo importante es el poder adquisitivo de las exportaciones de manufacturas en el exterior, el autor está realizando nuevas proyecciones deflacionarias por un índice de precios internacional. Ello significa que el valor real de las exportaciones que aparecen en el trabajo están subestimadas y, por lo tanto, también las proyecciones. Por

lo anterior, me abstendré de hacer ninguna observación relacionada con las proyecciones.

Tanto en las proyecciones como en el esquema propuesto para fomentar las exportaciones sólo se toman en cuenta lo que podría llamarse las "condiciones internas". En ninguna de las dos se consideran las "condiciones externas", es decir, ni la posible evolución de la economía mundial —en el caso de las proyecciones— ni la competitividad de los productos mexicanos en relación con los otros países —en el caso del esquema. Para las proyecciones podrían hacerse supuestas alternativas sobre tasas de crecimiento de la economía mundial, diferenciales en las tasas de inflación, evolución del tipo de cambio, etc.

Independientemente del problema del deflactor, se subestima la participación de la exportación de manufacturas en el PIB contenido en el cuadro 3 en virtud de que los años base en ese cuadro son distintos para el PIB que para las exportaciones.

Finalmente, el autor no hace mención alguna de la influencia de la tasa de inflación ni a la corrección en el tipo de cambio en el comportamiento de las exportaciones de manufacturas durante los últimos años.

En lo que hace a un esquema de promoción selectiva de exportaciones, concuerdo con el autor en la necesidad de diseñar en el corto plazo un mecanismo de la naturaleza que él propone. Sin embargo, debe ser de naturaleza tal que no se interprete como un subsidio a las exportaciones.

Por otra parte, un esquema selectivo debe complementar y no sustituir a la política comercial de carácter general que cada vez se va definiendo e integrando más.

Además de considerar las "condiciones internas", esta parte sólo hace un análisis estático, puesto que la ponderación la realiza por la participación de las exportaciones de cada rama en total de las exportaciones del sector.

Por lo tanto, como paso previo a la metodología propuesta me parece que debería identificarse la competitividad internacional —o, lo que es lo mismo, la ventaja comparativa de que gozan los productos o grupos de productos exportables. Asimismo, el análisis debería ser de carácter dinámico —o al menos de estática comparada— y no meramente estático.

Existen gran número de estudios que han tratado de determinar la ventaja comparativa de un país o de explicar de dónde procede esa ventaja (costos comparativos, dotación de factores, disponibilidad de recursos, investigación y desarrollo, etc.). Sin embargo, la mayoría de esos estudios no son apropiados para un análisis sector por sector o producto por producto.

Bela Balassa ha diseñado un método[1] que denominó de la "ventaja comparativa revelada" mediante el cual es posible aproximarse a un índice de competitividad a nivel de sectores o de productos.

El método de Balassa descansa en el hecho de que es de esperarse que la ventaja comparativa determine la estructura y evolución de las exportaciones. El método sugiere que la ventaja comparativa "revelada" puede ser indicada por el desarrollo del comercio de cada país, en el sentido de que el patrón de comercio refleja tanto los costos relativos así como diferencias en otros factores no relacionados con el precio de los productos (tales como calidad, habilidad en la comercialización, etc.).

En términos generales, a fin de obtener un índice de la ventaja comparativa "revelada", se relacionan las exportaciones de un producto (o grupo de productos) por parte de un país con el comportamiento de las exportaciones totales de ese país, con las exportaciones de ese mismo producto realizadas por el resto del mundo y con el desarrollo de las exportaciones totales mundiales.

Por lo tanto, si la relación de exportaciones de un producto con respecto a las exportaciones totales de un país es mayor que la relación de las exportaciones mundiales de ese producto con respecto a las exportaciones mundiales totales y si el número resultante es mayor al obtenido para otros países, ello quiere decir que se ha "revelado" una ventaja comparativa en ese producto para ese país.

Contando con los elementos "dinámico" y "externo", el método del autor se vería adecuadamente complementado, puesto que el índice de ventaja comparativa revelada podría ponderarse con los demás indicadores que el doctor Peñaloza propone en su trabajo.

Lic. Emilio S. Heredia García

Todos podemos estar de acuerdo, que ante la perspectiva petrolera, en el decenio de los 80, la restricción de divisas que tradicionalmente México ha enfrentado tenderá a desaparecer y que esta coyuntura no debe dejar de aprovecharse. Por lo que es básico para un crecimiento sano de nuestra economía, el realizar los cambios estructurales que evitarán convertirnos en un país monoexportador con las distorsiones sociales, políticas y económicas que esto conlleva.

[1] Bela Balassa, "Trade Liberalization and Revealed Comparative Advantage", Manchester School, Londres, mayo 1965.

El ensayo presentado por el doctor Peñaloza ha tocado un punto muy importante en la temática del desarrollo futuro del país y me adhiero a la convicción de que el sector manufacturero representa uno de los puntos claves del cambio en la estructura económica; no sólo en el aspecto de comercio exterior, sino del fortalecimiento de una actividad industrial que genere empleos; satisfactores para toda la población; y que procure un nivel de riqueza cuya distribución sea más justa y equitativa.

Dentro de esta tesis se presenta una idea que valdría la pena subrayar y que consiste en otorgar programas de incentivos diversos a aquellas entidades productivas que sean de por sí eficientes. Esto es, se deben dirigir los apoyos a la planta productiva que tenga la capacidad técnica y de dirección para penetrar en los mercados externos; situación muy difícil de realizar cuando las medidas de fomento se canalizan a cualquier tipo de empresa y/o actividad, sin medir de antemano las posibilidades de éxito de dicho apoyo.

Obviamente, para lograr tal objetivo es necesario tener una política comercial coherente con un plan nacional de desarrollo; pero a falta de elia, en el corto plazo, el esquema de promoción recién señalado viene a llenar un hueco que hasta la fecha existe en el marco de fomento a las exportaciones mexicanas, y que para tal fin se propone que el esquema se establezca a través de algunos de los órganos ya existentes para el estudio de la problemática del comercio exterior, en lugar de desperdiciar recursos y tiempo en programas demasiado ambiciosos.

Reconocemos que tal esquema debe contenerse en una mecánica muy operativa para facilitar su eficiencia y eficacia y que inicialmente, como se propone, esta política sea neutral respecto a los objetivos ajenos al comercio exterior, pero conviene recalcar que en el mediano plazo este programa se integre y vincule con los demás objetivos del desarrollo económico, so pena de quedar como un esfuerzo desarticulado y por ende ineficiente dentro del marco global de desarrollo.

Se sugieren dos puntos adicionales en el enfoque metodológico, básicos dentro de un marco general de comercio exterior que pueden complementarlo para una mejor evaluación en cuanto a las alternativas de fomento.

El primero, referente al tratamiento diferencial en la promoción según el tipo de empresa, aunque importante, deberá contemplarse a la luz del impacto económico derivado en los demás sectores de la economía a niveles globales. Esto es, considerar la interacción de una medida de fomento aplicada a una determinada rama industrial, y sus posibles efectos en las demás.

Otro sería incluir dentro del espectro de análisis, el contenido importado de las exportaciones, pues de esto se pueden derivar en un momento dado, aparte de las divisas netas que generarían al esquema

propuesto, una utilidad adicional consistente en conocer las áreas de producción, que con cuyo impulso podría proseguirse un plan de sustitución de importaciones para una integración vertical, y elevar el nivel de eficiencia y competitividad industrial con la consiguiente independencia externa en cuanto a nuestros procesos de industrialización.

Problemas del comercio interno

La coordinación de la comercialización vertical de productos agropecuarios en México*

Sergio Cházaro Loaiza

I. INTRODUCCIÓN

En anteriores ponencias y en documentos en los que se discute la problemática de la comercialización de productos primarios, se suele destacar la disparidad de los márgenes de comercialización y precios; algunos autores llegan al grado de exagerar al hablar de márgenes de hasta 400% en algunos productos agrícolas (esto se explica porque, de una sola observación, en un día de operaciones atípico, se atreven a hacer inferencias de tipo generalizado). Pese a ello, lo que no se puede negar es que el productor participa en una proporción muy pequeña de esos márgenes y, en cambio, el consumidor lo resiente en su bolsillo al realizar compras de alimentos.

Dentro de todo el proceso de formación de precios, en el que intervienen, por un lado, la oferta motivada o desalentada por los precios, el nivel de tecnología, la dotación de recursos y en el caso particular de alimentos, algunas variables fuera de control como son las condiciones climatológicas y, por el lado de la demanda, el consumidor con un nivel de ingresos dado, con gustos y preferencias definidos y con alternativas para sustituir algunos bienes, se encuentra lo que se le ha dado en llamar *sistemas de comercialización*: cajones que se hallan a varios niveles entre el productor y el consumidor y que se podrían definir como el arreglo vertical de consumidores, firmas, mercados e instituciones asociadas que están involucradas en la comercialización de un producto.[1]

En la ponencia que se presenta trataremos de describir, aunque sea en forma somera, la estructura de la comercialización de productos

* Ponencia presentada en el Coloquio sobre Economía Mexicana, organizado por el Centro de Estudios Económicos y Demográficos de El Colegio de México, 26-30 de marzo de 1979.

[1] *Market performance: concepts and measure*, compilado por Wendell Clement y Victor Cook, Economic Research Service, USDA, Washington, septiembre, 1973.

perecederos en general y la estructura de la comercialización de productos no-perecederos, para llegar luego a una propuesta, cuyo eje central es el concepto de sistemas verticales de comercialización y sobre la forma en la que el Estado puede actuar como coordinador de algunos sistemas.

II. LA PROBLEMÁTICA

La atomización de la propiedad,[2] el desconocimiento de las condiciones del mercado, los aspectos de tipo sociológico y político en que se desenvuelven los productores, la naturaleza estacional de la producción que origina fluctuaciones en los precios y, en general, la situación competitiva muy cercana a la competencia perfecta, hace que los productores tengan bajo poder de negociación y participen nula o escasamente en el proceso de comercialización.

Las deficiencias en la infraestructura y los servicios sociales son notables. En un solo mercado mayorista localizado en la ciudad de México se maneja físicamente más del 60% del volumen total de frutas y hortalizas producidas en el país. El aparato distributivo a nivel mayoreo y menudeo resulta anticuado, sin planificación, con muchos mercados en una ciudad o bien con un número insuficiente en otras; en fin, con una serie de irregularidades tales que no responde a las necesidades del México actual.

Los monopsonios y oligopsonios a nivel local y regional son frecuentes. Un número reducido de compradores, con acceso a los mercados y con facilidades de transporte y capacidad financiera, con un gran conocimiento del mercado, se enfrenta a un número disperso de productores, con bajos volúmenes de oferta. Esta estructura constituye más bien la regla que la excepción en el proceso de producción, distribución y consumo.

Si en algunos productos no hemos logrado autosuficiencia, en otros —como es el caso de los perecederos— la tasa de crecimiento ha sido de tal magnitud que se generan desperdicios por excedentes temporales, al no existir la infraestructura física adecuada ni en mercados de origen ni en mercados finales.

Otra problemática es la de tipo tecnológico. Por ejemplo, las pérdidas poscosecha en el proceso de comercialización que se observan en países latinoamericanos —México no es una excepción— alcanza magnitudes alarmantes de hasta el 48% de la producción potencial.[3] Se atribuyen a daños biológicos y físicos: estos últimos por deficien-

[2] Ver cuadros 1 y 2.

[3] Amézquita, Rafael, *Servicios del Estado para mejorar técnicas de poscosecha en productos alimenticios*. Ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano sobre estrategias de comercialización para el desarrollo rural. IICA-OEA, abril, 1977.

cia en el proceso de la cosecha, en empaque, transporte, manipuleo y almacenamiento.

La característica principal, en el caso de frutas y legumbres con alta perecibilidad, es la volatilidad de los precios en periodos cortos de tiempo a causa de que no hay una sincronización de la oferta con la demanda. Esta volatilidad genera variaciones considerables en los ingresos del productor que se ve obligado a ajustar su producción en condiciones de alto riesgo e incertidumbre.

Las condiciones expuestas dan las bases para que el Estado intervenga, dentro de un marco jurídico apropiado, con apoyos y servicios complementarios, en diferentes fases del proceso integral de la comercialización.

En el caso de granos, frijol y oleaginosas, la intervención del Estado se ha dado principalmente en el campo de la regulación de precios y mercados. Con estos programas se persiguen dos objetivos fundamentales: proteger al agricultor de fluctuaciones estacionales exageradas en los precios rurales —ya que se reduce su incertidumbre al dar a conocer con anticipación el nivel del precio de garantía de los productos— y, por otro lado, proteger al consumidor de alzas inmoderadas en el precio de los artículos de primera necesidad.

Para cumplir con estos objetivos, y tras diversas experiencias operativas, el Gobierno Federal creó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), la cual desarrolla funciones de regulación en el mercado de productos agrícolas con el mantenimiento de precios de garantía y participa, además, en la constitución de reservas tácticas, distribución, compra y venta principalmente de granos y oleaginosas.

Desglosemos la intervención de la CONASUPO en las diversas fases de la comercialización de granos y oleaginosas como entidad coordinadora y operadora. Primero:

Programación de la producción agrícola

Basándose en las experiencias de los ciclos anteriores y conociendo la tendencia en el consumo de bienes intermedios y finales, la empresa coordina sus actividades, a través de la Secretaría de Comercio, con las dependencias relacionadas con la producción agrícola (Gabinete Agropecuario, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Banco Nacional de Crédito Rural, S. A.) y sugiere la superficie que conviene sembrar para aumentar, disminuir o conservar las áreas de cultivo y prevé, por tanto, las existencias futuras, según sea el caso de déficit o superávit.

Precios mínimos de garantía

El Gobierno Federal, a través de la representación de diversas entidades, presididas por la Secretaría de Comercio (SECOM) y con la re-

presentación de campesinos y agricultores, en un Comité Técnico, analiza las tendencias en la oferta y la demanda, interna y externa, y los costos y rentabilidad de los predios agrícolas de diversos tamaños y con diferente nivel de tecnología, para determinar los precios de garantía. Éstos se dan a conocer con antelación suficiente a la fecha de siembra.

Comercio nacional e internacional

La CONASUPO está facultada para comprar las cosechas nacionales y para importar o exportar el volumen de grano necesario para mantener el equilibrio interno y la estabilidad de los precios cuando se presentan déficit o excedentes.

Sin embargo, conviene aclarar que desde fechas recientes, con la creación de la Subsecretaría de Regulación y Abasto, CONASUPO sigue actuando como principal instrumento operativo del Gobierno Federal, pero se sigue un método diferente tanto para las compras nacionales como para las internacionales básicamente en materia de granos y oleaginosas. Se trata de un sistema de acciones participativas para las compras, es decir, los industriales efectúan las adquisiciones directamente, aunque supervisados por un Comité Mixto coordinado por la Secretaría de Comercio (Subsecretaría de Regulación y Abasto) y con la participación de CONASUPO, otras entidades oficiales y de los propios industriales. Este sistema participativo distribuye las cargas y responsabilidades inherentes a las compras, de tal suerte que ya no son absorbidas en su totalidad por CONASUPO.

Almacenamiento

La CONASUPO, ahora de un modo participativo, anticipa las necesidades de almacenamiento y mantiene las reservas necesarias para controlar el flujo de granos hacia los consumidores intermedios o finales, procurando mantener estables los precios al consumidor.

Como puede verse, la situación de la producción y comercialización de perecederos, y de granos y oleaginosas, es diversa. En el caso de los perecederos no existe más que un proceso con poca coordinación y el resultado se aprecia en la volatilidad de los precios y en las pérdidas físicas que se sufren al haber sobreproducción estacional; en el segundo caso, o sea el de granos y oleaginosas, existe toda una infraestructura física y un mecanismo de coordinación como es la de CONASUPO y el de los recientes sistemas creados por la Subsecretaría de Regulación y Abasto.

III. COORDINACIÓN DE LA COMERCIALIZACIÓN VERTICAL

Es necesario a fin de entrar a este tema, aclarar los conceptos de lo que se entiende por coordinación (el proceso) y lo que se entiende por integración vertical (el mecanismo).

B. W. Marion[4] dice: "Yo interpreto la coordinación vertical como un *proceso*, a través del cual las diversas funciones de un sistema vertical de valor agregado se armonizan en relación al qué, cuándo, dónde y cómo de la producción y comercialización, así como respecto a los cambios que requiere el sistema".

1) *Qué* se produce y se comercializa, es decir, cantidad y calidad.
2) *Cuándo* se produce y se comercializa.
3) *Dónde* se produce y se comercializa.
4) *Cómo* se produce y se comercializa. Esto es, el uso eficiente de los recursos para completar la tarea de agregar valor a través de la integración.
5) Y, por fin, los *ajustes y adaptaciones* necesarios para responder rápido a los cambios en la demanda, la nueva tecnología o a otros cambios tales como el incentivo de mayores utilidades.

Todo sistema vertical requiere, por supuesto, de cierto grado de coordinación. La coordinación perfecta de un sistema implicaría, tanto conocer con precisión la demanda de la producción resultante del sistema, como el control de la oferta y la sincronización de todas las funciones realizadas dentro del sistema. Esto es difícil de lograr, aun a nivel de empresa. Los actuales sistemas han alcanzado cierta coordinación, que les permite hacer ajustes en la oferta para responder a las necesidades del consumo, lo cual no obsta para que estos ajustes no sean suficientes o se rebasen o atrasen, como es el caso típico de la producción de hortalizas.

De los cinco puntos mencionados por Marion, los tres primeros: el qué, cuándo y dónde se refieren a la sincronización de actividades en sistemas que ya se encuentran funcionando. Los dos últimos, en cambio se refieren al proceso de adaptación, a la posibilidad de introducir cambios radicales en los sistemas existentes o llegar a diseñar sistemas nuevos, más eficientes y mejores.

Hemos mencionado la sincronización de los sistemas comerciales que ya se encuentran funcionando y la adaptación de ajustes que se requieren para modificar y diseñar sistemas nuevos de comercialización.

[4] B. W. Marion, *Vertical Coordination and Exchange Arrangements: Concepts and Hypothesis*. Presentado en el Seminario Coordination and Exchange in Agricultural Subsectors. North Central Regional Research Publication No. 228, enero, 1976.

Las preguntas que surgen son las siguientes: ¿Qué políticas de mercadeo puede adoptar el Estado para balancear las desigualdades de poder económico y alcanzar así más equidad para los productores, en especial los de pequeña escala y simultáneamente no perjudicar a los consumidores, especialmente a los de bajos ingresos? ¿Cómo lograr eficiencia técnica y económica, sin menoscabo de la equidad social?

La función del productor no se reduce sólo a planear internamente el uso de los factores de la producción, sino que el dinamismo y el cambio tecnológico en el mercado de productos agropecuarios en parte lo obliga a adaptarse a ese cambio. Pero, ciertamente hay una enorme dificultad para reconocer y aceptar ese cambio. En una forma ideal, los elementos de coordinación deberán cambiar paralelamente a los cambios tecnológicos. Esos cambios deberían de ser semejantes en calidad, cantidad y facilidad, ya que son la contraparte en un ajuste total que se realiza suave y eficientemente. Lo que sucede en la realidad es que los ajustes técnicos que se adoptan rápidamente no se entienden y generan fricciones que se convierten en dificultades.

Por ejemplo, ciertas innovaciones se adoptan más o menos rápidamente, como algunas semillas de trigo mejoradas. Inmediatamente estas innovaciones propician cambios secundarios en la escala de operaciones, en la demanda por insumos y otros servicios, en el incremento de la producción, en las necesidades de almacenamiento y en otros servicios de comercialización. Todos los cambios se efectúan con apenas ligeras modificaciones institucionales y, sólo una vez que la dificultad surge, se presenta la necesidad de nuevos mecanismos de coordinación. Otro caso real de coordinación económica se tiene en la industria avícola. Se inició en ella una integración vertical que fue posible porque se trataba de una nueva industria que se enfrentaba a un mercado en expansión. Las instituciones existentes no estaban preparadas para establecer una hegemonía rígida sobre la estructura de coordinación. A pesar de que, a nivel de empresa, éstas están altamente coordinadas en todas sus fases y en las funciones que realizan, desde el punto de vista de la coordinación del subsector avícola, la volatilidad de la oferta y de los precios demuestra que aún no existe una coordinación completa.

Cabe aclarar aquí que existe una diferencia básica entre los coordinadores y los coordinados. Tanto la tecnología como el financiamiento y algunos insumos claves para la producción de huevos y pollos para asar están en poder de los coordinadores. De esta forma el coordinado, el avicultor individual, pasa a depender casi enteramente del coordinador y se convierte en un asalariado de la empresa.

La relación entre coordinación tecnológica y económica es, pues, una interacción con efectos retrasados. Cada cambio en la tecnología trae como consecuencia un cambio en la coordinación económica.

La solución al problema de modificar un sistema tradicional —anticuado e ineficiente—, representa uno de los campos más fértiles para reducir los costos de mercadeo, con los beneficios consecuentes para productores, consumidores y distribuidores de productos agropecuarios.

Al hacer una revisión rápida de las instituciones y arreglos que se pueden considerar como mecanismos de coordinación y en los que el Estado puede participar fomentando y regulando las actividades se pueden listar fácilmente los siguientes: mercados de todos tipos, de origen y destino, mayoristas, centros de acopio, subastas, mercados detallistas, sistemas de información comercial (donde se incluyan grados y normas de calidad); servicios de transporte, servicios de financiamiento, uniones de crédito, facilidades de almacenamiento, al igual que los acuerdos y los convenios que se establezcan, los ordenamientos de comercialización; en otra perspectiva, las cooperativas, las sociedades anónimas con propiedad vertical, etc.

Mencionemos a continuación algunos de los medios o instrumentos que puede utilizar el Estado para modernizar las estructuras comerciales e imprimir eficiencia y eficacia a la comercialización.

— Proporcionar la infraestructura física necesaria.
— Operar un servicio de información de precios y mercados.
— Proporcionar asistencia técnica comercial.
— Seleccionar canales alternativos de comercialización.
— Sistemas de transporte.
— Organización para la administración interna y de comercialización.
— Normas de calidad.
— Administración y mercadeo.
— Proporcionar financiamiento para las transacciones comerciales.
— Promover estímulos fiscales, cuando el caso lo amerite.
— Política de precios de garantía y de comercialización.
— Infraestructura física y otros servicios de apoyo.

La modernización puede darse de dos maneras: física y tecnológica. La modernización física comprende la creación de la infraestructura física necesaria para reunir a productores y compradores a realizar sus transacciones comerciales en lugares apropiados y funcionales, que reúnan las condiciones de salubridad e higiene para el manejo adecuado de los productos agropecuarios. La infraestructura física, por sí sola, no implica la solución a los problemas de bajo poder de negociación por parte de los productores, y no logra automáticamente la eficiencia operacional y económica del sistema de comercialización. Si la infraestructura no va acompañada de los estudios de factibilidad para analizar los costos y beneficios que se derivarán de ella y de una rigurosa administración de las instalaciones, los beneficios so-

bre productores y consumidores se verían empañados. Se requiere, también, un sistema de información para mantener enterados a los participantes de la evolución de las condiciones del mercado, de manera que se propicie y estimule la intervención de un número mayor de productores y compradores. Proporcionar información a los productores reduce la incertidumbre en la selección de sus mercados y el riesgo de obtener bajos precios e incluso de llegar a perder parte de la producción por desconocimiento de la demanda.

Los dos elementos, la instalación física y la información comercial, proporcionan lo que se ha dado en designar como "transparencia del mercado", es decir, el conocimiento de las condiciones y procesos del mercado para todos los que participan en él. Las informaciones acerca del volumen de la oferta y la demanda de un bien, o de sus sucedáneos, influyen favorablemente en la transparencia. A los productores que participan en un mercado no les interesa conocer la oferta y la demanda en su localidad solamente, necesitan conocer además las condiciones que existen en otros sitios donde sus productos pueden ser utilizados económicamente, conocer los costos de transporte a cada uno de estos lugares con el fin de tomar una decisión rápida y, en el caso de productos no perecederos, conocer la evolución de la demanda durante el periodo de almacenamiento.

La información de precios y mercados

Un sistema de información de precios y mercados ágil, oportuno y veraz, aunado a la disponibilidad de instalaciones comerciales, facilita la posibilidad de inducir cambios tanto en la fase minorista-mayorista como en la fase productor-mayorista.

Se pueden mencionar algunos efectos de la información en lo que se refiere a la organización de pequeños agricultores para la producción y comercialización de productos y materias primas agropecuarias:

a) Estimula el deseo de negociar de los pequeños productores y aumenta su poder de negociación frente a los distribuidores mayoristas.
b) Si es efectiva y estimula la organización de pequeños productores, puede modificar la estructura de la oferta, ya que propicia condiciones de competitividad que terminarán por reflejarse en beneficios transferidos a los consumidores, especialmente a los de bajos ingresos.

Asistencia técnica comercial

La asistencia técnica comercial comprende las fases de investigación, capacitación y extensión. La sola investigación económica de mercados hecha por el Estado no es suficiente. Se requiere el concurso de la iniciativa privada, que cuenta ya con un amplio acervo a este res-

pecto. Si la investigación teórica —que puede ser de muy variadas calidades— no se hace extensiva a los usuarios potenciales, a través de una asistencia técnica comercial, de orden práctico, los beneficios que se podrían derivar del uso de los recursos humanos y financieros asignados a este esfuerzo resultarían raquíticos o casi nulos.

La asistencia técnica comercial comprende la asesoría al productor, desde el momento mismo en que va a tomar la decisión sobre lo que va a producir hasta el de ayudarlo a seleccionar canales alternativos de comercialización.

Contrataciones y convenios

La naturaleza estacional de la producción agropecuaria y la estructura competitiva en que se desenvuelve el sector agropecuario origina fluctuaciones en los precios que, por lo general, afectan negativamente los ingresos de los agricultores. En los productos que aún no están de alguna forma bajo la regulación gubernamental, es necesario realizar contrataciones en las que se especifiquen los volúmenes a entregar y, en algunos casos, las normas de calidad, especialmente en productos de exportación. De este modo, el productor comparte los riesgos y los compradores aseguran una oferta continua a precios estables. Debe cuidarse sobremanera las cláusulas y especificaciones de los contratos, de forma tal que éstos permitan un mayor poder de negociación a los productores, compartiendo los riesgos en partes proporcionales con el comprador y procurando no perder control sobre la administración del negocio agrícola. Existe una variada gama de contratos que se pueden clasificar para fines prácticos de la siguiente manera:

1) Contratos con especificación de mercado.
2) Contratos con administración de la producción.
3) Contratos con cláusulas de insumos.

    1) Generalmente se firman después de que se inició la producción y se especifica el volumen a entregar mas no la calidad.
    2) Generalmente se firma antes de iniciar el proceso de producción y se especifica tanto el volumen a entregar como la calidad. El productor mantiene el derecho a la producción y solamente ocurre transferencia de control administrativo cuando las cláusulas especifican que se deben aplicar ciertas prácticas culturales para cumplir con los requisitos de calidad del comprador.
    3) En este caso el comprador provee todos los insumos, la asistencia técnica y la administración. El productor proporciona su mano de obra y la tierra. Los contratos generalmente se firman antes de iniciar el proceso de producción y al productor se le paga de acuerdo al volumen producido. Es el caso

típico de la industria avícola en que existe una integración vertical a través de la contratación.

Ordenamientos de comercialización

Los ordenamientos de comercialización, no ensayados todavía entre nosotros, son mecanismos de control que se han implementado con éxito en algunos países. Indudablemente hay un beneficio claro para los participantes de tales programas, ya que les otorga mayor poder de negociación. La médula del asunto está en asignar la producción excedente regional a regiones deficitarias, aplicando diferenciales de precios. El costo de implementar este tipo de control no es muy elevado. Lo importante es su organización y el control. Los beneficios que se pueden esperar son: a) que a través de un mejoramiento en la calidad de los productos, se incrementen los ingresos de los productores, y b) que se regule el flujo de productos al mercado, con lo que se cumple una función estabilizadora.

Cooperativas para la producción y comercialización

Algunas formas de organización para la producción y comercialización, tales como las cooperativas y otras modalidades que contempla nuestra legislación, permiten operar a niveles en que se obtienen economías de escala. Además, se pueden lograr integraciones de tipo vertical y horizontal. De esta manera se llega a modificar la estructura comercial en ciertos segmentos del mercado, lo que permite a las cooperativas ciertas ventajas en la negociación, tanto en el abastecimiento de insumos como en la comercialización de sus productos. Al mismo tiempo, los cooperativistas participan de los beneficios que resultan de llevar a cabo ciertas funciones físicas, como el transporte, el almacenamiento y complementarios, tal como la selección o la implantación de normas de calidad, que de otra manera serían realizados por la intermediación. Estas formas de organización deben seguir siendo consideradas de manera muy seria, en especial cuando existe el talento administrativo y se superan las trabas burocráticas que generalmente las entorpecen.

IV. EL PAPEL DEL ESTADO COMO COORDINADOR Y REGULADOR DEL MERCADO

Debido a la importancia que, como consumidores intermedios representan la industria alimenticia y la proveedora de productos intermedios, se considera conveniente que el Estado actúe en dos direcciones simultáneamente. Una, propiciando el desarrollo de sistemas verticales de la comercialización, proporcionando mayor poder de negociación

a los productores y, dos, regulando la estructura de las industrias de transformación. Los antecedentes para el primer punto han sido expuestos en párrafos anteriores. Procederemos a describir algunas acciones de regulación y cómo el Estado las puede implementar.

Políticas para regular la competencia

El establecer estrategias y políticas para promover sistemas de comercialización que se aproximen a la competencia, es bastante deseable, aunque habría fuerzas opuestas a este movimiento, entre ellos los beneficios que se pierden al no lograr economías de escala. Obviamente cada industria en cada mercado debe ser analizada por separado en términos de los efectos sobre los consumidores y sobre otras empresas que participan en el mercado. El hecho de que la concentración del poder económico puede resultar en restricciones en la cantidad producida, manipulación de los precios, redistribución de los ingresos a los factores de la producción y prácticas lesivas a otros participantes en el mercado, sugiere la necesidad de regular las industrias que se encuentran organizadas de esta manera.

Clasificación de la regulación

Las regulaciones que se pueden implementar en la parte comercial del sector agropecuario y especialmente en la industria alimenticia pueden ser tan extensas que es necesario agruparlas en un esquema que comprenda varias categorías y proceder a discutir los aspectos económicos y legales en que cae cada categoría.

El mencionado esquema de clasificación es posible porque ciertas medidas son diseñadas exclusivamente para regular la estructura de la industria alimenticia. En otros casos se regula la estructura de la industria proveedora de productos intermedios (ej. la industria de alimentos balanceados). Otro tipo de regulación pone énfasis en regular el comportamiento o las estrategias que los vendedores y compradores utilizan entre ellos mismos en el mercado. Un tercer grupo de medidas incide directamente sobre el comportamiento de las empresas en un mercado regulando precios y otros términos de intercambio.

La base para el esquema de clasificación estriba en la teoría económica. La teoría económica indica que la estructura del mercado o como éste está organizado en términos del número y tamaño de las firmas, grado de diferenciación del producto y barreras a la entrada de nuevas firmas al mercado, afecta la conducta de las firmas en el mercado y el desempeño de éstas. Es por ejemplo aparente que a medida que hay más concentración en un mercado en particular donde sólo unas cuantas firmas compiten, existe una tendencia en las firmas para evitar la competencia, particularmente la competencia basada en precios. En el extremo, con el monopolio virtualmente no existe com-

petencia. Los resultados de una falta de competencia son generalmente precios altos, menores volúmenes al mercado, y una falta de progreso e innovación. Para restaurar las condiciones de competencia en dicho mercado es necesario regularlo en cualquiera de las tres siguientes formas: primero, la estructura del mercado podría ser descentralizada *vía* desintegración de las existentes en firmas más pequeñas donde es factible que haya más competencia. Segundo, varias formas de comportamiento de algunas empresas tales como fijación de precios, precios bases y otros arreglos, que son lesivos a la competencia, podrían ser prohibidos. Tercero, se podrían implementar regulaciones sobre el desempeño de precios y calidades. Conceptualmente la herramienta de regulación más apropiada involucra la necesidad de ponderar las firmas grandes y los altos niveles de concentración determinados por las economías de escala contra el sistema de competencia que requiere un mínimo de regulación para mantener una economía competitiva. Si por ejemplo los altos niveles de concentración no son indispensables en un mercado para obtener economías de escala, la competencia se puede preservar restringiendo el conglomerado de firmas en el mercado. Si por el otro lado, las economías de escala son sustanciales, se puede permitir que operen firmas grandes siempre y cuando se regule su comportamiento. En el extremo de que, para lograr economías de escala sea necesario permitir monopolios, entonces se pueden regular precios y calidad del producto.

Con el esquema anterior, se hace evidente la necesidad de estudiar en términos generales la estructura en el sector agropecuario a todos los niveles: primario, transformación y comercialización. Utilizando el enfoque de estudiar productos específicos en forma descriptiva y analítica, se podría generar suficiente información para diseñar políticas regulatorias que se ajusten específicamente a las condiciones de un mercado o una industria con problemas particulares. Será necesario enfatizar que la coordinación tanto en la elaboración de las políticas como de la ejecución de las mismas es indispensable para la aplicación de criterios homogéneos a todos los niveles (primarios, de transformación y comercialización propiamente).

En resumen, se requiere de cambios en políticas para alcanzar dos objetivos fundamentales: una distribución equitativa del poder de negociación y el logro de niveles potenciales de eficiencia tanto tecnológica como económica, que beneficie directamente a productores y consumidores.

Es necesario revisar y evaluar las reglamentaciones y la legislación, con el propósito de actualizar, eliminar lo innecesario y obsoleto, y diseñar nuevas estrategias, todo esto basado en experiencias previas y en estudios metodológicos así como en observaciones directas del efecto de las políticas implementadas hasta el momento. Las instituciones oficiales, como es el caso de la Secretaría de Comercio, se han

Cuadro 1. Unidades de producción, por grupo de importe de ventas de productos agrícolas

(Valor en miles de pesos)

Rama censal	*Total*		*Hasta 1 000*		*De 1 001 a 3 000*		*De 3 001 a 15 000*	
	Número	*Valor*	*Número*	*Valor*	*Número*	*Valor*	*Número*	*Valor*
Estados Unidos Mexicanos	1 020 016	19 195 201	647 075	178 052	138 869	327 301	141 323	1 020 871
Unidades de producción privada	997 324	9 427 845	645 632	177 931	138 665	326 797	140 324	1 011 338
Mayores de 5 Ha.	388 392	8 707 563	159 552	38 542	59 148	143 849	101 094	762 876
De 5 Ha. o menos	608 932	720 282	486 080	139 389	79 517	182 948	39 230	248 462
Ejidos y comunidades agrarias	22 692	9 767 356	1 143	121	204	504	999	9 533

Rama censal	*De 15 001 a 30 000*		*De 30 001 a 50 000*		*De 50 001 a 75 000*		*De 75 001 a 100 000*	
	Número	*Valor*	*Número*	*Valor*	*Número*	*Valor*	*Número*	*Valor*
Estados Unidos Mexicanos	30 821	666 269	15 851	623 773	10 016	619 439	6 269	547 481
Unidades de producción privada	29 492	635 766	14 127	554 062	8 083	498 206	4 794	408 674
Mayores de 5 Ha.	26 409	572 520	13 528	531 394	7 907	487 533	4 570	398 388
De 5 Ha. o menos	3 083	63 246	599	22 668	176	10 673	114	10 286
Ejidos y comunidades agrarias	1 329	30 503	1 724	69 711	1 933	121 233	1 585	138 807

Rama censal	*De 100 001 a 250 000*		*De 250 001 a 500 000*		*De 500 001 a 1 000 000*		*De 1 000 001 y más*	
	Número	*Valor*	*Número*	*Valor*	*Número*	*Valor*	*Número*	*Valor*
Estados Unidos Mexicanos	15 200	2 420 240	7 345	2 580 574	4 138	2 872 562	3 109	7 329 639
Unidades de producción privada	9 723	1 533 646	3 935	1 364 164	1 762	2 204 620	897	1 712 641
Mayores de 5 Ha.	9 642	1 521 566	3 889	1 349 054	1 759	1 202 783	894	1 699 068
De 5 Ha. o menos	81	12 090	46	15 110	3	1 837	3	13 573
Ejidos y comunidades agrarias	5 477	895 594	3 410	1 216 410	2 376	1 667 942	2 212	5 616 998

FUENTE: V Censo Agrícola, Ganadero y Forestal. Dirección General de Estadística, México, 1975.

Cuadro 2. Superficie cultivada y producción de tres vegetales selectos clasificados por tipo de tenencia de la tierra, México, 1969

Cultivo y unidad censal	*Superficie cultivada (Ha.)*	*Porcentaje*	*Superficie irrigada (Ha.)*	*Porcentaje*	*Superficie de temporal (Ha.)*	*Porcentaje*	*Producción (Tons.)*	*Porcentaje*
Chile verde								
Total país	29 874.2	100.00	11 962.4	100.00	17 911.8	100.00	123 053	100.00
Unidades privadas	12 459.4	41.71	7 158.5	59.84	5 300.9	29.59	60 844	49.45
Mayores de 5 Ha.	11 786.5	39.46	6 770.7	56.60	5 015.8	28.00	58 891	47.86
Menores de 5 Ha.	672.9	2.25	387.8	3.24	285.4	1.59	1 953	1.59
Ejidos y comunidades agrarias	17 414.8	58.29	4 803.9	40.16	12 610.9	70.41	60 209	50.55
Jitomate								
Total país	32 433.5	100.00	21 635.5	100.00	10 798.0	100.00	571 141	100.00
Unidades privadas	18 777.8	57.90	15 691.1	72.52	3 086.7	28.59	457 704	80.14
Mayores de 5 Ha.	17 839.4	55.01	15 177.8	70.15	2 661.6	24.65	449 037	78.52
Menores de 5 Ha.	938.4	2.89	513.3	2.37	425.1	3.94	8 667	1.52
Ejidos y comunidades agrarias	13 655.7	42.10	5 946.4	27.48	7 709.3	71.41	113 437	19.86
Papas								
Total país	31 538.5	100.00	10 677.6	100.00	20 860.9	100.00	217 822	100.00
Unidades privadas	17 544.9	55.63	8 530.0	79.89	9 014.9	43.21	141 642	65.03
Mayores de 5 Ha.	15 871.8	50.33	8 018.6	75.10	7 853.2	37.64	132 316	60.75
Menores de 5 Ha.	1 673.9	5.30	511.4	4.79	1 162.5	3.57	9 326	4.25
Ejidos y comunidades agrarias	13 993.9	44.37	2 147.6	21.11	11 846.3	56.79	76 180	34.97

FUENTE: Censo Agrícola 1970.

adecuado a la situación sufriendo modificaciones sustanciales como lo es el caso de la Subsecretaría de Regulación y Abasto que mediante acciones participativas realiza actividades de coordinación que son, en la práctica, la aplicación del concepto de comercialización vertical.

Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de diseñar un conjunto de políticas para llevar a cabo la coordinación de la integración vertical del sector agropecuario modificando la estructura actual de la comercialización. Dentro del paquete de políticas se deben considerar el diseño de sistemas de comercialización alternativos que le impriman eficiencia tanto técnica como económica, políticas de fomento a la comercialización acompañadas del financiamiento adecuado, y políticas de ordenamiento de la comercialización, todo dentro de un marco jurídico derivado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Comentario

Mario Coria

Primeramente quiero expresar que la ponencia presentada constituye una recopilación descriptiva y en muchos casos sólo enunciativa de los problemas de las prácticas de comercialización que se siguen en México, en la que creo que no se logra identificar el verdadero problema al respecto. Aunque propone como medio de solución la coordinación vertical, ésta parte del Estado para subsanar el sistema tradicional que el ponente considera como anticuado e ineficiente. Ello, creo, es ver el problema desde un punto de vista extremadamente parcial y que en nada asegura el éxito de tal modificación.

Las prácticas y operaciones de control y supervisión del Estado hasta la fecha se pueden tipificar por una falta de fuerza y de autoridad para hacer efectivos las reglamentaciones y controles que al Estado competen en su papel de regulador de precios, así como de comercializador de productos.

Como prueba de lo anterior, basta expresar que hasta la fecha los precios oficiales de los productos agropecuarios han sido letra muerta, manifestando con ello una desvinculación con la realidad económica de nuestro país. Quizás el papel del Estado en calidad de participante directo en la comercialización de productos básicos, pudo haber tenido el efecto deseado en la regulación de precios del mercado de productos agrícolas, si es que no se hubiera presentado en forma significativa la corrupción de los encargados de llevar a cabo las prácticas de recepción y adquisición, almacenamiento, distribución y venta de los productos agrícolas. Además la participación de la CONASUPO en estos productos ha sido en general inferior al 10% de la producción comercializable del país, teniendo que sólo en el periodo de recepción de granos (septiembre de 1972-abril de 1973) pudo adquirirse 760 000 toneladas de maíz, lo que significaba para ese entonces aproximadamente el 10% de la producción nacional y casi el 18% de la comercializable.

Por ello, considero que la coordinación de la comercialización ver-

tical por parte del Estado no asegura *per se* el saneamiento de las prácticas en nuestro país.

Es importante, pues, más que describir las prácticas, presentar opciones que en particular considero más definitivas aunque con grados de dificultad mucho más complejos.

Mi comentario pues, estará enfocado al planteamiento de la propuesta que considero puede representar un verdadero avance, tanto en lo referente a la distribución del ingreso como a las bases para el desarrollo económico de nuestra economía que en el mediano y largo plazos pudieran generar condiciones estables de mercados. Para ello, permítaseme esbozar brevemente algunos aspectos que propician la extracción de excedentes económicos al productor agropecuario:

Primeramente, tenemos que en la mayoría de las regiones productoras, existen verdaderos monopsonios y oligopsonios que fuerzan materialmente al gran número de pequeños productores a ceder sus productos bajo condiciones altamente desventajosas para estos últimos, es decir, que por lo general los productores apenas si reciben un porcentaje mínimo superior a los respectivos costos de producción.

Por otro lado, tenemos la presencia de un gran número de predios de extensión reducida que estructuralmente mantienen al productor agrícola con bajos niveles de poder económico para negociar su producción en unos casos y en otros para negociar el costo de insumos o productos intermedios necesarios para realizar su actividad económica.

Paralelamente a ello, tenemos el apoyo del Estado cuyo funcionamiento insuficiente e ineficiente coadyuva en gran medida a la perpetuación de las condiciones antes mencionadas.

Considero por tanto que debe investigarse la organización campesina, de tal suerte que sea a través de ésta como el campesino no sólo produzca sino también transforme y comercialice su producción. Es decir, que hasta la fecha es más común que el productor agropecuario sólo se encargue de eso, "de producir", dejando a los intermediarios con capacidad financiera, con disponibilidad de transporte y con un conocimiento del mercado que les permite tanto el acceso como la manipulación del mismo, en detrimento obviamente de la economía de los consumidores.

Aquí se propone la organización regional por áreas de producción constituida por los mismos productores como socios activos cuya asamblea puede decidir el destino de su producción, ya sea directamente a los mercados de consumo o a un centro de transformación, con participación en conjunto o en asociación con otros similares de la región. Con ello, se pretende que sea la misma base de ejidatarios y pequeños propietarios los que asuman responsabilidades empresariales y a su vez, les permita captar y conservar el excedente que esta etapa económica genera por la agregación de valor formal.

En relación con la comercialización directa a los mercados de consumo, deberían ser también los mismos ejidatarios y pequeños propietarios los que se encarguen de llevarlos a cabo con objeto de captar los excedentes que por efecto de agregación de valor tanto temporal como espacial se genera a sus productos.

Lo anterior tendría como resultado inmediato un efecto considerable en la distribución del ingreso a favor del ejidatario y del pequeño propietario. Obviamente ello requerirá ahora sí del esfuerzo del sector público, para coordinar y apoyar dichas actividades, es decir, la intervención del Estado tanto en el marco jurídico como en los apoyos y servicios complementarios que se requerirían en las diferentes fases del proceso integral de la comercialización. Dichos apoyos podrían tipificarse en los que Cházaro menciona en su ponencia y a los que sólo agregaría el apoyo de servicios de educación y salud en todas las pequeñas regiones de producción agrícola y pecuaria de nuestro país.

Indudablemente que el planteamiento anterior implica un sinnúmero de esfuerzos que pudieran dar cuerpo a cada una de las organizaciones a nivel municipal, regional y quizás nacional, sin embargo, considero que a nivel de comentario planteamos tal propuesta e indudablemente se requeriría de un ciclo de discusiones en foros como el presente, que pudieran conducir a la concretización de la misma.

La comercialización de alimentos en México*

Aurelio Montemayor

INTRODUCCIÓN

El comercio entendido como actividad de abasto, distribución y venta final ha sido considerado frecuentemente como un complemento pasivo y automático de la producción. Se arguye que lo que importa es producir, y no distribuir o vender. Prueba de esto es el descuido, el desorden y el abandono en que se encuentra la actividad comercial, que está regida por una maraña inconexa de leyes, reglamentos, disposiciones y costumbres que se reflejan en el Código de Comercio todavía en vigor, a más de ochenta años de su promulgación.

La actividad comercial correctamente orientada tiene un amplio potencial para el desarrollo económico de una sociedad. Si las modificaciones cuantitativas y cualitativas en el capital y la mano de obra, así como los cambios en la tecnología, son fundamentales para explicar el desarrollo de una economía, también las actividades comercializadoras pueden contribuir sustantivamente al desarrollo cuando transmitan a los sectores agrícola e industrial las señales apropiadas y cuando incorporen a los productores a un sistema donde la incertidumbre se reduzca al mínimo y del cual reciban alicientes para mejorar la calidad de su producto y adoptar prácticas nuevas de manejo y presentación.

El interés por la actividad comercial no se circunscribe al desarrollo económico, pues sus alcances sociales son considerables. Si logra facilitar la mayor venta, al menor precio, al mayor número de personas, contribuye a una distribución más equitativa de los excedentes que se producen y a un mayor bienestar general.

En este trabajo se trata de ofrecer una visión general de cómo el desarrollo comercial puede apoyar el desarrollo económico global, cuando dispone de los incentivos, la base institucional y los servicios adecuados.

* Este trabajo está basado principalmente en dos documentos ya publicados: "Modernización Comercial y Desarrollo Económico", realizado en colaboración con Leopoldo Solís y "El Comercio en la Economía Mexicana". Ambos aparecieron en la revista *Comercio y Desarrollo*, 1977.

En la primera parte, se discuten los principales planteamientos teóricos sobre el papel del sector comercial en el desarrollo económico, a saber: el que le asigna un papel pasivo, y el que considera esta actividad como crucial para el desarrollo.

En una segunda sección se sitúa al sector comercial como generador de empleo y del producto nacional recalcando la alta contribución que realiza en el valor agregado nacional.

En la tercera parte se describen las características principales de la comercialización de alimentos en México, particularmente de productos perecederos y de abarrotes, tales como la reducida escala de operaciones, la falta de coordinación e integración de los canales y el desigual poder de negociación en las transacciones.

Por último, se expresan los lineamientos de una política de desarrollo comercial, y se hace una breve descripción de las principales políticas específicas que se recomiendan para modernizar la actividad comercial, particularmente de los alimentos.

I. EL DESARROLLO COMERCIAL COMO CONDICIONANTE DEL DESARROLLO ECONÓMICO

Al sector terciario, particularmente al comercio, no se le ha tomado en cuenta en los análisis del desarrollo económico. Comúnmente, se ha considerado a la actividad comercial como superflua y no se ha tratado de entender sus funciones; quienes la ejercen suelen ser vistos como individuos socialmente improductivos. Esta visión muy particular ha servido de sustento a muchas políticas gubernamentales en muy diversos países que han tratado de restringir la comercialización dejándola fuera de la política de desarrollo.

Una corriente minoritaria, aunque no por eso menos lúcida, de autores, considera que a la comercialización le corresponde desempeñar un papel activo en el desarrollo económico. Tal es el caso de Peter F. Druker,[1] para quien la comercialización apoya e impulsa el desarrollo económico al proveerlo de elementos innovadores.

N. R. Collins y R. H. Holton[2] señalan que, al mantener bajos los costos de los alimentos y aumentar la demanda, la comercialización promueve la expansión de la agricultura y de los servicios relacionados con ella. El sector distributivo aparece como un sector líder en el desarrollo económico. O sea que para ellos juega un papel activo al modificar la demanda y las funciones de costo en la agricultura y en la manufactura, pues promueve directamente su expansión.

[1] Peter F. Drucker, "Marketing and Economic Development", *Journal of Marketing*, vol. XII, January 1958, pp. 252-259.

[2] Norman R. Collins and Richard H. Holton, "Programming Changes in Marketing in Planned Economic Development", *Kyklos*. vol. XVI, January 1963, pp. 123-136.

H. Mittendorf,[3] al observar los cambios ocurridos en Europa occidental en las últimas décadas, insiste en que el sector comercial actúa como un gran catalizador del crecimiento económico. La modernización que se verifica al ser sustancialmente transformada la comercialización de alimentos estimula la agricultura y la industria de manera que incrementan la producción y funcionan a niveles más elevados de eficiencia. Con base en lo anterior, pareciera que puede existir una relación muy marcada entre el desarrollo comercial y el de la economía en su conjunto.

¿De qué manera se puede verificar esta proposición? El análisis habitual acerca de las fuentes del crecimiento económico, al explicar el avance de la economía, hace hincapié en el incremento cuantitativo de los factores productivos tradicionales y en el mejoramiento de su calidad. Al estudiar casos específicos de desarrollo económico se ha comprobado que el crecimiento cuantitativo y cualitativo del capital y el trabajo, así como el mejoramiento de la tecnología, explican sólo una parte del avance total. Queda por esclarecer una gran parte, en la que quedarían comprendidos algunos factores de la modernización comercial.

Entre los indicadores propios de la modernización comercial que más se utilizan para explicar su desarrollo, figuran los siguientes: el grado de autoservicio, el tamaño medio de los locales comerciales y el grado de integración vertical y horizontal de la actividad comercial. Los avances registrados con respecto a estos factores se reflejan en reducciones en el costo de las transacciones, en el aprovechamiento de economías de escala, y en la apropiación de algunas externalidades.[4] A fin de cuentas, estos factores hacen más eficiente al sistema de comercialización, acrecientan el volumen de transacciones y reducen el costo unitario de las mismas.

La modernización comercial beneficia a toda la economía al propiciar un uso más eficiente de los recursos. Una mayor coordinación e integración de los participantes en el proceso de comercialización se traduce en una mayor estabilidad en el abastecimiento de los productos, a la vez que se reduce tanto el número de transacciones independientes como la incertidumbre de productores, comerciantes y consumidores. También permite la especialización en líneas de mercancías e incrementa las oportunidades para adoptar innovaciones.

La modernización comercial reduce los costos de la distribución física, pues permite programar el transporte y establecer procedimientos

[3] Hans H. Mittendorf, "Desarrollo de los sistemas de distribución de alimentos en Europa", presentado en la Conferencia Técnica de la FAO sobre Desarrollo de los Sistemas de Mercados Alimenticios para las Grandes Zonas Urbanas de América Latina.

[4] Este término se utiliza para señalar la diferencia entre el efecto social y privado de una acción económica.

normalizados de pedido y entrega, lo cual disminuye los costos de manejo, procesamiento y almacenamiento.

En general, la modernización del comercio optimiza el uso de los medios de transporte, minimiza el tamaño de los inventarios, reduce los costos de manejo, acorta los tiempos de almacenaje, especializa a los agentes económicos, minimiza los costos de operación del equipo e instalaciones y reduce las mermas. Al generalizarse el uso de un sistema unificado de pesas y medidas, se aumenta la posibilidad de diseminar fácilmente la información, con lo que se reducen riesgos y se elimina a intermediarios.

Todos estos factores se reflejan en un avance más rápido de toda la economía y contribuyen a esclarecer la parte que los cambios en el capital, la mano de obra y la tecnología no explican en el proceso de desarrollo económico.

Por otra parte, se conoce que en diferentes circunstancias y países, el comercio actúa como un freno para que los productos fluyan con rapidez y a bajo costo hasta llegar a los usuarios finales. Algunos de esos obstáculos tienen su origen en los intereses creados. Este tipo de obstáculos se encuentra, para citar un ejemplo, en el caso del intermediario del área rural que financia la siembra, la venta final del producto y, en ocasiones, hasta el sustento del campesino. Un ejemplo, en el ámbito del mayoreo urbano, sería el del propietario de los edificios donde ocurre el comercio, cuyos alquileres y derechos de traspaso se incrementan rápidamente, a pesar de las malas condiciones sanitarias o de manejo de los productos. En el nivel de menudeo urbano, podrían citarse los casos de algunos locatarios de mercados públicos cuya actividad está parcialmente subsidiada, o las cadenas comerciales que, por falta de competencia de otros canales paralelos, suelen obtener utilidades extraordinarias debido a su mayor poder de negociación o los prestamistas que, aprovechando las deficiencias del sistema crediticio, obligan a los pequeños comerciantes a pagar altos intereses por el financiamiento que necesitan para sus operaciones normales.

En otras ocasiones, esos frenos tienen su origen en disposiciones y reglamentos que más parecen dirigidos a proteger intereses particulares que a promover las actividades comerciales. A veces, es la falta de coordinación entre los integrantes de los sistemas de comercialización, debido en parte al hecho de que la información se concentra en algún segmento del sistema o en algunos miembros del mismo, lo que aumenta la incertidumbre respecto a las condiciones del mercado. Otros obstáculos se deben a la falta de capacitación y conocimientos sobre nuevas técnicas de comercialización.

Cuando el sector comercial es eficiente, transmite a los sectores agrícola e industrial las señales apropiadas y de ese modo incorpora a los productores en un sistema donde los riesgos se reducen al míni-

mo y del cual reciben alicientes para mejorar la calidad de su producto y adoptar prácticas nuevas y adecuadas de manejo y presentación.

Por eso, un sector comercial eficiente puede impulsar la productividad de toda la economía.

Un sistema comercial moderno exige todo un conjunto de servicios paralelos de clasificación, información, higiene y control de calidad que permitan renovar la actividad sin incurrir en costos de desempleo, ni quiebras comerciales, ni pérdidas innecesarias para quienes aceptan las nuevas condiciones competitivas.

El sector comercial será un freno o impulsará el desarrollo económico dependiendo de muchos factores. A saber: que existan los elementos adecuados para que las unidades comerciales puedan realizar su labor de manera eficaz; que respecto de ciertos artículos, existan las instalaciones que propicien la presencia física del producto y la competencia entre los participantes; que se disponga de los recursos financieros y humanos necesarios para capitalizar la actividad y hacerla crecer; que existan disposiciones y reglamentos donde se establezcan claramente las "reglas de juego" y éstas faciliten el desarrollo de la actividad; que las formas de organización aseguren la coordinación e integración de los participantes, y que la información fluya entre los integrantes del sistema económico. Si los factores anteriores no están presentes, el comercio no puede desarrollarse con eficiencia, ni ser un catalizador de la productividad de toda la economía y, lo que es más, puede erigirse en obstáculo para el avance de los otros sectores y apropiarse de excedentes que deberían destinarse a otros componentes de la sociedad.

En México, el sector comercial no ha tenido un papel clave en el crecimiento económico, más bien se ha ajustado a lo que sucede en otros sectores y no se ha sabido utilizar su potencial en pro del desarrollo. Antes de señalar las principales deficiencias de la comercialización de alimentos en México, ubiquemos al sector comercial como generador del producto nacional y como empleador de mano de obra. A eso nos abocamos.

II. IMPORTANCIA DEL COMERCIO EN MÉXICO

En esta sección se tratará de hacer un breve análisis acerca de la participación del comercio en el producto nacional y en la generación de empleo. Indudablemente que quedarían algunas interrogantes a las cuales no se ha tratado de dar respuesta, como las siguientes: ¿cuál ha sido el efecto del comercio en el crecimiento económico?, ¿cómo ha afectado la ubicación de los factores productivos?, ¿qué tipo de efectos ha tenido sobre la agricultura y la industria?, entre otras.

a) *Contribución al producto interno bruto*

A muchos estudiosos del desarrollo económico mexicano les llama la atención, particularmente, el alto porcentaje que tiene el comercio en el producto nacional. Resulta alto si se establecen comparaciones con países de niveles de desarrollo iguales, menores o mayores. ¿Qué particularidades tiene el comercio mexicano que puedan implicar esos porcentajes? Trataremos de acercarnos a la respuesta.

Desde hace cinco décadas, el comercio ha sido, entre los diversos componentes sectoriales del producto interno bruto, aquel al que le ha correspondido participar con el mayor porcentaje del total. También sobresale el hecho de que desde 1951, su participación se ha mantenido arriba del 30 por ciento, relativamente constante en todo ese lapso, a pesar de los profundos cambios ocurridos en la estructura de la economía mexicana, así como en la dimensión del mercado nacional. En los últimos cinco lustros, la actividad agropecuaria, forestal y de la pesca pasó del 17.8 por ciento del producto a cerca del 10 por ciento; la población pasó de ser marcadamente rural a tener un elevado grado de urbanización. Así podemos agregar otros factores para hacer hincapié tanto en los cambios estructurales como en el nivel económico y sin embargo, la participación del comercio se ha mantenido relativamente constante.

Al observar la información que aparece en el cuadro 1, se ve que desde 1930 y hasta 1970, el producto generado por el sector comercio creció a una tasa anual mayor que la economía en su conjunto. En el primer lustro de esta década, se revierte ese crecimiento. Las tasas anuales de crecimiento del sector comercio para las cuatro décadas anteriores fueron 5.1, 6.2, 6.2 y 7.3 por ciento, en cambio, las del producto interno bruto total fueron 3.9, 6.1, 5.6 y 7.0 por ciento. Para el primer lustro de la década actual, las tasas fueron 5.1 por ciento para el sector comercio y 5.6 por ciento para la economía en su conjunto. El comportamiento anterior de las tasas de crecimiento se refleja en un aumento de la participación del comercio entre 1930 y 1970 al pasar de 26.1 por ciento a 31.9 por ciento. Hacia 1975, la participación decreció a 31.1 por ciento.

Al tratar de explicar la alta participación del comercio en el producto interno bruto, así como su relativa constancia, se encontraron diversos problemas.

Una primera hipótesis que se planteó, resultado de lo encontrado en un estudio realizado en 1974 acerca de algunos productos perecederos[5] fue la existencia en México de numerosas etapas de comercialización y la falta de integración de la actividad. Esto último es pro-

[5] Aurelio Montemayor, María Cristina Huitrón y Jorge Vázquez. *Sistemas de comercialización de frutas y legumbres en México*, COCOSA. Nota Técnica No. 4. México, 1974.

Cuadro 1. Contribución del comercio al producto interno bruto, 1895-1975

(Millones de pesos de 1960)

Año	*PIB Total*	*PIB Sector Comercio*	*PIB Comercio / PIB Total*
1895	13 732	2 808	20.4
1900	17 475	4 073	23.3
1905	21 216	5 246	24.7
1910	24 677	5 705	23.1
1921	23 878	5 554	23.3
1925	31 383	7 219	23.0
1930	32 917	8 604	26.1
1935	38 091	10 022	26.3
1940	48 483	14 205	29.3
1945	64 548	19 998	31.0
1950	86 973	25 799	29.7
1955	114 049	35 756	31.4
1960	150 511	46 880	31.1
1965	212 320	67 368	31.7
1970	296 600	94 491	31.9
1975	390 900	121 526	31.1

FUENTES: Banco de México, S. A., Departamento de Estudios Económicos. "Producto Nacional Bruto. Revisión de las Estimaciones para los años 1919-1949." México, 1964. Banco de México, S. A. "Cuentas nacionales y acervos de capital, 1950-1967." Banco de México, S. A. *Informe anual, 1975.*

vocado principalmente por la presencia de un número elevado de intermediarios que han resultado tanto de que la estructura productiva sea en general de pequeñas unidades, de que al nivel final de distribución predominen pequeños detallistas y de que exista una elevada concentración del ingreso, lo cual hace que el consumidor realice compras de pequeño monto. Todos esos factores favorecen que el número de intermediarios sea muy superior al óptimo y de que el margen de comercialización sea considerable. Eso implica que tanto la escala productiva como la de operación del detallista, sean reducidas y obligan a un número mayor de participantes en las labores de comercialización.

Este último factor se ve reforzado con la facilidad de entrada que existe al nivel del detallista, provocada por los pocos requerimientos que debe llenar algún prospecto. Con poco capital, escasa habilidad administrativa y nulo espíritu innovador, cualquier persona puede establecer su negocio.

Además, los amplios márgenes de comercialización son resultado tanto de prácticas ineficientes como de la falta de competencia de canales paralelos.

La hipótesis en el segundo caso es que esa falta de competencia de canales paralelos se debe a la poca importancia de la actividad reali-

zada por organizaciones integradas verticalmente, así como a la falta de competencia de cadenas integradas horizontalmente, resultado en parte de dificultades administrativas para establecerse o para ampliarse.

En cambio, la hipótesis en el primer caso es que el intermediario más eficiente guía su comportamiento con base en los costos de operación de los más ineficientes. O sea, que el precio que paga el consumidor final por un producto refleja un exceso de intermediación en la misma proporción en que se ve acrecentada la suma total de los gastos de operación y márgenes de utilidad del canal de comercialización por el número de intermediarios innecesarios.

Esto último parece ser la explicación a la alta proporción que representa el superávit de operación del sector comercial en el valor agregado por esa actividad. Con base en información de las Cuentas Nacionales elaboradas por el Banco de México, tal superávit representó en promedio, un 72.8 por ciento del producto comercial entre los años 1950 y 1967, según aparece en el cuadro 2. Además, en el superávit total, el del sector comercio representó un 40 por ciento.

El renglón de superávit de operación incluye pagos muy diversos a los factores productivos, tales como rentas, intereses, utilidades, etcétera. Sin embargo, no es posible desagregar la información disponible para conocer la proporción que del superávit corresponde a cada uno de los factores.

También se puede explicar la alta proporción del comercio en el producto nacional por el gran número de funciones que están incluidas en el cálculo de los márgenes de comercialización. Sobresalen funciones que debieran incluirse en el renglón de otros servicios, como el transporte y el crédito. Este último incrementa en gran medida los costos de la comercialización por las dificultades existentes para que el sistema crediticio institucional apoye a los comerciantes y productores en pequeño. Además, la desorganización presente en todas las etapas actuales de la comercialización, desde el acopio de los productos hasta su venta final, tanto en áreas rurales como urbanas, produce una opacidad en las transacciones, todo lo cual amplía la diferencia entre el precio de venta al usuario final y el precio que recibe el productor. En el estudio de productos perecederos antes mencionado se llegó a encontrar que, en algunos casos, lo que recibe el productor no es ni la quinta parte de lo que paga el consumidor, lo demás se va entre la falta de condiciones apropiadas para realizar el comercio, sea infraestructura física como legal, la ineficiencia de unos y la contribución de otros a deteriorar la atmósfera competitiva esencial a todos los mercados, debido a su superior poder de negociación.

Implícitamente, en la discusión anterior está la idea de una posible sobrevaluación en el valor del producto generado por el sector comercio. Después de revisar la metodología que sigue el Banco de México se llegó a la conclusión de que la probable sobrevaluación no pare-

Cuadro 2. Participación relativa del superávit de operación del comercio

Año	*Superávit del comercio* / *Producto del comercio*	*Superávit del comercio* / *Superávit total*
1950	75.0	37.3
1951	76.0	39.3
1952	75.8	39.9
1953	73.9	38.5
1954	75.8	40.4
1955	74.4	39.7
1956	74.0	40.4
1957	75.2	40.9
1958	74.4	43.1
1959	72.7	42.0
1960	71.0	42.3
1961	71.0	41.5
1962	71.1	41.0
1963	70.4	40.5
1964	71.3	41.9
1965	69.8	41.1
1966	70.5	41.8
1967	68.8	40.2

FUENTE: "Cuentas nacionales y acervos de capital, 1950-1967", Banco de México, S. A.

ciera ser suficiente para alterar de manera significativa las magnitudes y tendencias anteriores.[6]

También pudiera explicarse el alto porcentaje del comercio en el producto bruto interno como un resultado de la política de protección a la producción nacional que se ha seguido desde los cincuentas. O sea, según ese argumento, con el establecimiento de la protección arancelaria se dan las condiciones para elevar automáticamente los márgenes de comercio. Sin embargo, ¿de qué manera pudiera ese argumento explicar que la proporción fuese bastante alta aun antes que se implantara la política proteccionista? O, ¿cómo pudiera explicar la menor proporción que representa el comercio en países latinoamericanos que tienen un grado de protección muy superior al experimentado por México?

b) *Generación de empleo*

El empleo generado por el comercio organizado muestra una tendencia creciente durante la década de los cincuentas. La tasa de crecimiento promedio anual fue de 4.6 por ciento, superior al 3.1 por ciento mostrado por la población económicamente activa (PEA) en el total

[6] Consuelo Meyer L., "Observaciones acerca de la actividad comercial en México", publicado en Centro de Estudios Históricos, *Extremos de México*, 1971.

Cuadro 3. Población económicamente activa por sectores

(Miles de personas)

	1950	*1960*	*1970*	*Tasa anual de crecimiento 50-60*	*Tasa anual de crecimiento 60-70*
Población económicamente activa	8 272	11 274	13 181	3.1	1.6
Sector primario	4 824	6 097	5 205	2.4	—1.6
Sector secundario	1 319	2 144	3 021	5.0	3.5
Servicios					
Comercio	684	1 073	1 215	4.6	1.3
Otros servicios	1 090	1 877	2 979	5.6	4.7
Actividades no especificadas	355	83	761	—13.5	25.0

FUENTE: *La economía mexicana en cifras*, NAFINSA, México, 1974.

nacional. Sin embargo, durante la década de los sesentas, tal tendencia se revierte al crecer al 1.25 por ciento anual frente al 1.6 por ciento de la PEA total. Para todo ese lapso de 1950 a 1970, la participación de la mano de obra del comercio en el total aumenta de 8.2 a 9.2 por ciento y llega a 9.6 por ciento en 1972. (Véase cuadro 3.)

La más ligera observación parecería indicar, sin embargo, que las cifras del empleo generado por el comercio están subvaluadas. Aparte del fenómeno del subempleo, que se da particularmente en las unidades económicas de tipo familiar, que son las que predominan en el comercio detallista, no se está incluyendo el comercio ambulante, que cada vez es más importante en cuanto representa un medio de sobrevivencia de multitud de personas y una competencia al comercio organizado.

Aunque no se dispone de información confiable acerca de la magnitud del empleo no remunerado en el comercio organizado, ni del empleo que se da, vía el comercio ambulante, no se estaría muy errado si el total del empleo generado por la actividad comercial fuese muy superior al registrado en los censos.

Por otra parte, la población dedicada a actividades clasificadas como otros servicios, muestra un crecimiento muy superior al del total de la población económicamente activa, al incrementarse en 5.6 y 4.7 por ciento anual en las dos décadas anteriores. Por otra parte, su participación en el total pasa de 13.2 por ciento en 1950 a 23.8 por ciento en 1972, tal como aparece en el cuadro 4.

Yves Savolo, en un estudio realizado para la Organización Internacional del Trabajo[7] acerca del comportamiento del sector terciario en

[7] Yves Savolo, *The Services Industries*. International Labour Office, Geneve, 1975.

Cuadro 4. Proporción de mano de obra que absorbe el sector comercio, 1950-1972

(Miles de personas)

Año	*PEA*	*Sector primario*	*Participación*	*Sector secundario*[2]	*Participación*	*Comercio*	*Servicios*		*Participación*	*Actividades no especificadas*	*Participación*
							Participación	*Otros servicios*[1]			
1950	8 272	4 824	58.3	1 319	15.9	684	8.3	1 090	13.2	355	4.3
1960	11 274	6 097	54.1	2 144	19.0	1 073	9.5	1 877	16.6	83	0.7
1961	11 468	6 035	52.6	2 226	19.4	1 088	9.5	1 978	17.2	141	1.2
1962	11 661	5 966	51.2	2 309	19.8	1 103	9.5	2 080	17.8	203	1.7
1963	11 855	5 892	49.7	2 394	20.2	1 118	9.4	2 185	18.4	266	2.2
1964	12 048	5 812	48.2	2 480	20.6	1 133	9.4	2 292	19.0	331	2.7
1965	12 240	5 726	46.8	2 567	21.0	1 147	9.4	2 402	19.6	398	3.2
1966	12 432	5 635	45.3	2 655	21.4	1 161	9.3	2 514	20.2	467	3.8
1967	12 622	5 537	43.9	2 745	21.7	1 175	9.3	2 628	20.8	537	4.3
1968	12 810	5 433	42.4	2 836	22.1	1 189	9.3	2 742	21.4	610	4.8
1969	12 997	5 322	40.9	2 928	22.5	1 202	9.2	2 860	22.0	685	5.3
1970	13 181	5 205	39.5	3 021	22.9	1 215	9.2	2 979	22.6	761	5.8
1971	13 697	5 306	38.7	3 182	23.2	1 287	9.4	3 177	23.2	745	5.4
1972	14 232	5 407	38.0	3 350	23.5	1 363	9.6	3 384	23.8	728	5.1

[1] Incluye comunicaciones y transportes, servicios de esparcimiento, servicios financieros, alquiler de inmuebles, restaurantes y hoteles y gobierno general.

[2] Incluye manufacturas, petróleo y derivados, minería, construcción y electricidad. Comúnmente se le llama sector industrial.

FUENTE: *La economía mexicana en cifras*, NAFINSA, México, 1974.

diversos países, encontró que la existencia de una sobreexpansión de los servicios en los países en vías de desarrollo se ha debido, principalmente, a la inhabilidad del sector industrial para proporcionar empleo a la mano de obra que se desplaza desde áreas rurales. La migración rural-urbana crea un exceso de oferta de mano de obra no calificada en las ciudades, que al no ser absorbidas por las industrias de la construcción y de transformación, se emplea en el sector servicios, sea en establecimientos organizados, o de manera ambulante o en el gobierno.

Así, se puede observar que la participación del empleo en el sector primario muestra una tendencia a disminuir, la del sector industrial a crecer pero no fuertemente y el sector que realmente muestra una mayor participación es el de otros servicios. En este último se incluyen los financieros, los gubernamentales, así como otros no suficientemente especificados. Es esta última parte la que actúa como una especie de recipiente, tanto de la población migrante, como de la urbana no-calificada y es donde aparece una proporción considerable de la población subempleada.

III. CARACTERÍSTICAS DE LA COMERCIALIZACIÓN DE ALIMENTOS EN MÉXICO

Aunque es difícil considerar todos los casos de productos alimenticios, las ideas que se señalan a continuación son aplicadas principalmente a productos alimenticios, sobre todo de origen perecedero. Para estos casos se mencionarán los elementos distintivos a nivel productor rural, a nivel mayorista urbano y en relación a la estructura distributiva, se tratará tanto el caso urbano como el rural.

a) *Nivel del productor*

Una de las principales características de la agricultura en México es la existencia de un gran número de pequeños agricultores que dedican parte de su producción al autoconsumo, ejercen poco poder de negociación frente al mercado y tienen ingresos de subsistencia.

Algunos de los problemas de la comercialización tienen su origen en la gran fragmentación de la tierra para el cultivo, que impone una escala pequeña de producción. A su vez, los bajos rendimientos por unidad de superficie significan dispersión geográfica de la producción, lo que incrementa los costos de acopio y reduce el poder de negociación del productor.

Por otra parte, existe una excesiva diversificación de la producción agrícola, motivada tanto por la incertidumbre del mercado, como por la aversión del productor al riesgo. La falta de especialización se traduce en altos costos de producción y comercialización.

La dispersión geográfica, las dificultades de transporte y la falta de créditos oportunos a la producción originan una tendencia al oligopsonio,[8] lo que disminuye el precio recibido por el productor, ya que lo obliga a aceptar los precios establecidos por los acopiadores rurales. Los pequeños productores, carentes de organización, se ven perjudicados en la venta de la cosecha.

La situación al nivel del productor, así como la venta de pequeños volúmenes de los productos, eleva los costos de recolección y transporte de la mercancía y dificulta que se clasifiquen, estandaricen y seleccionen las mejores variedades en el campo. A su vez, esta situación impide que haya un empaque y un manejo eficiente en el propio campo.

Los agricultores carecen de información oportuna acerca de los precios de mercado y de las alternativas de venta, y no conocen las mejores variedades que deben ser producidas ni los tipos de empaque preferidos por los consumidores. Esto reclama una mejor preparación y organización del agricultor en su comunidad, tanto para la comercialización de su cosecha como para obtener sus insumos a precios razonables.

La falta de equipo para almacenamiento, envase y embalaje es causa de altas mermas y deterioro del producto. Por otra parte, la falta de coordinación con otros agentes económicos aumenta el número de intermediarios y dificulta la planificación de la cosecha y de las ventas por parte del agricultor.

En el cuadro 5 se presenta, esquematizada, la problemática de la comercialización al nivel del productor, distinguiéndose entre las causas y los efectos.

b) *Nivel de mayoreo*

En el área urbana se plantean problemas semejantes a los del campo. Por ejemplo, en el nivel de la concentración de los productos, encontramos que muchos mayoristas trabajan en una escala reducida que los obliga a manejar y vender pequeños volúmenes. Asimismo, existen mayoristas con operaciones a una escala considerable.

Los primeros necesitan trabajar con altos márgenes brutos de comercialización, mientras los segundos se aprovechan de la ineficiencia de los pequeños.

En el caso de los mayoristas que manejan productos perecederos, se advierte una excesiva especialización por productos, que eleva el costo de adquisición de los detallistas.

A su vez, las compras de los minoristas y de otros clientes casi siempre requieren de una inspección ocular del producto. Esto aumenta el espacio de exposición y muestra del mayorista, así como el

[8] O sea que existen pocos compradores potenciales.

Cuadro 5. Problemática a nivel de productor

Causas	*Efectos*
1. Atomización de la propiedad	Sistemas ineficientes de producción y altos costos de acopio
2. Dispersión geográfica de la producción	Altos costos de acopio y transporte
3. Falta de especialización en la producción	Baja productividad y dispersión de esfuerzos
4. Falta de transporte, envase y embalaje	Altas mermas y maniobras excesivas
5. Inadecuada normalización y clasificación	Transacciones complicadas y costosas
6. Falta de organización y coordinación con otros agentes económicos	Excesiva intermediación y manipuleo
7. Falta de informes de precios y mercados	Altos riesgos y bajo poder de negociación
8. Insuficiencia e inoportunidad del crédito para la producción y comercialización	Usura y acaparamiento
9. Falta de técnicas de producción y comercialización	Baja productividad y altos costos
10. Inadecuada coordinación entre las dependencias públicas relacionadas con la producción y el comercio	Orientaciones contradictorias

tiempo requerido para efectuar la transacción. Todo eso provoca un manejo innecesario. Frecuentemente, esto se asocia con prácticas inadecuadas de empaque.

En un alto porcentaje, los mayoristas son simultáneamente minoristas. Del manejo de ambos tipos de clientes resulta un uso ineficiente del tiempo y retrasos innecesarios para el minorista en la obtención de los artículos deseados. La combinación de operaciones de mayoreo y menudeo, en mercados congestionados, actúa como una barrera al mejoramiento de la eficiencia operativa.

La alta tasa de quiebra de los pequeños detallistas o la falta de pago de sus créditos, conduce frecuentemente a que los mayoristas realicen a su vez operaciones de menudeo.

En el nivel de mayoreo se observa además una concentración de la información que permite la sobrevivencia de ciertos intermediarios. Asimismo, las transacciones se dificultan por la falta de normalización y clasificación, así como por las deficiencias de envase y empaque.

Se advierte en general una falta de dinamismo, innovación y cambio tecnológico en la actividad mayorista, causada, en parte, por la escasa capacitación de algunos participantes en el proceso de comercialización al mayoreo.

Como ejemplo de los problemas que ocurren en una área urbana está el caso del principal centro concentrador de productos de la ciu-

dad de México (la zona de La Merced), cuyas características económico-urbano-sanitarias se oponen a las más elementales normas de manejo de los productos.

La presencia del mercado de mayoreo en el centro de la ciudad impide la planeación urbana y un mejor uso del terreno. El movimiento de personas y vehículos se congestiona, lo que dificulta la carga y descarga de los productos, todo lo cual redunda en aumentos en los costos de comercialización.

Desde el punto de vista económico, el aumento en la demanda de transacciones se enfrenta a limitaciones de espacio, lo que perpetúa la falta de competencia y la existencia de cuasi-rentas y tendencias oligopólicas. Por otra parte, los propietarios o usuarios de los locales donde se realizan las operaciones obtienen altos alquileres, o derechos de traspaso por el lugar que ocupan, independientemente de las condiciones del local.

Con la perpetuación de los antiguos mercados mayoristas se presenta también un estrechamiento de los canales de salida de productos agrícolas, y a su vez, la falta de estandarización de los productos dificulta la negociación de las operaciones y permite la coexistencia de diferentes precios por un mismo producto.

La concentración de la información sobre precios, volúmenes y calidades, provoca una falta de transparencia en las operaciones comerciales. Cuando las condiciones operativas de los mercados dejan mucho que desear, la aplicación de nuevas técnicas y prácticas de comercialización se vuelve difícil.

Al aumentar la demanda, los mercados de mayoreo se congestionan debido a que cada uno de los participantes tiende a incrementar su actividad a costa de otros, dentro de una misma área. La suma de todas esas acciones individuales distorsiona y perjudica la operación del mercado como un todo, trasladándose el desperdicio y la ineficiencia al consumidor en forma de precios más altos. Esta situación de falta de espacio y normas de operación se traduce en una multitud de costos sociales como sería el de arrojar la basura en calles y aceras cercanas.

A menudo, la función del mayorista no está bien definida. A veces, depende de "coyotes" que concentran la información; en general, no puede expandirse por falta de espacio y tiene que depender de un sistema de transporte costoso y complicado; en ocasiones, se ve sin crédito oportuno y está expuesta con facilidad a la quiebra de sus clientes. Todo lo anterior provoca un crecimiento deformado de esta actividad comercial que termina convirtiéndose en una etapa más de comercialización y no en la de servicio que le correspondería.

En el cuadro 6 se presentan, de manera esquemática, los principales problemas de la comercialización de alimentos al mayoreo en las áreas urbanas.

Cuadro 6. Problemática al nivel del mayoreo urbano

Causas	*Efectos*
1. Escala reducida	Altos márgenes de comercialización
2. Población bimodal de mayoristas; pocos manejan mucho y muchos manejan poco	Falta de competencia efectiva
3. Mezcla de operaciones de mayoreo, medio mayoreo y menudeo	Pérdida de eficiencia en la comercialización
4. Excesiva especialización por productos	Excesivo número de intermediarios y fuertes fluctuaciones de precios
5. Falta de canales paralelos de comercialización	Falta de competencia efectiva
6. Falta de integración y coordinación con otros agentes económicos	Intermediación innecesaria
7. Concentración de la información	Estructura monopolística
8. Inadecuada normalización y clasificación	Dificultad en las transacciones
9. Deficiencias de empaque, envase, limpieza y presentación de los productos	Mermas excesivas y falta de higiene
10. Falta de capacitación	Baja productividad
11. Localización inadecuada de la central de abastos	Imposibilidad de modernizar y hacer eficiente la actividad comercial
12. Falta de espacio para expansión, estacionamiento y transacciones	Altos costos y exageración en las rentas y traspasos
13. Congestionamiento de personas y vehículos	Altos costos y pérdidas de tiempo
14. Insuficiente capacidad de almacenamiento y de equipo de refrigeración y maduración	Altas mermas y abusos con los productores
15. Excesivo manejo físico y manipuleo de los productos	Altos costos y mermas excesivas
16. Falta de sistematización en el transporte y abastecimiento	Grandes fluctuaciones en los precios
17. Falta de racionalización en los inventarios	Altas mermas y fallas en la distribución
18. Falta de apoyo técnico y financiero	Métodos obsoletos y prácticas usurarias

c) *Nivel de menudeo*

Antes de estudiar la estructura de ventas al detalle, veremos algunas características del consumo que la afectan. Por ejemplo, la concentración del ingreso lleva a que gran parte de la población dedique una alta proporción de su ingreso a la compra de alimentos.

Además, al no contar buena parte de la población con refrigeradores, sus compras son diarias, en pequeños volúmenes, y la demanda de productos procesados o con empaque apropiado es aún débil. La falta de vehículos propios para realizar sus adquisiciones impide a los consumidores trasladarse al centro comercial.

El uso del transporte colectivo para realizar compras de alimentos no es muy amplio; esto dificulta el desarrollo de tiendas de autoser-

vicio. En este mismo sentido, opera el crédito que los minoristas independientes le proporcionan al consumidor. A continuación se presentan las características principales de la venta al detalle en las zonas urbanas y rurales.

ESTRUCTURA DISTRIBUTIVA URBANA

En las áreas urbanas de México hay detallistas de todo tipo, desde el vendedor ambulante, pasando por el ubicado en un lugar fijo que, en algunos casos, tiene un área de venta inferior a diez metros cuadrados, hasta llegar al comerciante cuya área supera los tres mil metros cuadrados. Obviamente, el tipo y surtido de productos es muy diferente en un lugar y en otro; la mismo sucede con la atención al público y demás servicios.

Aunque no se dispone de información fidedigna acerca del número de detallistas, del tipo de productos que expenden y de las ventas promedio que realizan, parece que los minoristas independientes son los que predominan por su número y que, en cambio, las tiendas de autoservicio son menos, aunque su volumen de venta es muy superior. En el comercio, las ventajas que se consiguen manejando grandes cantidades son considerables.

A continuación nos referimos a las características más sobresalientes de los principales detallistas:

i) *Mercados municipales*

Han sido construidos por los gobiernos locales con el propósito —no siempre realizado— de vender productos alimenticios a precios bajos, sin embargo, han proliferado a medida que las ciudades se han extendido.

La organización habitual de los mercados públicos no permite a los detallistas eficientes ampliar sus actividades; además, el hecho de asignar a cada minorista un puesto de igual tamaño, desincentiva la venta en mayor volumen. Por otra parte, la política tarifaria es contraria a la buena utilización de los recursos. Generalmente, el alquiler que se cobra es muy inferior al correspondiente al costo del local, por lo que no se recuperan ni las erogaciones del mantenimiento, menos aún la inversión original. Además, el alquiler es independiente de la ubicación del puesto y del tipo de productos que se venden. Todo lo anterior redunda en un uso antieconómico de los recursos y en la creación de cuasi-rentas que se reflejan posteriormente en los derechos de traspaso. O sea, en vez de ser los gobiernos municipales quienes recuperen su inversión, lo hacen algunos particulares al controlar la distribución de los locales para la venta de productos.

Los mercados públicos tienen un radio de acción de aproximadamente un kilómetro. La actividad de los vendedores es demasiado especializada, y el surtido de productos en cada puesto es muy reducido: los locatarios por lo general adquieren sus mercancías en pequeños volúmenes, la rotación es baja y sus ventas también. No utilizan instalaciones de refrigeración, excepto cuando expenden carne o productos marinos. A su vez, realizan en forma independiente el transporte de lo que adquieren y tienen dificultades para conseguir crédito oportuno, por lo que se ven precisados a obtener financiamiento extrabancario pagando altas tasas de interés.

En los mercados públicos predomina la venta de productos perecederos, dado que esta rama de artículos no ha sido mayormente cubierta por las cadenas de autoservicio. Sus clientes son por lo general personas que habitan cerca del mercado, acostumbradas a realizar sus compras diariamente, a inspeccionar el producto y a recibir atención personal del vendedor. De esa manera, el pequeño locatario puede gozar de la ventaja de ubicación y cercanía en una zona limitada.

En general, los clientes de estos mercados pertenecen a los estratos bajos y medios, y realizan sus compras con bastante frecuencia.

Los mercados han proliferado, en parte, por razones políticas y porque se les considera un paliativo al problema del empleo. Los locatarios suelen ser personas que sólo cursaron los primeros niveles de educación, con escasa capacitación para atender su local y falta de interés por innovar.

El bajo volumen de ventas que realizan diariamente y la alta frecuencia con que adquieren su mercancía, demandan los servicios de medio-mayoristas, lo que amplía el número de participantes en el canal de comercialización.

ii) *Mercados sobre ruedas*

Creados originalmente como forma de acercar al productor y al consumidor final, están actualmente controlados por mayoristas de la ciudad.

Se les encuentra regularmente ubicados en la vía pública, en rutas establecidas, donde crean problemas de tráfico y salubridad. Su radio de acción es inferior a un kilómetro y expenden, además de frutas y hortalizas, carne, ropa y utensilios para el hogar.

Su ventaja sobre los mercados fijos radica en que pagan menos alquiler; pero en cambio, deben transportar por la tarde aquello que no consiguieron vender. Sus mermas tienden a ser mayores.

Las tiendas de autoservicio ubicadas cerca de un mercado sobre ruedas reducen los precios de sus productos perecederos, en los días en que se establecen los oferentes.

El tipo de clientela es muy similar al de los mercados públicos. Los oferentes logran tener una ventaja de ubicación, sin embargo, el volu-

men de venta es muy pequeño, lo que les obliga a operar con altos márgenes brutos de comercialización.

iii) *Tiendas independientes*

Es conveniente distinguir entre las tiendas de esquina y las especializadas, como carnicerías, panaderías, etcétera. En general, lo que se menciona a continuación es aplicable a las tiendas de esquina, que pueden vender frutas y legumbres, o incluir algunos comestibles menos perecederos.

El área de venta de las llamadas misceláneas es pequeña: fluctúa entre seis y treinta metros cuadrados. Frecuentemente ocupan parte de lo que es una casa habitación, lo que dificulta su expansión, con todo lo que esto implica en términos de volumen de operaciones.

El surtido de productos es pequeño, lo cual conduce a una extremada especialización de la actividad. El volumen de venta es reducido, pero el margen de operación es alto, por la necesidad que tiene el propietario de obtener un ingreso para subsistir.

Generalmente, las tiendas son atendidas por miembros de la familia que no reciben un pago monetario por su trabajo. Del negocio se separan algunos comestibles para las necesidades familiares.

La creación o cierre de misceláneas no entraña dificultades particulares ni reglamentos complicados, excepto en el caso de la venta de licores. Se les puede establecer con poco capital, escasa habilidad administrativa y algunos trámites gubernamentales mínimos. En general, pagan poco por concepto de impuestos, frecuentemente a través de convenios de cuota fija. Pueden ser liquidadas fácilmente porque no tienen que indemnizar personal, y sucede cuando el propietario encuentra un mejor empleo o fracasa en el negocio.

El carácter familiar tradicional y el proceso de compra-venta personal, limitan la ampliación del negocio y del surtido, así como la adopción de prácticas modernas.

Los productos perecederos agrícolas son adquiridos en La Merced, lo cual les toma tiempo, les impide obtener descuentos por volumen de las compras y no les permite transportar en común sus mercancías.

Los altos precios a que venden las misceláneas permiten a las cadenas comerciales fijar precios altos. Sólo hay una competencia atomística entre las tiendas chicas, mas no una que conduzca a la innovación y al crecimiento, como sería cuando hay canales paralelos.

La clientela por lo regular se compone de personas que habitan cerca de la tienda, compran pequeños volúmenes, gustan de la atención personal y requieren algún crédito, sea semanal o mensual; además, pueden realizar sus compras en horas en que otros tipos de negocios ya están cerrados. Sólo así se explica la subsistencia de este tipo de comercios.

Difícilmente obtienen recursos que les permita autofinanciarse, tanto para su operación normal como para su expansión. Están expuestos a que el sistema financiero les preste casi siempre sin oportunidad y a obtener crédito no institucional, pagando altos intereses.

No tienen un adecuado control de sus almacenes, ni de sus existencias. El surtido es bastante reducido y no hacen un buen uso de la estantería, ya que ésta se aprovecha mejor para exhibir los artículos de mayor venta.

iv) *Tiendas de autoservicio*

Hasta ahora se les ha ubicado generalmente en zonas de población con ingresos altos y medios, pero ya empiezan a penetrar en las zonas de menores ingresos.

Hay desde locales de tamaño medio, hasta grandes supermercados, con más de 3 000 metros cuadrados de área de venta. El surtido de productos es más extenso, principalmente de artículos no perecederos, aunque también se venden frutas y hortalizas.

Tienden a abastecerse del productor, pero recurren a los mayoristas, particularmente en el caso de perecederos, por la falta de una normalización de las frutas y hortalizas, así como de los envases, y por el pequeño tamaño de muchos de los predios agrícolas.

Gran parte de los clientes van a la tienda en automóvil. Compran al contado o con tarjeta de crédito y reciben una atención más bien impersonal. Generalmente, la mercancía está bien presentada y las alternativas de compra son bastante amplias, e incluyen productos procesados y muchos artículos más.

La política de precios la guía la cadena más importante, pero no es de dudar que también los márgenes de las tiendas independientes o de los locatarios sirvan como indicadores. Utilizan algunos artículos como gancho para atraer clientes y otros precios los mantienen a niveles inferiores y superiores a los de las otras cadenas, con objeto de impedir que se aprecie el nivel real de precios.

Al menos en la ciudad de México, el establecimiento de nuevas cadenas o tiendas tropieza con varios obstáculos. Entre ellos, la demora para que se autorice la apertura de una tienda, la necesidad de pagar una compensación a los locatarios de los mercados públicos, y otros permisos y trámites. Las erogaciones que se tienen que hacer para abrir un nuevo local, llegan a sumar algunos millones de pesos, sin contar el tiempo invertido en los trámites y lo que se sacrifica por no empezar a funcionar antes.

v) *Cooperativas*

Las cooperativas de detallistas y consumidores no han avanzado con el ritmo de algunos países latinoamericanos, no se diga de Europa o los Estados Unidos.

En la ciudad de México, existe la Unión de Crédito Abarrotero que agrupa a más de 600 agremiados, pero no ha crecido con el ritmo deseado porque sus integrantes no han visto resultados óptimos. Esto quizá se deba a que la Unión no ha podido proporcionar los servicios de apoyo y de capacitación necesarios para que los detallistas estén en condiciones de dinamizar su actividad.

También le ha resultado difícil manejar un volumen de compras que permita aprovechar los descuentos.

Existen asimismo, algunas uniones de compra y de crédito, y cooperativas de locatarios; pero sus resultados han sido más bien modestos debido a su falta de organización y a que no tienen un surtido apropiado de productos.

vi) *Tiendas del gobierno y Conasupers*

El primer tipo de tienda abastece teóricamente a las familias de los empleados de alguna institución. El surtido de productos es relativamente amplio, aunque por lo general no se manejan productos perecederos. En la mayoría de los casos, estas tiendas reciben subsidios de la institución patrocinadora.

Los Conasupers son en su mayoría de tamaño mediano, con un buen surtido de productos. Si tienen alguna falla quizás radique en la poca flexibilidad de sus políticas de precios y de inventarios. Este tipo de tiendas se localiza generalmente en zonas de ingreso bajo y medio.

En el cuadro 7, se presenta la problemática de la comercialización de alimentos al nivel del menudeo urbano.

ESTRUCTURA DISTRIBUTIVA RURAL

Una de las características distintivas de la geografía nacional es la existencia de un gran número de poblados con pocos habitantes y situados en los lugares más remotos.

En algunas zonas del país se efectúa, desde hace siglos, la comercialización rural al menudeo a través de mercados periódicos o itinerantes, a donde acuden compradores y vendedores en días preestablecidos. Esta forma de comercialización obedece a que no hay una demanda suficiente que justifique tener instalaciones permanentes y fijas, a la dificultad de acceso para los consumidores rurales y a todo un conjunto de tradiciones y gustos ligados a este tipo de mercado. Hay desde mercados de gran importancia e influencia, como los de Tepeaca y Oaxaca, hasta mercados que se especializan en unos cuantos productos y con un radio de influencia muy estrecho. A los grandes mercados rurales acuden compradores y vendedores provenientes de sitios muy lejanos, mientras que a los pequeños mercados sólo con-

Cuadro 7. Problemática al nivel del menudeo urbano

Causas	*Efectos*
1. Escala reducida de operación	Altos márgenes de comercialización y número excesivo de minoristas independientes
2. Falta de reglamentación apropiada	Alto número de minoristas independientes
3. Falta de canales paralelos de distribución	Reducida competencia efectiva
4. Inspección personal en las compras	Altos costos, manipuleo excesivo y pérdida de tiempo
5. Falta de sistematización en el abastecimiento	Reducción de ventas
6. Falta de compras en común	Altos precios de compra
7. Lenta rotación de los inventarios	Mermas excesivas y baja rentabilidad del capital
8. Surtido inapropiado de mercancías	Poca clientela y altos costos de transacción
9. Falta de transporte en común y uso de equipo inadecuado	Altos costos de operación
10. Falta de dinamismo e interés en el desarrollo de las ventas	Estancamiento del negocio
11. Falta de técnicas de autoservicio	Altos costos de operación
12. Falta de créditos	Dependencia excesiva de mayoristas
13. Falta de información sobre condiciones del mercado	Altos precios de compra
14. Falta de capacitación y desconocimiento de técnicas modernas	Métodos obsoletos de comercialización

curren productores y consumidores de las zonas aledañas. Destacan los sistemas de comercialización regional que hay en Oaxaca, Michoacán, Puebla, Tlaxcala y en parte del Estado de México, así como en las zonas altas de Chiapas. Existen estudios muy completos realizados por antropólogos y economistas, tanto nacionales como extranjeros, para tratar de explicar el papel de los mercados en la vida de dichas comunidades.[9]

El sistema de comercialización rural al menudeo también incluye al tendero del pueblo y, en algunas partes, a las tiendas establecidas por algún organismo público, así como a modestos mercados públicos instalados en las calles o en rudimentarios locales.

A los problemas que tiene el menudeo urbano, se agregan otros en el área rural por costos de transporte y almacenamiento, así como por las mayores mermas en el abasto realizado desde zonas urbanas.

No es de extrañar que, en los sitios más apartados, los precios que pagan los consumidores —al menos por los productos que llegan de

[9] Por ejemplo, B. Malinowski y J. de la Fuente, "La economía de un sistema de mercados en México", *Acta Antropológica*, vol. I, No. 2, 1957 y R. L. Beals, *The Peasant Marketing System of Oaxaca, México*, University of California Press, 1975.

lejos— sean más altos que los pagados por los consumidores de las ciudades. A las dificultades de tamaño de los negocios y del transporte se agrega el mayor poder monopólico del comerciante por el aislamiento geográfico. Esto hace que el margen de comercialización sea superior en las zonas rurales, sobre todo en las muy alejadas de las ciudades.

Habiendo presentado las principales características del comercio al mayoreo y al menudeo, en el campo y las ciudades, haremos un breve análisis de la estructura distributiva de alimentos.

Se suele decir que existe un excesivo fraccionamiento del sector minorista, o sea que prevalece una atomización de la actividad comercial.

Esto significa que la escala de operación de la mayoría de los establecimientos comerciales es pequeña, ya que en muchos casos, el área de venta es menor a quince metros cuadrados y el surtido de productos es muy reducido, lo que se traduce en una especialización excesiva. Los ingresos por ventas en los pequeños locales apenas alcanzan para la subsistencia de sus dueños. Las personas que trabajan en la tienda o son parientes o reciben un salario inferior al mínimo. La falta de eficiencia de estos negocios les impide generar recursos suficientes para ampliar sus actividades.

Los márgenes con que opera este tipo de negocios son relativamente altos, resultado tanto de la ineficiencia como de la ventaja de localización que poseen, así como de la escasa movilidad del consumidor y de la necesidad del comerciante de tener un ingreso similar a su salario alternativo. Todo lo anterior les permite fijar precios superiores a los vigentes en negocios más grandes. Como la compra que realiza el cliente es pequeña, muchas veces prefiere hacerla en el pequeño comercio para no perder el tiempo de acudir a la zona comercial o para gozar de los servicios y la atención personal característicos de las tiendas pequeñas.

Como se ha dicho antes, uno de los factores principales que afecta la eficiencia de un negocio, es su escala de operación y su inflexibilidad física.

En el caso del pequeño comercio, su reducida escala le impide aprovechar las ventajas que resultarían de la compra y venta de grandes volúmenes. Al ser pequeño su volumen de operación, las compras que realizan son escasas, lo que les impide aprovechar descuentos; el costo unitario del transporte es, a su vez, alto, dado que el costo y la operación del vehículo es similar, independientemente del volumen de carga. El surtido de productos es muy reducido, por lo que el cliente tiene que perder más tiempo realizando sus compras e informándose acerca de precios y calidades. El costo del crédito es alto, sobre todo cuando es necesario recurrir al crédito no institucional, donde el interés se eleva por la falta de garantías y por la rapidez con que se

otorga un nuevo crédito. La presentación de los productos deja que desear y la adquisición no se hace con la prontitud necesaria por la falta de control de existencias. Además, el uso de la estantería es ineficiente y las políticas de precios y compras no incrementan la rotación de los inventarios.

Todo esto implica que los comercios en pequeño que actúan de manera independiente, no puedan aprovechar las ventajas de las economías de escala, es decir, las que se obtienen al operar con grandes volúmenes.

La pequeña escala de operación se ve reforzada por la estructura de la demanda final, que en México se expresa como una multitud de compras de pequeña cuantía.

La característica de la producción es, en general, de minifundio. El pequeño volumen de lo comercializado hace que los costos unitarios de acopio y de expedición de los productos sean altos y que el número de personas involucradas en esas actividades sea mayor al óptimo.

Finalmente en el área del mayoreo urbano, la escala de los comercios en este nivel es muy reducida. El control de la información que tienen algunos conduce a una proliferación de intermediarios.

Tanto la estructura de la demanda, como la del menudeo y mayoreo, así como las características de la producción en México, hacen que el número de agentes que participan en el proceso de comercialización sea muy elevado.

Todos estos factores determinan que el surtido de productos, particularmente en los lugares a donde concurren personas de ingresos bajos, sea bastante escaso y que, por otra parte, el volumen de compra de esos negocios sea muy reducido, lo cual se traduce en una elevación del costo del transporte y de operación de esos comerciantes.

En el nivel de la venta al detalle, la inadecuada reglamentación y administración de los mercados públicos, y el hecho de que muchos negocios estén ubicados en casas habitación, les impide crecer en sus operaciones.

En el cuadro 8 se presentan, en forma esquemática, los principales problemas de la comercialización de alimentos en México, así como sus efectos.

La actividad comercial en México no ha logrado aprovechar su potencial para el desarrollo económico. A las distorsiones que se originan en la estructura de la producción y en las características de la demanda, se agregan muchas distorsiones propias de la actividad comercial. El resultado final de las deformaciones del comercio se manifiesta en graves efectos sociales. El más pobre compra más caro. La mayoría de la población compra pequeños volúmenes, mientras que una minoría realiza una parte importante de las adquisiciones. La multitud de pequeños comercios vende unitariamente poco, mientras que

el gran comercio vende grandes volúmenes. Todo esto desemboca en una distribución que acentúa las distorsiones e impide aprovechar el potencial de desarrollo de esta actividad.

IV. POLÍTICA DE DESARROLLO COMERCIAL

El gobierno puede ser el principal agente de la reforma económica. Por tanto, el diseño de una estrategia para modificar la comercialización y hacer que la actividad derivada sea una fuerza dinámica de primer orden, debe ser tarea fundamental del sector público. Sus políticas, servicios y regulaciones son elementos básicos para la modernización comercial. Tales servicios deben facilitar las transacciones del mercado y el movimiento de los bienes entre regiones, así como las interrelaciones con otros sectores de la economía.

Con tal fin, la política de promoción y desarrollo comercial debe incluir la creación de la infraestructura física requerida para eliminar los intermediarios innecesarios; el logro de una mayor coordinación e integración de los participantes a lo largo del canal de comercialización; el establecimiento de sistemas de normalización, clasificación, envase y empaque; la creación de un servicio nacional de asistencia técnica a la comercialización, así como de investigación y capacitación; la creación de un fondo crediticio para promover a los pequeños y medianos detallistas. En fin, se deberán contemplar todos los mecanismos que conduzcan a que la actividad comercial no sea un impedimento para que los productos básicos lleguen en condiciones apropiadas y a bajos precios a los consumidores finales.

a) *A nivel rural*

Se requiere una mejor preparación y organización de los productores para enfrentar a los intermediarios y obtener mejores precios e ingresos por la venta de los productos.

Para eso, se precisa crear y ampliar las cooperativas agrícolas concebidas tanto como la conjunción de recursos con propósitos de incrementar la producción y su rendimiento, así como la venta en común de la cosecha. De esa manera, los agricultores tendrán un papel más importante en la clasificación y estandarización de los productos, empaquetándolos y mejorando su calidad y facilitando un manejo más eficiente y, finalmente, transportándolos en común a los mercados en origen y a los de abastos, reduciendo de esta manera el costo unitario de distribución.

Para alcanzar un mayor nivel de eficiencia operativa, es conveniente establecer mercados en origen, para que exista un sistema de determinación de precios que represente un incentivo real para que el agricultor incremente su producción y asegure una oferta adecuada de

Cuadro 8. Problemática general de la comercialización

Causas	*Efectos*
1. Desigual distribución del ingreso	Numerosas transacciones de pequeña cuantía
2. Reducida escala de producción y operación	Altos costos de producción y de comercialización
3. Falta de canales paralelos de comercialización	Reducida competencia
4. Desigual poder de negociación	Injusta distribución de beneficios
5. Falta de un sistema uniforme de pesas y medidas	Altos costos de transacción
6. Falta de estandarización de mercancías, envases y presentación	Inspección ocular de los productos: altos costos de transacción
7. Falta de transparencia en las operaciones comerciales	Estructuras monopolísticas
8. Falta de crédito a la comercialización	Agio y escala reducida de comercialización
9. Falta de oportunidad en los créditos a la producción	Agio, compras al tiempo y acaparamiento
10. Falta de innovaciones y cambios tecnológicos	Estancamiento con altos costos y mermas excesivas
11. Descoordinación en el transporte y en la movilización de sus productos	Maniobras innecesarias y mermas excesivas
12. Manejo ineficiente de los inventarios	Baja rotación de la mercancía, mermas excesivas y baja productividad del capital
13. Métodos inadecuados de envase y embalaje	Deterioro de la mercancía, mermas excesivas y falta de higiene
14. Adulteración de los productos y engaños en el peso	Daños al consumidor
15. Predominio de pequeños negocios familiares	Márgenes excesivos del comercio detallista
16. Actitud negativa hacia la actividad comercial	Falta de apoyo gubernamental
17. Falta de expertos en comercialización	Altos costos y canales inadecuados de comercialización
18. Legislación inadecuada	Desorientación y dispersión de esfuerzos
19. Corrupción de empleados públicos	Encarecimiento de la comercialización

materias primas para las industrias procesadoras. También, al crearse competencia entre los comerciantes, se incrementa el poder de negociación de los productores, ya que se aumentan las alternativas y oportunidades del agricultor al vender en un mercado competitivo cercano al lugar de producción, reduciendo el costo de comercialización y dándole un mejor rendimiento. Esto debe estimular la producción.

Con los mercados en origen se facilitan y mejoran las condiciones en que se realizan las transacciones entre productores y comerciantes o industriales. Se logra una mayor concentración de la oferta en una zona determinada. Se garantiza la mejor venta, así como el pago de

la mercancía. Se mejora la tecnología a nivel de recolección, manejo, clasificación, empaque y transporte, ya que parte del deterioro de la calidad y las pérdidas físicas de importancia ocurren en la cosecha y en su manejo posterior. Se organiza el transporte desde el predio a los mercados y de ahí a los centros de consumo. En fin, es un punto importante para recolectar y diseminar la información de mercados y precios, y de esa manera el mercado en origen contribuye a la regularización de la oferta y los precios.

Además, para obtener una producción orientada hacia el mercado, se requiere un servicio de asesoría en comercialización que incluya también, la capacitación de los participantes.

b) *A nivel mayoreo*

Para remediar los problemas mencionados en el mayoreo de alimentos, se propone la creación de un sistema nacional de centrales de abastecimiento, que incluya además de los mercados en origen, las instalaciones apropiadas para que de manera coordinada se realicen las transacciones de alimentos al mayoreo en áreas urbanas importantes.

Con tal fin, se requiere modernizar e integrar mercados al mayoreo polivalentes, en las principales ciudades del país.

Tales unidades deben permitir alcanzar eficiencia en la comercialización de alimentos, eliminar agentes innecesarios y asegurar que los alimentos lleguen a buenos precios a la mesa del consumidor.

Sería conveniente que el diseño de tales centros sea simple con áreas de terreno suficientes para permitir la expansión por etapas y eliminar así la posibilidad de sobredimensionar la unidad. Debe buscarse que la central sea autofinanciable, de tal manera que si se decide que sea propiedad estatal, los locales y bodegas se alquilen al costo; si en cambio, se decide por la participación de los particulares, la venta de los locales debe permitir recuperar la inversión.

Cada central debe contar con áreas especiales para bodegas de mayoristas, pabellones de productores o sus asociaciones, además de frigoríficos y maduraderos comunes.

Se recomienda que se establezca el método de subasta en las operaciones de la central. Este sistema permitiría alcanzar una mayor transparencia en las operaciones e impediría la existencia de prácticas monopólicas. También al preverse espacio para futuras ampliaciones, se evitan los beneficios extranormales.

Como parte clave de esta modificación comercial, se propone la creación de un sistema nacional de información sobre precios, mercados y calidades, que comunique a las diversas centrales o mercados y sirva para dar orientación sobre las mejores condiciones de compra y venta de alimentos, tanto a los productores como a los comerciantes y finalmente a los consumidores. En la parte siguiente se señalará la

asistencia técnica y capacitación que debe proporcionarse a los diferentes participantes del sistema de comercialización.

c) *A nivel de menudeo*

Como se ha mencionado anteriormente, las políticas que se instrumenten a este nivel, tendrán efectos importantes en los otros y serán precondición del éxito del programa de mejoramiento comercial. Uno de los puntos claves de este programa es el logro de la organización de los comerciantes detallistas en uniones de crédito o sociedades civiles que les permitan disponer de los recursos financieros necesarios para modernizar y ampliar sus instalaciones, modificar sus prácticas, crear capital de trabajo y adquirir equipo de operación-transporte, refrigeración, etcétera. Entre otras razones, tendrán fuertes economías en el volumen de compra y en la buena utilización del equipo de transporte.

Asimismo, parte de las actividades de asesoría técnica deben dirigirse a la creación de canales paralelos de distribución. Es decir, que las asociaciones de detallistas deberán integrarse verticalmente con diferentes proveedores mayoristas a quienes les garantizarán un mercado y de quienes obtendrán mayores descuentos por el volumen de compra. Estas cadenas voluntarias podrán competir con las cadenas comerciales establecidas en beneficio del consumidor.

Con el fin de fortalecer la modernización del pequeño y mediano comercio, sería conveniente la constitución de un fondo crediticio que apoye a los comerciantes detallistas agrupados, ya que esto último es una precondición para su crecimiento. Este fondo debe actuar como una institución que proporcione recursos a los comerciantes detallistas que pueden incrementar sustancialmente su actividad, así como reducir sus costos de operación. Debe incluir servicios de apoyo, tales como asesoría, capacitación, demostración y difusión de nuevas prácticas y técnicas de comercialización.

También sería conveniente la reorganización del diseño y operación de los mercados públicos, tanto para hacer variable el espacio a alquilar, como para formular reglamentos donde se establezca claramente la estandarización de los productos y el método de operación de los mercados, así como para cobrar rentas suficientes para sufragar los gastos de operación, mantenimiento y amortización, así como el costo alternativo del capital, incluyendo el terreno.

Una parte importante de la política de comercio interior es la preparación de personal técnico que instrumente las nuevas prácticas y realice los estudios sobre la comercialización de alimentos.

Con el programa de renovación y mejoramiento antes señalado, la actividad comercial podrá proporcionar estímulos a la producción, particularmente de productos básicos, orientándola en condiciones más accesibles al consumo de las grandes mayorías. Será también una fuen-

te de creación de empleos permanentes y de apoyo al desarrollo agrícola e industrial.

Finalmente, qué interesante ha resultado examinar los procesos de intermediación comercial que complementan el conocimiento de la economía del país; de un país cada vez más urbano donde la tercera parte de la población depende de los servicios. Es de esperar que este diagnóstico ayude a detectar los puntos claves a los que deberá dirigirse la política comercial, así como a reconocer qué programas son menos prometedores.

Se trata, pues, de un campo nuevo, sumamente atractivo desde un punto de vista teórico, e indispensable de estudiar más a fondo dada la importancia real del sector en la mayor parte de los países y muy destacadamente en México.

Comentario

Gustavo Esteva

El ensayo de Aurelio Montemayor contiene una excelente presentación convencional del tema de la comercialización de alimentos en México. Por ser el fruto de largos años de reflexión e investigación, puede lograr que en él la síntesis teórica, la condensación analítica y la proposición programática se presenten como productos armónicos de un esfuerzo sistemático. En este breve comentario al trabajo, no parece de mayor utilidad dedicarse a detectar sus fallas o insuficiencias o a discutir lo secundario. Independientemente del perfeccionamiento a que puedan someterse los esfuerzos apegados a la línea de pensamiento que adoptó Montemayor —que corresponde en general a las corrientes prevalecientes—, se ha preferido destacar aquí que otros enfoques teóricos pueden aportar elementos que abren nuevos campos de investigación y análisis y se consideran altamente promisorios.

La importancia del comercio en México

Montemayor destaca, justificadamente, la preocupación teórica y analítica que ha suscitado el peso de la actividad comercial en la economía mexicana. Medido en términos convencionales, como porcentaje del producto interno bruto, "resulta alto si se establecen comparaciones con países con niveles de desarrollo iguales, menores o mayores". El comercio ha sido el componente sectorial más importante de nuestro producto interno bruto durante las últimas cinco décadas: su participación se ha mantenido por encima del 30 por ciento. Su ritmo de crecimiento, además, ha sido mayor que el de la economía. Ante estos hechos, Montemayor recoge la preocupación de los estudiosos por el fenómeno y trata de encontrar alguna explicación. Alude para ello a las interpretaciones convencionales: ineficiencia, falta de integración y de competencia, sobrevaluación, multifuncionalidad, necesidad de absorber mano de obra que no tiene cabida en los sectores primarios, etc.

Dentro del marco de referencia de este comentario no cabe analizar la importante cuestión del papel del comercio en la *generación de va-*

lor: plantearse si efectivamente "contribuye" al producto bruto, *agregando* valor (enfoque que adopta Montemayor) o bien se trata, como otros sostienen, de operaciones que es preciso incluir dentro de los costos de producción.

Una dimensión específica de esta cuestión teórica, sin embargo, es muy pertinente para la discusión del tema. Se trata de indagar la naturaleza económica de los operadores comerciales, específicamente en el campo de los alimentos de origen agropecuario.

El análisis convencional toma como punto de partida las *formas* de nuestras operaciones productivas y comerciales, que permiten distinguir claramente entre los productores directos y los intermediarios. Toda la actividad de éstos se atribuye al sector comercio, bajo el supuesto de que las relaciones entre los operadores comerciales y los productores son de naturaleza estrictamente comercial, o sea, se presentan en el ámbito de la circulación. ¿Cuáles son las consecuencias analíticas de suponer que esta *forma* no corresponde a las realidades predominantes? ¿A dónde conduce la reflexión que parte del supuesto de que, en una proporción muy significativa del total, las relaciones entre los "productores" y los llamados "operadores comerciales" o "intermediarios" son, en realidad, relaciones de producción?

En primer término, se modificaría la apreciación del peso del comercio en la economía que constituye un motivo de preocupación. Lo que se atribuye al "sector comercio" quedaría imputado al agropecuario y al industrial. Aunque no existe actualmente una base estadística apropiada para intentar cálculos sobre este fenómeno, así sean aproximados, la información empírica disponible permite suponer que, si la hipótesis se confirma, el peso de las actividades comerciales propiamente dichas se reduciría en forma importante. Así, quedarían en entredicho los argumentos sobre ineficiencia, falta de integración y competencia, etc., que se emplean para explicar el "alto" peso del comercio. La sobrevaluación a que así se aludiría sería de naturaleza completamente distinta a la de los argumentos convencionales. El diagnóstico de los problemas y las proposiciones que de él se derivan también tendrían que rehacerse por completo.

No es éste el lugar adecuado para desarrollar esta hipótesis alternativa. Cabe señalar, empero, que las investigaciones realizadas en torno a la economía campesina han desembocado, según una de las corrientes teóricas que se ocupan del tema, en la conclusión de que los campesinos son una clase social en formación, que se encuentran subsumidos real o formalmente al capital. Bajo la forma de relaciones comerciales y financieras existen en realidad relaciones de producción, en que el capitalismo *aparece* como un agente externo al proceso productivo pero lo determina cabalmente: es un capital que actúa en el ámbito de la producción tanto como en el de la circulación.

Esta línea de reflexión puede llevarse bastante lejos. Pequeños comercios establecidos como tales, que mantienen esa forma (y constituyen el grueso del "sector") resultarían estar en condiciones semejantes a las de los campesinos. Una proporción considerable de las boticas, por ejemplo, acaso se encuentren también subsumidas al capital productivo (de los laboratorios), en forma directa o a través de los mayoristas (de hecho asociados a aquéllos). Carecen ya de toda "autonomía": no pueden tomar decisiones sobre sus actividades. Su ingreso está determinado en forma contractual, en términos habitualmente impuestos por la industria, que fija los "márgenes de comercialización" para el menudista, bajo condiciones que los convierten de hecho en salarios. Su permanente "deuda" con la industria, que determina su dependencia respecto a ella y los mantiene siempre "al borde de la bancarrota", puede ser visto como un renglón más del capital empleado por las empresas productoras y es, en todo caso, el mecanismo a través del cual los menudistas pierden capacidad de decisión sobre sus operaciones: se les obliga a "adquirir" mercancías que no desean vender, a mantener (a su costa), inventarios irracionalmente elevados, etc., etc.

Como es obvio, se esboza así una hipótesis llena de complejidades teóricas y altamente polémica. No es posible intentar aquí una formulación precisa de sus términos e implicaciones. Lo dicho, empero, acaso puede ser suficiente para sugerir la conveniencia de explorar esta línea de reflexión, que alteraría profundamente la apreciación de los resultados de las investigaciones convencionales sobre la cuestión.

La modernización

En el trabajo de Montemayor, se apunta que entre los indicadores característicos de la modernización comercial que se emplean para explicar su desarrollo se encuentran los siguientes: "el grado de autoservicio, el tamaño medio de los locales comerciales y el grado de integración vertical y horizontal de la actividad comercial".

De nuevo el comentario se endereza a sugerir una reflexión alternativa. Bajo esos indicadores está implícito el criterio de la máxima ganancia, que no sólo es diverso del de racionalidad social sino que se le contrapone. Corresponden además, en lo general, al patrón norteamericano de desarrollo comercial, que muchos consideran enteramente inadecuado para nuestras necesidades. Aún si se admite la maximización de las ganancias privadas como criterio de racionalidad económica, muchos autores han derivado de la experiencia europea, por ejemplo, lecciones de "eficiencia" en el desarrollo comercial que dan lugar a un juego de indicadores muy diferentes al mencionado.

Es evidente que nuestro país ha avanzado considerablemente en la adopción de los patrones norteamericanos de desarrollo, con todas sus consecuencias, como una determinación externa impuesta a contra-

pelo de nuestras necesidades y capacidades. Pero aún no se instalan como proceso irreversible y es necesario, en todo caso, formular con claridad el juego de opciones que pueden estar abiertas ante nosotros, para analizar la viabilidad de emprender caminos alternativos. Para ello, es indispensable evitar el tipo de indagación cuyas preguntas contienen ya la respuesta que se desea, como ocurre en general en la reflexión ortodoxa.

Los protagonistas del cambio

Para llevar a la práctica acciones transformadoras del aparato comercial que correspondan a nuestros requerimientos actuales, es indispensable plantearse con claridad el sentido de los cambios que hacen falta y quiénes pueden impulsarlos.

Dice Montemayor que "el gobierno puede ser el principal agente de la reforma económica". Como tal, le asigna las tareas de promoción y apoyo de un esquema de comercialización que estará fundamentalmente en manos de operadores privados, guiados por el criterio de la máxima ganancia. El problema es que, de ser así, no parece posible que se cumpla el propósito central de que "la actividad comercial no sea un impedimento para que los productos básicos lleguen en condiciones apropiadas y a bajos precios a los consumidores finales".

El mismo problema que se observa en la dimensión productiva respecto a los artículos básicos se encuentra en la comercial. En la lógica de la producción privada, guiada por el criterio de la ganancia, nuestro aparato productivo ha estado concentrándose cada vez más en la exportación o en el consumo de grupos privilegiados y abandonando en parte, por ende, la producción básica.

De un lado, el fenómeno corresponde a la creciente inserción de nuestro país en las nuevas pautas de división internacional del trabajo, definidas por las grandes corporaciones transnacionales. Del otro, se trata de la determinación derivada de las pautas de distribución del ingreso que prevalecen en el país.

En virtud de la presión popular y de la acción del Estado y por motivos obvios, se observa un más lento crecimiento de los precios de los productos básicos —los de consumo generalizado— respecto a los de artículos que adquieren las capas de alto ingreso. En los últimos años, por ejemplo, el índice de precios de los alimentos fundamentales ha estado creciendo varios puntos por debajo del índice general de precios. En tales condiciones, por la lógica misma de operación de las empresas, es natural que abandonen los renglones que dejan menor margen de ganancia para concentrarse en los que les permiten obtener más rendimiento de su capital. El proceso, ampliamente analizado, corresponde al del avance tecnológico capitalista, a los procesos de concentración y monopolización, a la necesidad de reducir al mínimo las presiones sindicales (lo que lleva a preferir la

producción de alta densidad económica sobre la producción masiva), etc. Subsidios, estímulos y otros mecanismos empleados para evitar estas tendencias han demostrado su clara insuficiencia para imponer una evolución contraria a la determinada por la lógica económica fundamental de la operación privada.

No hay razón alguna para excluir estas tendencias de la actividad comercial. De hecho, es posible considerar que resulta indispensable contar con un aparato comercial que funcione conforme a esas pautas para que la producción avance conforme a ellas. Según el esquema planteado, el apoyo del Estado, al que se asigna un valor estratégico para lograr el desarrollo comercial, estaría alentando que prosiguieran las formas de evolución que se pretende corregir y jamás se alcanzaría el propósito explícito de lograr una adecuada comercialización de los productos básicos.

Por esta razón, parece indispensable, en los términos de un enfoque alternativo, reflexionar seriamente sobre la necesidad de plantear que un desarrollo comercial que se ajuste realmente a las necesidades actuales de la sociedad mexicana sólo podrá lograrse con una combinación de protagonistas distinta a la sugerida por el planteamiento convencional. Habrá de fincarse, acaso, en una auténtica participación de la gente en el control directo de los recursos productivos y comerciales —cuando ello es posible, y lo es sobre todo en el campo de los alimentos básicos—, así como en la ampliación del control social efectivo sobre los recursos productivos y comerciales que permanezcan en manos privadas. O sea: para lograr una comercialización adecuada de la producción básica, el acento no ha de estar en la promoción, respaldo o apoyo de una operación cuya racionalidad contradice aquel objetivo, sino en el desarrollo del comercio social —en manos de productores o de consumidores— y en un sistema de mecanismos restrictivos que induzca con efectividad el tipo de comportamiento de los agentes privados que hace falta y que nunca se presentaría por su propia iniciativa o con su cooperación espontánea.

Sostener todo esto, sin embargo, implicaría anticipar conclusiones de un diagnóstico del desarrollo comercial que todavía está por hacerse: el que se formularía a partir de enfoques alternativos a los convencionales. Este comentario no tiene más propósito que insistir en la conveniencia de avanzar por esa línea de pensamiento, diferente a la ortodoxia predominante, al abordar este campo de investigación.*

* No se trata, desde luego, de valoraciones morales de buena o mala fe. Es evidente que los agentes privados pueden tomar decisiones de "cooperación" o solidaridad, por motivos políticos o personales y en diversas circunstancias. Sin embargo, independientemente de lo que hagan como personas, su actividad como agentes económicos no podría adoptar, por tiempo indefinido, una forma de comportamiento contraria a sus intereses y a la lógica fundamental de sus operaciones. Por ello, de acuerdo con las normas constitucionales que supeditan el interés particular al colectivo, se requiere ejercer un control social sobre todos los agentes económicos para sujetar su actividad a las prioridades globales.

Estados y problemas financieros

Estado y economía: apuntes para un marco de referencia

Rolando Cordera Campos *

ADVERTENCIA

Estas notas contienen reflexiones de orden general que se consideran útiles para la construcción de un marco de discusión más o menos comprehensivo sobre la intervención del Estado en la economía mexicana. En la primera sección se pasa revista a algunos planteamientos que podríamos llamar "teórico-generales", se abordan cuestiones sobre el capitalismo avanzado (o "maduro") y se termina con una discusión sobre el papel del Estado en las economías capitalistas dependientes (o de "capitalismo tardío"). En la segunda parte se pretende hacer un rápido recuento de algunos bien conocidos antecedentes de la relación Estado-economía en México, buscando destacar aspectos no siempre considerados al evaluar dicha relación. Se trata luego de poner de relieve aquellos elementos de la crisis actual que tienen importancia directa para la discusión de las alternativas que hoy tiene frente a sí el Estado mexicano en lo que toca a su relación con la economía. El trabajo termina con algunas anotaciones a este respecto.

Como se observará fácilmente, se trata de una incursión más que preliminar en el tema. Se espera, no obstante, proporcionar a la discusión un juego de coordenadas a partir de las cuales pueda enriquecerse un debate cuya urgencia, en nuestros días y en este país, resulta harto evidente.

I. PLANTEAMIENTOS GENERALES

A. *El Estado y el capital en general*

1. La intervención del Estado en la economía es un fenómeno universal de la sociedad capitalista. Puede incluso afirmarse que su vincula-

* En la elaboración de este trabajo conté con los comentarios y la ayuda de José Blanco, Ernesto Camacho y Clemente Ruiz. A este último debo también la elaboración del apéndice estadístico. Ninguno de ellos es inocente pero todos quedan libres de cualquier culpa.

ción —directa e indirecta— con la producción y distribución de mercancías, es, en esencia, una necesidad estructural del capitalismo y no un evento exclusivo de los tiempos modernos. Son sus modalidades, en todo caso, las que requieren de una adecuada ubicación histórica y política que tiene que ver con el estadio de desarrollo capitalista, la conformación específica de la formación o grupo de formaciones sociales de que se trate; la intensidad —y la densidad— de la lucha de clases, etc.

2. Es posible radicar esta necesidad esencial de la intervención estatal atendiendo a la pareja que en lo fundamental organiza al modo de producción capitalista: la competencia entre las distintas unidades individuales de capital, y, de otra parte, la producción de plusvalía, como actividad central que da sentido —y razón de ser— a un proceso de trabajo social específico ordenado alrededor de la propiedad privada de los medios e instrumentos de producción y el trabajo asalariado.

3. Como ha señalado E. Alvater, la constitución del capital social de ninguna manera puede ser atribuida únicamente a la competencia. Por sí mismo, a partir de las acciones individuales de sus componentes, el capital es incapaz de generar la naturaleza social necesaria para su existencia y reproducción. Más bien, bajo la presión de la competencia y ante la necesidad de producir incesantemente plusvalía, el capital tiende, "naturalmente", a utilizar al máximo todos los recursos a su alcance, independientemente de las consecuencias materiales y sociales que esta acción traiga consigo: es así como el capital, en su desarrollo libre, tiende también a destruir sus propios fundamentos sociales.

4. No obstante, la sociedad burguesa no sólo genera tales tendencias centrífugas y disruptivas, sino que también produce los elementos para la conformación de su polo contradictorio. Surge así, para la sobrevivencia del capital, la instancia o institución capaz de hacer frente a las necesidades generales, inmanentes, que el capital, por sí mismo, ignora. Se impone, pues, la necesidad ineludible de una entidad especial que, dentro del capitalismo, imbricada en el tejido de la sociedad burguesa, no esté sujeta a las limitaciones propias del capital, ni tenga por propósitos propios básicos la producción y acumulación de plusvalía, sino que justamente encare las tendencias autodestructivas de la competencia y la producción de plusvalía. Esta institución especial, especial en el sentido de estar "junto a la sociedad burguesa y al margen de ella", es el Estado.[1]

5. Alvater, a quien he utilizado *in extenso* en los párrafos anteriores, deriva de esos razonamientos las siguientes funciones generales del Estado.[2]

[1] Véase: T. Alvater, "Problemas de la intervención estatal". En Sontag y Valecillos: *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, Siglo XXI, México, 1977, pp. 91-95.

[2] Para otro desarrollo sobre las "funciones" del Estado véase: James O'Connor: *The Fiscal Crisis of the State*. San Martin's Press.

— Creación de las condiciones materiales generales de la producción ("infraestructura").
— Determinación y salvaguardia del sistema legal general.
— Regulación de los conflictos clasistas.
— Garantía y expansión del capital nacional total en el mercado mundial.

6. Se trata, en realidad, de una "batería" de funciones que admite combinaciones múltiples. A su vez, su mera enunciación da cuenta del carácter complejo, contradictorio, que tiene la intervención estatal. Al concebirla a partir de la evolución misma del capital, un capital en permanente proceso de constitución, el Estado no puede verse sólo como un "instrumento" sino sobre todo como una instancia de la sociedad burguesa que recoge y sintetiza sus contradicciones, y de esa forma, pero sólo de esta forma, expresa "los intereses generales del capital".

7. El carácter problemático, no unívoco, de las relaciones del Estado con la economía en la sociedad capitalista, puede derivarse también de la siguiente descripción de Marx:

"El Estado es *nada más* que la forma de organización que los burgueses necesariamente establecen *interna y externamente* para proteger sus propiedades e intereses, la forma en que las clases dominantes aseguran sus intereses comunes y la forma en que *toda la sociedad burguesa de una época se constituye.*"

A los subrayados, que son míos, sólo agregaría que el Estado es "nada menos" que todo lo anterior.

8. Se ha dicho antes que son las modalidades de la relación Estado-economía las que hay que precisar histórica y políticamente. Piénsese, para ilustrar el punto, en la primera "función" que Alvater asigna al Estado capitalista: "creación de las condiciones materiales generales de la producción". Obviamente, estas "condiciones materiales" no son siempre, ni en todo lugar, las mismas. El capital puede en un momento dado confluir en la creación de estas condiciones generales a través del desarrollo de ciertas actividades específicas *a condición de que estas actividades sean redituables.* Pero lo que es redituable en un momento no lo es en otro, a pesar de que en ambos momentos dicha actividad sea necesaria para el conjunto del desarrollo capitalista, es decir, necesaria:

a) Desde el punto de vista del proceso de trabajo y,
b) Desde el punto de vista de la rentabilidad para el conjunto del capital.

9. Lo mismo puede decirse del resto de las funciones en que se plasma la intervención estatal. Sus determinaciones estructurales son la competencia y la producción de plusvalor, pero ambas, solas y sobre todo al combinarse, determinan modalidades específicas y comporta-

mientos cambiantes a la intervención estatal. No se trata, por lo demás, de procesos meramente "económicos": puntualmente sintetizan, incorporan, la lucha entre las clases y dentro de las clases y responden, en su desarrollo, a enfrentamientos sociales y políticos que admiten, en cada formación social y momento histórico, configuraciones diversas.

10. Lo dicho arriba permite adelantar una afirmación que en cierto sentido corrige el planteamiento inicial de este trabajo: es en este siglo, y particularmente desde la crisis mundial que se inicia en 1929, que el intervencionismo estatal en la economía capitalista adviene en hecho universal y cotidiano. La "necesidad estructural" se concreta en un sistema de relaciones, en una conducta estatal sistemática, cuyo despliegue afectará, en profundidad, el curso del desarrollo capitalista (entendido como combinación —y contradicción— de fuerzas productivas y relaciones sociales: de producción y otras).

11. La evolución de este *sistema*, su conformación interna, su forma de expresarse en el conjunto socioeconómico, su génesis, varían de país a país. El ritmo de crecimiento del gasto del Estado, por ejemplo, es diferente según el país de que se trate, como lo es el peso de la empresa pública dentro del conjunto de la actividad estatal. Sin embargo, en prácticamente todas las naciones, hoy la intervención estatal se concreta en un gasto público significativo, en una importante absorción de empleo y en un conjunto complejo de instrumentos a disposición del gobierno cuya coordinación le permite influir sobre el ritmo de la actividad general de la economía, el movimiento de los precios, el comercio exterior, etc. (Véase apéndice, cuadros.)

12. Vale la pena intentar ahora, brevemente, una desagregación de nuestro objeto de discusión. A ello nos obliga la desigualdad que en el tiempo y en el espacio ha registrado el desarrollo capitalista. Ello ha implicado, a su vez, necesariamente, formas diferentes de concreción de nuestras dos grandes determinaciones originales (la competencia y la producción de plusvalía) y producido un conjunto capitalista agudamente estratificado.

Recoger estas diferencias, así sea, en nuestro caso, a nivel de enunciado es indispensable para enmarcar coherentemente la discusión sobre el Estado y el sector público que hoy nos ocupa.

Aparte del tono meramente enunciativo, en estas notas la desagregación propuesta no llega muy lejos. El problema se aborda con base en dos grandes subconjuntos, soslayando diversidades en el interior de cada uno de ellos: el de los países de capitalismo "maduro" (Mandel), y el de las formaciones sociales dependientes de capitalismo "tardío".

13. Valga como aclaración esperanzada en que la discusión puede continuar: no se trata ni de un atentado contra el principio de totalidad, ni de un intento formalista por construir una tipología. Lo que se busca es recoger grandes diferencias históricas —genéticas— desde la perspectiva del desarrollo capitalista; asumir no sólo los efectos del

desarrollo desigual sino también las realidades del "desarrollo combinado" y, por último, hacer explícita la existencia de formas específicas —pero no coyunturales— de articulación "nacional" al mercado mundial capitalista. Estas cuestiones, se piensa, son directamente relevantes para el tema de estas notas.

B. *El Estado en el capitalismo avanzado*

14. La concentración y centralización del capital operada a partir de fines del siglo pasado, junto a una intensa y prolongada revolución tecnológica, produjeron cambios profundos en la estructura social y los sistemas políticos de prácticamente *todos los países que conocemos* como de capitalismo "maduro".

15. Estos cambios se dieron en cada país de manera distinta, llegando al extremo en el caso de los fascismos, pero desembocaron todos ellos en regímenes de producción de competencia oligopólica, y en sistemas políticos democrático-representativos con abierta participación de las masas (por contra de las democracias liberales de antaño, aferradas al sufragio restringido y a un mercado político elitista).

16. El desarrollo de este capitalismo, se sustentó —y desembocó— en una fenomenal acumulación de fuerzas productivas y, consecuentemente, en una enorme capacidad de producción.

17. A la vez, aunque no de manera estrictamente simétrica, a medida que avanzaba el siglo a la oligopolización de la producción y del mercado correspondió un ascenso en el nivel y grado de organización de los trabajadores y, sobre todo en Europa, el fortalecimiento de los partidos socialistas, socialdemócratas y comunistas.

18. Por todo ello, la competencia "ciega" del pasado fue sustituida por los "juegos", los cálculos y las prospecciones de la gran empresa y, de otro lado, se desarrolló un mercado de trabajo donde el ejército de reserva, grande o pequeño, ve significativamente alterada su influencia por la acción unificada, institucional, de la clase obrera.

19. El Estado regulador, pasivo emisor de leyes y reglamentos que permitieran una fluida asignación "racional" de los recursos por parte de las empresas, tiene así que convertirse en un *coordinador activo*, capaz de seguir de cerca —e incluso adelantarse— al intercambio de decisiones conjeturales, dotadas de una óptica de largo alcance, de los oligopolios. El Estado tiene que aprender "Game Theory". Del mismo modo, el Estado liberal, reservado garante del sistema legal, autocomplaciente represor de la más nimia violación plebeya del rígido orden liberal, tiene ahora que habilitarse para salir al paso de complejas presiones en diversificación constante provenientes de la base de la pirámide social, que tienden además a ser procesadas por intérpretes colectivos poderosos e ilustradas (sindicatos y partidos).

20. La legitimidad y el consenso, la cohesión de la estructura políticosocial, no son más problemas que el Estado pueda resolver en el

foro restringido de la(s) clase(s) dominante(s). Los trabajadores, al poner bajo relativo control mediante su organización a los efectos más perversos del mercado, han entrado de lleno, como fuerza organizada, en la esfera política. La hegemonía es pues, con toda claridad, algo que debe procurarse al nivel de toda la sociedad, recogiendo sus discontinuidades, fracturas y contradicciones. El Estado es ya, manifiestamente, como diría Althusser, "Estado ampliado".

21. Al mismo tiempo, como se mostró con plenitud en 1929, como lo podemos ver —y vivir— hoy paso a paso, el capitalismo recrea, y profundiza, su esencia contradictoria que se resume en las crisis generales de la producción. Con el ascenso del monopolio como entidad dominante, las fuerzas liberadoras de la tecnología contribuyen en realidad a concentrar acendradamente masas cada vez mayores de plusvalía que los trabajadores, con todo y su formidable poderío, no pueden en lo fundamental contrarrestar. Así, la contradicción entre las fuerzas productivas (cada vez en menos manos) y las relaciones de producción (cada vez más sociales) tiende a exacerbarse y termina en una intensa, permanente, inclinación "natural" a la crisis capitalista. Frente a esta nueva combinación de la competencia capitalista (ahora monopólica), con la necesidad irrevocable de producir plusvalía (ahora con una potencialidad productiva incomparablemente mayor), el Estado se ve obligado a involucrarse sistemáticamente en la administración *activa* de las relaciones de producción (que podríamos sintetizar en la acción permanente sobre la demanda efectiva), con el fin de dinamizar la contradicción y postergar la crisis. También, y con el mismo propósito básico, el Estado tiene que abocarse a la concertación del movimiento de las fuerzas productivas, abriendo al capital (siempre en peligro de "ahogarse" por una superproducción de plusvalía) nuevos campos de actividad lucrativa.

22. El Estado deja de ser sólo la Ley y Orden, y se vuelve más y más gasto público, agencia de fomento y bienestar, máquina de guerra, constelación científica, incluso gran empresa productiva. Leviatán superampliado.

El todo social se vuelca sobre el Estado y éste, a su vez, lo penetra por todos sus poros. Atendiendo de origen a las necesidades de la reproducción capitalista, se convierte en una entidad gigantesca que hace parecer insignificante aquella estructura estatal de Bonaparte que a Marx le parecía monstruosa.

23. Así, a la vez que el Estado socializa cada vez más las fuerzas productivas, el carácter esencialmente capitalista de su comportamiento se confirma en la orientación fundamental y los resultados últimos de su gasto y sus políticas, así como en la dirección básica que a través del tiempo observan sus empresas productoras.[3] Es también incon-

[3] Véase: Ian Gough, "Gastos del Estado en el capitalismo avanzado". En

trovertible que la intervención creciente y activa del Estado, es necesaria para asegurar la continuidad de la acumulación de capital. Sin embargo, nadie puede garantizar que será capaz siempre de intervenir "correctamente", respondiendo eficazmente a dicha necesidad, o de evitar tomar decisiones que, dado su gran tamaño, produzcan desequilibrios profundos, ¿acaso irremediables?, en lo económico y lo social. Ello emerge de ese proceso contradictorio donde el carácter crecientemente socializado de los procesos productivos lleva aparejada la vigencia de la apropiación privada del plusproducto.

24. El peso específico que ha alcanzado el Estado, la incorporación a su esfera de un vasto conjunto de actividades directamente productivas, su inevitable conversión en campo de lucha de *todas* las clases (y no sólo de los grupos y facciones dominantes), todo ello, tiende a otorgarle a su "autonomía relativa" un contenido "absoluto" de potencialidad considerable, y a producir una "politización" de la economía de efectos imprevisibles.

25. Desde esta perspectiva, el "desmantelamiento" del Estado, su domesticación "liberal" a través de la disciplina financiera ortodoxa, hoy tan de moda, pueden no ser sino apariencias ideológicas de un proyecto de restructuración estatal que, paradójicamente, no buscaría centralmente la reducción del Estado ni su reconversión en una instancia exclusiva de la "superestructura". Esta estrategia, emprendida por las cúpulas del gran capital, no tendría como objetivo la disminución del gasto del Estado o la restricción de su avance como entidad productora, ambos necesarios para la reproducción capitalista, sino el de hacer compatibles estas tendencias con los *intereses* y estrategias específicas de las fracciones de capital predominantes, habilitando al mismo tiempo al Estado para ser, a la vez que la instancia político-social ordenadora por excelencia, un eficaz productor de bienes y servicios de importancia estratégica.

26. Un Estado "no capitalista" en una sociedad que sí lo es, es ciertamente impensable. Pero la adecuación dinámica del Estado a las relaciones y requerimientos capitalistas de hoy y de mañana no puede verse como algo que se logrará automática o fatalmente. Es, de principio a fin, un proceso contradictorio en el que se resumen algunas de las cuestiones centrales de la crisis presente. Surgido para abrir cauce y garantizar armonía al desarrollo del capital monopólico, el Estado ha devenido una estructura que el capitalismo tiene que desmontar y volver a armar para salir de su actual encrucijada. Más que nunca, sin embargo, se trata de una estructura atravesada por la lucha de las clases y es su dialéctica la que dirá la última palabra.

Sontag y Valecillos, *op. cit.*, pp. 224-302. También, James O'Connor, *op. cit.*, especialmente pp. 180-188.

C. *El Estado en el capitalismo tardío y dependiente*

27. La modalidad intervencionista de la relación Estado-economía en los países dependientes, se ubica en el principio mismo de su desarrollo como formaciones capitalistas. La presencia activa y permanente del Estado en la esfera económica no es, pues, el resultado de la evolución capitalista (de las fuerzas productivas y de las relaciones de producción), sino una condición fundamental para que dicha evolución tenga lugar.

28. Resumámoslo, a riesgo de ser esquemáticos, en la proposición siguiente: por la etapa histórica en que estas formaciones sociales inician un desarrollo capitalista propiamente dicho, que es la etapa de la consolidación del sistema imperialista que se inicia con la gran crisis de los años treinta; por la estructura socioeconómica a partir de la cual se da la evolución de las relaciones capitalistas y por la escasa y desigualmente desarrollada "base" material y técnica con que cuenta de origen la acumulación de capital; por todo esto, el Estado tiene que operar desde los primeros momentos del desarrollo como una gran máquina económico-social que *produce* fuerzas productivas, *produce* directamente mercancías y *produce* y amplía las relaciones de producción capitalistas.

29. Paul Matick, pensando en el capitalismo "maduro", ha planteado que la ampliación y diversificación de los procesos productivos operados directamente por el Estado, son "una indicación inequívoca de la desintegración del capitalismo avanzado, de su estancamiento".[4] Razonando en los mismos términos, podríamos decir que la intromisión "temprana" del Estado en los países de capitalismo tardío, da cuenta de las formidables dificultades, *históricas y estructurales*, que el capitalismo tiene que remontar para desarrollarse en estas áreas. Sobre todo si lo que se busca en un sistema de intercambio de mercancías y de decisiones en cuanto al uso de los recursos que, mal que bien, gire en torno al mercado. Si, por otra parte, atendemos al gran papel determinante que el pasado colonial tiene en la generación de las condiciones socioeconómicas, que a su vez determinan la indispensabilidad orgánica del intervencionismo, encontraremos también en esto una prueba *prima facie* de la incapacidad real del capital para, por sí mismo, cumplir plenamente una de sus tareas históricas fundamentales: la mundialización del régimen capitalista.

30. Es en este contexto que las razones "técnicas" encontradas en la posguerra por la "economía del desarrollo" para postular la necesidad del intervencionismo, adquieren sentido. En realidad, dichas razones guardan una notable coincidencia, temporal y discursiva, con las razones "estratégicas" surgidas al calor de la Guerra Fría y que llevaron a los países imperialistas a aceptar un papel preeminente del Es-

[4] Cf. Alvater, *op. cit.*, p. 115.

tado en las economías dependientes, en aras de un desarrollo que le diera una mínima credibilidad material a la vigencia del régimen capitalista en los países atrasados.

31. El *"mínimo técnico"* o el *"Big Pash"* de la "economía del desarrollo" soslayan, sin embargo, las relaciones estructurales y las condiciones históricas que fundamentan la necesidad del intervencionismo. De entrada, ésta surge de la incapacidad de la competencia para generar un desarrollo de las fuerzas productivas suficiente para la consolidación de las relaciones capitalistas de producción como forma dominante de organización socioeconómica. No se trata, por supuesto, de un mal congénito de las "naciones del sur". Dicha insuficiencia tiene que ver, de una parte, con el bloque histórico impuesto a la evolución social de estos países por la relación colonial, a través de la cual se incorporaron al mercado mundial, y con la distorsión que tal incorporación —por la forma que adoptó— le impuso al crecimiento de las fuerzas productivas en dichas sociedades. De otra parte, el desarrollo capitalista de éstas adquiere visos de continuidad sistemática —con la industrialización—, en un momento en que el mercado de medios de producción —y en especial de capital— es ya una realidad mundial y los procesos de producción en la mayoría de las ramas han alcanzado una notable normalización que determina, desde el principio, un alto grado de rigidez en materia de *infraestructura, combinación* de factores, opciones tecnológicas, etc. Los países dependientes no pueden, así, recorrer el lento camino orgánico que siguió el capitalismo en las sociedades avanzadas. Se los impide la competencia internacional que amenaza siempre con ahogarlos en un mundo primario-mercantil; lo impide el desarrollo alcanzado por las fuerzas productivas a escala internacional, que implica exigencias descomunales en materia infraestructural *aquí y ahora*; y lo impiden las propias fuerzas que buscan el desarrollo capitalista y cuya motivación esencial (la producción ampliada de plusvalía) no admite desviaciones ni retrasos. De entrada pues, vastos territorios de la producción material son ocupados por el Estado, no para producir rentablemente mercancías, sino para hacer posible la redituabilidad del capital en otros campos. Se trata, así, de una insuficiencia histórica, es decir, relativa, de cara al desarrollo general del capitalismo como realidad planetaria que, sin embargo, se vuelve obsoleta en la medida en que los mecanismos de la innovación tecnológica se han concentrado irreversiblemente en un número reducido de países y empresas. El Estado por ello, no puede abandonar, a pesar del desarrollo alcanzado en algunos de los países dependientes, su papel original de *productor* y *amplificador* de la base material para la acumulación capitalista. Se trata de una *base* en acelerada diversificación, sobre todo si se la observa como el resultado *nacional* de férreas determinaciones internacionales.

32. Como se sabe, el desarrollo tardío del capitalismo trae consigo

un oligopolio precoz. Al asentarse esta forma de producción y competencia en un ambiente social sumamente atrasado, donde por la propia crisis de las estructuras sociales previas se produce un ejército de reserva que parece inagotable, la contradicción fundamental capitalista se exacerba y las exigencias sobre el Estado se multiplican. Prácticamente desde el principio éste tiene que actuar sobre el desarrollo de las fuerzas de producción y, cada vez en mayor medida, también sobre la dinámica de una demanda, cuyo ritmo resiente el efecto combinado de una excesiva concentración del ingreso y de un nivel medio de remuneraciones sumamente bajo. Asimismo, el propio desarrollo oligopólico genera un entorno urbano que recoge y concentra, simultáneamente, las presiones del desarrollo y los embates del atraso social que se traslada a las urbes. El Estado tiene entonces que emprender una complicada tarea de administración social que no puede descansar exclusivamente en la represión, ni tampoco en la asignación creciente de recursos a la esfera del consumo social.

33. La gran concentración de energía económica y social en el Estado, que demanda el mantenimiento del desarrollo capitalista en estas formaciones sociales, agudiza también muy tempranamente las tendencias a la centralización política en las instituciones estatales que promueven y ejecutan las tareas del crecimiento. Esto propicia, a su vez, una permanente dificultad para canalizar y procesar políticamente el conflicto social. El Estado así, genera formas autoritarias de relación con las clases pero, a la vez, se ve continuamente presionado para desplegar múltiples formas "no políticas" de comunicación con las fuerzas sociales. El permanente estado de conflicto "salvaje", que es propio de la movilización social en estos países, así lo exige; más aún cuando se trata de estructuras sociales en proceso de urbanización y relativamente diversificadas. Todo ello deriva en la expansión del aparato estatal, tanto en el campo de la producción directa, como en el de los servicios y la administración.

34. Al respecto, vale la pena señalar que el *tamaño* del Estado no es necesariamente mayor que el que se observa en los países de capitalismo avanzado, sea que se le mida por la participación del gasto público en el PIB, por la relación entre empleo público y el total de la fuerza de trabajo y, mucho menos, si se atiende a la carga fiscal.[5] Es en la participación directa del Estado en la formación de capital, donde tal vez se observe un peso significativamente mayor del Estado en los países dependientes. Pero aún en esta relación habría que tener cuidado de ser definitivos.

35. Lo que sobresale, entonces, es más que nada la *calidad* estratégica del Estado, su indispensable acción permanente en la recreación continua de la *base economicomaterial* del proceso de desarrollo y su

[5] Compárense los cuadros 1, 2 y 3 del apéndice.

papel central como instancia que no sólo sintetiza las contradicciones de la sociedad sino que, por razones de historia y estructura, asegura la cohesión del espacio nacional, procesando las relaciones de dependencia. Sin un Estado en disposición de crecer y hacerse cargo de tareas como las mencionadas, la sociedad dependiente entra en un acelerado proceso de descomposición y tiende a volverse una suerte de espacio "libre" para la actividad de las fuerzas del capital internacional. El deterioro brutal de la naturaleza social (y de la naturaleza —naturaleza—) necesaria para la reproducción capitalista es, en estas condiciones, no una especulación estructural sino una realidad en acto.

36. Esta capacidad ampliada del Estado para generar una dialéctica "autónoma", está en el fondo de lo que podríamos llamar la psicología social de las relaciones Estado-capital en los países dependientes. Testigo permanente de su debilidad histórica, el Estado nunca es visto por el capital sólo como una institución que regula y complementa y que, en todo caso, siempre es proclive al "exceso". También se le concibe como un actor poderoso en el terreno de la competencia y la acumulación, cuya presencia resume las incapacidades, los privilegios y la artificialidad de un capital, y de unas relaciones productivas, cuyo carácter prescindible forma parte con frecuencia del discurso estatal mismo.

37. Se genera así, en las clases dominantes, una *conciencia culpable*, algo así como una paranoia histórica, que como es usual desemboca en una actitud medrosa que se traduce en un rentismo desaforado que se alterna con la ansiosa búsqueda de "castigos ejemplares" para el Estado. Surgen así revueltas "libertarias" de los propietarios a través de las cuales, por cierto, el gran capital (nacional e internacional) busca en estos países la domesticación y puesta en orden del Estado. Su funcionalidad infraestructural encuentra aquí, en la esfera de la ideología y la subjetividad colectiva de las clases poseedoras, una contraparte dialéctica cargada de negatividad y posibilidades disruptivas.

38. En momentos de crisis y restructuración general como los del presente, a las presiones provenientes de las clases explotadas se aúnan, en busca de nuevos equilibrios hegemónicos, las que surgen de los propios grupos dominantes. Es en esta múltiple combinación de enfrentamientos que se forjan los nuevos perfiles del Estado y de sus relaciones con el todo social.

39. Las tomas de posición por parte de las clases dominantes no son, desde luego, las mismas en todos lados. De hecho, con la crisis se ha abierto todo un abanico de opciones, que va desde Chile hasta Irán. Veamos, para terminar, algunas opiniones al respecto.

En un informe enviado al Secretario General de Naciones Unidas en 1977, se señala:

"Según el Gobierno de Chile, su estrategia consiste en asignar al sector público un papel subsidiario, entregando a la comunidad nacional

directrices de tipo general, en el manejo de las cuales la actividad *privada* se desenvolvería con libertad."

La India expresó que: "Propugnamos por un sector público por tres motivos: para que establezca un control sobre los niveles superiores de la economía; promueva un desarrollo crítico en función de los beneficios sociales o estratégicos y no basado fundamentalmente en consideraciones de lucro, y suministre excedentes comerciales con los que pueda financiarse el desarrollo ulterior".

Libia manifestó que: "El Estado procuraría liberar la economía de la nación del control de los intereses extranjeros establecidos y su transformación en una economía nacional productiva basada en la propiedad de los medios de producción por el sector público".

II. LA SITUACIÓN MEXICANA

A. *Algunos antecedentes*

1. Durante los últimos cuarenta años, el Estado ha intervenido sistemáticamente en la economía mexicana. Como puede observarse en el apéndice, el gasto estatal, en particular el destinado a la formación de capital, mantuvo durante todo este lapso una participación importante para el ritmo y la orientación del conjunto del proceso de desarrollo.

2. En general, como lo ha planteado José Ayala, "el Estado mexicano tiene indudablemente una influencia significativa en el volumen y destino de la actividad económica no sólo por el nivel de la inversión pública sino también por medio de la coordinación . . . de un conjunto de mecanismos que inciden en aspectos anticíclicos, como la política monetaria, crediticia y fiscal, así como la política de compras que amplía el mercado público".[6]

3. Ha sido usual, en efecto, en los exámenes sobre el desarrollo mexicano, remarcar el papel *económico* (y no sólo el político) jugado por el Estado. Por lo general, además, se ha tendido a privilegiar el efecto "positivo" de dicho papel, relacionado con la creación de infraestructura de todo tipo, el desarrollo de la industria básica, la política de fomento, etc. Es decir, el Estado como promotor del desarrollo. A últimas fechas, sin embargo, ha ganado notoriedad y preeminencia una visión distinta, que convierte la mencionada importancia económica del Estado en un factor explicativo de la crisis que el crecimiento capitalista de México ha venido encarando desde 1971.

4. El proponer al crecimiento del gasto y la inversión estatales como

[6] Para la elaboración de estas notas he utilizado con amplitud dos trabajos de José Ayala: "Auge y declinación del intervencionismo estatal, 1970-1976", en *Investigación Económica*, vol. XXXVI, No. 3, México, julio-septiembre de 1977, pp. 71-112 y, "El sector productivo estatal y la crisis capitalista" (borrador), México, 1978, 36 pp.

una *causa* (para algunos la primordial), de la pérdida de dinamismo de la inversión privada y de la inflación registradas en los años recientes, significa convertir en elemento genético lo que en sentido estricto es, por un lado, una *reacción* frente a la crisis y, por otro, un *resultado* del todo coherente con una forma de crecimiento que, con anterioridad a su crisis, se hizo célebre por su dinamismo y su estabilidad. Obviamente, este tipo de planteamientos remite a una discusión general sobre el desarrollo capitalista que no puede resolverse por la vía de correlaciones simples que en muchas ocasiones no revelan otra cosa que coincidencias coyunturales. Como también debe ser claro, ésta es una discusión que ciertamente rebasa el propósito de este trabajo. Empero, vale la pena utilizarla como pretexto para intentar un breve comentario que tiene relación directa con nuestro tema.[7]

5. Desde el punto de vista de la experiencia internacional, no existen elementos que permitan ser concluyentes respecto a la supuesta "desproporción" del Estado en su relación con la economía. Más bien, las estadísticas reunidas en el apéndice ubicarían al Estado mexicano en un *nivel intermedio* de intervencionismo, notablemente bajo si se atiende al empleo público, a las variables impositivas y a algunos renglones del gasto estatal. La acelerada evolución de los últimos años, tanto en el gasto como en el empleo y los ingresos, no parece haber modificado esta situación de manera importante.

6. Atendiendo a la forma en que evolucionó el gasto del Estado entre 1940 y 1970, lo que parece necesario destacar es el mantenimiento de un papel *complementario* y de *apoyo* a la actividad y las decisiones de los capitalistas. Ni por su magnitud, ni mucho menos por su estructura, puede atribuirse al gasto público intervenciones "excéntricas" que fueran más allá de intentos, cada día más conservadores y cautos, por cumplir un papel dinámico en la conformación de las "condiciones generales" de la producción capitalista. La forma en que el gasto estatal se financió en todo este lapso es, por su parte, un indicador elocuente y conocido. En el mismo sentido apunta la conducta mantenida en lo general por la empresa pública. En ella se concreta el papel del Estado no sólo como creador de las mencionadas "condiciones generales", sino como un efectivo productor de *capitalistas* (por la vía de los contratos y la política de compras) y de *plusvalía* para los *capitalistas* (por la vía de su política de precios). Respecto a esto último, Horacio Flores de la Peña estima que el subsidio otorgado por la empresa estatal a otros sectores de la economía a través de los precios, fue equivalente en los años recientes al 15%

[7] Para una discusión general sobre este asunto, véase: Horacio Flores de la Peña, *Teoría y práctica del desarrollo*. FCE, México, 1976. Sobre los años recientes, Carlos Tello, *La política económica en México, 1970-1976*, Siglo XXI, México, 1979.

de la inversión bruta, al 30% de la privada y al 40% de la inversión pública total.[8]

7. Desde esta perspectiva entonces, el Estado más bien aparece como una entidad que ha *contenido* el desarrollo de sus potencialidades para intervenir en la economía, sea que se le juzgue por la experiencia internacional, la magnitud de su gasto, su pauta fiscal o por la capacidad de sus empresas para generar y aprovechar plusproducto. Las relaciones —indudablemente estrechas— entre la crisis de los años recientes y el comportamiento estatal deberían examinarse así, atendiendo al marco contradictorio de esta "intervención inhibida" y no, se repite, magnificando variables económico-financieras que, como el déficit público, aparte de responder a criterios cuya consistencia lógica es muy discutible, son en rigor *resultados* de la propia crisis y de la conducta que frente a ella adoptó un Estado inhabilitado para liberarse con prontitud de sus amarras históricas.

B. *La crisis*

8. Con la crisis, la carga negativa desarrollada por la forma que históricamente adoptó la "complementariedad" del Estado con el capital se puso al descubierto. A su amparo florecieron las contradicciones del desarrollo capitalista y se hicieron evidentes las de una relación que había llegado a presentarse como ejemplar. Es por ello que el entorno más inmediato de las alternativas que hoy tiene frente a sí el Estado mexicano es la propia crisis.

9. ¿De qué crisis se trata? No resulta difícil postular ahora que el decaimiento de la dinámica productiva de la producción y de la inversión, así como la inflación y la ampliación geométrica de los desequilibrios externo y fiscal, expresaron en conjunto la desarticulación profunda de la forma de crecimiento que el capitalismo adoptó en México a partir de los años cincuenta.

10. No se trató, entonces, sólo de un receso de la actividad económica, en sí pronunciado, sino de un cuadro económico-social sumamente entrelazado y conflictivo incapaz de producir, en el corto plazo, otra cosa que reediciones aumentadas de la inestabilidad y los desequilibrios originales.

11. Sintéticamente examinada a partir de sus relaciones más elementales, puede decirse que la crisis se caracteriza por la imposibilidad de mantener la relación salarios-utilidades que privó en la década anterior, sin al mismo tiempo atentar contra la inestabilidad interna de los precios, y/o el relativo equilibrio externo y/o contra la cohesión socio-política del sistema de dominación mexicano.

12. En efecto, al hacerse evidente la escasez interna de alimentos,

[8] En el apéndice se presentan otras estimaciones para PEMEX y CFE que, en órdenes de magnitud, confirman lo dicho.

asociada de modo directo con la erosión de la economía rural mexicana, el mantenimiento del salario *mínimo real supuso incrementos crecientes* de los salarios monetarios los que, a la vez, sólo se podrían atenuar relativamente a través de la importación de granos. Esto, por su parte, afectaba las posibilidades de continuar el ritmo de acumulación, en la medida en que estrechaba la capacidad de importar bienes de capital o bien, en caso que se quisiera mantener dicha capacidad, implicaba acentuar el endeudamiento externo que hacía cada vez más grande el factor exógeno, predeterminado, del desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos. De esta manera el circuito de la acumulación se veía progresivamente obstruido por todos lados. Ciertamente, un mecanismo alternativo para mantener las utilidades sin afectar de entrada al resto de las ecuaciones, hubiera sido contener los salarios; esto habría significado, sin embargo, redoblar por la vía no económica (pero tampoco política, dada la íntima relación entre la concesión material y la negación social en condiciones de crisis e inflación) la contensión del movimiento obrero.

13. Es en estas condiciones que desde la perspectiva estatal las *imposibilidades* manifiestas en la crisis se convierten también en la *necesidad* de instrumentar un nuevo esquema de crecimiento. Para ello, el Estado tendría que ser capaz de imprimirle desde "fuera" del mercado una dinámica renovada a la producción y la acumulación mercantil, y al mismo tiempo ser capaz de procesar la cohesión político-social básica del conjunto del sistema.

14. Tres grandes cuestiones tendría que enfrentar el Estado para estar en condiciones de acometer las tareas mencionadas arriba. En primer término, su propia crisis fiscal que obviamente tenía que ampliarse a medida que el Estado sin más trámite pretendiera estimular la actividad económica a través del gasto público, sin paralelamente introducir ninguna corrección sustancial en su esquema de financiamiento. Al desequilibrio fiscal se aunó en los hechos el deterioro institucional-administrativo del Estado, que se puso de manifiesto a partir del momento en que éste intentó abocarse a nuevas tareas de promoción del desarrollo. En segundo lugar, el despliegue de una actividad estatal que fuera más allá de las acciones complementarias y correctivas, encaminándose a la ampliación de la base productiva, la apertura de campos de inversión y, a la vez, al refuerzo de la legitimidad del sistema, tenía que encarar también el predominio del gran capital oligopólico que se procesó durante el periodo de crecimiento estable y se consolidó al calor de la propia crisis. En nuestro caso, es preciso tener en cuenta además que este predominio ha sido organizado en torno al gran capital bancario, cuyos intereses inmediatos y "reflejos" históricos, lo convierten en la fracción del capital más renuente a todo proyecto de ampliación productiva que implique alterar el marco de estabilidad monetaria y que, por otro lado, no

podría descansar, sobre todo en sus inicios, más que en un significativo esfuerzo estatal directo. En tercer lugar, el que el Estado retomara su papel de rector efectivo y dinámico del proceso de desarrollo, y es de esto de lo que se trataba, implicaba —implica— entrar en contradicción (comercial, financiera y políticamente) con la tendencia objetiva a la desestructuración de los Estados nacionales propia del capitalismo como modo de producción, desde luego exacerbada en la presente crisis en que de manera indisputada los grandes monopolios de alcance internacional son los actores principales.

15. Respecto a este último punto, vale la pena señalar que la creciente presencia de la empresa trasnacional en la economía mexicana, incluso cuando ésta se da directamente asociada con la empresa pública, no produce resultados unívocos. Ni al nivel del conjunto de las clases propietarias, ni desde luego en el interior del aparato del Estado, ni, en su caso, en el de las empresas públicas asociadas, se opera un proceso lineal de desnacionalización del que estén ausentes contradicciones político-ideológicas y económicas del signo más variado, otorgándole al pacto hegemónico Estado-transnacionales del que hablan Cardoso y Faletto, una conflictividad real y potencial de considerables implicaciones estratégicas. sobre todo en el caso de un país como México.

16. Dentro de este marco y desde la perspectiva del capital, lo que se pone en cuestión así, es una remodelación del Estado con el fin de, por una parte, habilitarlo para cumplir su papel en el ciclo económico y, de otra, evitar que crezca "por su cuenta" y se salga del cauce de desarrollo que busca imponer el capital monopólico.

Grosso modo, este cauce se concretaría en una orientación estatal predominantemente reguladora, y en una empresa pública regimentada financieramente y básicamente circunscrita a la producción de insumos estratégicos. La disciplina financiera a que se sometería el Estado, no le impediría, sin embargo, seguir operando como un mecanismo canalizador de excedentes. En todo caso, podría esperarse una canalización menos generalizada y más acorde con los intereses del gran capital.

17. Esta perspectiva, que no es precisamente la de los "empresarios" como categoría general, sino la de la gran empresa con visión transnacional y la de grupos de la tecnocracia estatal, tiene frente a sí el hecho de que la crisis *también* replantea el esquema de alianzas entre el poder y los sectores populares organizados que le dan sustento. Ocupación, alimentación, bienestar colectivo, no pueden seguir siendo objetivos de largo plazo, sino concreciones sucesivas de un compromiso histórico que la crisis ha puesto en tensión —y en cuestión—. Las relaciones políticas en el interior del Estado mexicano, en particular dentro del llamado sector público, son relaciones que incorporan de manera compleja la historia misma del Estado mexicano. Ésta es,

recordémoslo, una historia de participación de masas. Ni la burocracia política, ni mucho menos la burocracia sindical, son meros factores instrumentales del pacto de dominación; sus intereses, por tanto, tienen un peso específico notable en el proceso de definición del futuro del sector público y, a la vez, encuentran su base material en el sector público actual: los grandes sindicatos en particular, están en las empresas estatales y constituyen el soporte material, financiero y social más sólido de la burocracia sindical, aunque ésta sea hegemonizada por la CTM constituida, como se sabe, por innumerables pequeños sindicatos.

18. He aquí un elemento dinamizador de la relación Estado-economía cuya potencialidad aún no ha sido en rigor puesta en acto del todo. Por una parte, esta presencia burocrática —pero-de-masas—, le impone límites políticos concretos a la que podríamos llamar la alternativa neoliberal "pura", promovida abiertamente hoy por el gran capital; pero por otra parte, le impone de entrada un gran contenido "corporativo" a una alternativa de desarrollo que buscara descansar en un sector público productivo creciente y en una activa participación del Estado en la organización social, es decir, una alternativa que pretendiera avanzar efectivamente por el camino de desarrollo capitalista nacional surgido de la Revolución mexicana.

De todas formas, lo que parece indiscutible hasta el momento es que tanto el peso del sector público como las relaciones políticas específicas que se han generado en su interior, impiden un despliegue fácil, armónico de la hegemonía del capital monopólico y desde luego, introducen condicionantes poderosos a una eventual transnacionalización "sin condiciones" de la economía mexicana. El sector público, el Estado mexicano, ha sido maniatado en lo financiero y deteriorado en lo ideológico, pero en lo material, lo productivo y lo laboral, se nos presenta todavía hoy como una *fuerza social* de grandes potencialidades. En consecuencia, la organización de un proyecto de desarrollo alrededor de esta fuerza social-material, no puede desdeñarse por la vía de la aritmética político-económica (predominio del gran capital-Estado instrumento de la clase dominante-empresa pública subsidiaria de la acumulación privada). Más aún, en la medida en que avanza el proceso de búsqueda hegemónica por parte del gran capital, incluso cuando este proceso aparece culminado en la adopción de una política económica de estabilización a ultranza, la generación de tensiones "no previstas" en el resto del pacto de dominación empieza a concretarse en múltiples campos; sin duda, una de las arenas principales en que esta situación conflictiva se desenvolverá, es el propio aparato estatal y desde luego, su rama productiva.

Esta es una dialéctica que obviamente puede alcanzar estadios de relativa estabilidad, resultado de una cierta definición hegemónica. Pero se trata de una dialéctica que en nuestro caso está aún en desarrollo.

Los nuevos excedentes petroleros sin duda agudizan la necesidad, desde la perspectiva de la gran empresa monopólica, de una definición en cuanto al tamaño y la orientación del sector público; pero, también le otorgan a éste ventajas financieras y políticas que, objetivamente, expanden el campo para el surgimiento o el fortalecimiento de intereses "emergentes" específicos, que encuentran su punto de sustento natural en el desarrollo de un Estado fuerte y crecientemente autónomo.

APÉNDICE I. INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LOS PAÍSES DE CAPITALISMO AVANZADO Y DE CAPITALISMO TARDÍO

Cuadro I-1. Consumo y gasto público como % del PIB en los países del capitalismo avanzado

	Consumo público como % del PIB (1977)	*Gasto público como % del PIB (1977)*	*Coeficiente de inversión pública (%) (1977)*
Estados Unidos	—	20.9	—
Reino Unido	20.7	27.5	6.8
Alemania	20.0	23.4	3.4
Francia	15.1	20.6	5.4
Austria	16.2	—	—
Suecia	28.7	41.7	11.3

FUENTE: OECD Economic Outlook 24. December, 1979.

Cuadro I-2 Empleo en el sector público como % de la fuerza de trabajo en los países de capitalismo avanzado y México

	Empresas públicas	*Total del sector público*
Alemania Federal	7.2	20.6
Austria	13.7	33.0
Bélgica	5.2	19.6
Dinamarca	3.4	18.7
Francia	7.3	21.0
Gran Bretaña	8.1	28.5
Irlanda	7.3	12.8
Italia	6.6	18.5
Japón	2.8	12.9
Países Bajos	3.6	16.6
Suecia	8.2	29.6
Estados Unidos	1.5	18.8
México	3.8	8.6

FUENTE: *The Economist*. 30/XII/1978. 5/I/1979. Volume 269, Number 7061. La información de México proviene del cuadro II-C-1.

Cuadro I-3. Carga fiscal como % del PIB en los países de capitalismo avanzado y capitalismo tardío, 1974

	Ingresos tributarios	*Cuotas de seguridad social*	*Carga fiscal total*
Estados Unidos	14.6	5.2	19.8
Reino Unido	30.1	6.1	36.2
Alemania Federal	13.3	12.9	26.2
Chile	25.3	2.5	27.8
Brasil	13.4	5.9	19.3
Perú	15.0	—	15.0
Indias	11.0	—	11.0
México	10.2	2.0	12.2
Suecia	21.8	8.5	30.3

FUENTE: S.P.P. *Información sobre los ingresos gubernamentales, México, 1978*, p. 73.

Cuadro I-4. Participación porcentual del sector público en diversas ramas de actividad, en los países de capitalismo avanzado y capitalismo tardío

	Correos	*Telecomunicación*	*Electricidad*	*Gas*	*Petróleo*	*Carbón*	*Ferrocarriles*	*Aeronaves*	*Ind. Automotriz*	*Acero*	*Cont. barcos*
Estados Unidos	100.0	—	25.0	—	—	—	25.0	—	—	—	—
Reino Unido	100.0	100.0	100.0	100.0	25.0	100.0	100.0	75.0	50.0	75.0	100.0
Alemania Federal	100.0	100.0	75.0	50.0	25.0	50.0	100.0	100.0	25.0	—	25.0
Francia	100.0	100.0	100.0	100.0	*	100.0	100.0	75.0	50.0	75.0	—
Austria	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	*
Suecia	100.0	100.0	50.0	100.0	*	*	100.0	50.0	—	75.0	75.0
Brasil	100.0	100.0	100.0	100.0	25.0	100.0	100.0	75.0	50.0	75.0	100.0
India	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	—	75.0	100.0
México	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	50.0	25.0	75.0	100.0
Corea del Sur	100.0	100.0	75.0	—	*	25.0	100.0	—	—	75.0	—

* No existe esta industria en el país.
FUENTE: *The Economist*. 30 December 1978. January 1979.

Cuadro I-5. Requerimientos de financiamiento del sector público a nivel internacional

(Porcentajes del PIB a precios corrientes)

	1973	*1974*	*1975*	*1976*	*1977*
Estados Unidos	1.9	2.3	6.9	5.9	4.9
Japón	5.1	6.6	9.4	10.4	10.4
Alemania	1.7	2.4	6.3	4.2	3.1
Reino Unido	6.6	8.7	11.3	8.4	4.8
México	6.0	6.3	10.2	8.4	5.9

FUENTE: OECD. "Economic Outlook", 24 December 1978, París. Para México, se tomó la información del cuadro II-2 y del Informe del Banco de México, 1978.

Cuadro I.6. Composición porcentual en la formación interna bruta de capital por los sectores público y privado

	Sector público			
	Gobierno en general	*Empresas públicas*	*Total*	*Sector privado*
Argelia (1970-1973)	28.2	60.4	88.6	11.4
Costa Rica (1968-1972)	15.4	7.8	23.2	76.7
Fiji (1968)	18.2	7.8	26.0	74.0
Filipinas (1970-1974)	11.3	1.0	12.3	87.7
Guyana (1970-1974)	42.9	21.6	64.5	35.5
Honduras (1968-1972)	17.1	10.7	27.8	72.2
India (1969-1973)	9.9	31.0	40.9	59.1
Marruecos (1970-1972)	46.9	11.2	58.1	41.9
Panamá (1968-1972)	15.1	11.2	26.3	73.7
Papua Nueva Guinea (1967-1971)	22.5	6.2	28.7	71.3
Sri Lanka (1971-1975)	25.9	13.0	39.0	61.0
Túnez (1970-1973)	22.8	33.9	56.0	43.3
México (1971-1977)	14.4	28.7	43.1	56.9

FUENTE: Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. "Función del Sector Público en el Fomento del Desenvolvimiento Económico de los Países en Desarrollo". E/5985, p. 20. Para el caso de México se tomó de SPP. *Información Económica y Social Básica*. Vol. 1, No. 4, marzo 1978. México.

Cuadro I-7. Consumo público como % del PIB, comparación internacional

Alemania Federal (1975)	21.2
Arabia Saudita (1973)	9.0
Argentina (1973)	11.4
Australia (1975)	18.1
Austria (1975)	16.6
Bolivia (1975)	14.9
Brasil (1973)	9.7
Chile (1975)	12.1
España (1975)	9.5
Francia (1974)	12.4
India (1973)	9.6
Irán (1973)	16.0
Italia (1973)	14.0
Japón (1974)	9.9
México (1975)	11.1
Noruega (1975)	16.9
Países Bajos (1975)	18.0
Perú (1975)	11.5
Reino Unido (1975)	22.2
Suecia (1975)	24.9
Suiza (1975)	13.5
Venezuela (1975)	12.8

FUENTE: IMF. International Financial Statistics, volumen XXX, número 2, febrero 1977. Washington, D. C.

Apéndice II. Intervención del Estado en México

Intervención del Estado en la economía

Cuadro Resumen

	(%) del PIB
I. CUENTAS FINANCIERAS (1971-1977)	
1. Gastos del Sector Público Federal[1]	29.95
2. Ingresos del Sector Público Federal[1]	23.99
3. Ahorro Corriente del Sector Público Federal[1]	2.34
4. Déficit total del Sector Público Federal[1]	6.40
II. CUENTAS NACIONALES	
1. Gasto Público como % de la Demanda Global (1960-1977)	14.92
2. Coeficiente de Inversión Pública (1940-1977)	6.84
3. Participación % del Consumo Público en el PIB (1960-1977)	8.34
III. PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN EL EMPLEO (%) (1977)	8.64
IV. PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN LA BALANZA DE PAGOS (%)	
1. Importación de Mercancías (1971-1977)	34.12
2. Cuenta de Capital a largo plazo (1976-1977)	90.39
3. Coeficiente de la Deuda Externa (1971-1976)	26.60
4. Exportación de Mercancías (1976-1977)	26.29

[1] Incluye Gobierno Federal, organismos y empresas sujetas a control presupuestal y DDF.

Cuadro II-A-1. Participación del sector público en la demanda global
(Millones de pesos de 1960)

	Demanda global	*Gasto interno*			*Inversión fija bruta*			*Consumo*			*Cambio de inventario*[3]	*Exportación de bienes y servicios*
		Total	*Privado*	*Público*	*Total*	*Público*[1]	*Privado*	*Total*	*Público*[2]	*Privado*		
1960	169 452	153 886	136 013	17 873	25 507	8 376	17 131	124 222	9 497	114 725	4 157	15 566
1961	176 615	159 790	139 179	20 603	25 718	10 393	15 317	129 065	10 210	118 855	5 007	16 875
1962	184 285	166 448	143 985	22 463	27 108	10 698	16 410	135 966	11 765	124 201	3 374	17 837
1963	199 291	180 544	154 483	26 061	30 227	12 826	17 401	144 712	13 235	131 477	5 605	18 747
1964	223 520	202 539	171 721	30 818	36 381	15 976	20 405	159 694	14 842	144 852	6 464	20 981
1965	237 357	215 997	186 296	29 701	39 054	14 372	24 682	167 713	15 329	152 384	9 230	21 360
1966	252 670	230 109	195 979	34 130	42 515	17 488	25 027	180 354	16 642	163 712	7 240	22 561
1967	268 825	246 952	210 017	36 935	48 341	19 202	29 139	192 603	17 733	174 870	6 008	21 873
1968	291 604	267 791	225 767	42 024	52 981	22 407	30 574	210 688	19 617	191 071	4 122	23 913
1969	309 835	282 134	240 156	41 978	56 889	21 519	35 370	220 040	20 459	199 581	5 205	27 701
1970	331 883	305 085	261 036	45 049	61 605	22 892	38 713	235 509	22 157	213 352	3 971	26 798
1971	339 763	313 136	286 267	44 869	59 911	20 743	38 568	248 344	24 126	224 218	5 481	26 627
1972	365 917	534 591	278 677	55 914	67 245	28 917	38 328	267 197	26 907	240 200	149	31 326
1973	598 162	364 102	298 829	65 274	78 001	35 548	42 454	287 213	29 726	257 487	— 1 112	34 060
1974	428 795	394 575	327 110	67 465	84 794	33 804	50 990	289 522	33 661	255 861	20 259	34 220
1975	444 202	414 448	334 244	80 204	90 682	40 516	50 166	314 616	39 688	274 928	9 150	29 754
1976	441 176	410 733	332 760	77 973	85 583	35 502	50 081	315 934	42 471	273 463	9 216	30 413
1977	448 033	416 660	333 811	82 849	79 087	39 829	39 298	318 426	43 020	275 406	19 147	31 373
					Composición de la demanda global (%)							
1960-1970	100.0	91.2	78.0	13.2	16.9	6.7	10.2	71.8	6.5	65.3	2.5	3.0
1971-1977	100.0	92.4	75.2	16.6	19.0	8.2	10.8	71.2	8.3	62.9	2.2	7.6

[1] Se consideró la inversión pública autorizada.
[2] El consumo público está subestimado, ya que el consumo de las empresas públicas se consideró como consumo privado, tal como
[3] Se consideró en su totalidad del sector privado.
FUENTE: Banco de México, S. A., *Información económica, producto interno bruto y gasto. Cuaderno 1960-1977* (IPI/BG/001-00-08/78).
lo establece la metodología de las Naciones Unidas.

Cuadro II-A-2. Intervención del estado en el proceso de acumulación (Millones de pesos de 1960)

	PIB	*Inversión total*	*Inversión pública*[1]	*Coeficiente de inversión*	*Coeficiente de inversión pública*	*Participación estatal en la inversión total (%)*
1940	46 693	4 375	2 147	0.094	0.046	49.1
1941	51 241	5 337	2 297	0.104	0.045	43.0
1942	54 116	4 624	3 001	0.085	0.055	64.9
1943	56 120	4 628	3 270	0.082	0.058	70.7
1944	60 701	5 823	3 552	0.096	0.059	61.0
1945	62 608	8 365	4 182	0.134	0.067	50.0
1946	66 722	11 151	4 155	0.167	0.062	37.3
1947	69 020	12 567	4 971	0.182	0.072	39.6
1948	71 864	11 913	4 947	0.166	0.069	41.5
1949	75 803	10 855	4 799	0.143	0.063	44.2
1950	83 304	12 470	6 187	0.150	0.074	49.6
1951	89 746	15 812	5 855	0.176	0.065	37.0
1952	93 315	16 394	6 000	0.176	0.064	36.6
1953	93 571	15 804	5 446	0.169	0.058	34.5
1954	102 924	16 403	6 227	0.159	0.061	38.0
1955	111 671	18 502	5 856	0.166	0.052	31.7
1956	119 306	21 476	5 393	0.180	0.045	25.1
1957	128 343	23 267	6 194	0.181	0.048	26.6
1958	135 169	21 902	6 554	0.162	0.048	29.9
1959	139 212	22 196	6 758	0.159	0.049	30.4
1960	150 511	25 507	8 376	0.169	0.056	32.8
1961	157 931	25 718	10 393	0.163	0.066	40.4
1962	165 310	27 108	10 698	0.164	0.065	39.5
1963	178 516	30 227	12 826	0.169	0.072	42.4
1964	199 390	36 381	15 976	0.182	0.080	43.1
1965	212 320	39 054	14 372	0.184	0.068	36.8
1966	227 037	42 515	17 488	0.187	0.077	41.1
1967	241 272	48 341	19 202	0.200	0.080	39.7
1968	260 901	52 981	22 407	0.203	0.086	42.3
1969	277 400	56 889	21 519	0.205	0.078	37.8
1970	296 600	61 605	22 892	0.208	0.077	37.2
1971	306 800	59 311	20 743	0.193	0.068	35.0
1972	329 100	67 245	28 917	0.204	0.088	43.0
1973	354 100	78 001	35 548	0.220	0.100	45.6
1974	375 000	84 794	33 804	0.226	0.090	39.9
1975	390 300	90 612	40 516	0.232	0.104	44.7
1976	396 800	85 583	35 502	0.216	0.089	41.5
1977	409 500	79 087	38 829	0.193	0.095	49.1
	Crecimiento promedio (%)			*Coeficiente y participación media*		
1940-1954	5.8	9.9	7.9	0.145	.062	42.8
1955-1961	6.0	5.6	10.0	0.168	.053	31.2
1962-1970	7.6	10.8	10.0	0.192	.076	39.8
1971-1977	4.9	4.9	11.5	0.213	.091	43.1

FUENTE: Banco de México, S. A., *Información económica. Producto interno bruto y gasto,* Cuaderno 1960-1977 (IPI/BG-001-00-08-78).

[1] Se refiere a la inversión pública autorizada.

Cuadro II-A-3. Composición de la inversión pública federal autorizada (%)

	1940-1954	*1955-1961*	*1962-1970*	*1971-1977*
I. *BÁSICAS DE DESARROLLO*	*85.4*	*80.9*	*72.2*	*78.4*
A. Fomento agropecuario	*18.4*	*10.7*	*10.8*	*17.0*
1. Agricultura	16.5	10.6	10.4	15.1
2. Ganadería	1.9	*	0.1	0.7
3. Forestal y fauna silvestre	—	*	0.3	1.1
B. Fomento industrial	*23.1*	*34.7*	*38.2*	*40.3*
1. Energéticos	21.2	31.4	33.2	30.3
2. Siderurgia	0.1	1.6	1.6	4.7
3. Minería	*	0.3	0.2	0.2
4. Otras industrias	1.8	0.8	2.9	5.1
C. Comunicaciones y transportes	*43.8*	*34.9*	*23.0*	*21.1*
D. Otras inversiones	*0.1*	*0.6*	*0.1*	—
II. *BENEFICIO SOCIAL*	*11.8*	*17.1*	*25.5*	*19.2*
A. Servicios públicos, urbanos y sociales	6.2	8.9	13.1	9.5
B. Hospitales y centros asistenciales	2.1	3.3	5.3	3.6
C. Educación e investigación	2.7	2.2	4.4	6.0
D. Habitación	0.8	2.6	2.7	—
III. *ADMINISTRACIÓN Y DEFENSA*	*2.8*	*2.0*	*2.3*	*2.4*

* Menor a 0.1%.

FUENTE: Banco de México, S. A., *Información económica, producto interno y gasto*. Cuaderno 1960-1977 (IPI/BG/001-08-78).

Cuadro II-B-1. Fuente y uso de fondos del sector público, 1971-1977
(Porcentajes del PIB)

A. FUENTE DE FONDOS	*8.94*
I. Ingresos propios	*2.37*
1. Ahorro corriente	2.34
2. Ingresos de capital	0.20
3. Variación de disponibilidades	(0.17)
II. Financiamientos	*6.57*
1. Internos	4.36
2. Externos	2.20
B. USO DE FONDOS	*8.94*
I. Gastos de capital	*8.25*
1. Formación bruta de capital fijo	*7.90* [1]
II. Balance en cuentas ajenas	*0.69*

[1] Se refiere a la inversión pública realizada.

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto. *Información económica y social básica*. Vol. I, No. 4, y Vol. II, No. 3, México, 1978.

Cuadro II-B-2. Situación fi

	Gasto corriente (*1*)	*Ingreso corriente* (*2*)	*Ahorro corriente* (*3*)	*Gastos de capital* (*4*)	*Ingresos de capital* (*5*)	*Déficit de capital* (*6*)
						(En millo
1971	71 908	89 885	17 977	27 629	813	26 816
1972	88 989	105 812	16 823	39 524	939	38 585
1973	123 784	137 076	13 292	49 630	2 514	47 116
1974	183 219	193 641	10 422	61 934	1 126	60 808
1975	248 335	258 426	10 091	97 839	1 417	96 422
1976	295 827	322 203	26 466	120 157	2 552	117 605
1977	393 023	442 527	49 504	137 270	2 951	134 319
						(En millo
1971	48 751	60 939	12 188	18 732	552	18 180
1972	57 154	67 959	10 805	25 385	603	24 782
1973	70 734	78 329	7 595	28 360	1 437	26 923
1974	84 453	89 235	4 803	28 541	519	28 022
1975	96 855	100 790	3 936	38 159	553	37 606
1976	95 597	104 150	8 553	38 829	825	30 004
1977	96 028	108 123	12 095	33 539	721	32 818
						(Creci
1971-1977	11.96	10.03	—0.13	10.19	4.55	10.35
						(Porcentajes del PIB
1971-1977	21.45	23.79	2.34	8.25	0.20	8.05

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, *Información económica y social*
[1] Incluye Gobierno Federal, organismos y empresas sujetas a control presupuestal y

nanciera del sector federal[1]

Déficit en operaciones propias (7)	*Déficit en cuentas ajenas* (8)	*Déficit total* (9)	*Financiamiento*			*Variación de disponibilidades* (13)
			Total (10)	*Interno* (11)	*Externo* (12)	
nes de pesos corrientes)						
8 839	2 243	11 082	10 337	10 172	165	745
21 762	1 360	23 122	22 172	20 883	1 289	950
33 824	3 121	36 945	38 377	25 291	13 086	(1 432)
50 386	1 171	51 557	56 441	38 609	17 832	(4 384)
86 331	14 040	100 371	102 363	67 353	35 010	(1 992)
91 139	11 571	102 710	112 352	74 256	38 096	(9 642)
84 815	14 797	99 612	93 204	36 459	56 745	6 408
nes de pesos de 1960)						
5 992	1 521	7 513	7 008	6 896	112	505
13 977	873	14 850	14 240	13 412	828	610
19 328	1 783	21 111	21 930	14 452	7 478	(818)
23 219	540	23 759	26 010	17 792	8 218	(2 251)
33 670	5 476	39 146	39 923	26 269	13 654	(777)
29 452	3 739	33 191	30 307	23 996	12 311	(3 116)
20 723	3 615	24 338	22 773	8 908	13 865	1 566
miento promedio real)						
22.97	15.52	21.64	21.70	4.36	123.25	—
en millones de pesos de 1960)						
5.71	0.69	6.40	6.57	4.36	2.20	(0.17)

básica, Vol. 1, No. 3, octubre 1977 y Vol. 2, No. 3, diciembre 1978, México. DDF.

Cuadro II-B-3. Situación Financiera del Sector Público

(Millones de pesos)

	Gobierno Federal						
	Gastos brutos[a]			*Ingresos brutos*[g]			
	Total	*Corrientes*[b]	*De capital*	*Total*[f]	*Corrientes*[f]	*De capital*	*Déficit financiero*
1969	46 119	29 311	16 808	36 145	35 721	424	9 974
1970	47 971	30 974	16 997	41 344	40 520	824	6 627
1971	50 688	34 599	16 089	44 626	43 840	786	6 062
1972	71 513	44 303	27 210	53 303	52 630	673	18 210
1973	96 323	63 660	32 663	70 085	68 479	1 606	26 238
1974	128 590	91 597	36 993	96 922	96 024	898	31 668
1975	190 506	129 211	61 295	133 283	132 031	1 252	57 223
1976	228 054	156 041[c]	72 013	166 943	164 714	2 229	61 111
1977	295 625	211 205[d]	84 420[e]	231 803	228 856	2 947	63 822
	Participación en el PIB						
1969	12.30	7.82	4.48	9.64	9.53	0.11	2.66
1970	11.46	7.40	4.06	9.87	9.68	0.20	1.58
1971	11.20	7.65	3.56	9.86	9.69	0.17	1.34
1972	13.96	8.65	5.31	10.40	10.27	0.13	3.55
1973	15.55	10.27	5.27	11.31	11.05	0.26	4.23
1974	15.80	11.26	4.55	11.91	11.80	0.11	3.89
1975	19.28	13.07	6.20	13.49	13.36	0.13	5.79
1976	18.57	12.71	5.86	13.60	13.41	0.18	4.98
1977	17.64	12.60	5.04	13.83	13.65	0.18	3.81

	Sector paraestatal controlado							*Consolidado*[i]		
	Gastos brutos[j]			*Ingresos brutos*[k]						
	Total[h]	*Corrientes*	*De capital*	*Total*[h]	*Corrientes*	*De capital*	*Déficit financiero*	*Gastos*	*Ingresos*	*Déficit*

1969	40 652	35 160	11 672	45 712	40 726	4 986	1 120	87 386	76 292	11 094
1970	52 090	38 404	13 686	50 270	44 294	5 976	1 820	94 250	85 803	8 447
1971	60 332	42 906	17 426	54 439	48 595	5 844	5 893	104 982	93 027	11 955
1972	71 111	51 629	19 482	66 341	59 642	6 699	4 770	132 886	109 906	22 980
1973	95 071	69 776	25 295	83 418	74 333	9 085	11 653	181 398	143 507	37 891
1974	144 803	105 506	39 297	129 381	113 160	16 221	15 422	251 394	204 304	47 090
1975	212 833	135 280	77 553	171 556	142 865	28 691	41 277	365 719	267 619	98 500
1976	238 141	158 229	79 912	200 260	174 252	26 008	37 881	438 513	339 521	98 992
1977	326 935	227 808	99 127	291 399	243 963	47 436	35 536	583 126	483 768	99 358
				Participación en el PIB						
1969	12.49	9.38	3.11	12.19	10.86	1.33	0.30	23.31	20.35	2.96
1970	12.44	9.17	3.27	12.01	10.58	1.43	0.43	22.51	20.49	2.02
1971	13.34	9.48	3.85	12.03	10.74	1.29	1.30	23.21	20.56	2.64
1972	13.88	10.08	3.80	12.95	11.64	1.31	0.93	25.94	21.45	4.49
1973	15.34	11.26	4.08	13.46	12.00	1.47	1.88	29.28	23.16	6.12
1974	17.80	12.97	4.83	15.90	13.91	1.99	1.90	30.90	25.11	5.79
1975	21.54	13.69	7.85	17.36	14.46	2.90	4.18	37.00	27.08	9.97
1976	19.39	12.89	6.51	16.31	14.19	2.12	3.09	35.71	27.65	8.06
1977	19.51	13.59	5.91	17.39	14.56	2.83	2.12	34.79	28.86	5.93

[a] Incluye ADEFAS, las cuales están distribuidas en las erogaciones corrientes y de captial. Excluye las devoluciones de ingresos percibidos indebidamente y la amortización de deuda.

[b] Incluye las participaciones, que en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal están contabilizadas en los gastos de capital.

[c] Excluye 36 901 millones de pesos de asunción de pasivos de diversas instituciones de crédito, que en la Cuenta Pública están incluidos en diversos renglones de gasto corriente.

[d] Excluye 8 003 millones de pesos que corresponden a la asunción de pasivos del Sistema de Transporte Colectivo y que están registrados como transferencias corrientes.

[e] Excluye 32 783 millones de pesos del Fondo de Financiamiento del Sector Público, que en la Cuenta Pública están incluidos en el renglón de inversiones financieras.

[f] Incluye lo pendiente de aplicar; excluyendo los ingresos percibidos indebidamente.

[g] Excluye financiamientos.

[h] Incluye los avales del Gobierno Federal.

[i] Ajustado para no duplicar los avales del Gobierno Federal.

[j] Excluye amortización de pasivos.

[k] Excluye financiamientos.

FUENTE: *Cuenta de la Hacienda Pública Federal.*

Cuadro II-B-4. Destino del gasto público federal 1971-1977 [1]
(Porcentajes)

Sector	*Composición (%)*	*Crecimiento real (%)*	*% del PIB*
TOTAL	100.0	11.7	36.4
1. Energéticos	28.1	10.8	10.2
2. Transportes y Comunicaciones	9.1	2.3	3.3
3. Desarrollo social	23.0	10.4	8.4
4. Industrial	7.2	18.1	2.6
5. Agropecuario y pesquero	7.7	18.9	2.8
6. Administración, Defensa y Poderes	18.2	13.4	6.6
7. Comercio	6.5	20.1	2.4
8. Turismo	0.3	30.8	0.1

FUENTE: SPP, *Información económica y social básica*, Vol. I, No. 4, marzo 1878, México.

[1] Incluye el gasto en operaciones ajenas, por lo cual las proporciones del PIB son mayores a las del cuadro que resume la situación financiera del sector público.

Cuadro II-C-1. Número de personas que laboran en el sector público, e importe anual de sus remuneraciones, 1970-1977

	Gobierno Federal		*Organismos y empresas*		*T o t a l*	
	Número de personas	*Importe anual (millones de pesos)*	*Número de personas*	*Importe anual (millones de pesos)*	*Número de personas*	*Importe anual (millones de pesos)*
1970	530 522	10 084	304 761	13 106	835 283	23 190
1971	565 101	11 350	319 607	14 948	884 708	26 298
1972	610 642	13 726	336 299	17 350	946 941	31 076
1973	684 413	16 910	369 417	20 459	1 053 830	37 369
1974	757 490	22 138	408 664	28 072	1 166 154	50 210
1975	849 921	33 744	428 597	37 030	1 278 518	70 774
1976	895 970	43 202	460 275	50 903	1 356 245	94 105
1977	1 078 959	59 432	480 057	71 181	1 559 016	130 613
			(Tasa de crecimiento)			
1970-1977	10.7	12.2[1]	6.7	10.9[1]	9.3	11.4[1]
			(Composición porcentual)			
1970-1977	65.8	45.4	34.2	54.6	100.0	100.0

FUENTE: D.G. de Egresos. Subdirección General de Gasto Público, Coordinación Técnica Presupuestaria.

[1] Se refiere al crecimiento real, se deflactaron los datos de importe anual por el índice de precios al consumidor.

Cuadro II-D-1. Intervención del Estado en el sector externo (Millones de dólares)

I. *BALANZA COMERCIAL*

	Importaciones				
	Totales (*1*)	*Del sector privado* (*2*)	*Del sector público* (*3*)	*Exportaciones* (*4*)	*Saldo* (*5*)
1971	2 254.0	1 800.8	453.2	1 363.4	— 890.6
1972	2 717.9	2 072.6	645.3	1 665.3	—1 052.6
1973	3 813.4	2 590.7	1 222.7	2 070.5	—1 742.9
1974	6 056.7	3 854.7	2 202.6	2 850.0	—3 206.7
1975	6 580.2	4 082.1	2 498.1	2 861.0	—3 719.2
1976	6 029.6	3 875.1	2 154.5	3 315.8	—2 713.8
1977	5 487.5	3 422.9	2 064.6	4 092.9	—1 394.6

II. *DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PÚBLICO* (Saldos al final del año)

	Total (*1*)	*Mayor de un año* (*2*)	*Menor de un año* (*3*)
1971	4 545.8	3 554.4	991.4
1972	5 064.6	4 322.2	742.4
1973	7 070.4	5 731.8	1 338.6
1974	9 975.0	7 980.8	1 994.2
1975	14 266.4	11 612.0	2 837.0
1976	19 600.2	15 923.4	3 676.8
1977	22 912.1	20 185.3	2 726.8

III. *RELACIÓN DEL SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA A EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS*

	Exportaciones de bienes y servicios	*Servicios de la deuda externa*			*Coeficiente del servicio de la deuda*
		Total	*Amortizaciones*	*Intereses*	
1971	3 167.1	743.3	561.8	181.5	23.5
1972	3 800.6	936.1	695.4	240.7	24.6
1973	4 828.4	1 298.9	937.2	361.7	26.9
1974	6 342.5	1 247.6	685.1	562.5	19.7
1975	6 303.6	1 581.3	858.2	723.1	25.1
1976	6 971.6	2 550.0	1 526.0	1 024.3	36.6

FUENTE: SPP, Información Económica y Social Básica, Vol. 1, No. 4, marzo 1978 y Vol. 2, No. 3, diciembre 1978, México.

Cuadro II-D-2. Fuente y uso de divisas del sector público
(Millones de dólares)

	1976[p]	*1977*[e]
Fuentes	*6 449.9*	*6 352.7*
1. Exportación	956.4	991.7
2. Deuda exterior a largo plazo	5 493.5	5 361.0
3. Crédito al exterior	—	—
Usos	*7 470.0*	*11 956.0*
1. Importación de mercancías	2 166.7	2 412.3
2. Servicios	—	197.6
3. Amortización	4 005.5	6 039.0
(a) Largo plazo	1 168.5	2 361.0
(b) Corto plazo	2 837.0	3 678.0
A. Intereses	1 246.9	2 307.1
(a) Largo plazo	1 020.3	2 032.1
(b) Corto plazo	226.6	275.0
5. Compra de empresas extranjeras	12.0	—
6. Crédito al exterior	38.9	—
7. Reserva de divisas	—	1 000.0
Faltante	*—1 020.1*	*—5 603.3*
Financiamiento compensatorio	(2 837.0)	(3 676.8)

FUENTE: Comportamiento esperado de las divisas en 1977.
[p] Preliminar.
[e] Estimado.

Cuadro II-E-1. México: indicadores selec

(Millones de

Concepto	*1970*	*1971*	*Tasa de crecimiento*	*19*
I. Producto interno bruto	296 600	306 800	3.4	329 100
Sector paraestatal	24 717	27 234	12.2	31 609
Participación	8.3	8.4		9.6
II. Ingresos tributarios	21 099	22 071	4.6	24 301
Sector paraestatal	2 029	2 038	0.4	2 425
Participación	9.6	9.2		9.9
III. Población económicamente activa (miles de personas)	13-181	13 697	3.9	14 232
Ocupación en el sector paraestatal	411	438	6.5	494
Participación	3.1	3.2		3.5
IV. Exportación de mercancías	12 154	12 406	2.8	13 369
Sector paraestatal	2 077	2 323	11.8	2 648
Participación	17.1	18.6		19.8
V. Importaciones de mercancías	20 984	19 066	— 7.3	21 808
Sector paraestatal	4 906	3 841	—22.2	5 180
Participación	24.0	20.1		23.7
VI. Balanza de mercancías	—8 430	—6 560	—21.3	—9 434
Sector paraestatal	—2 859	—1 518	—46.9	—2 532
Participación	23.9	23.0		30.0

[1] No incluye empresas de participación estatal minoritarias.
[2] Deflactado con el índice de precios implícito del PIB.
[3] Este dato fue obtenido del Censo de Recursos Humanos del Sector Público, 1975.
FUENTE: Elaborado a partir del cuadro 5 de la "Memoria de labores de 1976", de la mica y social básica", Vol. I, Núm. 4, marzo de 1978, SPP, p. 311.

cionados del sector paraestatal, 1970-1975 [1]

pesos de 1960) [2]

72	*1973*		*1974*		*1975*		*Tasa de crecimiento promedio anual 1971-1975*
Tasa de crecimiento		*Tasa de crecimiento*		*Tasa de crecimiento*		*Tasa de crecimiento*	
7.3	354 100	7.6	375 000	5.9	390 300	4.1	5.7
16.4	34 042	7.4	39 472	16.7	42 036	8.1	12.3
	9.6		10.5		11.2		
10.1	27 417	12.8	30 979	13.0	37 525	21.1	12.3
19.0	2 130	—12.1	3 226	51.5	4 001	45.3	20.8
	7.8		10.4		12.5		
3.9	14 787	3.9	15 840	7.1	16 597	4.8	4.7
12.6	537	8.7	618	15.2	626 [3]	1.2	8.8
	3.6		3.9		3.8		
7.0	14 778	10.5	16 417	11.1	13 936	—15.1	3.3
14.0	3 216	21.5	4 558	41.7	4 538	— 0.4	17.7
14.2	27 214	24.8	34 803	28.1	32 053	— 0.1	12.9
34.9	8 733	68.8	12 034	49.2	12 179	— 4.0	24.5
	32.0		36.4		38.0		
28.0	—12 436	47.5	—18 446	40.3	—18 117	— 1.8	20.4
66.8	— 5 511	118.0	— 8 126	47.3	— 7 041	— 5.9	35.0
	44.4		44.1		42.2		

Secretaría de Patrimonio Industrial, p. 99. Y el cuadro 4.2 de "Información econó-

Cuadro II-F-1. Cálculo de las transferencias vía precios de PEMEX al resto de la economía durante el periodo 1965-1975

	Ventas internas (millones de pesos corrientes) (1)	*Índice de precios de extracción y refinación de petróleo y fabricación de derivados del carbón y petroquímica básica* (1960 = 100) (2)	*Índice de precios del producto interno bruto* (1960 = 100) (3)	*Ventas internas de acuerdo a la evolución general de precios (millones de pesos corrientes)* (4) (1)×(3)+(2)	*Transferencias vía precios realizadas por Pemex (millones de pesos corrientes)* (5) (4)−(1)	*Transferencias vía precios realizadas por Pemex (millones de pesos de 1960)* (6) (5)÷(3)
1965	7 941.0		113.1	118.7	8 334.2	393.2	331.2
1966	8 526.6		111.4	123.4	9 444.4	918.4	744.2
1967	9 465.5	110.8	109.6	127.0	10 968.2	1 302.7	1 183.2
1968	12 927.8	109.5	107.9	130.0	12 643.1	2 149.3	1 653.3
1969	12 727.7	109.1	107.1	135.1	14 978.2	3 104.3	2 297.8
1970	13 876.2	106.7	104.7	141.4	17 457.2	4 531.0	3 204.5
1971	14 300.9	103.7	101.6	147.5	20 616.7	6 415.8	4 349.7
1972	15 800.3	106.2	104.1	155.7	23 484.1	7 782.8	4 998.6
1973	17 972.7	109.9	106.8	175.0	29 459.5	11 480.8	3 816.6
1974	30 817.5	154.5	150.5	217.0	44 434.5	13 617.0	6 275.1
1975	33 156.4	178.0	172.2	256.4	49 358.8	16 212.4	3 310.7
	37 212.0	193.5[p]	187.2[p]	306.3[p]	62 523.2	24 311.2	7 932.1

FUENTE: Elaborado por César Gómez en base a: Ventas internas: PEMEX, Anuario Estadístico 1976. Índices de precios del PIB:

Cuadro II-F-2. Cálculo de las transferencias vía precios de PEMEX en la venta de petroquímicos al resto de la economía durante el periodo 1965-1975

	Venta de productos petroquímicos (miles de pesos *corrientes*) (*1*)	*Índice de precios de producción petroquímica básica* (*1960 = 100*) (*2*)	*Índice de precios del producto interno bruto* (*1960 = 100*) (*3*)	*Venta de productos petroquímicos de acuerdo a la evolución general de precios (miles de pesos corrientes)* (*4*) (*1*) × (*3*) ÷ (*2*)	*Transferencias vía precios de Pemex en la venta de petroquímicos*	
					(Miles de pesos corrientes) (*5*) *1 — 4*	*(Miles de pesos de 1960)* (*6*) *5 ÷ 3*
1965	252 687	96.1	118.7	312 112	59 425	50 063
1966	307 707	96.5	123.4	393 482	85 775	69 510
1967	473 445	95.3	127.0	630 929	157 484	124 003
1968	692 957	92.7	130.0	971 784	278 827	214 482
1969	1 084 994	91.2	135.1	1 607 266	522 272	386 582
1970	1 230 685	88.5	141.4	1 963 533	732 848	518 280
1971	1 301 835	85.2	147.5	2 253 763	951 928	645 375
1972	1 657 296	89.5	155.7	2 883 139	1 225 843	787 311
1973	1 900 171	86.5	175.0	3 830 990	1 930 819	1 103 325
1974	3 130 247	125.5	217.0	5 412 459	2 282 212	1 051 710
1975	4 057 895	124.9	252.7	8 210 008	4 152 113	1 643 100

FUENTE: Elaborado por César Gómez en base a: Ventas: PEMEX; Anuario Estadístico 1976. Índices de precios del PIB: Banco de México, S. A., Informe Anual, México, 1975.

Cuadro II-F-3. Cálculo de las transferencias vía precios de las empresas eléctricas al resto de la economía durante el periodo 1965-1975

	Ventas internas (millones de pesos corrientes) (1)	*Índice de precios de electricidad (1960 = 100)* (2)	*Índice de precios del producto interno bruto (1960 = 100)* (3)	*Ventas internas de acuerdo a la evolución general de precios (millones de pesos corrientes)* (4) (1)×(3)÷(2)	*Transferencia vía precios realizados por las empresas eléctricas*	
					(Millones de pesos corrientes) (5) (4)−(1)	*(Millones de pesos de 1960)* (6) (5)÷(3)
1965	3 072.5	123.7	118.7	2 948.0	(124.2)	(104.6)
1966	3 095.5	123.0	123.4	3 105.6	10.1	8.2
1967	3 690.4	115.9	127.0	3 810.0	119.6	94.2
1968	4 755.0	117.5	130.0	5 260.9	505.9	389.2
1969	5 491.6	114.6	135.1	6 474.0	982.4	727.2
1970	5 993.5	115.4	141.4	7 343.9	1 350.4	955.0
1971	6 504.7	114.7	147.5	8 364.8	1 860.1	1 261.1
1972	7 104.5	115.2	155.7	9 602.2	2 497.7	1 604.2
1973	8 035.0	118.3	175.0	11 866.1	3 831.1	2 189.2
1974	10 786.0	129.4	217.0	18 087.8	7 301.8	3 364.9
1975	12 109.0	137.6	252.7	22 238.0	10 129.0	4 008.3

FUENTE: Elaborado por César Gómez en base a: Ventas internas: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Índices de precios: Banco de México, S. A., Informe Anual, México, 1976.

Comentario

Héctor Guillén Romo

Antes que nada, quisiera comenzar por señalar que Rolando Cordera es uno de los economistas que más han contribuido a comprender el problema de la acumulación de capital en nuestro país. Algunos de sus primeros artículos se han constituido en verdaderos clásicos para los analistas de la dinámica de la acumulación en la formación social mexicana. Sin embargo, en sus más recientes trabajos, así como en la ponencia presentada ante este coloquio, se filtra una concepción del Estado que me gustaría discutir.

En la ponencia de Cordera, se asiste a una nueva comprensión de la autonomía relativa del Estado, en el sentido de que la burocracia política parece gozar de una *independencia* total con respecto al capital privado (sobre todo el extranjero). Esto es erróneo, ya que la burocracia política incluso si se inclina por ciertas opciones en materia de inversión, orientación de recursos o fijación de precios, tiene un poder de decisión limitado por la presencia a nivel de la estructura productiva, al lado del capital de Estado que administra, de los capitales privados nacionales e internacionales, cuya existencia delimita con precisión el terreno de cada agente del capital.

El Estado goza de una autonomía relativa con respecto a la clase económicamente dominante en la medida en que es la expresión del capital total en oposición a los intereses de los capitales numerosos. Como señala Alvater, al representar el punto de vista del capital total, el Estado no está sometido a la necesidad de crear valor, ni al juego de la competencia.

El proceso de reproducción exige de parte de la burocracia política la implementación de medidas que beneficien al conjunto de las unidades del capital. Aun cuando la intervención del Estado se efectúe en sectores rentables, esta intervención se hace con el objeto de crear las condiciones para el desarrollo del capital privado. La política económica del Estado dicta normas de comportamiento del sector estatal, *pero* estas normas se elaboran en función de la existencia del capital privado nacional e *internacional*, buscando siempre satisfacer las

exigencias de estos sectores y tratando de jugar un papel complementario. Como dice Tavares, Estado y capital forman un núcleo integrado de expansión.

La burocracia política no se le debe asimilar a la burguesía industrial, ya que si bien dirige el proceso de trabajo en las empresas estatales, no tiene ni la propiedad jurídica ni la propiedad económica efectiva de los medios de producción. Sin embargo, el lugar que ocupa la burocracia política a la cabeza de las empresas estatales y en altos puestos en la administración pública, le confiere un status importante en el seno del bloque en el poder. Todas estas capas que forman la burocracia política, constituyen una base social de apoyo al régimen. Pugnan por "un sector público fuerte", por el "fortalecimiento de la economía mixta", puesto que su reproducción social depende estrechamente de la ampliación del sector público. Constituyen una parte de lo que Tavares llama las nuevas capas medias de las economías semindustrializadas, privilegiadas por la concentración del ingreso. La burocracia política está obligada a actuar según los intereses globales de la reproducción ampliada del capital (incluyendo el extranjero), por lo que no se debe *sobreestimar* su autonomía relativa respecto a la clase dominante.

A pesar de las frecuentes referencias de Cordera al marxismo revolucionario·—lo cual viniendo de un funcionario gubernamental no puede dejar de ser hilarante— tal parecería que la naturaleza de clase del Estado se debe al personal dirigente, a la tecnocracia estatal, a los defensores de la ortodoxia monetarista que implementan el proyecto del gran capital hegemónico, y que bastaría reemplazarlo por la burocracia política, para modificar la acción del Estado, para enfilar al país a nuevas formas de "hegemonía compartida", con una mayor densidad popular de masas en las instituciones del Estado. En la ponencia de Cordera no hay un análisis serio de lo que él llama la tecnocracia estatal, ni de la burocracia política. Ambas fracciones del aparato estatal aparecen como datos inexplicados del problema. Lo único que se nos dice es que dentro del sector público pugnan por alternativas diferentes: los tecnócratas por un proyecto neoliberal "puro" que beneficiaría al capital transnacional; los burócratas políticos por un proyecto que pretende que el país avance efectivamente por el camino del desarrollo capitalista *nacional* surgido de la revolución mexicana. La burocracia política complementa su proyecto con afirmaciones en el sentido de que la alternativa por ellos propuesta es la *única* que podría salvar al país de la sudamericanización de la economía a que conduce la ortodoxia monetarista. La ponencia de Cordera constituye un llamado de una fracción de las clases dominantes para proteger al capital nacional, frente a la amenaza que implica la alternativa neoliberal pura que conduciría a una "transnacionalización sin condiciones de la economía mexicana".

Frente a estos dos proyectos, las clases trabajadoras tienen que tener claro que una estrategia para defender sus niveles de vida tiene que convertirse en una lucha ofensiva para conquistar el poder político. Las clases trabajadoras deben tener su *propio* proyecto —no está por demás señalar que a Cordera no le preocupa analizar su viabilidad— e impedir que la clase capitalista resuelva la crisis sobre sus espaldas. Ha pasado la hora de seguir los dictados de los representantes ideológicos de la burguesía y de los oportunistas que se encuentran en las filas de las clases trabajadoras.

La deuda externa del gobierno mexicano

Rosario Green

1. *Las causas del endeudamiento externo*

En la explicación en torno a las causas del endeudamiento externo de los países en desarrollo, tradicionalmente el énfasis ha sido puesto en la demanda de esos países por recursos externos para hacer frente tanto a una insuficiencia de ahorro interno, como a los requerimientos de importaciones impuestos por su crecimiento. El ejemplo más claro de este enfoque es el llamado "análisis de las dos brechas".[1] Concretamente, se argumenta que el crecimiento de una economía dada se ve obstaculizado o limitado por la precaria disponibilidad de divisas para financiar las importaciones necesarias para la producción y la inversión, y/o por la carencia de abundantes ahorros internos para financiar esa inversión. La aplicación de la última parte del argumento anterior a la cuestión del ahorro y gasto públicos permite señalar que el crecimiento de una economía dada, donde el sector gubernamental desempeña un papel tan importante como en México, se ve además obstaculizado por la insuficiente disponibilidad de ahorro público para financiar el gasto del gobierno. Así, en ausencia de niveles de ahorro interno, público y privado, adecuados para financiar la inversión nacional, y en ausencia de volúmenes de divisas disponibles —originadas en la exportación de bienes y servicios —suficientes para pagar las importaciones que el crecimiento del país exige, en el corto plazo la opción de mantener un determinado ritmo de expansión interna sólo es posible con endeudamiento externo. A la larga, se supone, la tasa de crecimiento de la economía se hará autosostenida, y la necesidad de financiamiento externo cesará.

[1] Los precursores de este análisis son: H. B. Chenery y A. M. Strout, "Foreign Assistance and Economic Development". *American Economic Review*, septiembre, 1966, pp. 679-733. A partir de ahí se han dado algunos intentos por sistematizar la aplicación del "modelo de las dos brechas". Ver, por ejemplo, Thomas E. Weisskopf, "An Econometric Test of Alternative Constraints on the Growth of Underdeveloped Countries". *Review of Economics and Statistics*, vol. 54, No. 1, 1972, pp. 67-78.

Independientemente de la posible validez de este tipo de análisis,[2] es un hecho que resulta, sin embargo, insuficiente para explicar cuestiones muy importantes relacionadas con la actual oferta excedentaria de recursos prestables en los mercados internacionales privados y su impacto adicional sobre la demanda por los mismos en los países en desarrollo. Estos últimos encuentran en muchas ocasiones más fácil y políticamente menos costoso endeudarse, que llevar a cabo reformas internas para incrementar su ahorro y movilizar sus recursos de manera eficiente.

Tampoco enfatiza el análisis de las dos brechas el origen estructural de esos desequilibrios. Es decir, las razones detrás de la insuficiencia de ahorro interno y del déficit de balanza de pagos. No cabe duda que el examen de las estructuras internas e internacionales de poder enriquece, junto con la consideración de la oferta excedentaria de capitales prestables a la que se hizo referencia en el párrafo anterior, la comprensión y el análisis de las causas del endeudamiento externo de los países en desarrollo.

En pocas palabras, es necesario sobrepasar la explicación tradicional del endeudamiento externo de los países pobres, para producir una visión más global que permita medir su impacto en el desarrollo de los países receptores en términos de las limitaciones que esa deuda infringe sobre el conjunto de opciones de políticas, tanto interna como internacional, abiertas a la acción del gobierno deudor.

Ubicar dentro de este contexto el caso de la deuda externa del gobierno mexicano es la intención primordial de este trabajo.

2. *Las etapas del endeudamiento público externo de México*

Para comenzar, es importante señalar que la deuda pública externa de México es tan antigua como el propio Estado mexicano, si bien no en todos los momentos ha tenido la misma significación y mucho menos las mismas consecuencias. En una primera etapa, que abarca el período comprendido entre 1824 —cuando se inicia el endeudamiento del gobierno mexicano con la llamada Deuda de Londres para la construcción del ferrocarril— y 1941 —cuando se restablece definitivamente la capacidad de pago del país y el servicio de su deuda frecuentemente interrumpido en esos años—, el endeudamiento público externo de México reviste las características de un mecanismo de emergencia. A través de él se cubre el servicio de la deuda antigua; se sufraga una parte importante de los gastos militares derivados de los diversos períodos de conflagración y pacificación por los que entonces atraviesa el país; se financia el programa de obras públicas del Estado;

[2] El modelo de las dos brechas ha sido seriamente cuestionado por algunos autores, inclusive desde el punto de vista de su construcción teórica. Ver por ejemplo: Kenneth Griffen, *International Inequality and National Poverty*.

y se indemniza a los residentes extranjeros por las pérdidas resultantes de las luchas civiles.

En una segunda etapa, que abarca la década de los cuarentas y buena parte de la de los cincuentas, el empleo del crédito externo se mantiene al más bajo nivel. Esto es consecuencia, entre otras cosas, de la política fuertemente nacionalista heredada del sexenio cardenista, en un primer momento, y de la acumulación de divisas en cantidades apreciables en los años de la Segunda Guerra Mundial, después. Es válido argumentar, entonces, que la política nacionalista del gobierno y la existencia de abundante capital financiero en el país, contribuyen a la conformación de un Estado mexicano fuerte, que posee un proyecto nacional de desarrollo basado en la industrialización del país, así como buena parte de los recursos necesarios para ponerlo en marcha y la capacidad para generar internamente algunos adicionales, sin necesidad de endeudarse externamente.

Así, como se desprende del análisis del cuadro 1, durante los primeros años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, y hasta 1953, el gobierno de México acudió en forma reducida y bastante errática al endeudamiento externo. Éste provenía fundamentalmente de instituciones oficiales de financiamiento. Primeramente, del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, que inicia su actividad en el país en 1949. En segundo lugar, del Banco de Exportación e Importación de Washington, activo en el país desde 1945, año en el que deja de ser una corporación bancaria en el Distrito de Columbia para convertirse en un organismo gubernamental independiente. Finalmente, del Fondo Monetario Internacional que de 1944, año en que se constituye en virtud del acuerdo de Bretton Woods, a 1953, concedió a México un solo crédito.

En 1954, sin embargo, la deuda externa del gobierno mexicano se dispara como consecuencia de la devaluación y el fuerte aporte del Fondo Monetario Internacional. A partir de ahí y hasta finales de la década, ésta se mantiene a niveles inferiores, unos años más altos que otros, pero insinuando una ligera tendencia ascendente que, sin embargo, se afirmará en el siguiente decenio.

Conforme los requerimientos financieros del crecimiento económico mexicano aumentaban, y conforme el Estado veía debilitado su poder negociador en términos económicos frente a los varios sectores sociales, pero fundamentalmente frente a la burguesía mexicana —otrora nacionalista y ahora fuertemente vinculada al capitalismo internacional— los recursos necesarios tanto para financiar la inversión pública como para hacer frente al déficit en la balanza de pagos, empezaron a proceder de manera creciente del exterior.

Así, en una tercera etapa, que parte de finales de los cincuentas y llega a la actualidad, la deuda pública externa de México inicia una tendencia expansiva y una transformación que acabará por convertir-

Cuadro 1. Financiamiento oficial externo para México: 1945-1959

(Autorizaciones en millones de dólares)

Años	*FMI*	*BIRF*	*CIF*	*EXIMBANK*	*AID*	*Total*
1945	—	—	—	20.0	—	20.0
1946	—	—	—	—	—	—
1947	22.5	—	—	—	—	22.5
1948	—	—	—	—	—	—
1949	—	24.1	—	—	—	24.1
1950	—	26.0	—	14.2	—	40.2
1951	—	—	—	—	—	—
1962	—	29.7	—	—	—	29.7
1953	—	—	—	—	—	—
1954	50.0	61.0	—	—	—	111.0
1955	—	—	—	—	—	—
1956	—	—	—	72.8	—	72.8
1957	—	—	1.3	16.0	13.6	30.9
1958	—	45.0	—	39.5	—	84.5
1959	22.5	—	—	21.2	—	43.7
Total	95.0	185.8	1.3	183.7	13.6	479.4

FUENTE: Rosario Green, *El endeudamiento público externo de México: 1940-1973*. México, El Colegio de México, 1976, p. 130.

la en el más importante mecanismo de ajuste a través del cual el gobierno va a buscar resolver tanto a sus desequilibrios financieros —gasto público y balanza de pagos— como su debilidad para diseñar y aplicar medidas alternativas de captación y movilización de recursos internos —reforma fiscal, control de importaciones, etc.

Si bien la naturaleza del endeudamiento externo del gobierno mexicano en tanto que mecanismo de ajuste, es el telón de fondo contra el que se desenvuelve esta última etapa, es necesario distinguir en ella tres momentos distintos, porque en cada uno de ellos hay diferencias a nivel de las causas inmediatas de ese endeudamiento y de sus repercusiones. El primero de esos momentos se define en el ámbito de la que constituyó la estrategia llamada de desarrollo estabilizador, en plena operación a lo largo de los años sesentas, pero con antecedentes en la década de los cincuentas. En el contexto de esa estrategia, el recurso al endeudamiento público externo era visto como una medida no sólo complementaria del esfuerzo nacional, sino transitoria. Se pensaba que a través del crecimiento económico que se generaría, los diversos problemas a los que la economía mexicana se enfrentaba se irían resolviendo paulatinamente. Adicionalmente, la deuda externa se visualizaba como un expediente de más fácil acceso y menos peligroso que una devaluación, una excesiva emisión de moneda nueva, la racionalización del gasto público, la restructuración fiscal, o cualquier otro ajuste político que modificara el equilibrio de fuerzas en el país.

Los años que siguieron demostraron que muchas de esas expectativas eran infundadas. El crecimiento económico, si bien sostenido, generó graves desequilibrios e implicó un elevado costo social. Además, se puso de manifiesto la enorme dependencia del Estado mexicano respecto del financiamiento externo para llevar a cabo la inversión pública. En este sentido hay inclusive evidencia empírica que demuestra que para el periodo comprendido entre 1953 y 1966, México como país se endeuda con el exterior, principalmente por cuestiones relacionadas con insuficiente ahorro interno para llevar a cabo la inversión productiva.[3] Si bien es cierto que tal evidencia se refiere a México como un todo, el análisis aun superficial del destino de los créditos captados por el gobierno a lo largo de la década de los sesentas, provenientes principalmente de las organizaciones oficiales, permite observar que una buena parte de ellos se canalizó al programa de obras públicas del Estado. Entre los principales renglones financiados destacan los transportes y la electrificación, mientras que el financiamiento propiamente compensatorio —claramente destinado a mejorar la posición de la balanza de pagos mexicana— no es el más importante. A manera de ilustración de esta tendencia, el cuadro 2 muestra la distribución sectorial de los créditos provenientes de institucio-

Cuadro 2. Distribución sectorial del financiamiento oficial externo canalizado a México de 1958 a 1964

(Autorizaciones en millones de dólares)

Sector	*Monto*	*%*
Transporte	190.5	27.0
Electrificación	153.8	22.0
Industria [a]	82.8	12.0
Desarrollo agrícola [b]	75.5	11.0
Financiamiento compensatorio	67.5	9.7
Obras de riego	58.2	8.3
Vivienda	50.0	7.2
Agua potable	9.2	1.3
Educación superior	1.5	0.2
Otros [c]	9.3	1.3
Total	698.3	100.0

[a] Incluye cerca de 60 millones de dólares canalizados a industrias privadas y poco más de 23 millones canalizados a industrias de participación estatal.
[b] Incluye colonización, mejor uso de la tierra y desarrollo regional.
[c] Incluye salud pública, promoción de exportaciones y estudios de preinversión.
FUENTE: Rosario Green, *op. cit.*, p. 141.

[3] Thomas E. Weisskopft, *op. cit.*, y Thomas E. Weisskopft, "The Impact of Foreign Capital Inflow on Domestic Savings in Underdeveloped Countries". *Journal of International Economics*, 2, 1972, pp. 25-37.

[4] Rosario Green, *op. cit.*, pp. 134-165.

nes oficiales de financiamiento —por entonces todavía más importantes que los acreedores privados— durante el gobierno del presidente López Mateos.

A lo largo de este primer momento de la tercera etapa, que corresponde a la década de los sesentas y al predominio de la estrategia del desarrollo estabilizador, la deuda pública externa de México, se señalaba, inicia su momento expansivo, que culminará en el siguiente decenio. Hacia mediados de los sesentas, empiezan a delinearse también, tres importantes tendencias que se afianzarían igualmente en los setentas. En primer lugar, la deuda externa del gobierno de México se "privatiza" conforme los créditos de origen privado se vuelven más importantes que los oficiales. En segundo lugar, se "bancariza" conforme los créditos bancarios desplazan a los otrora importantes créditos de proveedores y predominan sobre cualquier otra forma de contratación privada. En tercer lugar, se "norteamericaniza" conforme los créditos concertados de una manera u otra con Estados Unidos —principalmente a nivel de la banca privada— son los preponderantes.

En el cuadro 3 se aprecia la expansión de la deuda pública externa de México a lo largo de los años sesentas. La deuda de origen privado sólo se adiciona a partir de 1965, que es cuando se vuelve significativa.

La tendencia a la "privatización" de la deuda externa del gobierno mexicano surge claramente cuando se comparan las dos columnas de subtotales en el cuadro 3. A partir de 1966 las autorizaciones anuales de origen privado van a superar a las de origen oficial. Es un hecho que del total autorizado entre 1965 y 1970, que fue de 4 524.0 millones de dólares, 3 026.9 millones se originaron en fuentes privadas en el extranjero y sólo 1 497.1 millones en fuentes oficiales. Pero no sólo eso, la "bancarización" de la deuda pública externa de México en el periodo de referencia se percibe claramente al observar que en el total de las contrataciones privadas, la parte que se origina en el sector bancario extranjero representa anualmente más del 50%. Finalmente, la "norteamericanización" de la deuda externa del gobierno mexicano, sobre todo por lo que hace a su componente privado, era ya un hecho innegable a finales de 1970. Según datos del Banco Mundial, del total contratado con instituciones financieras privadas en el anterior, el 50% involucra directamente a Estados Unidos. Igualmente, la tercera parte de todos los créditos de proveedores pendientes de pago al 31 de diciembre de ese año, se había contratado con acreedores norteamericanos.[5] El cuadro 3 permite inclusive observar la importancia que, a nivel del financiamiento de origen oficial, tienen las fuentes norteamericanas. Concretamente, se percibe que el EXIMBANK ha sido casi tan importante para México como el propio

[5] IBRD, *Current Economic Position and Prospects of Mexico*. Washington, D.C., noviembre 15, 1971, cuadro 4.1.

Cuadro 3. Deuda pública ex

(Autorizaciones en mi

	De origen oficial							
Años	*FMI*	*BIRF*	*CFI*	*BID*	*FOE*	*FPS*	*AID*	*EXIM-BANK*
1960	—	25.0	0.2	—	—	—	—	39.0
1961	45.0	15.0	—	16.0	—	—	—	23.6
1962	—	160.0	5.0	6.9	—	13.6	20.0	15.4
1963	—	52.5	0.7	54.0	3.8	17.1	20.5	31.9
1964	—	—	8.0	3.0	9.8	—	2.0	49.2
1965	—	167.0	5.8	21.0	34.0	4.8	21.5	108.3
1966	—	19.0	0.3	23.3	16.1	0.5	3.0	201.6
1967	—	—	—	1.4	67.1	—	—	75.2
1968	—	142.5	7.3	48.6	3.7	—	—	63.7
1969	—	65.0	—	61.5	34.8	—	—	35.0
1970	—	146.8	1.5	32.2	58.8	—	—	24.8
Total	45.0	792.8	28.8	267.9	228.1	36.0	67.0	667.7

[a] La historia de los bonos mexicanos en moneda extranjera es relativamente reciente. norteamericano. En 1966, México incursiona en el mercado del Eurodólar con dos
[b] A finales de 1970 la deuda pendiente de pago por concepto de bonos en manos pri pero en 1972 una nueva emisión, por 61.5 millones de dólares hace que en 1973 la ha habido otra emisión, ésta ha venido disminuyendo.
[c] Sólo se registra una partida de 49.5 millones de dólares en deuda por este concepto, xicanización de la industria azufrera en 1966. A partir de entonces este renglón tam
[d] Comprende básicamente instituciones financieras privadas distintas de los bancos co las compañías de arrendamiento.
FUENTE: Rosario Green, *op. cit.*, pp. 130-131, 154.

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. No es el caso, sin embargo, de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), cuyos recursos se antojan más vinculados a consideraciones políticas, y que de 1962 a 1966, año de su último préstamo al país, proporcionó solamente 67 millones de dólares al gobierno mexicano, en comparación con los 851.4 millones de dólares autorizados por el EXIMBANK de 1945 a 1970.

El peso del financiamiento oficial norteamericano en la deuda pública externa de México aumenta aún más si se recuerda que el Fondo Fiduciario de Progreso Social del Banco Interamericano de Desarrollo funciona con fondos proporcionados exclusivamente por Washington, y que éste concedió a México entre 1962 y 1970, 36 millones de dólares. Pero el total resultaría mayor si se observa que dado que el gobierno de Estados Unidos ha proporcionado en promedio alrededor del 40% de las cuotas de las instituciones internacionales de financiamiento —BIRF, BID, FMI— desde su fundación hasta la actua-

terna de México, 1960-1970

llones de dólares)

			De origen privado					
Sub-total	*Sub-total*	*Proveedores*	*Bancos*	*Bonos públicos*[a]	*Bonos en manos privadas*[b]	*Nacionalizaciones*[c]	*Otros*[d]	*Total*
64.2	—	—	—	—	—	—	—	64.2
99.6	—	—	—	—	—	—	—	99.6
220.9	—	—	—	—	—	—	—	220.9
180.5	—	—	—	—	—	—	—	180.5
72.0	—	—	—	—	—	—	—	72.0
362.4	258.3	51.8	165.0	27.5	—	—	14.0	620.7
263.8	333.4	105.8	166.7	45.0	—	49.5	15.9	597.2
143.7	604.5	112.8	316.3	85.2	—	—	40.7	748.2
265.8	667.0	159.9	310.0	126.7	—	—	70.4	932.8
196.3	659.6	126.0	301.8	46.9	—	—	184.9	855.0
264.1	504.1	69.7	267.4	—	—	—	167.0	768.2
2 133.3	3 026.9	626.0	1 527.2	331.3	—	49.5	462.4	5 160.2

Se inicia en 1963 con una emisión de 40 millones de dólares colocados en el mercado
emisiones por un total de 45 millones de dólares.
vadas era de sólo 8.9 millones de dólares. Al año siguiente resultó todavía menor,
deuda de este tipo pendiente de pago aumente a 66.7 millones de dólares. Como no

a lo largo del periodo 1965-1970. Ésta corresponde al año 1967 y se origina en la me-
bién ha ido disminuyendo.
merciales, tales como las llamadas financieras industriales, de ventas al consumidor y

lidad, esa asistencia multilateral tiene un último carácter "norteamericano" en el momento de determinar el grado de vinculación de la economía mexicana con respecto a la de su vecino país en el norte.

Algunas de las explicaciones que pueden avanzarse en torno al por qué de las tres tendencias de referencia —"privatización", "bancarización" y "norteamericanización"— ponen de manifiesto, por un lado, el lento crecimiento de los recursos prestables en las organizaciones multilaterales de financiamiento oficial, tanto en términos absolutos como frente a la gran demanda mexicana por recursos externos. En segundo lugar, hay que mencionar que México, dado su nivel de desarrollo relativamente superior al de muchos otros países del Tercer Mundo, no califica para recibir financiamiento de algunas instituciones internacionales diseñadas para atender las necesidades de los países de menor desarrollo relativo, como es el caso de la Asociación Internacional de Fomento y de la Tercera Ventanilla, pertenecientes ambas al grupo del Banco Mundial. Además, cuando el país califica

para recibir financiamiento oficial multilateral, los términos en los que lo consigue no son muy diferentes a los que rigen los mercados privados, de nuevo por el supuestamente mayor grado de desarrollo del país. En tercer lugar, México ha sido capaz desde mediados de los sesentas, de acceder al mercado internacional privado de capitales, colocando emisiones de bonos, y en virtud de su supuesta madurez y estabilidad monetaria y financiera, se convirtió también en sujeto confiable de crédito para los banqueros internacionales. Finalmente, México encontró un aliciente adicional a su demanda de recursos externos (fundamentalmente de origen privado dadas las dificultades ya señaladas para incrementar su acceso a los oficiales), en la creciente expansión internacional de la banca privada norteamericana —que se convierte por eso mismo en el principal acreedor del país, al punto de que para 1975 controlaba el 70% del total de la deuda externa de México—, que repercutió en una oferta excedentaria de fondos prestables de relativamente fácil acceso para el gobierno mexicano.

En un primer momento, la expansión externa de la banca privada norteamericana obedece a los requerimientos financieros de sus principales clientes: las empresas trasnacionales. Esa expansión se vio alentada por el establecimiento de una serie de controles en 1963, y por la puesta en marcha, en 1965, de un Programa Voluntario de Restricción de Crédito al Extranjero (PVRCE). Concretamente, el PVRCE fue una de las políticas del gobierno de Johnson para controlar la exportación de capitales norteamericanos y reducir el déficit en la balanza de pagos de Estados Unidos. Sin embargo, y contrariamente a lo que se esperaba, estas medidas, lejos de disminuir las actividades de préstamo al extranjero por parte de la banca privada norteamericana, la incrementaron coadyuvando a la internacionalización del capital. Para escapar a todo control, los bancos norteamericanos concentrarían buena parte de sus esfuerzos en el establecimiento de ramas extranjeras, subsidiarias y afiliadas en el extranjero.[6] Surgen así los grandes centros financieros internacionales en regiones subdesarrolladas como Bahamas, Gran Caimán, Panamá, Beirut, Bahrein, Abu-Dabi, Singapur, Hong-Kong, etc.[7] La principal característica de estos centros, también llamados paraísos fiscales, es su posibilidad de evadir prácticamente cualquier intento de reglamentación nacional.

En un segundo momento, una nueva forma de expansión externa de los bancos privados norteamericanos se hizo indispensable a la luz del decrecimiento de las necesidades de sus clientes trasnacionales

[6] En México esta expansión toma la forma de oficinas de representación debido a la reforma de 1965 a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 que excluye a los agentes extranjeros del proceso de intermediación financiera.

[7] Xavier Gorostiaga, *Los centros financieros internacionales en los países subdesarrollados*. México, ILET, 1978, 149 pp.

—los cuales empezaron a reinvertir una parte creciente de sus utilidades y a completar sus necesidades financieras recurriendo al mercado local de capitales—, y del estancamiento de la economía norteamericana. En estas circunstancias, sólo los préstamos internacionales permitieron mantener el crecimiento sostenido de las utilidades de los principales bancos norteamericanos. El cuadro 4 muestra cómo últimamente para una docena de bancos norteamericanos, que son los que concentran las dos terceras partes de las actividades extranjeras de los bancos estadounidenses, la fuente de casi la mitad de sus utilidades, en promedio —para algunos bancos como el Chase Manhattan y el Citicorp es bastante más, para otros como el Wells Fargo y el Security Pacific es menos— se localiza en el exterior.

Tal dependencia de los bancos privados norteamericanos respecto de sus operaciones en el extranjero ha dado lugar a un fenómeno totalmente nuevo y con claras manifestaciones en la década de los setentas: la búsqueda de clientela entre los gobiernos de los países en vía de desarrollo.

Así, debido a la gran liquidez en el mercado y a la gran competencia interbancaria que ésta provoca, los bancos privados norteamericanos comenzaron a otorgar a algunos gobiernos de países en desarrollo grandes préstamos en condiciones más liberales. Su carácter aparentemente "neutral", porque se suponía que no perseguían más que la ganancia, absteniéndose de cualquier juicio o presión política, pronto los convirtió en los grandes favoritos de gobiernos con dificultades financieras y difícil —o muy costoso en términos políticos— acceso a las fuentes oficiales de financiamiento. De esta forma, los bancos privados norteamericanos acabaron desempeñando un papel muy importante en el acelerado crecimiento de la deuda pública externa de muchos de los países en vía de desarrollo. México no fue la excepción. De 1961 a 1970 la deuda pública externa de México pasó de 2 114 millones de dólares a 3 762 millones. Para 1976 ésta se cuadruplicaría, arrojando una cifra de 15 923.4 millones de dólares de endeudamiento externo a plazo mayor de un año.[8]

Justamente a los primeros años de la década de los setentas y a la cumbre de la expansión de la banca privada norteamericana en el mundo en desarrollo, corresponde el segundo momento de la tercera etapa del endeudamiento público externo de México.

Cuando el primero de diciembre de 1970 el gobierno del presidente Echeverría asume el poder, una de sus más inmediatas manifestaciones sería la crítica y el rechazo de la dependencia mexicana frente a los créditos externos, así como de la estrategia que la había propiciado: el desarrollo estabilizador. La nueva estrategia de desarrollo compartido sostenía como uno de sus principios la reducción del endeu-

[8] Rosario Green, "Todos los caminos llevan a Washington. La deuda externa de México". *Nexos*, enero, 1979.

Cuadro 4. Crecimiento de las utilidades internacionales de trece bancos privados norteamericanos: 1970-1976

(Como porcentaje del total de las utilidades)

Bancos	*1970* %	*1971* %	*1972* %	*1973* %	*1974* %	*1975* %	*1976* %	*Tasa compuesta de crecimiento anual: 1970-1976* %
Bank of America Corp.	15.0[a]	19.0[a]	21.0[a]	24.0[a]	29.0	41.0	40	37.7
Citicorp	40.0	43.0	54.0	60.0	62.0	70.0	72	33.2
Chase Manhattan Corp.	22.0	29.0	34.0	39.0	47.0	56.0	78	26.9
Manufacturers Hannover Corp.	13.0	24.0	29.0	36.0	47.2	49.5	56	42.7
J. P. Morgan and Co.	25.0	28.9	35.0	45.9	45.0	60.0	53	35.2
Bankers Trust New York Corp.	14.5[a]	19.1[a]	31.0[a]	40.0	52.0	62.0	64	38.4
Chemical New York Corp.	10.0	17.0	14.2	18.5	34.0	45.0	44	42.0
First Chicago Corp.	2.0	7.0	11.0	12.0	3.0	34.0	17	97.0
Continental Illinois Corp.	(0.2)	3.0	17.0	20.0	4.0	13.0	23	64.9[b]
Charter New York Corp.	12.0[a]	20.0[a]	28.0	41.9	63.0	59.0	58	48.4
First National Boston Corp.	8.0	8.8	12.1	10.0	9.5	16.0	65	15.6
Wells Fargo and Co.	9.0	14.0	15.0	17.0	12.0	13.7	12	21.5
Security Pacific Corp.	0.4	2.0	5.0	12.0	16.0	13.0	7	112.0
Total	16.7	22.1	28.2	34.2	37.8	47.7	49	36.4

[a] Estimaciones.
[b] Tasa de crecimiento cuatrienal.
FUENTE: Committee on Foreign Relations, Subcommittee on Foreign Economy, U.S. Senate, *International Debt, the Banks, and US Foreign Policy*. Washington, D. C., agosto, 1977, p. 11.

damiento público externo del país. El propio Secretario de Hacienda, licenciado Hugo Margáin, advertía que el endeudamiento externo llevaría al país a la insolvencia y al deterioro de la paz social.[9]

Así, como puede observarse en el siguiente cuadro, durante los primeros años del sexenio echeverrista, el crecimiento del endeudamiento externo se mantiene dentro de límites controlables, pero a partir de 1973, éste se desborda.

Cuadro 5. Deuda pública externa de México: autorizaciones, 1970-1976

Años	*Autorizaciones en miles de dólares*
1970	782 424
1971	799 214
1972	966 711
1973	2 115 448
1974	3 014 461
1975	4 011 110
1976	5 506 443

FUENTE: Banco Mundial. *World Debt Tables,* EL-167/78. Washington, D. C., 1978, p. 117.

A la incontenible expansión del endeudamiento público externo de México a partir de 1973, va a contribuir no solamente la urgente necesidad de corrientes incrementadas de recursos extranjeros para financiar el creciente gasto público.[10] El déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos va a desempeñar también un papel importante. En el siguiente cuadro puede apreciarse el crecimiento de este último, donde la cifra que se registra en 1975 resulta altamente significativa. Esto quiere decir que en la presente década ambas brechas, la fiscal y la de balanza de pagos, han estado presentes de manera importante en la expansión del endeudamiento externo del gobierno mexicano. Pero además, según se señalaba, la enorme disponibilidad de ahorro en el mercado norteamericano de capitales, y en el de euromonedas principalmente a partir de la crisis mundial de energéticos de 1973, contribuye en forma relevante también a esa expansión.

[9] Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., *México: la política económica del nuevo gobierno.* México, 1971, p. 227.

[10] Entre 1971 y 1976 el déficit consolidado del gobierno y del sector paraestatal creció a una tasa real promedio de 26.5%, pasando de representar 6.3% del PIB en 1971 a 15% en 1976. Samuel del Villar. "El manejo y la recuperación de la economía mexicana en crisis (1976-1978)". *Foro Internacional,* vol. XIX, No. 4, abril-junio, 1979, p. 546. En términos absolutos, el déficit del subsector gobierno, del sector público federal, pasó de 4 138 millones de pesos en 1960, a 11 813 millones en 1964 y a 131 505 millones de pesos en 1975. Roberto Anguiano, Documento mimeografiado: "El déficit del sector público en México y el papel e importancia de la deuda en su financiamiento".

Cuadro 6. Cuenta corriente de la balanza de pagos mexicana, 1970-1976

Años	*Millones de dólares*
1970	—945.9
1971	—726.2
1972	—761.5
1973	—1 191.6
1974	—2 558.1
1975	—3 768.9
1976	—3 023.7

FUENTE: Banco de México, S. A., *Indicadores Económicos,* abril, 1975, Vol. III, No. 5; abril, 1977, Vol. V, No. 5.

Durante el sexenio de Echeverría, se decía en páginas anteriores, la deuda pública externa de México no sólo crece sino que afianza sus tendencias a la "privatización", "bancarización" y "norteamericanización". El siguiente cuadro muestra cómo mientras la deuda pública externa pendiente de pago de México de origen oficial pasó de 1 178.5 millones de dólares, a finales de 1970, a 2 626.5, al término de 1976, la de origen privado se expandió de 2 049.2 millones de dólares a 12 920.5 millones en el periodo considerado. A lo largo de los siete años incluidos en el cuadro, este último tipo de deuda representa un porcentaje mayoritario y creciente de la deuda total: a finales de 1976, la deuda de origen privado llegó a representar el 83.1% del total de la deuda del gobierno mexicano en el exterior. En el mismo cuadro se observa también el peso de las llamadas instituciones financieras privadas, categoría integrada fundamentalmente por los bancos: en cada año comprendido en el lapso consignado, el total proveniente de ese tipo de instituciones es siempre más del 80% del total privado, llegando al 97% en el último año considerado.

Sobre la "norteamericanización" de la deuda pública externa de México faltan datos detallados que permitan diferenciar entre la que se origina en el sector público y la que se registra en el sector privado, así como entre los propios acreedores; es decir, entre el peso específico de los diversos bancos norteamericanos activos en el país. Sin embargo, en el cuadro 8 se puede apreciar la importancia que los banqueros norteamericanos tenían para México a finales de 1976: 72.8% del total de los créditos bancarios externos canalizados al país, se podían atribuir a fuentes norteamericanas.

Las consecuencias para el país de la "privatización", "bancarización" y "norteamericanización" de la deuda externa del gobierno mexicano se hacían sentir muy claramente hacia finales del sexenio echeverrista y los primeros años de la administración lopezportillista. Éstas se verían, además, enmarcadas en el acuerdo estabilizador con vigencia de tres años, firmado por Echeverría en septiembre de 1976 y ratificado

Cuadro 7. Deuda pública externa de México a plazo mayor de un año, 1970-1976
(Montos pendientes de pago al final de cada año en millones de dólares; sólo cantidades desembolsadas)

	De origen oficial				*De origen privado*				
Años	*Gobierno*	*Organizaciones internacionales*	*Subtotal*	*Proveedores*	*Instituciones financieras*[a]	*Otros*[b]	*Subtotal*	*Total*	*Privado como % del total*
1970	420 144	758 382	1 178 526	351 944	1 678 563	18 787	2 049 294	3 227 820	63.5
1971	396 767	883 167	1 279 934	323 030	1 905 083	14 612	2 242 725	3 522 659	63.7
1972	405 979	1 006 061	1 412 040	288 455	2 206 195	10 438	2 505 088	3 917 128	64.0
1973	424 439	1 176 554	1 600 993	293 086	3 515 931	6 262	3 815 279	5 416 272	70.4
1974	543 213	1 414 278	1 957 491	475 434	5 639 765	2 087	6 117 286	8 074 777	75.6
1975	717 089	1 624 152	2 341 250	455 728	8 550 074	—	8 910 802	11 252 052	79.2
1976	801 761	1 824 834	2 626 595	426 580	12 493 986	—	12 920 566	15 547 161	83.1

[a] Incluye bancos y financieras, siendo los bancos los predominantes.
[b] Incluye emisiones de bonos y nacionalizaciones.
FUENTE: Datos obtenidos en Banco Mundial, *World Debt Tables, op. cit.*, pp. 117-118.

Cuadro 8. Títulos de deuda de bancos emitidos por países seleccionados, finales de 1976[a, b]

(Miles de millones de dólares)

	Total de bancos[c]	*Bancos norteame-ricanos*[d]	*Norteamericanos como % del total de bancos*
Países no pertenecientes a OPEP	76.83	52.03	67.7
Brasil	21.22	13.86	65.3
México	17.85	13.00	72.8
Corea	3.90	3.23	82.8
Argentina	3.40	2.34	68.8
Perú	2.83	1.92	67.8
Filipinas	2.61	2.29	87.7
Taiwán	2.56	2.56	100.0
Turquía	2.06	1.27	61.7
Colombia	1.63	1.34	82.2
Tailandia	1.43	.82	57.3
Chile	1.09	.84	77.0
Otros	16.24	8.54	55.6
Países miembros de OPEP	24.80	12.98	52.3
Venezuela	6.86	4.37	63.7
Indonesia	3.44	2.22	64.5
Otros	14.50	6.39	44.1
Europa Oriental	29.20	4.29	14.7
URSS	10.35	1.51	14.6
Otros	18.95	2.78	14.7
Total	130.83	69.30	

[a] Incluye títulos de deuda brutos en euromonedas y en monedas nacionales.
[b] Excluye a países miembros de OCDE (excepto Turquía), Israel, Sudáfrica, Yugoslavia; y a los centros financieros internacionales.
[c] Incluye bancos en Bélgica, Luxemburgo, Francia, Alemania, Italia, Holanda, Suecia, Suiza, Reino Unido, Canadá, Japón, Estados Unidos y subsidiarias de bancos norteamericanos en Bahamas, Islas Caimán, Panamá, Hong Kong y Singapur.
[d] Incluye bancos en Estados Unidos (además de subsidiarias y oficinas de bancos extranjeros en Estados Unidos), y sucursales extranjeras de bancos norteamericanos.
FUENTE: Datos de Morgan Guaranty Trust, *World Financial Markets*, junio, 1977.

por López Portillo en diciembre de ese mismo año, y forman parte de lo que en el contexto de este trabajo se define como el último momento de la tercera etapa del endeudamiento público externo de México.

La presencia abierta del Fondo Monetario Internacional en México en septiembre de 1976 era, por lo demás, inevitable. La economía nacional se enfrentaba entonces a uno de los momentos más críticos

de su historia reciente. El déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos mexicana se había cuadruplicado (quintuplicado incluso para 1975). De gran magnitud resultaba también el déficit presupuestal del gobierno —incluido el sector paraestatal— (15% del PIB). La deuda pública externa a plazo mayor de un año se había también cuadruplicado en seis años (32.8% del PIB), y su servicio representaba una parte muy importante de los ingresos en divisas por concepto de exportación de bienes y servicios (36.6%). Las reservas internacionales del país se encontraban en situación precaria debido a la salida masiva de capitales —el Banco de México la calculó en 4 000 millones de dólares— que se anticipaban a la tan temida devaluación. La inflación se convertía en un problema más al lado del desempleo, el empleo disfrazado y la falta de productividad en el campo. La inversión privada se encontraba prácticamente paralizada y buena parte del sector paraestatal funcionaba con pérdidas. Cuando, además, el 31 de agosto el gobierno mexicano decidió poner fin a la artificialmente mantenida paridad fija del peso con respecto al dólar, el FMI entró en escena. En primer lugar, porque así lo demandaba la magnitud de la devaluación del peso mexicano, ya que según la Carta Constitutiva de la organización, una devaluación de más del 10% exige la supervisión del propio Fondo.[11] En segundo lugar, porque el gobierno necesitaba el aporte financiero de la institución —que ofreció hasta *1 200 millones de dólares— a pesar de que solicitar tales recursos* implicara la firma de un acuerdo estabilizador.[12] En tercer lugar, porque los acreedores externos del gobierno mexicano, fundamentalmente banqueros privados, exigían el aval del FMI para mantener sus negocios con México.[13]

El acuerdo estabilizador que regiría a la economía mexicana por 3 años contados a partir del 10 de enero de 1977, planteó una serie de medidas tendientes a sacar al país de la crisis y devolverle la confian-

[11] La primera devaluación (septiembre, 1976) proyectó el tipo de cambio de 12.50 pesos por dólar a 19.70 pesos (58%); la segunda (noviembre) a 25.40 pesos (100% con relación a la paridad anterior a la primera devaluación); la tercera (diciembre) a 19.95 pesos (60%); y la cuarta (enero, 1977) a 22.00 pesos (76%).

[12] El presidente Echeverría solicitó de inmediato 319 millones de Derechos Especiales de Giro (con valor de 1.29 dólares por unidad). *Excélsior*, marzo 5, 1979.

[13] Un ejemplo de este último argumento se registró durante la sindicación de un crédito de 800 millones de dólares para México, en el que participaron 60 bancos internacionales, poco tiempo después de la devaluación. Cuando el crédito estaba a punto de firmarse, uno de los participantes —el representante del Morgan Guaranty Trust— condicionó su aporte a la exigencia de que el gobierno de México diera a conocer los términos exactos de su acuerdo con el Fondo. La moción fue puesta a votación y derrotada, pero el incidente no perdió su carácter ilustrativo de la importancia del aval del FMI para un país deudor como México. Rosario Green, "La deuda pública externa de México: 1965-1976". *Co-*

za de sus inversionistas nacionales y extranjeros (incluidos los acreedores). Concretamente, en materia de deuda, el acuerdo limitó el endeudamiento neto proveniente de cualquier fuente externa, incluidos el corto y largo plazos, a no más de 3 000 millones de dólares anuales. Así, si la administración echeverrista correspondió al momento de la expansión de la deuda externa del gobierno mexicano, la lopezportillista —por lo menos los primeros tres años del régimen del presidente López Portillo— equivale a su control, debido fundamentalmente a las exigencias del FMI en esa materia.

Acorde con la obligación de regular su endeudamiento externo, el nuevo gobierno emitió, durante los primeros días de su gestión, una Ley General de Deuda Pública en la que se establecía que el crédito externo debe ser complementario del ahorro interno, y mantenerse dentro de límites que no signifiquen una carga excesiva para la población ni un servicio que exceda la capacidad de pago del sector público y del país en su conjunto.[14] Dentro del mismo espíritu se creó la Comisión Asesora de Financiamiento Externo de la Secretaría de Hacienda, con miras a coordinar la contratación de deuda externa y uniformar su manejo.

A nivel de las magnitudes concretas, el siguiente cuadro muestra los resultados en el primer año de vigencia del acuerdo estabilizador. Al 31 de diciembre de 1976, la deuda pública externa de México era de 19 600.2 millones de dólares, de los cuales 15 923.0 millones eran créditos a plazo mayor de un año y 3 676.8 millones eran préstamos de corto plazo. Además, ya se señalaba, la contratación neta en 1976 había sido de 5 506.4 millones de dólares. Hacia finales del siguiente año serían evidentes dos modificaciones: una contratación neta menor, con lo que se mantuvo la expansión del endeudamiento externo más o menos dentro de los límites permitidos por el FMI (3 000 millones de dólares anuales), y la reducción del endeudamiento de corto plazo, más claramente percibida a partir del mes de agosto, y atribuida en gran parte al fin, si no a la regresión, del acelerado proceso de fuga de capitales que el país conoció en 1976.

El apego a las metas del acuerdo estabilizador referidas al incremento neto de la deuda externa del gobierno mexicano también para 1978, arrojó un saldo a final de ese año de aproximadamente 26 000 millones de dólares, el cual se verá incrementado en 3 000 millones más a finales de 1979, si se cumple la meta especificada por la Secretaría de Hacienda de mantener la expansión del crédito externo dentro de esos límites. Sin embargo, este crecimiento "moderado" si se le compara con el de los dos últimos años del sexenio anterior, parece

mercio Exterior, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, Vol. 27, No. 11, noviembre, 1977, p. 1285.

[14] Véase el texto completo de la ley en *Mercado de valores*, México, NAFINSA, año XXXVII, No. 2, 10 de enero, 1977.

Cuadro 9. Deuda externa del sector público,[a] 1977

(Millones de dólares)

	Saldos al final del mes		
		Plazos	
Mes	*Total*	*Mayor de un año*	*Menor de un año*
Enero	19 668.3	15 959.8	3 708.5
Febrero	19 731.4	15 928.5	3 802.9
Marzo	20 241.6	16 289.4	3 952.2
Abril	20 479.6	16 399.5	4 080.1
Mayo	20 535.9	16 510.5	4 025.4
Junio	20 948.0	16 975.6	3 972.4
Julio	21 361.2	17 292.5	4 068.7
Agosto	21 516.0	17 527.2	3 988.8
Septiembre	21 944.4	18 301.5	3 642.9
Octubre	22 411.8	18 821.3	3 590.5
Noviembre	23 088.6	19 620.8	3 467.8

[a] Cifras preliminares.
FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, *Información económica y social básica*, México, Vol. 1, No. 4, marzo, 1978, p. 125.

más bien atribuible a los controles del FMI que a la existencia —sobre todo en 1977 y 1978, años calificados como de "superación de la crisis"— de una política de deuda pública externa que contenga no sólo límites de expansión global sino sectorial; que establezca prioridades claras en términos de acreedores y detalladas en términos de usos de fondos; y que plantee alternativas viables al prolongado endeudamiento externo al formar parte de un conjunto de otras medidas de política económica de largo plazo, tendientes a resolver las cuestiones que originaron tal dependencia del país frente al endeudamiento externo.

3. *Algunas consecuencias del endeudamiento público externo de México*

En ausencia de una política económica global, a largo plazo, donde se ubique la política de deuda externa del gobierno mexicano, las referidas tendencias a la "privatización", "bancarización", a lo mejor hasta la de "norteamericanización" a pesar de los recientes esfuerzos diversificadores del gobierno lopezportillista,[15] no harán sino acentuarse

[15] Si bien es cierto que en los últimos tiempos bancos japoneses y franceses empiezan a rivalizar con los norteamericanos, el dominio sigue siendo aún estadounidense. Hay que ver además la importancia que los bancos norteamericanos tienen en el mercado de Eurocréditos al que México también acude. En 1977, por ejemplo, los líderes en el manejo de créditos en ese mercado, con base a 50 bancos internacionales, fueron el Citicorp (con 39 créditos), el Chase Manhattan Bank (con 32) y el Morgan Guaranty Trust (con 16). En 1978, los lí-

y seguir infringiendo serias limitaciones a las opciones de política interna y externa abiertas al poder decisorio del gobierno mexicano.

En primer lugar, el carácter privado y bancario de la deuda pública externa de México tiene graves repercusiones sobre la economía nacional, porque en muchas ocasiones lo expedito de su obtención alienta su aplicación a objetivos de corto plazo y especulativos en lugar de canalizarse a proyectos rentables, autofinanciables y de largo plazo, con lo que la carga que proyectan sobre las finanzas del país se hace más gravosa.

En segundo lugar, la naturaleza privada y bancaria de la deuda externa del gobierno mexicano ha puesto en evidencia las dificultades del país para negociar medidas relacionadas con el desahogo de su deuda, así como para asociarse plenamente a la batalla que por reivindicaciones financieras libran aquellos países del Tercer Mundo con problemas de deuda. Un país como la India, cuya deuda pública externa es fundamentalmente de origen oficial, puede darse el lujo de manifestarse a favor de una moratoria o una condonación. Si México lo hiciera se encontraría en una situación muy grave, debido a que sus principales acreedores no son los gobiernos ni las instituciones intergubernamentales, sino los banqueros privados.

Lo anterior plantea una tercera consecuencia resultante del tipo de deuda pública externa que predomina en México: la necesidad de contar en cada caso con la buena disponibilidad de los banqueros privados extranjeros para mantener su actividad crediticia en el país.

En cuarto lugar, el hecho de que la deuda pública externa de México sea además de privada y bancaria, predominantemente norteamericana fue causa, en un momento dado, junto con algunos otros factores que no cabe aquí considerar, del abandono de los intentos del régimen por diversificar la dependencia externa del país, multilateralizando al máximo sus contactos de todo tipo con el exterior, y de la vuelta a la bilateralidad en las relaciones internacionales de México. Concretamente, la distancia que frente a Estados Unidos buscó establecer el gobierno del presidente Echeverría se transformó en acercamiento a principios del actual sexenio; y esta nueva tónica no fue una cuestión de estilo sino de peligrosos compromisos financieros adquiridos en el pasado. Así, el que la visita que en febrero de 1977 realizara el presidente López Portillo al presidente Carter, fuera complementada con una serie de entrevistas entre el mandatario mexicano y representantes del mundo de las finanzas oficiales norteamericanas, de las organizaciones multilaterales de financiamiento —donde la influencia del gobierno de Washington es un hecho ampliamente conocido— y de la banca privada estadounidense, refleja en buena medida la com-

deres fueron el Chase (64), el Citicorp (57) y el Manufactures Hanover (27), *Euromoney*, febrero, 1979, p. 29.

prensión de la dependencia financiera de México respecto de fuentes norteamericanas de recursos.

Finalmente, la norteamericanización de la deuda pública externa mexicana hace que cualquier alteración en las reglas del juego en que se basa la actividad bancaria privada norteamericana, tenga incidencia directa en los planes de desarrollo económico y social de México. Así, el anuncio por parte del Contralor Bancario de Estados Unidos de una mayor vigilancia a fin de garantizar que los bancos norteamericanos denominados nacionales o "national-chartered" (cuya acta constitutiva se encuentra registrada ante el Gobierno Federal y que es el caso de los más importantes) se ajusten a la regla según la cual no deberán prestar más del 10% de su capital a un solo deudor, incluidos los gobiernos extranjeros y sus dependencias, se convierte en algo sumamente preocupante para el gobierno mexicano. En efecto, al sumarse la deuda de los diversos componentes del sector público con algunos de estos bancos norteamericanos, el límite del 10% se ve ampliamente superado, y eso puede redundar, eventualmente, en un decrecimiento de las corrientes netas de esos recursos canalizados al país.

Sin embargo, más preocupante que las consecuencias financieras del desbordamiento de ese porcentaje resultó la noticia de que el gobierno norteamericano permitirá excepciones a la regla en aquellas casos en los que las diversas entidades deudoras de un determinado gobierno extranjero pasen una prueba de reciente diseño, denominada de "medios y propósitos". Según esta medida, se considerarán como entidades separadas y al margen de la agregación para fines del 10%, a aquellos componentes de los gobiernos deudores capaces de demostrar que tienen un régimen contable independiente; que van a utilizar los recursos obtenidos en préstamos para sus propios fines y no para entregarlos al banco central de su país o para traspasarlos a otros dependencias gubernamentales; y que pueden servir y pagar esos préstamos. Las implicaciones que tal medida tiene para México resultan graves. En primer lugar, además de que su aplicación puede equiparse a una intervención directa en los asuntos del país, hay indicios de que no todos los integrantes del sector público mexicano, deudores de la banca privada norteamericana, están en posibilidad de pasar la prueba de los "medios y propósitos". Probablemente PEMEX lo logre, pero no así organismos del tipo CONASUPO o Banco de Crédito Rural, a los que la legislación mexicana asigna tareas de contenido más bien social y redistributivo. Esto puede llegar a implicar una fuerte presión del gobierno norteamericano, a través de la banca privada de ese país, sobre el gobierno mexicano a fin de que éste imprima a su política económica un contenido menos "social" y más "productivo". Tal criterio está por lo demás en acuerdo con la esencia del programa estabilizador firmado entre México y el FMI, uno de cuyos puntos fundamentales es el control del gasto público a fin de reducir el déficit fiscal.

Ahora bien, independientemente del acuerdo con el FMI, próximo a concluir, dado que una de las funciones del gasto público es la de redistribuir el ingreso y paliar al menos algunos de los problemas de los sectores populares, su limitación incide sobre la calidad de vida de esos sectores y puede llevar a la represión no sólo de ciertas necesidades sociales, sino de ciertas formas de expresión de desacuerdo por parte de dichos sectores. El "costo social" podría así anular el "beneficio productivo".

En segundo lugar, la política bancaria sugerida por el Contralor Bancario implica forzar a las autoridades mexicanas a abandonar las prácticas pasadas en cuanto a la captación y distribución de los recursos provenientes del mercado privado de capitales norteamericano, a fin de ajustarlas a las exigencias previstas en los "medios y propósitos", aliminando al banco central y a otras formas de intermediación.

En tercer lugar, se plantea la posibilidad de otra injerencia aún más preocupante del gobierno norteamericano en los asuntos internos de México a través de las supuestas excepciones a la regla del 10%. La exigencia, ya mencionada, de que para acudir al financiamiento adicional proveniente de los bancos privados norteamericanos, las entidades públicas de México tengan que demostrar la viabilidad y rentabilidad de sus proyectos de inversión, no sólo es un hecho nuevo, contrario a la práctica según la cual los bancos comerciales no se inmiscuyen en los asuntos de sus clientes, sino peligroso. ¿Quién determina si un proyecto es viable y rentable? ¿Qué criterios de medición deben aplicarse? ¿Qué peso tienen en esa evaluación las consideraciones de índole global? ¿Las de índole social concretamente? Éstas y muchas otras cuestiones quedan sin respuesta y constituyen una fuente de seria inquietud, pues hay cierto temor de que las necesidades norteamericanas de energéticos acaben por convertirse en una presión real sobre México, y que ésta encuentre en reglas del tipo de las anteriormente descritas, el mejor de los vehículos para su manifestación. Lo viable, lo rentable, podría resultar, lo petrolero.

4. *Conclusiones*

A partir del último argumento se avanza aquí una advertencia en el sentido de que el optimismo que el petróleo mexicano ha despertado en círculos financieros nacionales y extranjeros, no debe disminuir la importancia de las limitaciones ya discutidas que se originan en la magnitud y tendencias del endeudamiento externo del gobierno, ni ocultar la importancia de otras consideraciones que vinculan estrechamente cuestiones petroleras y de deuda externa. Estaría, en primer lugar, el hecho mismo de que la explotación de la riqueza petrolera del país exige la contratación de deuda nueva. Así, la deuda externa de PEMEX a plazo mayor de un año pasa de 1 827.0 millones de dólares en 1976, a 2 604.4 millones en 1977; un crecimiento en términos abso-

lutos de 777.4 millones de dólares.[16] Mientras que en los años anteriores a "los descubrimientos petroleros", si bien es cierto que PEMEX expandió su deuda externa —sobre todo a partir de 1975— lo hace a un ritmo menor: 386.2 millones de dólares de 1975 a 1976, 580.8 millones de 1974 a 1975, 290.0 millones de 1975 a 1974, 95.3 millones de 1973 a 1972, 13.4 millones de 1972 a 1971, y 103.8 millones de 1970 a 1971.

En segundo lugar, y dejando de lado toda consideración respecto a los beneficiarios últimos de los frutos petroleros, estaría la cuestión del impacto que sobre la economía nacional tendrán los eventuales ingresos netos de divisas al país por concepto de la exportación del petróleo. Es decir, si bien es cierto que a corto plazo el petróleo mexicano no producirá las divisas necesarias para pagar por las cuantiosas importaciones de maquinaria y equipo que su propia explotación exige, se prevé que en los próximos años el petróleo sea un generador neto de divisas. Ahora bien, se dice que la conversión del excedente petrolero en pesos para ser utilizado internamente, puede tener un fuerte impacto inflacionario. Puede ser cierto en principio, pero en última instancia la magnitud del impacto estará en función del tipo de proyecto que se financie con los petropesos: si adicionan a la producción, el efecto inflacionario se minimiza. Se dice también que el impacto de las corrientes netas de divisas petroleras sobre la política cambiaria de México es directo. La adición a las corrientes de divisas generadas por el petróleo, de otras vinculadas con el endeudamiento externo del país (que deberá de mantenerse en ausencia de proyectos concretos de canalización de los frutos del petróleo a todo tipo de sectores, productivos y sociales), redunda en un exceso de liquidez en divisas en la economía mexicana que podría llegar a plantear la revaluación del peso. Las repercusiones que tal reajuste cambiario tendría para las importaciones y las exportaciones mexicanas distintas del petróleo, serían sumamente graves: los peligros de la "venezolanización" de la economía mexicana aparecen a menudo en la discusión sobre energéticos en México.

La cuestión entonces es, en tercer lugar, decidir qué hacer con esas divisas.

En noviembre de 1978, el presidente López Portillo envió al Congreso de la Unión un proyecto de reformas a la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares donde se contemplaba la posibilidad de que las instituciones de banca múltiple mexicanas puedan

[16] En 1978 pasa a 3 691.1 millones de dólares, mil millones más que el año anterior. Por lo que toca al endeudamiento de corto plazo de la entidad, éste crece según el siguiente patrón: 1970, 81.0 millones de dólares; 71, 46.9; 72, 14.0; 73, 157.1; 74, 65.0; 75, 290.9; 76, 394.0; 1978, 155.0. Si bien es difícil extraer una tendencia de esta información, el crecimiento extraordinario en 1975 y 76 se enmarca dentro del patrón general de la expansión de la deuda externa de corto plazo del gobierno mexicano en ese periodo.

establecer sucursales y oficinas de representación en el extranjero, así como participar en el capital de entidades financieras extranjeras. Estas modificaciones se aplican también a la banca extranjera que desde México realice operaciones activas y pasivas con no residentes. En otras palabras, se faculta al sistema bancario nacional para competir en el mercado financiero internacional.[17]

El director del Banco de México, Lic. Gustavo Romero Kolbeck, se refirió en su momento a ese proyecto de reformas como a los fundamentos para la constitución de un centro financiero internacional en el país. Al respecto señaló que las condiciones de estabilidad que México ofrece actualmente, así como la multitud de servicios financieros que otorga a través de las instituciones mexicanas y por conducto de más de un centenar de oficinas de representación de bancos extranjeros en el país, favorecen el logro de tal objetivo.[18] Ésta, parecería pues, una de las medidas que el gobierno mexicano tuvo en mente para el eventual reciclaje del excedente petrolero del país.

Un análisis detallado de los costos y los beneficios derivados del establecimiento de un centro financiero internacional en la ciudad de México, escapa necesariamente a los límites impuestos a este trabajo. Sin embargo, una primera apreciación pondría de manifiesto que las posibles ventajas se están visualizando en términos de canalizar al exterior parte de esa eventual liquidez excesiva en divisas a la que se hacía referencia en párrafos anteriores. Con tal medida se buscaría "esterilizar" dicho excedente a fin de que no contribuya al proceso inflacionario nacional ni provoque una revaluación del peso mexicano. Pero frente a este efecto que pudiera percibirse como positivo, habría que evaluar las desventajas, derivadas por lo demás de las funciones que los centros financieros internacionales de los países en desarrollo desempeñan en el mercado global, tales como: insertar, absorber y administrar la mayor parte de la liquidez monetaria creada en esos países desviándola de otros usos; servir a la expansión de las empresas y la banca transnacionales en la periferia del sistema, y a la maximización de sus beneficios globales, una parte sustancial y creciente de los cuales es justamente adquirida en esa periferia; actuar como refugio de capitales de países desarrollados y en desarrollo, y como base de especulación internacional con monedas, sobre todo en períodos de inestabilidad cambiaria; crear un doble mercado financiero, menos reglamentado que el de los países desarrollados, que sirva como base

[17] *Excélsior*, 18 de noviembre de 1978.

[18] Intervención del señor licenciado Gustavo Romero Kolbeck, Director General del Banco de México, S. A., con motivo de la inauguración del Seminario de *Euromoney* sobre Finanzas Internacionales, realizado en la ciudad de México los días 30 de noviembre y 1o. de diciembre de 1978. Ver también *Excélsior*, 1o. de diciembre de 1978. Si bien no ha habido referencias posteriores a tal intención, no debe descartarse en tanto que posibilidad futura: cuando el petróleo mexicano exportado genere divisas netas en exceso.

estratégica de operaciones transnacionales; etc.[19] Pero el peligro fundamental radicaría en propiciar el desplazamiento de la economía mexicana a la fase financiera sin agotar plenamente la industrial.

Existiría también la posibilidad de utilizar las divisas petroleras para el pago de la deuda pública externa. Sin embargo, debido a que la inflación mundial ha abaratado enormemente el costo real de lo adeudado, no parece en estos momentos la utilización más adecuada. Es cierto que la deuda externa es una forma de dependencia, pero también es cierto que a la luz de la actual riqueza petrolera del país, y frente a la posibilidad de que ésta sea utilizada adecuadamente, existen posibilidades reales de que esa deuda y la subordinación que implica vayan disminuyendo gradualmente.

Queda entonces abierta la mejor de las alternativas: los ingresos en divisas procedentes del petróleo deberían ser utilizados, prioritariamente, para reforzar la capacidad financiera del Estado, revitalizando con ello su papel en la economía, y respaldando su poder decisorio frente a los diversos sectores sociales, principalmente la burguesía, así como para pagar las importaciones que el país, y concretamente el sector público, requiere para poner en marcha una estrategia de desarrollo que conceda igual importancia a la industrialización, al empleo, a la producción de alimentos, al comercio exterior y al mejoramiento de las condiciones de vida del grueso de la población. En otras palabras, lo que se pretende recomendar aquí, a manera de conclusión realista que tome en cuenta el carácter capitalista e inmodificable a mediano plazo del modelo mexicano, es que los recursos netos que eventualmente genere la riqueza petrolera del país se utilicen para el sostén de un Estado hasta cierto punto renovado, fuerte, nacionalista, intervencionista y reformista.

[19] Un análisis detallado para el caso panameño y de importancia en el análisis de la posible experiencia mexicana se encuentra en el citado estudio de Xavier Gorostiaga, *Los centros financieros internacionales en los países subdesarrollados*. México, ILET, 1978.

Comentarios

Jesús Silva-Herzog F.

El endeudamiento público externo es, desde hace algunos años, un tema de indiscutible trascendencia para la economía nacional. La insuficiencia del ahorro público frente a las crecientes necesidades del gasto, junto con la imposibilidad de detener el crecimiento de la economía nacional, ha ocasionado que —en ausencia de otras medidas— se haya recurrido progresivamente al crédito externo como elemento de compensación en la estrategia de financiamiento del sector público.

Este tema que ha provocado creciente interés en diferentes foros ha sido ampliamente discutido en el medio académico, donde la profesora Rosario Green se ha convertido en una de las autoridades en la materia. El trabajo que ahora nos presenta es, sin duda, estimulante y constituye una aportación valiosa dentro de la discusión del tema que nos ocupa.

Sus principales observaciones se derivan de un análisis de carácter cuantitativo, sobre las que es poco lo que se puede agregar. Resulta obvio que la tarea pendiente es el conocer el verdadero trasfondo de los cambios en las cifras estadísticas para así poder sugerir alternativas de política económica pertinentes y viables. Es éste un campo todavía pendiente de explorar y donde se requiere la elaboración de estudios adicionales de mayor profundidad.

Correctamente se menciona que la participación de la banca privada internacional dentro de la deuda externa de México se ha elevado de manera muy considerable en los últimos años; y que este desarrollo se ha visto acompañado por una paralela disminución de la importancia relativa de los créditos procedentes tanto de los organismos financieros oficiales multilaterales como de los de carácter bilateral. Aunque no se considera oportuno en esta ocasión el profundizar sobre las razones de dicho cambio en las fuentes de financiamiento externo, conviene mencionar algunos de los elementos que han sido determinantes en este proceso:

1) El desarrollo del sistema financiero internacional durante la pre-

sente década ha estado caracterizado por un crecimiento espectacular del mercado del eurodólar. Estos fondos financieros son manejados por la banca privada internacional y han estado dirigidos en su gran mayoría hacia un número reducido de países.

2) La continuada recesión económica experimentada por los países desarrollados, ha ocasionado que la demanda de crédito interno en dichos países sea menor de lo que sería si experimentaran tasas de crecimiento más altas. Este fenómeno ha incidido positivamente sobre la expansión de la liquidez en los mercados internacionales de capital.

3) Por otra parte, los recursos de las instituciones financieras oficiales, durante esta década, han crecido mucho más lentamente; especialmente cuando se les compara con las necesidades crediticias que experimentan los países en desarrollo.

4) Como consecuencia de lo anterior, y debido a que los montos de recursos provenientes de fuentes oficiales no son congruentes con las necesidades de financiamiento externo que países como el nuestro requieren; los fondos provenientes de fuentes privadas de financiamiento han ido cobrando mayor importancia.

Este proceso de "privatización" de la deuda externa que se ha experimentado en México es comparable con el que se ha venido presentando en América Latina, en términos globales, durante la presente década.

Por otra parte, Rosario Green nos llama la atención sobre el proceso de "norteamericanización" de la deuda pública externa de México, señalándolo como un elemento adicional de la dependencia económica de nuestro país. Sin entrar al fondo de la cuestión, vale la pena hacer notar cómo por un lado el proceso de endeudamiento externo responde de manera esencial a decisiones de política interna y que por tanto la responsabilidad básica reside en nosotros mismos; mientras que por otro lado la "internacionalización" de las operaciones de la banca privada en el mundo y el desarrollo espectacular del mercado del eurodólar, crea muy serias dificultades en lo que a la identificación del verdadero origen de los fondos prestables se refiere.

Respecto al tema del manejo interno del endeudamiento, quisiera ofrecer los siguientes comentarios: La llamada "explosión de la deuda" ocurrida en los años 1974-1976 ha propiciado el que el Gobierno Federal haya establecido lineamientos muy claros en lo que a política de deuda externa se refiere —a pesar de que Rosario Green considera que no existe tal política—. La Ley de Deuda Pública promulgada en diciembre de 1976 establece el marco legal para la contratación, el control y la coordinación de la captación de crédito externo de todas las entidades del sector público; entre otros.

La política de endeudamiento externo llevada a cabo por la presente Administración se ha caracterizado por lo siguiente:

1) El establecimiento de límites precisos al crecimiento anual del

endeudamiento externo del sector público; límites que a su vez sean congruentes con la política financiera global del sector. A este efecto el Congreso de la Unión ha decidido establecer topes para el aumento en el endeudamiento externo neto de 3 000 millones de dólares por año para el trienio 1977-79. Esto significa, por un lado, una disminución en la tasa de crecimiento de dicho endeudamiento; y por otro lado una reducción en términos absolutos de la relación endeudamiento público externo a producto interno bruto.

2) Por otra parte, las autoridades responsables de la contratación de crédito externo han tratado, cabe decir que con éxito, de mejorar el perfil del endeudamiento del sector público. Esto es, reducir la importancia relativa de la deuda a corto plazo e incrementar la de la deuda a largo plazo. Debe señalarse que el endeudamiento a corto plazo que representaba un 20% del total en diciembre de 1976, ha pasado a representar el 7% del mismo a mediados de 1979.

3) Otro de los objetivos de la política de endeudamiento ha sido el mejorar las condiciones de contratación, esto es, las condiciones financieras en las que se obtienen los recursos externos. A fines de 1976 México pagaba un diferencial de 1¾ sobre la tasa básica de contratación que aplica en la mayoría de los empréstitos a mediano plazo en el mercado del eurodólar (a saber la tasa LIBOR). Ahora dicho costo se ha logrado reducir a menos del 1% sobre la LIBOR, con el consiguiente impacto favorable en el servicio de la deuda.

4) En el manejo del portafolio de la deuda externa, se ha buscado también la diversificación en los instrumentos de captación; tanto geográficos como institucionales. En lo que a instrumentos de captación se refiere, México ha participado activamente tanto en mercados de bonos como en mercados de créditos. El objetivo de la política de endeudamiento ha sido también el buscar una diversificación geográfica de los mercados, y es así que nuestro país ha participado activamente en mercados tales como el japonés, suizo, holandés, árabe y norteamericano; entre otros.

5) La diversificación de las monedas ha sido otro de los objetivos. Aquí, se ha tratado de obtener un difícil equilibrio entre la diversificación por un lado y por otro lado el no contratar demasiados créditos en monedas con tendencia revaluatorias, tales como el marco alemán, franco suizo y yen japonés. En las ocasiones en que créditos en dichas monedas se han contratado, se ha buscado que las condiciones de contratación de dichos créditos, esto es, las tasas de interés y los plazos de vencimiento, compensen las tendencias revaluatorias que puedan tener dichas monedas.

6) La política de endeudamiento externo del sector público ha permitido lograr un acceso ordenado de las diferentes entidades del sector público mexicano a los mercados internacionales de capital; a través del control que la Ley de Deuda Pública otorga a la Secretaría de Ha-

cienda y Crédito Público para la consecución de tales fines. Esto ha permitido también una programación mucho más eficiente del endeudamiento del sector público.

Por último, hay un campo fértil de investigación y análisis en materia de endeudamiento externo que, sin embargo, la profesora Green apenas menciona. Éste es el relativo al destino o uso del recurso externo. El crédito externo no es sino un medio para la consecución de un fin; en otras palabras, el crédito externo representa dentro de la estrategia financiera del sector público un complemento a los recursos generados internamente, que serán utilizados para el logro de objetivos nacionales de índole tanto económica como social.

En último análisis, en la evaluación de dichos objetivos, y en el papel que el financiamiento externo ha jugado en su desarrollo o consecución, reside la justificación o no justificación de la utilización del crédito externo.

El planteamiento de este tipo de cuestiones adquiere hoy una mayor relevancia dentro de la problemática nacional, en vista de las perspectivas que los ingresos por exportación de petróleo abren para la planeación financiera del desarrollo del país.

Ernesto Zedillo Ponce de León

Antes que nada quiero expresar mi convicción de que en un foro académico como éste, los comentaristas deben usar el escaso tiempo disponible para señalar aquellos aspectos en que no están de acuerdo con el ponente. Siguiendo este principio, y aclarando que coincido en muchas direcciones con el trabajo de Rosario Green, me concentraré en aquellas partes de la ponencia que me merecen los comentarios más críticos. Espero que mis observaciones resulten constructivas y puedan ser de alguna utilidad práctica para la futura investigación de la ponente. Esto, creo yo, debe ser el principal objetivo de un comentarista.

Mi primer conjunto de comentarios se refiere al análisis que la ponente ha hecho del carácter y causas del endeudamiento público externo de México. Green caracteriza el endeudamiento público externo como un instrumento de política al cual ha acudido el Estado para evitar utilizar otras alternativas de acción, tales como la devaluación, el crecimiento del circulante, el control del gasto público, etc. Aunque ésta es una interesante hipótesis, la falta de un marco teórico explícito

en el trabajo de Green, impide explorar, y mucho menos comprobar, este tipo de hipótesis.

Green debió haber definido bajo qué objetivos de la política económica y bajo qué características de los instrumentos alternativos, el endeudamiento externo puede resultar un buen sustituto. No resulta claro, al menos a priori, que el uso de otros instrumentos de política hubiese permitido al Estado alcanzar ciertos objetivos sin acudir al endeudamiento externo puede resultar un buen sustituto. No resulta biese permitido el equilibrio externo como lo hizo y lo ha hecho el endeudamiento, indudablemente que objetivos de crecimiento e inflación se hubiesen visto violados. De la misma manera, aunque aparentemente la creación de crédito interno podría sustituir al crédito externo en sus funciones estrictamente fiscales, otros objetivos de equilibrio externo, crecimiento e inflación se hubieran roto al darse tal sustitución.

Green debió haber especificado el lugar que una estrategia con uso del endeudamiento externo ocupó o hubiese ocupado en un católogo completo de políticas para alcanzar los objetivos económicos del Estado. Mientras esto no se haga, es difícil, o más bien incorrecto, atribuir la existencia del endeudamiento externo a la "debilidad del Estado para diseñar y aplicar medidas alternativas de captación y movilización de recursos internos".

Aunque no lo hace explícito en su documento, Green a mi juicio parece utilizar la premisa de que el endeudamiento externo es algo inconveniente, o resultado de algo inconveniente. El tono de su exposición creo que definitivamente apunta en esa dirección y la base de esa convicción debe ser la idea de que el entendimiento es causa de dependencia. De nuevo, yo creo que tal tipo de consideraciones no pueden aceptarse sin antes definir un marco explícito de análisis. Este marco debe comprender, como un mínimo, un cuidadoso análisis de los efectos macroeconómicos del endeudamiento público externo. Esto es, poco o nada podremos decir acerca de la conveniencia o inconveniencia del endeudamiento público externo si antes no medimos —o hacemos un serio esfuerzo por medir— el efecto que los flujos de endeudamiento externo han tenido sobre variables tales como el ahorro nacional, el consumo público, la inversión pública y en última instancia el crecimiento global de la economía. Si además, se tiene en mente un modelo de "dependencia", para el cual las variables anteriores pueden no ser importantes, deben establecerse rigurosamente las categorías usadas para definir la dependencia y los canales a través de los cuales el endeudamiento externo ahonda esta última. Es insuficiente e incorrecto apelar a nuestra intuición a fin de reclamar sin prueba que la dependencia y el endeudamiento externo van tomados de la mano. En un foro académico esto es insatisfactorio.

De poco sirve proporcionar cifras que muestran el crecimiento de

la deuda tanto en términos absolutos, como en relación al PIB, el déficit público o el ahorro nacional si no se van a investigar los impactos ulteriores del endeudamiento sobre el mismo tipo de variables. En ninguna parte del trabajo de Rosario Green se puede observar un análisis de la viabilidad de la economía para absorber y retribuir los recursos externos que ha recibido desde principios de los años cincuenta. No existe, al menos, una mención formal del tipo de variables a los que debieran prestarse atención en un análisis de este tipo.

Otro conjunto de comentarios que me gustaría hacer al trabajo de Green se refiere a su análisis de los cambios cualitativos y cuantitativos que ha experimentado la deuda pública externa desde principios de los años setentas. Nadie podrá negar, pues los datos así lo indican, que la deuda externa, usando los trminos de Green, se ha privatizado, y bancarizado.

Debemos tomar con reserva, sin embargo, su idea de que también la deuda se ha norteamericanizado. El carácter multinacional de los sindicatos de bancos que ahora prestan a México es innegable. No está muy claro que cuando la deuda externa de México se debía al Banco Mundial, al EXIMBANK y a los proveedores —en su mayoría norteamericanos—, la deuda estaba menos norteamericanizada que la que hoy se debe a bancos norteamericanos, canadienses, franceses, alemanes, japoneses y árabes.

En todo caso, aun aceptando totalmente las tres tendencias anotadas por Green, resulta difícil estar de acuerdo con su análisis de lo que implican tales tendencias.

Green nos dice en primer lugar "que el carácter privado y bancario de la deuda tiene graves repercusiones, . . . porque en muchas ocasiones esos capitales se aplican a objetivos de corto plazo en lugar de canalizarse a proyectos rentables". Es difícil interpretar esto. En otra parte de su trabajo Green se expresa (implícitamente) en contra de la interferencia del FMI en nuestra economía, en *lo cual todos estamos de acuerdo*. Resulta entonces difícil aceptar la preocupación de Green de que porque la deuda privada no está atada a proyectos rentables deberá tener *graves repercusiones*. Como gastamos el dinero que se consigue en el exterior es problema de los mexicanos y su gobierno. Si éste lo hace en forma indebida, el problema no está en que la deuda sea privada y bancaria, sino en la deficiente administración pública. Creo que el país debió haber superado hace mucho tiempo la etapa en que el Banco Mundial, el BIRF y otros organismos internacionales tenían que venir a indicarnos cómo gastar los recursos disponibles.

Green también nos dice que México ha visto su capacidad de negociación internacional reducida por la privatización de su deuda. Esto, creo yo, es también bastante discutible, especialmente porque Green no nos ofrece ningún tipo de argumento que respalde su *afirmación*.

A mí me parece que la capacidad de negociación internacional del país estaría más limitada si su deuda estuviese concentrada en dos o tres organismos internacionales que de manera inmediata podrían sancionar a México, si éste fallase en cumplir sus compromisos financieros. En el caso de la deuda privada, se sabe que está diversificada en el sentido de que son muchos los acreedores que tiene México.

Green nos podría alegar que el mercado es oligopólico y por lo tanto susceptible de cohesionarse para presionar a los deudores. Esto, sin embargo, no es muy cierto. Quien haya hojeado las revistas financieras habrá advertido el enorme grado de competencia en que frecuentemente incurren los bancos para colocar sus créditos. A diferencia de Green, yo creo que está en el interés del país que su deuda se mantenga diversificada y privada. Esto último en el estricto sentido de la palabra. No se debe aceptar que los bancos acudan al FMI o a sus gobiernos. Cabría aclarar que India se "puede dar lujo" de declarar una moratoria, simplemente porque poco espera de los mercados internacionales. México no lo hace simplemente porque el valor presente del endeudamiento externo que espera obtener en el futuro excede el valor presente de los costos que incurriría si declarase tal moratoria.

Green también culpa, al menos en parte, al monto y características de la deuda pública externa del "abandono de los intentos del régimen anterior por diversificar la dependencia externa del país". *De nuevo creo que Green no ve el bosque por fijarse en los árboles.* Las motivaciones ideológicas del régimen no deben confundirse con sus motivaciones económicas.

Inflación: la experiencia de la presente década*

Jaime Ros

1. *Introducción*

La inflación ha jugado un papel de primera importancia en la evolución económica de México en la presente década y su control ha pasado a ocupar un lugar privilegiado entre los objetivos de la política económica. Como suele ocurrir, esta importancia creciente ha estado acompañada de una gran incertidumbre y desacuerdo en relación a los factores que determinaron el proceso inflacionario reciente, así como en relación a su desarrollo futuro. Cuestiones tales como el papel de la inflación internacional y los mecanismos de transmisión al interior de la economía mexicana, el rol del exceso de demanda interno y la importancia de factores extraeconómicos están sujetos a debate y determinan en gran medida el punto de vista que uno adopta sobre la efectividad de los múltiples instrumentos de política ensayados.

Este trabajo aborda estas cuestiones y considera sus implicaciones de política económica. En una primera sección se resumen los mecanismos de formación de precios en la economía mexicana que sugieren los estudios empíricos contenidos en los tres artículos finales de la revista *Economía Mexicana*, No. 1, 1979. La segunda sección contiene una aplicación de los resultados anteriores al contexto específico de la inflación en los setentas, con el fin de descubrir el origen de las principales presiones inflacionarias en ese periodo. Por último, los distintos elementos identificados son considerados en conjunto en una tercera sección que discute, en función de la naturaleza del proceso inflacionario reciente, la efectividad de las políticas seguidas.

2. *Formación de precios y salarios en la economía mexicana*

2.1. *Formación de precios*

Los estudios empíricos sobre el comportamiento de los precios agríco-

* Una versión de este trabajo apareció en *Economía Mexicana*, No. 1, 1979.

las y de los precios manufactureros sugieren un cuadro de la formación de precios en la economía mexicana que presenta mecanismos sustancialmente distintos en cada uno de los principales sectores productivos.

El análisis del comportamiento de los precios internos del sector agropecuario consideró la influencia del mercado internacional y de arreglos institucionales sobre la formación de precios en ese sector. La metodología del estudio consistió en seleccionar dos grupos de productos que dieron una cobertura satisfactoria del valor de la producción agrícola y pecuaria y cuyos deflactores reflejaran la tendencia y los movimientos de corto plazo en torno a ella de los indicadores oficiales de la producción global. Los grupos de productos finalmente elegidos estuvieron constituidos por diez productos agrícolas y cinco pecuarios. Los precios internos de cada uno de estos productos fueron entonces comparados, tanto en su tendencia como en sus movimientos de corto plazo, con los precios internacionales de productos con especificaciones similares. En total, se consideraron 42 series de precios internacionales que comprenden valores unitarios promedio del comercio mundial, precios de importación de países consumidores importantes, precios de exportación de los principales productores y precios internos de Estados Unidos.

En el sector agropecuario[1] los precios internos aparecen determinados por una diversidad de factores entre los cuales destacan los precios internacionales y la política de precios.

Los precios internos de los productos vinculados estrechamente al comercio exterior, principalmente productos de exportación y sustitutos cercanos, muestran en general un alto grado de dependencia frente a los precios internacionales, siguiendo a estos últimos tanto en su tendencia de largo plazo como en sus fluctuaciones cíclicas. Este resultado no es sorprendente, dadas las características mencionadas de los productos y el hecho de que se trata, en general, de productos cuyos precios no están sujetos a intervención oficial. Sin embargo, existen productos con gran importancia en la producción y el consumo cuyos precios, a pesar de estar sujetos a intervención oficial (ya sea a través de precios de garantía al productor rural o precios máximos al producto final), han mostrado una estrecha relación de largo plazo con los precios internacionales. Estos productos, junto con los mencionados en primer término, representan más de la mitad de la producción agropecuaria y, muy probablemente, una proporción todavía mayor de la producción agropecuaria que se destina directa o indirectamente a satisfacer el consumo popular.

El resto de los productos aparecen relativamente desvinculados de las condiciones del mercado internacional. En algunos casos (alimen-

[1] Véase Gonzalo Rodríguez, "El comportamiento de los precios agropecuarios", en la revista *Economía Mexicana*, No. 1, 1979.

tos con importancia secundaria en la producción y el comercio exterior), la política oficial de precios parece haber aislado a estos productos de la influencia del mercado internacional. En otros casos, productos cuyos precios no están sujetos a intervención oficial y no están vinculados al comercio exterior, el comportamiento de sus precios parece atribuible a las condiciones de la producción y de la demanda en el mercado interno. Es interesante hacer notar, que este último grupo de productos es muy pequeño y, su importancia en la producción y el consumo es muy reducido.

Para resumir, los determinantes de los precios internos de la producción agropecuaria parecen ser, en orden de importancia, los siguientes: las condiciones de producción y demanda en el mercado internacional que muestran una influencia considerable sobre los productos de mayor importancia en la producción, el consumo y el comercio exterior; la política oficial de precios que parece tener efectos diferentes dependiendo de la importancia de los productos en la producción y el comercio exterior; finalmente, las condiciones de producción y demanda en el mercado interno que afectan libremente sólo a un grupo marginal de productos.

En el sector manufacturero, el mecanismo de formación de precios parece sujeto a otro conjunto de determinantes. En este caso, la hipótesis de precios normales aparece como una representación adecuada de la realidad. Así, los precios manufactureros parecen sujetos a dos determinantes principales: los costos de producción en que se incurre a un nivel "normal" (o tendencial) de utilización de la capacidad productiva instalada y un margen de ganancia sobre estos costos normales, determinado por fuerzas económicas que actúan principalmente en el largo plazo y que no muestra variaciones cíclicas sistemáticamente relacionadas con las fluctuaciones de corto plazo en la presión de la demanda.[2] Este mecanismo de formación de precios difiere del prevaleciente en el sector agropecuario en, por lo menos, dos aspectos. En primer lugar, la influencia directa de los precios internacionales en el sector manufacturero se ejerce principalmente a través de los costos de los insumos importados. Esta consideración se ve fortalecida cuando se considera que no fue posible encontrar una influencia significativa de los precios internacionales sobre los precios de exportación de manufacturas, una vez que la influencia de los precios internos fue tomada en cuenta.[3] Por otra parte, los factores determi-

[2] Véase "La hipótesis del precio normal y su aplicación al sector manufacturero", en revista *Economía Mexicana*, No. 1, 1979.

[3] Véase "Los determinantes de la balanza comercial", en *Ibid.* Aun cuando este resultado fuera, en parte, el producto de una excesiva agregación, cabe señalar que la reducida participación de las exportaciones en la producción de manufacturas hace muy estrecho el canal a través del cual las condiciones del mercado internacional pueden influir, a través de los precios de exportación, sobre los precios internos de las manufacturas.

nantes del margen de la ganancia sobre costos normales en el sector manufacturero hacen a los precios manufactureros todavía más insensibles a las condiciones de la demanda interna que los precios agropecuarios.[4]

Las principales implicaciones que tiene el hecho de que el comportamiento de los precios manufactureros se rija por la hipótesis del precio normal pueden resumirse en los siguientes términos. En primer lugar, el comportamiento a corto plazo de los precios manufactureros, puede ser explicado satisfactoriamente por la evolución de los costos normales. La explicación de la inflación en el sector manufacturero nos remite así al análisis de los determinantes del costo de la producción manufacturera, cuyos componentes principales dependen a su vez de los precios agropecuarios, de los insumos importados y de los insumos producidos por las empresas públicas, así como de las remuneraciones y la productividad tendencial del trabajo. En segundo término, deben observarse que cualquier efecto de la demanda o de la oferta de dinero sobre los precios manufactureros se da a través de los costos. Esto excluye, en consecuencia, el que la presión de la demando o la oferta de dinero hayan tenido una influencia independiente sobre la relación entre precios y costos. Finalmente, como consecuencia de las dos consideraciones anteriores y del análisis de los determinantes de los precios agropecuarios, los canales principales de transmisión de la inflación internacional parecen ser en el caso de la economía mexicana los siguientes: los precios de los productos agropecuarios, a través de sus efectos directos sobre el nivel general de precios y sus efectos indirectos sobre los costos industriales y los salarios nominales; y los precios de los insumos importados, a través principalmente, de sus efectos sobre los costos industriales y de servicios.

Entre los distintos tipos de formación de precios cabe señalar, finalmente, el de los bienes y servicios producidos por el sector público. Estos precios están sujetos directamente a decisiones de política económica gubernamental y aunque, en el largo plazo, deban guardar alguna relación sistemática con los costos de producción, la ausencia de esta relación en el corto plazo justifica el considerarlos en forma separada.

[4] Estas diferencias entre los tipos de formación de precios prevalecientes en el sector agropecuario y en el manufacturero, merecen un análisis teórico detenido que no pretendemos desarrollar aquí. Vale la pena señalar, sin embargo, que los elementos principales a tomar en cuenta en ese análisis parecerían ser el grado y forma de vinculación al comercio exterior, las características del proceso de producción (procesos continuos vs. procesos discretos de producción y sus consecuencias sobre el rol que juegan los inventarios en las decisiones de producción y precios de las empresas) y las estructuras de mercado, tanto de productos como de trabajo, en cada uno de los sectores.

2.2. *El comportamiento de los salarios y el funcionamiento del mercado de trabajo*

Consideremos ahora, la formación de los salarios en el mercado de trabajo. Una teoría satisfactoria del comportamiento de los salarios nominales en México está todavía por formularse y, por esta razon, nos limitamos aquí a consideraciones muy preliminares que sugiere un estudio en curso de elaboración.

Las remuneraciones medias en el sector manufacturero muestran una estrecha correlación con el comportamiento del salario mínimo urbano, cuya fijación está sujeta a un complejo proceso político de negociación. Esta relación sugiere la presencia, al lado de condiciones propiamente económicas, de factores políticos e ideológicos que condicionan notablemente el funcionamiento del mercado de trabajo en México. Por otra parte, esa estrecha vinculación no excluye la presencia de divergencias de largo, y corto plazo entre las dos series. En el largo plazo, las discrepancias entre las remuneraciones medias y los salarios mínimos están probablemente relacionadas con cambios en las prestaciones y con modificaciones de la estructura productiva y de la composición de la fuerza de trabajo en términos de edad y sexo. En el corto plazo ocurren también desviaciones, en ocasiones notables, entre las dos series. Además de la presencia de frecuencias distintas en el ajuste de los salarios mínimos, un examen de las dos series sugiere que los periodos en que ocurren las divergencias más notables se caracterizan por una aceleración de la tasa de inflación, mientras que, los periodos en que las divergencias son pequeñas se caracterizan por una desaceleración de la tasa de inflación. Esta relación puede, en principio, interpretarse de varias maneras. Una de ellas sería que el alza de las remuneraciones por encima del salario mínimo es la causa de la aceleración de la inflación, lo que llevaría a explicar el alza de las remuneraciones por factores independientes de la tasa de inflación. La tentación más inmediata que nos presenta la teoría económica y los estudios empíricos en otros países, cosiste en relacionar estas desviaciones de corto plazo con la presión de la demanda en el mercado de trabajo. Esta última puede, en principio, influir sobre las remuneraciones medias a través de tres vías. En primer lugar, las remuneraciones medias comprenden todo tipo de bonificaciones y pagos por horas extras que no están incluidos en el salario-base, y que están positivamente relacionados con el nivel de empleo, medio en horas-hombre trabajadas. Esta fuente de desviaciones está sin duda presente aunque debe observarse que sus efectos sobre los costos y precios industriales es probablemente insignificante. Esto se debe a que, por definición, los cambios en estos pagos extraordinarios no afectan los costos normales de trabajo y, de acuerdo a la hipótesis del precio normal, tampoco afectan los precios. Además, si este aspecto de la hipótesis del precio normal se encontrara insuficientemente fundamen-

tado en el caso de México, las implicaciones no serían muy distintas: el comportamiento procíclico de la productividad del trabajo debido a la presencia de un exceso de capacidad normal y, en consecuencia, de rendimientos crecientes en el corto plazo se encarga de contrarrestar el efecto de esos pagos extraordinarios sobre los costos unitarios corrientes de trabajo. No parece, por lo tanto, que la explicación de la relación mencionada anteriormente deba buscarse por este camino.

La segunda vía por la cual la presión de la demanda podría actuar sobre las remuneraciones es el mecanismo competitivo de oferta y demanda en el mercado de trabajo. Debe ser observado, sin embargo, que la competencia entre trabajadores y entre capitalistas tiene efectos sobre el nivel de las remuneraciones mucho menores que los que generalmente se le atribuyen. En efecto, si se les toma en serio, estos mecanismos competitivos implican una tendencia de los salarios nominales a disminuir indefinidamente ante la presencia de desocupación. Dada la presencia de desocupación permanente en el caso de México, el admitir o no estos mecanismos lleva a concluir que éstos no pueden constituir una significativa fuerza inflacionaria en lo que se refiere al nivel general de las remuneraciones medias.

Más importante es considerar el efecto de la desocupación (abierta o encubierta en la forma de reservas de trabajo) sobre el poder de negociación de los trabajadores. Esta influencia, sin embargo, tiene probablemente una naturaleza de más largo plazo que la necesaria para explicar las desviaciones de corto plazo entre las remuneraciones y los salarios mínimos. En primer lugar, porque esta influencia está mediada por la acción de factores institucionales e ideológicos tales como el grado de organización y combatividad sindical que no responden en forma inmediata a las condiciones económicas del mercado de trabajo. En segundo lugar, la magnitud misma de las reservas de trabajo en México lleva a dudar que las relativamente pequeñas fluctuaciones de la demanda de trabajo en el corto plazo puedan ejercer una influencia significativa en el comportamiento de las remuneraciones.

Las consideraciones anteriores sugieren la búsqueda de explicaciones alternativas del comportamiento de las remuneraciones en el corto plazo.

Habiendo descartado a la presión de la demanda en el mercado de trabajo como el factor que podría explicar la asociación entre las desviaciones de las remuneraciones medias con respecto a los salarios mínimos y la tasa de inflación, surge la posibilidad de interpretar la causalidad de esta relación en forma inversa. Las remuneraciones medias son el resultado de negociaciones salariales que, a diferencia de la fijación del salario mínimo por periodos bianuales y posteriormente anuales, se llevan a cabo en intervalos de tiempo sobrepuestos entre sí que dan lugar a un cambio continuo del nivel *general* de remuneraciones en contraste con los cambios diversos del salario mí-

nimo. Esta diferencia sugiere una explicación simple y plausible del fenómeno mencionado anteriormente: la fijación del salario mínimo general así como las negociaciones salarias sectoriales están influidas, entre otros factores, por la evolución pasada de los precios, que sirve posiblemente además para extrapolar la tasa futura de inflación; si, una vez fijado el salario mínimo, la tasa de inflación se acelera, las negociaciones salariales tenderán a sobrepasar aquella norma, en una medida que debe guardar relación con la pérdida de poder de compra que no había ocurrido todavía en el momento de la fijación del salario mínimo. Si a la inversa, la tasa de inflación se desacelera, la desviación de las remuneraciones medias con respecto a los salarios mínimos será menor o podrá incluso ser negativa anticipando así el comportamiento futuro del salario mínimo. Por otra parte, una aceleración de la tasa de inflación tenderá a acortar los intervalos de tiempo en que ocurren las negociaciones salariales para compensar el deterioro más rápido del poder de compra de los asalariados, y este hecho por sí solo, tenderá a elevar el nivel general de las remuneraciones medias. Si el intervalo de tiempo durante el cual rige el salario mínimo no se modifica, esto a su vez llevará a una desviación todavía mayor de las remuneraciones medias.[5, 6]

3. *Evolución reciente de precios y costos*

La discusión anterior sugiere varias preguntas acerca de la forma en que los mecanismos de formación de precios y salarios descritos han operado durante la presente década: ¿Cuál fue el origen de las principales presiones inflacionarias? ¿A través de qué mecanismos fueron éstas transmitidas al resto de la economía? ¿En qué medida y por qué razones la inflación en México superó la inflación internacional? ¿Qué papel jugó la política económica, en particular la política de precios y

[5] Eventualmente, aquella reducción de los intervalos de tiempo en que ocurren las negociaciones salariales podrá anticipar una modificación de los periodos en que rige el salario mínimo.

[6] La discusión anterior puede contribuir a explicar la persistente renuencia a emerger en México y otros países subdesarrollados, de una relación inversa entre la presión de la demanda en el mercado de trabajo y la tasa de variación de los salarios (ya sea en la forma de la curva de Phillips tradicional, o en la forma que toma en cuenta las expectativas inflacionarias). Más precisamente, las características mencionadas del mercado de trabajo en México sugieren que esa relación es débil e inestable. Por un lado, la magnitud de las reservas de trabajo hacen que el rango relevante de esa relación en el cual ocurren normalmente las variaciones de la demanda de trabajo en el corto plazo esté constituido por un tramo horizontal en el cual la influencia de la tasa de desempleo sobre el comportamiento de los salarios es, en consecuencia, nula o insignificante. Por otra parte, el fuerte condicionamiento del mercado de trabajo por factores políticos e ideológicos vuelve a esa relación muy inestable y obliga por lo tanto a tomar en cuenta esos factores para explicar satisfactoriamente el comportamiento de los salarios.

el control de la demanda agregada? Estas preguntas se abordan en ésta y la siguiente sección.

Una clasificación de cómo los cambios en los precios de diferentes mercancías han contribuido a los aumentos de precios al consumidor y a los aumentos de los precios manufactureros puede ser útil como una primera guía a la inflación en México. En el cuadro 1, las variaciones del índice nacional de precios al consumidor se desagregan en tres componentes que corresponden a los distintos tipos de formación de precios analizados en la sección anterior: precios agropecuarios, precios manufactureros y de servicios y precios y tarifas de empresas públicas (petróleo y derivados y energía eléctrica). En el cuadro 2 se realiza un ejercicio similar con las variaciones de los costos manufactureros que se descomponen en los distintos elementos del costo (agrupados en función del tipo de formación de precios a que están sujetos), y se muestra su contribución relativa al cambio total en los costos.

Esta descomposición de las variaciones de precios y costos no nos provee inmediatamente de una explicación causal de la inflación, ya que muchas relaciones causales indirectas e interdependencias mutuas entre los componentes no están consideradas. Por ejemplo, la evolución de los salarios nominales está influida por la inflación internacional a través del precio de los alimentos, mientras que los precios manufactureros y los de "otros insumos" (principalmente servicios) se influyen mutuamente. Sin embargo, esa descomposición nos será de utilidad para identificar el origen de las principales presiones inflacionarias y algunos mecanismos de transmisión.

Como se puede observar en el cuadro 1, las variaciones de los precios manufactureros y de servicios dominan el movimiento del índice general debido a la alta participación de este grupo de productos en el total (87%). Este hecho permite justificar que el análisis del proceso inflacionario reciente se concentre en el comportamiento de los precios y costos de ese grupo de productos.[7] Este procedimiento no omite, en realidad, el análisis del comportamiento de los precios de los demás grupos en la medida en que estos productos son también insumos de la producción manufacturera.

La evolución de los costos no salariales: el papel de los precios internacionales, la demanda y la política económica

La evolución de los costos no salariales sugiere que es en su comportamiento donde se originan las principales presiones inflacionarias del periodo. Esto es cierto particularmente para aquellos componentes cuyos precios estuvieron estrechamente vinculados a desarrollos paralelos

[7] Dentro de ese grupo de productos, nos concentraremos en los del sector manufacturero que es aquel cuya estructura de costos nos es conocida.

Cuadro 1. Cambios porcentuales de los precios al consumidor y sus componentes

	1971	*1972*	*1973*	*1974*	*1975*	*1976*	*1977*
Índice general	5.4	5.0	12.1	23.7	15.0	15.8	29.1
Precios agropecuarios[a]	—2.6	6.9	17.3	31.4	15.4	10.1	20.9
Precios manufactureros y de servicios	6.6	4.9	11.6	21.7	14.5	17.0	30.1
Precios del petróleo y energía eléctrica	0.4	2.0	6.4	63.5	26.6	6.4	27.2

FUENTE: Índice nacional de precios al consumidor, clasificación por sector de origen. Indicadores económicos, Banco de México. Las ponderaciones para agregar los índices sectoriales en las tres categorías expuestas en el cuadro fueron obtenidas del "Índice nacional de precios al consumidor. Compendio metodológico" por Luis Soto B. y Ovidio Noval N., Banco de México.

[a] Incluye silvicultura y pesca.

en la economía internacional: los precios agropecuarios que, como lo muestra la gráfica 1, presentan variaciones similares a las de los precios internacionales, los precios de las importaciones de bienes intermedios y el precio del petróleo que, aunque fijado por el Estado internamente, se vio afectado por la crisis de Medio Oriente en 1973-74.

Es interesante observar, por ejemplo, que la ligera reducción de la tasa de inflación entre 1971 y 1972 (véase cuadro 1) parece atribuible en gran medida a la caída en 1971 y al estancamiento en 1972 de los precios internacionales de productos agropecuarios e importaciones de bienes intermedios. Esta consideración reduce, a su vez, la contribución, que de otra manera, podría atribuirse a la recesión de 1971 en esa reducción de la tasa de inflación.

Cuadro 2. Contribución relativa directa (en porciento) al cambio en los costos normales del sector manufacturero de cada uno de sus componentes

	Materias primas	*Importación de bienes intermedios*	*Petróleo y electricidad*	*Impuestos indirectos*	*Otros insumos*	*Costos normales de trabajo*
1971	5.5	—30.3	13.2	18.8	19.4	73.4
1972	13.2	15.2	— 3.7	15.3	19.1	40.9
1973	35.9	25.7	—	10.3	7.9	20.2
1974	27.4	20.4	4.8	7.1	12.4	27.9
1975	31.3	13.9	2.7	11.1	11.4	29.6
1976	33.4	11.2	4.1	4.4	12.6	34.3

FUENTE: Elaboración en base a los cuadros 1 y 2 del Anexo 1 al trabajo "La hipótesis del precio normal y su aplicación al sector manufacturero". Los costos fueron rezagados en (aproximadamente) tres meses de acuerdo a los resultados del trabajo mencionado. La contribución del sector comercio fue asignada a los renglones materias primas, importaciones, petróleo y electricidad y otros insumos en proporción a la participación de estos insumos en el costo total.

El aumento de la tasa de inflación en 1973 aparece igualmente vinculado al rápido crecimiento en ese año de los precios de las materias primas y de las importaciones de bienes intermedios. Nuevamente, estos desarrollos tienen su origen en la evolución de los precios internacionales aunque la significación de la crisis agrícola interna no debe ser disminuida. En efecto, 1973 y 1974 son años en que ocurre, además de la elevación general de los precios internacionales agropecuarios, una brusca modificación de los términos de intercambio entre precios agropecuarios de exportación y precios de importación a favor de estos últimos. La caída de la producción agrícola per cápita internamente agravó el efecto inflacionario de esta evolución de los precios internacionales al elevar el contenido importado de los alimentos básicos y del volumen de materias primas insumido por el sector manufacturero y al reducir la capacidad de la política gubernamental de precios agrícolas para aislar a la economía de esta inflación importada.

En 1974, una combinación de varios acontecimientos está en el origen del repentino salto de la tasa de inflación en ese año. Al aumento persistente de los precios de materias primas e importaciones se suman ahora el fuerte incremento en los precios y tarifas de las empresas públicas —particularmente en el precio del petróleo que es en parte consecuencia de la crisis internacional del petróleo y en parte del rezago de la producción interna— así como las adecuaciones fiscales y aumentos de tarifas a la importación que elevan la contribución de los impuestos indirectos al proceso inflacionario. El aumento de la tasa de inflación en 1973 y 1974 aparece así vinculado a desarrollos que tienen *sólo una asociación incidental* con la recuperación del producto manufacturero en 1972-73. La evolución de la tasa de inflación en el periodo reciente, de 1975 en adelante, parece tener un patrón de causas similar al anterior, particularmente en el periodo 1976-1977 en que, a raíz de la devaluación del peso, los precios internacionales en moneda mexicana volverán a ser el elemento dominante en la elevación, en esos años, de la tasa de inflación.[8]

El comportamiento de los costos salariales

Las observaciones hechas en la sección anterior acerca del funcionamiento del mercado de trabajo sugieren que, salvo en periodos en que la política salarial es utilizada activamente como instrumento de política anti-inflacionaria, la evolución de los salarios juega un papel pasivo en el proceso inflacionario.

Esas consideraciones parecen compatibles con la evolución de los costos salariales y su contribución al proceso inflacionario reciente. Es

[8] Para una discusión más amplia del periodo reciente y, en particular de los efectos de la devaluación sobre el nivel de precios, véase en *Economía Mexicana*, el trabajo sobre la devaluación del peso en 1976.

interesante hacer notar que durante el periodo de rápida aceleración de precios 1973-1974, en el cual la tasa de desempleo abierto fue relativamente baja, los aumentos en los costos salariales juegan un papel relativamente secundario en el proceso inflacionario. Este hecho se debe a que las revisiones de salarios mínimos en este periodo aumento de emergencia de 1973, revisión bianual de enero de 1974) se llevan a cabo una vez iniciada la aceleración de la tasa de inflación. Su influencia relativa se vuelve importante en el periodo 1975-76 durante el cual el desempleo aumenta. Esta influencia relativa mayor se debe, sin embargo, a que la inflación se desacelera después del impacto inflacionario de 1973-74 y al igual que en el periodo anterior los aumentos salariales parecen tener un carácter compensatorio de los aumentos de precios anteriores. Entre 1977 y 1978 los aumentos salariales dejan de tener un carácter compensatorio y su desaceleración parece ser un elemento clave en la explicación de la reducción reciente de la tasa de inflación. Esta reducción de los aumentos salariales va acompañada ciertamente de un aumento en el desempleo, pero aparece vinculada en forma más determinante con el establecimiento de una rígida política salarial que es un buen ejemplo del condicionamiento del mercado de trabajo por factores políticos e ideológicos.

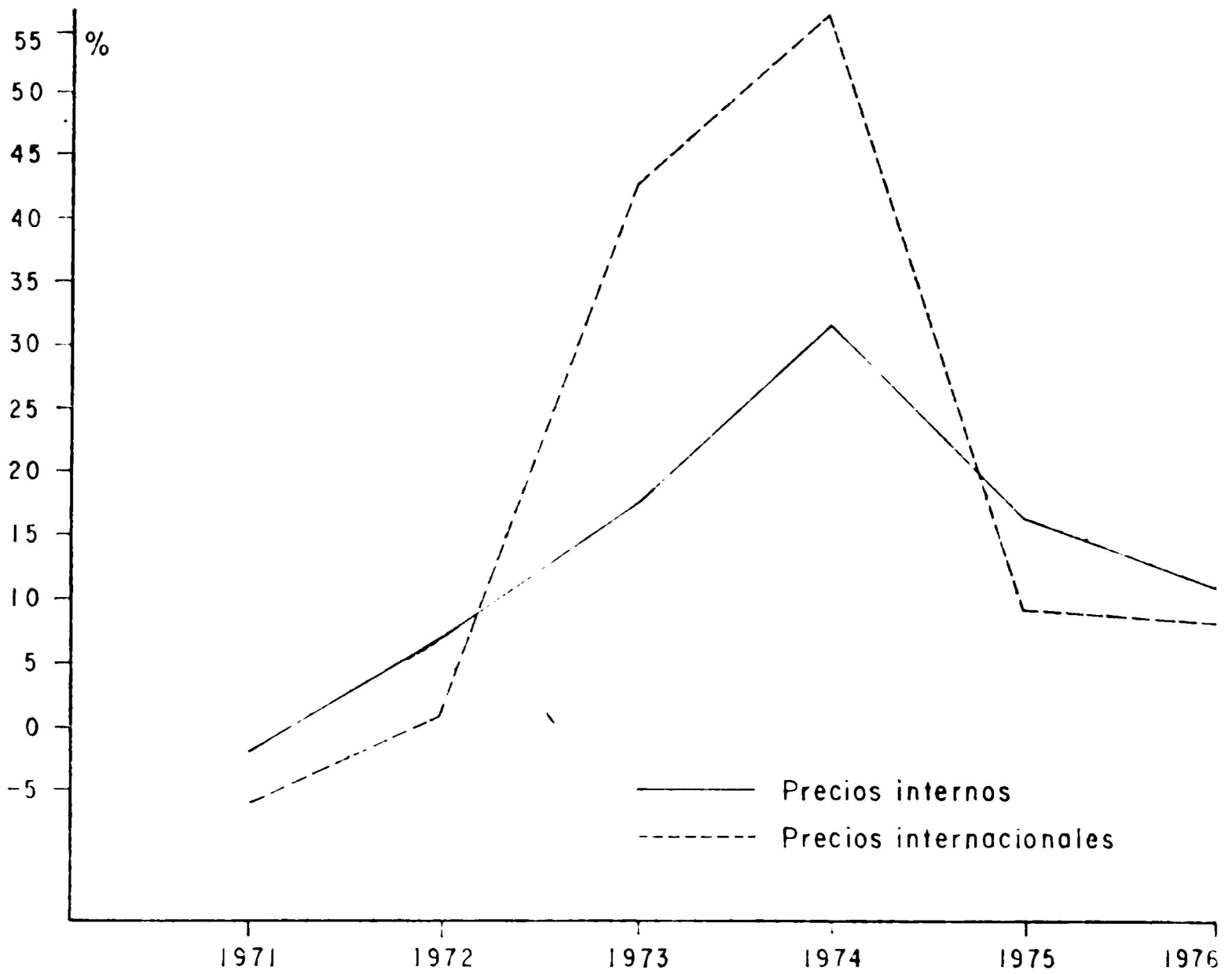
La evolución del margen de ganancia: el papel de la demanda y de la política de precios

La gráfica 2 muestra la evolución de la relación entre precios y costos normales rezagados y las fluctuaciones de la producción manufacturera. Las variaciones del margen de ganancia relativamente pequeñas y desvinculadas del ciclo económico confirman, para el periodo reciente, las conclusiones del estudio mencionado en la sección anterior y con ellas la idea de que el efecto directo de la presión de demanda sobre los precios no ha jugado un papel significativo en el proceso inflacionario reciente.

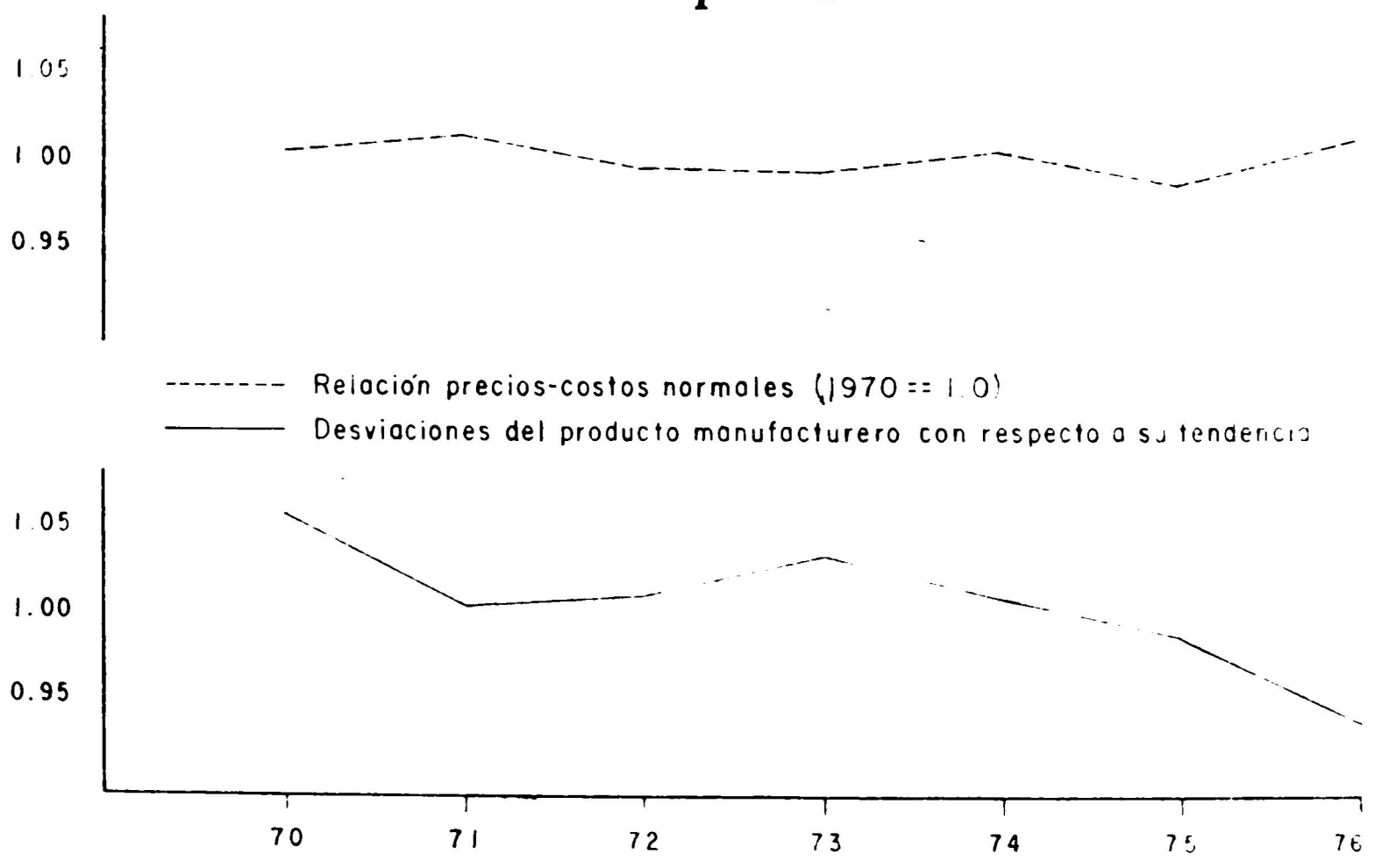
La política de precios en el sector manufacturero ha seguido una evolución que puede ser descrita brevemente de la siguiente forma. Hasta octubre de 1974 estuvo vigente el régimen de precios máximos, establecido en 1951, que abarcaba un número reducido de artículos de amplio consumo. En octubre de 1974 fue introducido el sistema llamado "de fijación de precios por variación de costos" de acuerdo con el cual los precios de los productos incluidos sólo podrían elevarse cuando el costo total de la empresa aumentara globalmente en más de un cinco por ciento. Este régimen abarcó inicialmente 193 bienes y servicios y en septiembre de 1976 incluyó 147 bienes y servicios adicionales.[9] Finalmente, en febrero de 1978 el sistema fue abandonado

[9] Una estimación aproximada basada en el Censo Industrial de 1975 y en el

Gráfica 1. Precios agropecuarios al consumidor y precios internacionales de los principales productos agrícolas importados (cambios porcentuales con respecto al año anterior).



Gráfica 2. Relación precios-costos normales y desviaciones del producto manufacturero con respecto a su tendencia.



parcialmente al liberarse del control a 132 de los productos previstos. Un examen detenido de los efectos de la política de precios requeriría de un estudio por separado. Sin embargo, es posible hacer algunas observaciones que sugieren las características del sistema de control. Aunque la condición de que los productos incluidos en el régimen de control podrían elevarse solamente cuando el costo total se elevara globalmente en más de cinco por ciento podría haber influido en modificar en alguna medida el rezago existente entre cambios en costos y cambios en precios,[10] el resultado principal de esta política de precios fue muy probablemente la institucionalización de una práctica normalmente seguida por las empresas en el sector manufacturero. Este hecho ocurrió en circunstancias en que, como se argumentará más adelante, una desaceleración de la tasa de inflación habría implicado la reducción del margen de ganancia o bien, la reducción de la participación de los asalariados en el producto manufacturero. El mantenimiento del margen de ganancia mediante la institucionalización de aumentos de precios proporcionales a los aumentos de costos no hizo así más que hacer recaer la responsabilidad de reducir la tasa de inflación en la política salarial.

4. *La naturaleza de la inflación reciente y la política anti-inflacionaria*

El ejercicio que se ha seguido hasta ahora arroja dudas acerca de la efectividad, como instrumentos de política anti-inflacionaria, de la política de precios, en la forma en que ha sido aplicada, y de las políticas de control de la demanda agregada. En relación a la primera se ha visto que al limitarse a institucionalizar una práctica comúnmente seguida por las empresas, su impacto anti-inflacionario fue probablemente insignificante.[11] En relación a las segundas, se ha observado que la reducción de la tasa de inflación en los periodos de contracción en la presión de la demanda agregada aparecen vinculados principalmente a la evolución de los precios internacionales o a la de los salarios, desarrollos que a su vez pueden considerarse en gran medida independientes de las contracciones en la presión interna de la demanda.

Creemos, sin embargo, que la inefectividad de las políticas macroeconómicas convencionales va más allá del simple hecho de enfrentarse a una inflación con un alto contenido importado. Durante casi todo el periodo analizado, la inflación mexicana superó a la de los países vinculados comercialmente con México, como se puede apreciar

decreto del 2 de octubre de 1974 sugiere que alrededor del 30% del valor bruto de la producción manufacturera se vio afectada por este sistema de precios.

[10] Vale la pena señalar que no es evidente que esta posible modificación de los rezagos haya sido en la dirección buscada.

[11] Esta apreciación se aplica naturalmente sólo a los productos manufactureros.

en el cuadro 3. Existe, por lo tanto, un "componente interno" que debe ser satisfactoriamente explicado y en relación al cual la efectividad de la política económica debe ser evaluada.

Es en relación a este "componente interno" de la inflación que el enfoque adoptado en este trabajo difiere radicalmente de la interpretación de la inflación reciente en términos de un exceso general de demanda. Más precisamente creemos, por un lado, que no es necesario apelar a un exceso general de demanda para explicar la aceleración de la tasa de inflación interna por encima de la internacional; y por otra parte, que aun cuando hubiera ocurrido dicha situación no sabríamos exactamente (con la excepción de los productos agrícolas cuyos precios no están determinados por las condiciones del mercado internacional) donde ir a buscar sus efectos.

El rasgo más característico de la inflación reciente no es tanto quizás el haber importado aumentos importantes en el nivel general de precios internacionales como el haber importado una brusca modificación de los términos de intercambio internacionales entre, por un lado, los precios de los alimentos y de las materias primas (incluyendo petróleo) y por el otro, los precios de las manufacturas. Esta modificación de los términos de intercambio internacionales afectó desde luego a todos los países pero parece lógico que su impacto inflacionario fuera mayor en países que, como México, reúnen las siguientes condiciones: 1) una alta sensibilidad de los precios agrícolas internos a las condiciones del mercado internacional, combinada con condiciones internas de crisis agrícola; 2) un margen de ganancia industrial *rígido a la baja ante cambios en los costos* (entre los cuales los insumos agropecuarios cuentan con una alta participación) y ante el estado de la demanda por productos industriales; 3) una tasa de salarios industriales altamente sensible a los precios agropecuarios dada la alta participación de los alimentos en el gasto de los asalariados y el bajo nivel de su ingreso real.

Diferencias que en estas circunstancias explican, por un lado, que la contribución directa del aumento en los precios internacionales agropecuarios sea mayor en algunos países que en otros. En este sentido, es notable que gran parte de la diferente evolución de los precios en México y Estados Unidos se explica por factores distintos a la evolución de los precios manufactureros, entre los cuales los precios agropecuarios son seguramente los de mayor significación. Como lo muestra el cuadro 3, los precios manufactureros en México entre 1971-75, se elevan sólo muy ligeramente por encima de los precios industriales en Estados Unidos a diferencia de lo que sucede con el índice general de precios al consumidor.

Además de su contribución directa, el aumento en los precios internacionales agropecuarios tendrá repercusiones indirectas sobre la inflación en el sector manufacturero. Una brusca modificación de los

términos de intercambio entre la agricultura y la industria conduce a una reducción del ingreso real generado en el sector industrial (por debajo del que hubiera existido en ausencia de la modificación en los términos de intercambio) y con ella una incompatibilidad entre las participaciones negociadas de ganancias y salarios en ese ingreso real disminuido que toma la forma de un conflicto exacerbado en la distribución del ingreso real total. La inflación en el sector industrial no puede así más que acelerarse rápidamente para erosionar la participación ex-post de alguna de las partes o restablecer progresivamente los términos de intercambio originales. En la medida en que esto ocurra, la inflación podrá desacelerarse de nuevo, es así como pueden interpretarse las dos oleadas inflacionarias de los setentas y las desaceleraciones de la tasa de inflación que las siguieron. En el primer caso, la inflación empieza a ceder en 1975 y 1976 a medida que los términos de intercambio entre agricultura e industria tienden a volver a su nivel original. En el segundo caso, asociado a la devaluación, es la reducción de la participación de los asalariados en el ingreso manufacturero la que permite la rápida desaceleración reciente de la tasa de inflación.

Cuadro 3. Cambios porcentuales de precios en México y Estados Unidos

	1971	*1972*	*1973*	*1974*	*1975*	*1976*
Precios al consumidor México	5.4	5.0	12.1	23.7	15.0	15.8
Precios al consumidor Estados Unidos	4.3	3.3	6.3	10.9	9.2	5.8
Precios al mayoreo de productos industriales Estados Unidos	3.6	3.3	6.8	22.2	11.5	6.4
Precios manufactureros México	4.0	3.6	10.7	23.7	15.1	21.9

FUENTE: Indicadores Económicos; Producto y Gasto Interno 1960-77; International Financial Statistics.

Es importante subrayar que este tipo de inflación no es el resultado de niveles de inversión o gasto público demasiado altos, que conduzcan a un desequilibrio en el mercado monetario. El proceso inflacionario irá acompañado de incrementos en la cantidad global de dinero, pero dicha creación monetaria no constituye necesariamente un exceso de dinero. La posibilidad, en el enfoque adoptado, de que cambios en los precios relativos a un nivel constante de demanda agregada real o el conflicto distributivo, política e ideológicamente condicionado, entre distintos agentes económicos puedan jugar un papel decisivo en el proceso inflacionario debe ser buscada no en un

tratamiento especial del mercado monetario sino en los supuestos de comportamiento adoptados.[12]

Estos supuestos, tan ajenos a los implícitos en la visión de la inflación como un desequilibrio puramente monetario, conducen a su vez a implicaciones de política económica igualmente alejadas. En el modelo de inflación adoptado en este trabajo, políticas destinadas a modificar el nivel de la demanda agregada tendrán efectos limitados, pequeños y seguramente temporales sobre el nivel de precios. Su influencia se limita a los precios de aquellos productos primarios que siendo sensibles al estado de la demanda no están a la vez determinados por las condiciones del mercado internacional. Como hemos visto, éste es el caso de los productos agropecuarios con una importancia menor en la producción y el consumo. Aun en estos casos, las variaciones de la demanda agregada tendrán seguramente efectos pequeños sobre los precios de estos productos: dada la relativa inelasticidad de la demada por productos agrícolas ante cambios en el ingreso real, las condiciones del mercado en estos casos están principalmente determinadas por la evolución de la producción per cápita. Finalmente, los efectos de una reducción de la presión de la demanda en el mercado de productos agrícolas tendrán, en ciertos casos, sólo una natu*raleza temporal. En efecto, si como ha sucedido en México,* el "exceso de demanda" en el mercado de productos agrícolas se origina en el estancamiento de la producción agrícola y éste a su vez se debió en parte a la presencia de términos de intercambio desfavorables a la agricultura, una contracción general en la demanda mantendrá las con*diciones que hicieron posible la aparición* de una insuficiente oferta agrícola y nos aleja de una solución de largo plazo del problema. Así, en la recuperación cíclica siguiente, el desequilibrio latente volverá a manifestarse abiertamente.

Si, ante la presencia de un desequilibrio sectorial, las políticas destinadas a controlar el gasto agregado pierden importancia relativa, aquellas políticas tendientes a modificar la composición del gasto adquieren una mayor relevancia. En el modelo de inflación utilizado es perfectamente posible que una política monetaria relativamente restrictiva con una orientación del crédito que tienda a perpetuar el desequilibrio entre agricultura e industria tenga un impacto inflacionario mayor que una política más expansiva que, con una composición del crédito o del gasto público adecuada, tienda a corregir el desequilibrio.

[12] Un aspecto interesante del sistema de formación de precios descrito en la primera sección de este trabajo es, por ejemplo, que junto con el nivel general de precios internacionales y la presión interna de la demanda por productos agrícolas, el nivel general de precios en México depende de variables tales como los términos de intercambio internacionales entre productos agropecuarios y manufactureros, el salario real y el margen de ganancia industrial.

La presencia de un conflicto distributivo en el tipo de inflación analizado conduce igualmente a una evaluación distinta de los méritos relativos de las políticas fiscal y monetaria. En la medida en que el conflicto es en torno a la distribución del ingreso privado neto de impuestos, una política fiscal que deje inalterada la demanda agregada real puede tener sin embargo efectos positivos sobre la tasa de inflación mediante reducciones de impuestos que vuelvan compatibles entre sí las participaciones negociadas de los distintos agentes económicos en el ingreso privado. Aunque sólo sea un complemento muy secundario e insuficiente para compensar la caída de las remuneraciones reales, de la política salarial de los dos últimos años, las reducciones de impuestos a los ingresos salariales constituyen un ejemplo de esta forma de operación de la política fiscal.

Finalmente, cabe señalar la importancia como instrumento de política anti-inflacionaria, de la política de precios y subsidios al sector agropecuario. La estabilización de las fluctuaciones de los precios agrícolas junto con el incremento continuo del ingreso real rural pueden actuar sobre la tasa de inflación en dos frentes: por un lado se impedirían las modificaciones bruscas del ingreso real no agropecuario que son seguidas de una aceleración de la tasa de inflación; por otra parte, se fomentaría el crecimiento sostenido de la producción agropecuaria.

Comentarios

Herminio Blanco

El trabajo de J. Ros contiene una aplicación empírica de la hipótesis de precios normales desarrollada por Kalecki, Goldye y Nordhaus.

Esta hipótesis consiste en que los precios en los diferentes sectores de la economía están determinados por los costos normales de largo plazo y que las condiciones de demanda no afectan la relación precios-costos.

Jaime estima diferentes ecuaciones para el sector agropecuario y manufacturero. Las principales conclusiones de sus estimaciones son:

1. Los costos normales y precios internacionales explican los precios de los diferentes sectores;

2. la demanda parece influir en la formación de precios de sólo un limitado número de sectores.

Este segundo resultado se debe a problemas econométricos en la estimación. Si se supone que no sólo el precio depende del exceso de demanda sino que el exceso de demanda también depende del precio, sus estimaciones adolecen del problema de simultaneidad obteniendo por esta razón estimaciones inconsistentes con un sesgo hacia abajo. Esto puede explicar los coeficientes no significativos de la variable usada para representar el exceso de demanda.

La solución a este problema es la estimación de esta ecuación por métodos de ecuaciones simultáneas. Pedro Aspe* estimó ecuaciones de precios para diferentes sectores usando dichos métodos. De esta manera obtuvo coeficientes significativos para variables que representen el exceso de demanda.

Otra solución es introducir en lugar de la variable usada como proxi para el exceso de demanda, variables que determinan la demanda por el producto y que sean exógenas a los precios.

Se afirma después que la influencia de la demanda sobre los precios manufactureros se ejerce solamente a través de los mercados de

* "Essays on the International Transmission Mechanism. The Mexican Case." Tesis Doctoral, Instituto Tecnológico de Massachusetts, EUA, 1978.

insumo y que cualquier efecto de la demanda se da a través de costos. Estas afirmaciones implican solamente que hay al menos dos representaciones dinámicas de las ecuaciones de precios.

Una especificación dinámica de la hipótesis de precio normal sería la siguiente: Si $X_t^d = X_t^d (P_t, Y_t) + U_t$

es la demanda por el producto, entonces un aumento "permanente" en Y_t causaría un aumento en X_t, la cantidad producida. Esto a su vez ocasiona un aumento en la contratación de insumos productivos y, con un cierto rezago k, un aumento en el precio de los insumos P^*_{t+k}. Con otro rezago adicional se daría un incremento en el precio del producto P_{t+m}.

Esta hipótesis se puede representar de dos formas alternativas:

1. $P_t = \phi (L) P_t^* + \epsilon_t$

donde $LP_t = P_{t-1}$ y $\phi (L) = \phi_0 + \phi_1 L + \phi_2 L^2 + \ldots$ y ϵ_t es un error estocástico, P_t y P_t^* son respectivamente el precio del producto y un vector de precios de los insumos;

2. La afirmación "los efectos de la demanda se dan a través de costos" se puede representar como:

$$P_t^* = \varphi (L) Y_t + \xi_t$$

donde Y_t es la variable que mueve la demanda.

Sustituyendo esta ecuación en la primera se obtiene una representación diferente de la misma hipótesis:

$$P_t = \phi (L) \varphi (L) Y_t + (\phi (L) \xi_t + \epsilon_t).$$

Se demuestra así que existen, al menos dos especificaciones para la ecuación de precios. Cuál se use dependerá del propósito del estudio. En esta última especificación el precio del producto depende de variables de demanda y por lo tanto medidas de política económica de manejo de demanda afectarán con algún rezago los precios.

El hecho de que los precios manufactureros de México en el periodo 1971-75, se elevan relativamente poco sobre los de Estados Unidos pero la divergencia entre el índice de precios al consumidor son mayores, se puede también explicar debido a que los índices de precios al consumidor contienen más bienes no comerciados internacionalmente que los índices de precios al mayoreo. Por ello la igualización del índice de precios al consumidor requiere de un periodo mayor que la igualización de los precios al mayoreo.

Mi comentario final se refiere a su afirmación de que: "las observaciones anteriores no dependen en ningún sentido de algún tratamiento especial del mercado monetario". El tratamiento que se asu-

me implícitamente es una política monetaria acomodaticia que revalida cualquier aumento en precios.

En macroeconomía existen dos funciones cuya estabilidad ha sido demostrada consistentemente:

1. El consumo como función del ingreso permanente;
2. La demanda por balances monetarios reales.

El establecer que exista una relación estable entre la cantidad de dinero y el nivel de precios no implica que movimientos exógenos en la cantidad de dinero determine en su totalidad el nivel de precios. Creo que la cantidad de dinero está determinada en una forma importante por variables con contenido político-social. Un ejemplo de estas variables son los conflictos provocados por la distribución del ingreso.

Antonio Gómez Oliver

Este trabajo adolece de varios errores fundamentales que, en mi opinión, invalidan la mayor parte de sus conclusiones. El más importante de estos errores es que el trabajo se limita a un examen descriptivo de la inflación sin tratar de analizar el impacto de las diversas políticas (monetaria, fiscal, etc.) en la situación concreta de la inflación de México. Por otro lado, este examen descriptivo no explica para nada cuáles son las causas fundamentales de la inflación, esto es, qué es lo que hace posible el aumento generalizado y persistente de los precios.

Este defecto es tanto más grave cuanto que en el trabajo los cambios analizados en los precios se limitan aparentemente a los cambios anuales durante un periodo bastante largo (1961-74 y 1961-76). En estas condiciones resulta prácticamente imposible distinguir los efectos sobre los precios de los cambios en la demanda agregada y los de los cambios de la oferta agregada. La razón de esto es que, sin importar la causa original, las presiones de la economía para regresar al equilibrio de precios relativos, habrán aumentado los precios de *todos* los bienes y servicios en proporciones comparables.

Es precisamente el hecho de que la característica fundamental de la inflación es el aumento generalizado de todos los precios, lo que nos permite distinguirla del otro fenómeno consistente en cambios de los precios relativos, que ocurren tanto en situaciones muy inflacionarias o en situaciones de estabilidad y aun de descenso en el nivel general de precios. En otras palabras, si la inflación es un fenómeno generalizado, el análisis de sus causas debe centrarse en los diversos factores

que, actuando a manera de combustible, inflan todos los precios, lo que difícilmente puede averiguarse si nos limitamos a comparar los cambios anuales en los precios de insumos y productos, los que, de ser el ajuste de la economía relativamente rápido, tendrán que ser muy similares, haciendo abstracción de las fuerzas que determinan los cambios en los precios relativos.

Para ilustrar el error cometido en el examen descriptivo de los precios haremos referencia al bien conocido ejemplo del libro de texto de que, cuando aumenta la demanda, el empresario (industrial, agricultor o comerciante) trata de incrementar la cantidad producida o vendida, lo que implica que, de ser el aumento en la demanda generalizado a todos los bienes, la reacción de los empresarios impondrá fuertes presiones sobre la demanda de algunos insumos ("cuellos de botella") elevando sus precios y aumentando, en consecuencia, el precio del producto. Esta causalidad podría interpretarse *a posteriori*, en forma inversa, esto es, como originada en el aumento de precios de los insumos, sin que hubiese mediado ningún efecto del lado de la demanda.

Es por esto que, para poder distinguir analíticamente el origen de la inflación, es necesario hacer referencia a la situación en otros mercados diferentes del de bienes y servicios, en donde pueden manifestarse las presiones de la demanda u oferta agregadas. En particular a la situación del mercado monetario, ya que es un hecho empírico que cualquier inflación en México, en otro país y en cualquier época, siempre ha sido acompañada de fuertes expansiones monetarias.

Ahora bien, esto no quiere decir que la expansión monetaria sea la causa original (puede muy bien ser una consecuencia de la inflación), sino que el análisis de la formación de precios debe considerar también los efectos de políticas internas o los causados por el exterior en otros mercados.

En este análisis global surgen tres hipótesis para la inflación reciente (a partir de 1973).

a) *Causada por el exterior*

De ser ésta la única causa de la inflación interna, como los precios de algunos insumos nacionales (por ejemplo salarios), tuvieron que tener un rezago en su ritmo de aumento, lo que debía esperarse es una baja, al menos inicialmente, en los precios de México, relativos a los del exterior y, en consecuencia, una mejoría relativa en la balanza de pagos, lo que explicaría a su vez un fuerte porcentaje de la expansión monetaria interna.

Sin embargo, mientras Latinoamérica en su conjunto vio mejorada tanto su balanza comercial y la de cuenta corriente, como la balanza de pagos global en 1973, las tres balanzas de México empeoraron en ese año. Este hecho aunado a la devaluación de 1976 sugiere que, a

pesar de que la inflación externa tuvo un impacto sobre la inflación de México, esta última tenía, además, un componente interno importante. Este componente puede haber sido:

b) *Causado por un aumento original de la oferta agregada*

En este caso, cualquiera que haya sido el precio del factor que haya aumentado: los costos de materias primas (como se menciona en el trabajo), o aumentos en los salarios o en los márgenes de utilidad, la consecuencia inicial tendría que haber sido un exceso de oferta y, por lo tanto, una disminución en ritmos de crecimiento económico y de ocupación. En estas condiciones, la expansión monetaria se explicaría como un intento de las autoridades de estimular el gasto total (la demanda agregada) y, en consecuencia, además del descenso en el ritmo de crecimiento se observaría un rezago en la expansión monetaria respecto de la inflación. En relación con la balanza de pagos, el exceso de oferta sobre absorción implicaría también una mejoría en la balanza en cuenta corriente. Basta con indicar que ninguna de esas condiciones se presentó en México.

c) *Causado por un aumento en la demanda agregada*

En este caso, como la reacción normal de los empresarios sería el incrementar la producción y, dado el rezago en el incremento de los salarios nominales, habría un estímulo claro al aumento de la ocupación lo que habría causado que el inicio de la inflación coincidiera con mayor crecimiento económico. En la balanza de cuenta corriente este exceso de absorción sobre ingreso debería reflejarse en un mayor déficit o menor superávit. Además, la expansión monetaria debería de proceder al aumento de la inflación. Éstas son precisamente las condiciones que se presentaron en México. Esto es, el mayor crecimiento económico de 1973 fue debido al aumento inicial de la demanda agregada, mientras que, el aumento relativamente mayor de los precios de los factores, que se presentó posteriormente, tendió a reducir, naturalmente, el ritmo de crecimiento.

Es claro que, para una mayor profundización en las causas de la inflación, así como de su persistencia hasta el momento actual, habría que hacer referencia a las causas del aumento en la demanda agregada, particularmente, en las implicaciones monetarias de la política fiscal, pero esto nos alejaría del tema de este comentario que se refiere a las causas inmediatas de la inflación.

Otro error metodológico importante es que, en la consideración de la influencia de la inflación externa se atribuye misteriosamente a sectores lo que en realidad depende de las condiciones de mercado de cada bien.

Considérese, por ejemplo, los precios de diferentes bienes y servi-

cios entre la ciudad de México y cualquier otra ciudad o pueblo del país. Es evidente que cualquier bien que sea fácilmente comerciable entre esos dos puntos tendrá que tener precios similares (excepto por los costos de comercialización), como por ejemplo, televisores, radios, azúcar, automóviles, etc. Sin embargo, los precios de los bienes raíces, que no pueden ser comercializados de un lado a otro, serán muy diferentes.

Lo mismo ocurre en el comercio internacional. Excepto por los aranceles, y los costos de transporte, etc., los precios de los bienes comercializados internacionalmente tenderán a mostrar una similitud en sus precios internacionales y nacionales, teniendo en cuenta el tipo de cambio, no así los productos para los cuales existen cuotas o prohibiciones de importación, etc.

Ahora bien, en la medida en que agregamos diferentes bienes o servicios tendería a perderse esa estrecha relación de precios. Por ejemplo, si agregamos todos los servicios, el precio promedio del agregado ocultará el hecho de que muchos servicios profesionales (médicos y economistas calificados, etc.) tenderían a tener ingresos similares en Guatemala, México y Estados Unidos, lo que no es el caso de los alquileres o los ingresos de políticos.

Esto quiere decir que con una adecuada selección de productos se podría haber mostrado la conclusión contraria, esto es, que algunos productos manufactureros muestran una relación muy estrecha entre sus precios internos y los internacionales, mientras que el sector agropecuario agregado no mostraría "efectos significativos de los precios internacionales, una vez que la influencia de los precios internos fue tomada en cuenta". Es evidente que, en estas condiciones podrían surgir otras hipótesis "ad-hoc" que explicarían la supuesta "influencia sectorial".

Dados estos errores fundamentales, parece irrelevante referirse a otros como, por ejemplo, el suponer que una medida adecuada de la demanda agregada es la desviación del producto manufacturero respecto de su tendencia (igualmente se pudo haber supuesto que esta desviación se refería a cambios en los precios relativos de los factores y que sería, por lo tanto, una representación de la influencia de la oferta agregada). Sin embargo, para terminar, notaremos únicamente que èl análisis desarrollado en el trabajo resulta a todas luces insuficiente para hablar de la inefectividad del control de la demanda agregada como instrumento de política anti-inflacionaria, ya que no se examinan ni la política concreta de México en relación al control de la demanda agregada ni las experiencias de México o de otros países que han logrado disminuir radicalmente su tasa de inflación. Presentar evidencia sobre esos tres puntos sería el requisito mínimo para hablar de efectividad o inefectividad de dicha política.

Apuntes sobre la economía mexicana: la espiral tasa de interés, precios y tipo de cambio

Antonio Sacristán C.

Considero excelente la oportunidad de esta reunión, para someter a su crítica un intento de explicación de lo acontecido en la economía mexicana durante los últimos sexenios y especialmente desde la devaluación de 1954, en que se inició la política al alza de las tasas de interés, y que culminó con la drástica e impremeditada devaluación de septiembre de 1976, porque ello marca un proceso pleno de enseñanzas, y que no debería volver a repetirse.

Uso para ello una construcción teórica que creo que explica bastante bien los acontecimientos y que me parece bastante fundada en el estado actual de la teoría económica; y constituye también una explicación plausible de la actual situación económica mundial. Lo cual le daría cierta validez general.

La llamo construcción teórica y no modelo, porque trata de poner en juego la confrontación del efecto de las políticas monetarias sobre el desempleo, la inestabilidad en la distribución, la inflación, y el desequilibrio externo.

Este método de análisis evita la gran dificultad de medir el efecto de unas variables sobre otras.

Al propio tiempo, la necesidad de contar con instrumental adecuado para el análisis, me ha obligado a revisar críticamente el enfoque usual, de lo que llamaríamos teórica convencional o al uso, que no permite explicar ni lo que nos ha sucedido, ni lo que está sucediendo en el mundo.

Como ustedes se habrán dado cuenta se trata de un nuevo enfoque de la teoría económica, que no es nada nuevo, pues todos los elementos del análisis están más o menos explícitos en todas las escuelas del pensamiento económico, tanto ortodoxo como marxista. Unas veces en forma directa y otras a "contrario sensu". Por ejemplo, los neoclásicos postulan el equilibrio cuando la distribución del producto se

ajusta a las combinaciones de los factores, capital y trabajo, en el proceso productivo. Marx postula la autodestrucción del sistema, precisamente porque la participación del salario no crece con la acumulación de capital. La invalidez de la teoría cuantitativa de los precios, tanto en su versión tradicional como nueva, resulta precisamente de los mismos argumentos que se usan para defenderla. Hay muchas cosas que se aclaran con sólo ponerlas al derecho, en vez de empeñarnos en verlas al revés.

Para postular la neutralidad del dinero, hemos tenido que empeñarnos en construir una teoría monetaria de los precios y una teoría real de la tasa de interés. Cuando lo lógico es lo contrario: los precios son un fenómeno real de la distribución del producto, y la tasa de interés del dinero, tiene que ser monetaria. Por añadidura, si el dinero fuera neutral, no habría variaciones del empleo, ni de los precios. Lo malo es precisamente lo contrario, que el dinero no es casi nunca neutral, porque le atribuimos valor (cuando no lo tiene por sí mismo), costo y precio, y queremos que sea más alto cuanto más bajo es su poder adquisitivo.

I

Nadie discute la definición del valor en trabajo, y sin embargo las mediciones no las hacemos ni en unidades de salario, ni en costo primo, sino en términos de unidades monetarias, cuando sabemos que el dinero sólo es correcta medida de las magnitudes económicas si la economía está en equilibrio en términos reales; y cuando el objeto del análisis económico es inquirir y corregir los desequilibrios.

La metodología sobre la que deseo escuchar sus opiniones y críticas es bien simple: *costo real (salario) y costo monetario (tasa de interés) son obviamente los puntos críticos del análisis económico; y si no se contrapusieran, las economías estarían en equilibrio y en crecimiento estable.**

El punto de partida para cualquier análisis económico es rehuir toda "dicotomía", teórica, o fruto de la especialización. Los modelos macrodinámicos, para postular estabilidad necesitan suponer "políticas monetarias perfectas". Si ésta no lo es, el modelo no funciona. Los monetaristas por su parte suponen el equilibrio natural en términos reales, y le atribuyen al dinero la simple función de alterar los niveles generales de los precios. Los estudios tan copiosos acerca de la "demanda para dinero", dan por supuesta una teoría válida de la distribución. Y sin embargo, la teoría económica no cuenta con una

* Véase para explicación más completa el ensayo del autor titulado "Tasa de crecimiento del salario real y tasa de interés". "Reflexiones críticas respecto al enfoque tradicional de la teoría económica", que sirve de base a este trabajo y que está a disposición de ustedes.

teoría de la distribución, ni suponiendo competencia perfecta o pleno empleo, como han puesto delante de nuestros ojos Kalecki y Sraffa.

Lo único que podemos decir, es que si es estable la distribución del producto entre los factores, los precios, la tasa de interés y el crecimiento son estables. Pero ni lo uno ni los otros son estables en ninguna economía monetaria (y las economías son monetarias), ni han estado nunca en equilibrio y estabilidad, más que en raros casos, que llamaríamos "anti-crisis", por contraposición al desequilibrio secular. Inflación y desequilibrio externo son omnipresentes, y el desempleo también, si se aprecia a nivel mundial.

El desempleo no es un accidente, es el vicio contra "natura" de la economía, y la razón de todos los demás males. Creo que ya hoy no podemos decir que desempleo e inflación son fenómenos alternativos, entre prosperidad y depresión, ni que hay crisis como puntos de flexión (coyuntura) alrededor de una tendencia natural al equilibrio.

La neoclásica, para postular su teoría de la distribución, tiene que suponer pleno empleo (y hasta Keynes la acepta en este supuesto). En el desempleo no hay estabilidad en la distribución; y para que haya pleno empleo, es menester que la participación del salario crezca con el producto.

Sabemos desde Ricardo hasta Sraffa, pasando por Marx y Keynes, que la ganancia determina los precios y los precios la ganancia, y que la acumulación determina la ganancia, con lo que ambos son indeterminables. (En el ensayo que sirve de apoyo a este análisis de la economía mexicana, se trata este punto con mayor extensión).

La insuficiencia de la inversión, respecto a la tasa de crecimiento de la población, y el desequilibrio en la distribución, son definitivos en el caso de México, y naturalmente causa de nuestro subdesarrollo, y de nuestro empobrecimiento relativo, de la inflación, el desequilibrio externo y de las devaluaciones de nuestra moneda.

II

Es menester encontrar un nuevo enfoque del análisis económico que lo explique. Y éste no puede ser otro que la tasa de crecimiento del salario real, que es la mejor medida de la tasa de crecimiento de la economía, y que permite ver la discrepancia entre costo primo (salarios) y los precios.

En el trabajo de referencia se explica cómo la condición más general de equilibrio, y la estabilidad en el crecimiento económico, es *cuando el salario real crezca en la misma proporción que la del crecimiento del producto por hombre empleado* (progreso técnico) que es la definición de edad de oro.

En resumen, se llega a esta definición, teniendo en cuenta que todos los modelos, tanto keynesianos apoyados en la función consumo, como

neoclásicos, toman en consideración la estabilidad de las propensiones a ahorrar (o al consumo) de las ganancias y de los salarios.

Los precios están determinados por la productividad del trabajo, como relación de mano de obra a producto, siendo la técnica el valor de esta relación (cualquiera que sea la "cantidad" de capital); y por la participación del consumo del salario en el producto. Y los salarios tienen los mismos dos determinantes.

Luego el equilibrio y la estabilidad dependen de la proporción de la participación de la ganancia, que es la que puede y suele alterar la proporcionalidad del salario respecto al producto, y por lo tanto generar el desequilibrio; y la divergencia entre costo primo y precio.

Por consiguiente, en la tasa de crecimiento del salario real, convergen el proceso productivo y el de la distribución (función producción, función progreso técnico y función consumo), y del proceso monetario y real de las economías. A la luz de este criterio se aclaran muchas cuestiones oscuras e insolutas.

La discrepancia de la tasa de crecimiento del salario real respecto a la del producto, permite también cerrar el sistema en una economía abierta al comercio internacional, y explicar sus desequilibrios.

III

Doy por aceptado, o por lo menos de aceptable, tal instrumento de análisis y de medición. Y pasamos a explicar cómo las políticas monetarias se encargan de que el salario no sea el de equilibrio. No creo que en México quede alguna duda de que el proceso inflacionario, el desempleo, el desequilibrio externo y la devaluación, están determinadas por la desproporción de la participación de las ganancias respecto al producto, y por lo tanto, con nulo o casi nulo crecimiento del salario real y del ingreso campesino.

Ahora bien, en una economía de cambio no monetaria (haciendo abstracción del dinero, como en la neoclásica) el producto $I + C$, vendría determinado conforme a la relación γ/χ, número de trabajadores dedicados a la producción de bienes de capital, sobre el número de trabajadores que utilizan los bienes de capital para la producción de bienes de consumo o de uso. El producto es pues proporcional al trabajo, considerando el capital como trabajo acumulado (Wicksell); y el salario real sería siempre proporcional a esta misma relación γ/χ que expresa la productividad por hombre empleado, la r de la expresión $1 + r$, o la tasa natural de crecimiento de Harrod.

Es pues el dinero, los precios en dinero, los que se encargan de alterar tan natural proporcionalidad, a través de la función consumo (especialmente de las ganancias), como independiente de la función producción.

Al propio tiempo, que la tasa de interés monetariamente determinada, da lugar a que la propensión a invertir no corresponda a la pro-

pensión a ahorrar (Keynes). Hay equilibrio a cada nivel de empleo, pero nada garantiza la estabilidad del proceso productivo, ni de la distribución ni de los precios. *De este modo no se cumple, la perfecta definición neoclásica de equilibrio y estabilidad; que la distribución del producto se corresponda con las combinaciones de los factores trabajo y acumulación de capital, en el proceso de producción.* Los precios discrepan del costo primo y surge la inflación y la insuficiencia de la demanda efectiva y el desempleo.

Como para la neoclásica, el sistema de precios relativos es siempre estable, no puede encontrar otra explicación del aumento de los precios que la "teoría cuantitativa", que afecta los niveles generales o absolutos de los precios.

No creo que merezca la pena discutir la teoría cuantitativa, pues ésta se esfuma en cuanto se pone de manifiesto que es el costo del dinero, la tasa de interés, el determinante *monetario* de la inflación. Y menos aún la de neo-cuantitativa, que partiendo del axioma del cuadro del equilibrio general, para que aumente el numerario habría que suponer que es un bien producido por el esfuerzo de mano de obra.

Sin embargo, aunque ello alargue esta presentación, vamos a sumarizar cuatro argumentos que revelan el insuficiente análisis con el que hemos dado por buena la teoría cuantitativa.

Es imposible suponer que el sistema bancario cree dinero que no sea contra gasto en mercancías o servicios. La desproporción del gasto en servicios (propensión al consumo de las ganancias), es causa del alza de los precios, pero no implica necesariamente aumento proporcional del circulante.

Las insistentes políticas restrictivas de los bancos centrales habrían evitado la inflación, si ésta fuera causada conforme a la simplificación cuantitativista.

Las correlaciones entre cantidad monetaria y precios, presuponen proporcionalidad del alza de los precios con el de los salarios nominales, cuando lo más frecuente es que el alza de los salarios vaya a la zaga de la de los precios.

En el caso de México, no es muy constante la desproporción del "outside-money", pues por lo común el gasto corriente ha sido financiado con el ingreso fiscal. El déficit presupuestal más bien es consecuencia de las inversiones y como la inversión es igual al ahorro, equivaldría a suponer que el ahorro es causa de inflación.

Frente a las dudas que suscita la explicación cuantitativista de los precios, resalta con mayor claridad que es por la vía del costo del dinero, la tasa de interés, por donde se traduce el efecto del dinero en las variaciones de la estabilidad en la distribución y en los precios.

Generalmente se reconoce el efecto negativo de la tasa de interés en el ingreso. Pero Keynes dejó de considerar el efecto directo y acu-

mulativo de la tasa de interés en el ingreso monetario y en los precios. Aunque no ha sido explícitamente considerado por Keynes, ni por otros escritores poskeynesianos, tiene que estar implícito en el contexto de la teoría.

En cada operación de pago en las que interviene el sistema bancario, el costo-precio de las mercancías y bienes producidos, se incrementa en cada operación de cambio por los intereses que carga el sistema bancario, los cuales quedan incorporados al precio, y son base de las nuevas operaciones de producción y cambio, por las cuales se cargan de nuevo intereses, y así sucesivamente. Y por lo tanto aumenta acumulativamente el circulante, el ingreso monetario, y la proporción de la participación de la ganancia a expensas del salario real.

Entonces la llamada espiral salarios-precios se convierte en espiral: intereses, ganancias, precios, salarios. Ello explicaría el carácter generalmente acumulativo del proceso inflacionario.

Si se elevan las tasas de interés con la intención de frenar el proceso inflacionario, éste se acentúa en vez de corregirse.

Si se toma en cuenta el efecto directo de la tasa de interés en los precios, la consecuencia es radical. En vez de atribuir al aumento de la cantidad monetaria la elevación de los precios, es precisamente lo contrario, la restricción monetaria, por y para mantener las tasas de interés, es la que eleva la proporción de la participación de las ganancias, y por lo tanto los precios.

IV

A la luz de este esquema es fácil apreciar las causas del empobrecimiento relativo de México. Inflación, evasión de capitales y baja o nula tasa de crecimiento del salario y demás remuneraciones del trabajo (sector campesino).

Los errores más considerables que explican tan perniciosa situación, y que no deberían de volver a repetirse, se podrían sintetizar:

1) La devaluación de 1954, que varió la paridad de 8.65 a 12.50, se supone que para prevenir el efecto de un receso de la economía monetaria norteamericana. La verdad, según las declaraciones oficiales, es que se hizo para no tener que constreñir el gasto público, y revaluar las reservas monetarias, para así tener más amplia base del crédito.

El efecto fue la evasión de capitales y la elevación de la tasa de interés sobrepasando el punto crítico de utilidades de las empresas productivas. Y la admisión de depósitos en moneda extranjera para reducir la evasión inmediata y transferirla a largo plazo y la admisión de fondos y créditos del exterior, todos contraídos en moneda extranjera.

Sólo el primer año en que se vendieron mercancías con costos anteriores a la devaluación, se niveló la balanza de mercancías y servicios.

Se tomó por cierta la convicción de que el valor (en oro) era la garantía de la estabilidad del peso, aunque la balanza de mercancías empeoraba correlativamente a las remesas de "fondos y créditos de fuera".

2) Vino después el periodo de casi doce años que llamaron desarrollo estabilizador, calificación que hoy parecería ironía del destino.

Se caracterizaba por la creencia de que con endeudamiento externo, se mantenía la proporcionalidad de reservas y circulante y así no habría inflación, ni era nocivo el déficit presupuestal.

Como se mantuvieron y aun se elevaron las tasas de interés y la paridad cambiaria sobrevaluada, fue el periodo de alta inflación de las ganancias. Se formó o se consolidó una alta burguesía enriquecida rápidamente en el curso de una generación. Yo he conocido a los fabulosamente ricos de hoy, como gentes de modestos recursos.

Si este enriquecimiento hubiera sido en el proceso productivo, el aumento del empleo y el crecimiento del salario real habría sido la expresión de un verdadero desarrollo. Las altas tasas de interés y la evasión de capitales se encargaron de impedirlo.

En 1968, días antes de Tlatelolco, el "Economist" inglés en su edición en español publicó un artículo mío señalando estos errores.

El endeudamiento externo y la inversión extranjera fueron los hechos dominantes, olvidando que lo uno como lo otro favorecían la espiral de aumento de las importaciones a expensas del ahorro nacional.

El desequilibrio externo, el proceso inflacionario y la paridad cambiaria sobrevaluada hicieron de México el país ideal para hacer ganancias inflacionarias y convertirlas en efectivas exportándolas; lo cual obligaba a aumentar la deuda externa y el déficit comercial.

Este endeudamiento no sólo era forzado, sino que se usaba para hacer gastos domésticos, inclusive por encima del presupuesto de gastos.

Ciertamente que se contuvo la espiral precios-salarios frenando el alza de los salarios nominales, lo que favoreció aún más la inflación de las ganancias, gracias a las altas tasas de interés, el aumento de la propensión al consumo de las ganancias (incluidos gastos públicos), impidiendo el aumento del empleo, que favorecía los salarios bajos en proporción al crecimiento del ingreso monetario. Las altas tasas de interés y el manejo de las financieras por los bancos desviaron el ahorro de su natural destino la inversión en bienes de capital. En vez de un cierto "equilibrio de plata" se desarrolló una especie de "edad de oro bastarda".

El enriquecimiento se caracterizó por usar las formas más ostensibles del "enriquecimiento sin causa" o "enriquecimiento ilícito" (aumento de las ganancias por alza de precios y réditos).

Se hacían cálculos sobre la capacidad de endeudarnos, cuando ésta sólo puede descansar en las expectativas del superávit comercial por

aumento de las exportaciones. Poco a poco fueron reduciéndose los empresarios y la inversión privada, como era natural que sucediera; y vendiéndose empresas nacionales prósperas a grupos extranjeros.

Las que no pudieron sostenerse con las altas tasas de interés las tomó a su cargo el Estado.

El sexenio siguiente cargó con todas las culpas, por no haber recibido la herencia a beneficio de inventario, por haber continuado las mismas políticas monetarias y por haber dado paso a una alza de salarios nominales que no llegó nunca a compensar el descenso de la participación real de los salarios.

Durante casi todo el último sexenio, recordé cada semana (con diferentes enfoques y temas) la necesidad de lucha directa contra el desempleo y la reducción de las tasas de interés, y cada año publicaba un artículo titulado "A dónde vamos a parar", que era la devaluación, aunque jamás mencioné dicha palabra para no ser acusado de fomentar la evasión de capitales.

El alza de los salarios nominales pudo haber sido beneficiosa para elevar la demanda efectiva, si las altas tasas de interés y la falta de una política salarial bien fundamentada no se hubiera encargado de impedirlo.

Y con esto llegaremos a 3) la previsible, pero impremeditada devaluación del peso, dejándolo flotante, acordada al final del periodo del licenciado Echeverría.

Lo previsible queda explicado con la exposición del punto anterior.

Lo impremeditado a mi parecer es no haber tenido primero en cuenta medidas para atenuar el quebranto que implicaría el aumento en los costos de los bienes de capital que se habrían financiado en moneda extranjera, y el no haber tenido en cuenta que las reservas petroleras previsibles, podrían permitir nivelar la balanza comercial, y aun alcanzar superávit en la balanza de pagos.

Lo primero se resolvió revaluando activos, lo que necesariamente ha de repercutir en la distribución y precios; en vez de haber diferido las pérdidas para amortizarlas a más largo plazo sin elevar los costos financieros.

En lo segundo, no deja de ser curiosa la coincidencia entre la insistencia por parte de los organismos internacionales en la devaluación. Si durante tantos años se mantuvo el lujo tan costoso para el país, de una moneda sobrevaluada, pudieron haberse esperado a que la nueva administración definiera nuevas políticas de producción y de estabilidad de la distribución del producto, para dilucidar cuál habría de ser, pues, la política en materia de tipo de cambio. Es muy verosímil que así la devaluación del peso hubiera podido ser menos drástica, y haber balanceado mejor los efectos favorables con los adversos.

Por añadidura, el acuerdo estuvo asociado con un crédito internacional que imponía ciertas restricciones monetarias, que la nueva administración hubo de ratificar. Estas restricciones fundamentadas en los criterios tradicionales, pretendían la estabilización por sacrificio interno en la producción y en el gasto, como si no dispusiéramos de petróleo; se frenaron las elasticidades de producción de bienes exportables, y de producciones para sustituir importaciones, con lo cual la devaluación no produjo todos los efectos esperados en la nivelación de la balanza de mercancías y servicios, y en la repatriación de capitales, obligando a elevar aún más las tasas de interés, acentuando el efecto restrictivo en el empleo y el positivo en los precios.

Puede decirse a "grosso modo" que el costo del servicio del capital pasó a ser cerca de dos veces y media del anterior a la devaluación.

Se elevó la proporción de la preferencia a la liquidez por la que se pagan réditos, con el aumento de la proporción de los depósitos de ahorro y demás colocaciones a plazo no representativas de inversión en bienes de capital.

Si hacemos abstracción del petróleo, el presente y el futuro de la economía mexicana habría sido el de una espiral alza de las tasas de interés, ganancias, precios, salarios y devaluaciones recurrentes que padecen otros países de América Latina y en menor medida el mundo en general.

Sin una política de expansión de la producción es imposible estabilizar ninguna economía. El petróleo nos da la oportunidad de hacerlo, sin el temor de que la expansión del comercio exterior que pudiera provocar el incremento del empleo y del ingreso, tenga consecuencias desfavorables para la balanza externa.

Se han perdido dos años que pudieron haberse aprovechado para la verdadera estabilidad productiva y distributiva de la economía de México. Pero lo importante es sacar las enseñanzas negativas del pasado, para instrumentar una *nueva política de pleno empleo*, y por lo tanto de mejora económica y social.

El petróleo es sobre todo un medio de producción, el bien de capital más versátil (maleable como dirían los neoclásicos), porque como materia prima o como energético entra en casi todas las producciones. Con petróleo abundante y mano de obra sobria y disciplinada y abundante también, México dispone de capital y trabajo para alcanzar rápidamente los niveles de producción y de vida de los países más industrializados. Dependiendo tan sólo de nuestra capacidad de organizarnos para ello.

Si hemos de vender nuestro petróleo a otros países que lo necesitan ha de ser a cambio de que aumente también en otros renglones nuestro comercio con los países compradores, de modo que se reduzca la proporción de nuestras ventas de petróleo respecto al ingreso nacional y la importación.

V

Si hemos de diseñar políticas económicas me permito sugerir la discusión alrededor de los siguientes puntos:

i) Tomar como objetivo y medida del crecimiento del producto, la tasa de crecimiento del salario real, y demás remuneraciones del trabajo productor; lo cual es también la medida de la acumulación de capital eficiente y capaz de aprovechar para lo económico el progreso de las demás ciencias.

La proporcionalidad de la tasa de crecimiento del salario real con la del crecimiento del producto por hombre empleado, implica la estabilidad del proceso productivo y de la distribución del ingreso; y una cierta justicia social y su natural convergencia al óptimo.

ii) El Estado, el soberano, como creador de la moneda y como regulador de la creación monetaria, ha de velar para que el costo del dinero no altere la distribución del producto a favor de la desproporción de la participación de la ganancia, permitiendo la inflación y la depreciación del valor (poder adquisitivo) del dinero y que la tasa de interés sea mayor que la eficiencia marginal del capital, generando el desempleo.

En orden a estos postulados, valdría la pena de analizar los siguientes temas concretos de política económica:

1) *Políticas de acción directa contra el desempleo* generando trabajos y salarios aunque no implique producción vendible, para elevar la "demanda efectiva" en los demás sectores. Cualquiera que sea su costo, siempre será menor que cualquier incremento en la propensión al consumo de las ganancias; porque el gasto en salarios tiene poder multiplicador, mayor que el aumento de la participación de la ganancia, que no siempre implica incremento de la acumulación de bienes de capital.

2) *Política salarial*, encaminada a resolver el dilema de la "lucha de clases", con el criterio de ajustar los salarios nominales a la proporción del crecimiento del producto por hombre empleado (a la acumulación de capital eficiente). Puesto que, si el salario nominal crece menos que el producto por hombre empleado, significa inflación de las ganancias, y si creciera más, inflación de los salarios o desempleo.

3) *Políticas de control "básico"*, de la estabilidad del "grado de monopolio", y de los precios, para evitar el "enriquecimiento ilícito" o "sin causa jurídica", que implica el aumento de las ganancias y de los réditos por elevación de los precios.

4) *Reforma "conceptual" del sistema bancario*, para que el dinero sea lo que es, unidad de cuenta y medio de cambio, sin valor por sí mismo. Y a fin de estabilizar el proceso productivo y de la distribución de lo producido, único modo de que el poder adquisitivo del dinero pueda ser estable.

5) Las políticas fiscales para favorecer la mejor distribución del

ingreso sólo pueden ser efectivas si las políticas monetarias no alteran la estabilidad de la distribución entre salario y acumulación de bienes de capital.

6) *Programación lineal del comercio exterior*. En el caso de México, en orden a la alternativa del uso del petróleo como medio de producción interna o como medio de cambio o de intercambio externo.

Abolición del abuso del neo-mercantilismo y de las paridades cambiaras sobrevaluadas de los unos e infravaluadas de los otros. Y modificación del sistema del FMI, y de los bancos internacionales con las ideas del "plan" Keynes, según las cuales se reconoce que las ventas de mercancías sólo pueden ser solventadas por compras de mercancías. Compensación automática internacional de los movimientos unilaterales de fondos. Y abolición del sistema de los "derechos especiales de giro", que perpetúan los desequilibrios externos y que con los demás créditos internacionales constituyen el índice de la inflación mundial.

Es difícil que tan simples puntos de vista sean aceptados por los intereses económicos. Pero lo primero de todo es que los economistas estemos dispuestos a analizarlàs a fondo.

Nada de esto es nuevo, es la vuelta a los principios fundacionales de la teoría económica que durante más de un siglo nos hemos empeñado en tergiversar, por la idea de hacer de la economía una ciencia positiva, de realidades e intereses; en vez de concebirla como una "ciencia normativa" del comportamiento de los sujetos económicos, para el mayor bienestar colectivo, como función del principio de democracia pura y libertad, frente a la subordinación del hombre a la supremacía de la "razón de Estado".

Comentario

Sergio Ghigliazza

Considero que el documento del doctor Sacristán Colás es estimulante al presentar puntos de vista opuestos a los generalmente sostenidos por las escuelas monetaristas.

Queda la impresión de que el documento está escrito pensando en alguna situación concreta de la cual no se hacen específicos los supuestos. Por lo tanto, las conclusiones que se pueden derivar pueden ser muchas y no me extrañaría que pudieran ser conflictivas entre sí.

Llama la atención de que el método de análisis utilizado tiene, según el doctor Sacristán, la ventaja de que "evita la gran dificultad de medir el efecto de unas variables sobre otras".

Para quien está vinculado a la economía aplicada el no establecer relaciones de comportamiento entre las variables que puedan ser sujetas a medición y a evaluación, limita en forma notable la utilidad que puede derivar de métodos como el utilizado en el documento del doctor Sacristán.

Algunas de las afirmaciones del ponente tienen validez sólo bajo supuestos muy específicos. Como cuando establece "que las políticas monetarias se encargan de que el salario sea de desequilibrio" o que "la tasa de interés es la causa principal del proceso inflacionario".

Es verdad que una política monetaria que no tiene como objetivo principal el eliminar las presiones inflacionarias puede ocasionar que el salario real no solamente no sea el de equilibrio, que garantice el empleo pleno, sino que puede ser superior o inferior al de equilibrio y ocasionar situaciones inflacionarias o deflacionarias. Sin embargo, en todos los países del mundo, el propósito fundamental de la política monetaria es el de evitar que los aumentos en los precios distorsionen los esquemas de decisión y la estructura de precios relativos.

Más aún, para que el dinero continúe conservando sus características fundamentales de servir de medio de cambio y unidad de medida, es necesario eliminar las presiones inflacionarias. De esta manera, sólo puedo coincidir con el doctor Sacristán en su afirmación de que la política monetaria ocasiona que el salario real no sea de equilibrio

cuando dicha política o no se ha encaminado a lograr como objetivo final la estabilidad de precios, o bien ha sido incapaz para lograrlo.

Como todos los instrumentos de política económica, la monetaria opera evidentemente sólo dentro de ciertos márgenes. En otras palabras, sólo tiene capacidad para compensar los efectos distorsionadores del déficit del sector público o de un ingreso imprevisto de divisas, siempre y cuando los cambios en estas variables no excedan de ciertas magnitudes.

El que la tasa de interés pueda ser origen del proceso inflacionario, sólo es cierto también dentro de ciertos supuestos; que se tratara de una economía cerrada y de que el sector gobierno tuviera como objeto absorber recursos reales de la economía. Para obtener los recursos reales adicionales, el gobierno estaría dispuesto a pagar tasas de interés elevadas que ocasionarían una relocalización de dichos recursos reales, que si es de usos más productivos a usos menos productivos, ocasionaría una disminución en la producción y se presentaría tanto un alza generalizada como una distorsión de los precios relativos de los bienes y los factores productivos.

También la tasa de interés puede tener efectos inflacionarios cuando otros mecanismos de ajuste como el tipo de cambio, están desalineados de sus puntos de equilibrio.

Aun en estas circunstancias cabría preguntarse si es la sobreevaluación del tipo de cambio o la elevación de las tasas de interés el elemento causante de las presiones inflacionarias.

Resulta también sorprendente el papel secundario o francamente negativo que el doctor Sacristán atribuye a los procesos de intermediación financiera, concretamente al papel que juega el sistema bancario para transferir recursos de las unidades superativas a las deficitarias. No se presenta en el documento una alternativa de características superiores para sustituir al sistema bancario en sus objetivos.

La separación entre la realidad y los esquemas meramente especulativos, que es característica general del documento que se ha comentado, pone en duda la aplicabilidad de las medidas sugeridas.

El financiamiento del gasto público en una economía en crecimiento: el caso de México

*Alain Ize**

I. *Introducción*

El gasto público puede ser financiado a través de cuatro canales principales. El más usual es a través de la imposición fiscal, el segundo corresponde al endeudamiento interno, el tercero al endeudamiento externo y el cuarto a la emisión primaria de circulante. Pero sólo los dos primeros están bajo el control directo del gobierno en un contexto de largo plazo (por lo menos teóricamente); el endeudamiento externo está restringido por la condición de equilibrio de la balanza de pagos y por el ritmo de crecimiento,[1] mientras que si se quiere evitar el financiamiento inflacionario, el aumento del circulante está también limitado por la tasa de crecimiento de la economía.

La composición y evolución de las fuentes de financiamiento del gasto público federal en México durante los cuatro últimos sexenios aparece en el cuadro 1. Como se puede apreciar, el endeudamiento interno como proporción del ingreso nacional —realizado principalmente a través del encaje legal—, ha incrementado su importancia relativa. El mayor uso de este instrumento, a partir de la segunda mitad de los años cincuenta, ha sido considerado favorablemente debido a que vino a sustituir gradualmente a la expansión primaria como principal fuente de financiamiento del gasto público.[2] Sin embargo, a partir del último sexenio, algunas voces se elevaron en contra de una tasa de encaje legal que se estimaba había llegado a niveles dema-

* El autor agradece la valiosa asistencia de José Dávila y Ángel Calderón, y la ayuda brindada por Guillermo Ortiz y Armando Baqueiro. Este trabajo se ha visto también beneficiado por diversos comentarios hechos en los seminarios internos tanto del Banco de México como de El Colegio de México.

[1] Aun suponiendo que no haya limitaciones en la cantidad de créditos externos que se puedan obtener, es necesario suponer en un contexto de largo plazo que las reservas en divisas deban crecer al mismo ritmo que la economía.

[2] Cf. Brothers y Solís (1968).

Cuadro 1. Fuente de financiamiento del gasto público federal

(Como proporción del PIB)

	Impuestos a ingresos propios	*Financiamiento por emisión primaria (PIB)*	*Financiamiento por encaje (PIB)*	*Deuda externa*
1953-1958	.088	.00253	.0000	N. d.
1959-1964	.075	.00199	.0049	N. d.
1965-1970	.092	.00219	.0144	.0021
1971-1975	.113	.00812	.0248	.0026

FUENTE: Banco de México, S. A., Estadísticas NAFINSA y estimaciones del autor.

siado elevados, restringiendo por lo tanto los fondos disponibles para la inversión privada y/o promoviendo la sustitución de fondos internos por fondos externos, acelerándose así el ritmo de crecimiento de la deuda privada externa. En el presente sexenio, y quizás como resultante de esta corriente de opiniones, se ha reducido en cierta medida la tasa de encaje lcgal promedio. Sin embargo, la polémica en torno al impacto del financiamiento por endeudamiento interno continúa, y se escuchan opiniones a veces radicalmente opuestas sobre la conveniencia de utilizarlo como fuente de financiamiento del gasto público.

El objetivo de este trabajo es de ubicar la discusión en torno al financiamiento del gasto público dentro del marco general de un modelo de crecimiento, comparando el impacto de un incremento o en la presión fiscal o en la tasa de encaje legal en tres dimensiones de la economía mexicana: el tamaño del sector público (ligado a consideraciones estructurales y de bienestar social), el crecimiento de la economía (o sea su ritmo de desarrollo en términos cuantitativos) y el tamaño de la deuda externa (determinante esencial de la dependencia de la economía vis a vis del exterior). Dependiendo de la magnitud de algunos parámetros esenciales (como la propensión al consumo, la magnitud de la deuda externa y la productividad del gasto público) se identifican varias zonas con diferentes características e implicaciones en cuanto a políticas óptimas de financiamiento.

En una primera parte se discuten en forma general las características del sistema de encaje legal en México, y se analizan sus posibles repercusiones sobre la economía. El modelo teórico utilizado se desarrolla en la segunda parte, mientras que en la tercera se presentan algunas estimaciones de los parámetros en el caso de México, y se derivan algunas conclusiones tentativas de política económica.

II. *El encaje y el papel del sistema financiero*

II.1 La mecánica del encaje legal en México

El papel tradicional de la tasa de reserva bancaria como instrumento de política monetaria, es el de estabilización económica a corto plazo, a través de su influencia sobre el multiplicador bancario. Sin embargo, en el caso de México, debido a la escasa importancia de instrumentos de captación directa del ahorro interno, el encaje legal ha sido usado a la vez como mecanismo de captación de fondos para el sector público y como herramienta de control macroeconómico a corto plazo.

Un esquema aproximado de flujos de fondos en la economía mexicana sería entonces el que se muestra en la gráfica 1. El banco central crea dinero y lo transfiere al gobierno (flujo $\dot{M}_s$); al ser gastado ese dinero recae en poder del público quien lo deposita en parte en el sistema financiero. Si K es la proporción de monedas y billetes a depósitos y e la tasa de encaje legal, es fácil demostrar que al terminar el proceso de expansión crediticia, un flujo $(1-e)\dot{M}_s/K$ de nuevos créditos ha sido canalizado hacia el público mientras que el flujo de fondos captado a través del encaje ha sido de $e\,\dot{M}_s/K$. La cantidad adicional de monedas y billetes en poder del público es $\dot{M}_s$ mientras que el aumento de pasivos del banco central es $\dot{M}_s/K$. El financiamiento total obtenido por el gobierno, $\dot{M}_s\,(1+e/K)$, corresponde al ahorro neto del público que ha sido conservado o en circulante o en depósitos y no prestado otra vez al mismo público:

$$\dot{M}_s\,(1 + e/K) = \dot{M}_s + \dot{M}_s/K - (1 - e)\,\dot{M}_s/K$$

II.2 El papel de la intermediación financiera

Más allá de su función de facilitar los pagos y de mantener los saldos del público, el papel básico de cualquier sistema financiero es el de la canalización constante de recursos ociosos hacia las necesidades de inversión. Aun si se argumenta que no existe a menudo una clara distinción física entre ahorradores y desahorradores (ya que una buena parte de los ahorros los realizan las mismas empresas y empresarios), es menos objetable que deba en general existir una distinción temporal entre empresas que tienen en un momento dado excesos de fondos y empresas que al estar invirtiendo tienen necesidades netas de fondos. El sistema financiero puede hacer circular esos fondos de unas a otras.

Si V es la velocidad anual de rotación de los créditos al sector privado, el volumen de créditos rotatorios extendidos durante ese lapso

de tiempo es $(1 - e)\ V\ \dot{M}_s/K$. Comparado al volumen de nuevos créditos $(1 - e)\dot{M}_s/K$, es fácil checar que la relación entre créditos rotatorios y nuevos créditos es de V/g, en donde g es la tasa de aumento del circulante. Bajo cualquier hipótesis razonable de órdenes de magnitud sobre V y g se llega entonces a la conclusión que la parte más importante del financiamiento al sector privado radica en los créditos rotatorios, o sea en la función de transmisión de fondos desde empresas con excedentes hasta empresas con déficits[3] más que en la función de canalización de recursos de ahorradores netos hacia desahorradores netos.

II.3 Posibles impactos de la restricción crediticia

Una alza en la tasa de encaje restringe entonces el crédito al sector privado en dos maneras: a través de una reducción en el flujo neto de ahorro canalizado hacia la inversión (el efecto flujo: $(1 - e)\dot{M}_s/K$) y a través de una reducción en el monto total de créditos rotatorios extendidos durante el año (el efecto acervo: $(1 - e)\dot{M}_s\ V/K$). De modo que no sólo ocurre un proceso de desviación del ahorro, sino que también se da un fenómeno de desintermediación financiera.

El impacto probable sobre la inversión privada es difícil de estimar a priori ya que está estrechamente relacionado con varios aspectos estructurales. En primer lugar, es posible que una empresa pueda sustituir el financiamiento bancario por mayores recursos internos, pero esto implica que se deban posponer inversiones hasta que se hayan almacenado los fondos requeridos para realizarlas.[4] Esta mayor lentitud en el proceso de inversión significa necesariamente una baja en el ritmo de inversión a nivel macroeconómico.

En segundo lugar, es posible que la empresa tenga acceso a mercados financieros extranjeros y pueda por lo tanto financiarse externamente. El aumento correspondiente de la deuda externa puede sin embargo, ser indeseable al aumentar la dependencia del país con respecto del exterior. La sustitución de fondos internos por fondos externos puede además favorecer indebidamente a las empresas multinacionales quienes tienen un acceso más directo a los mercados exteriores.

En tercer lugar, la restricción crediticia puede favorecer fuertemente un proceso de concentración industrial dado que las empresas grandes se ven necesariamente favorecidas para conseguir los pocos crédi-

[3] O también de consumidores que están ahorrando para la compra de bienes duraderos hacia consumidores que están justamente realizando esa compra.

[4] En un universo perfectamente previsible y determinista, las empresas podían planear sus inversiones e ir acumulando los fondos necesarios con el adelanto suficiente; la falta de financiamiento externo es mucho más crítica en un contexto estocástico.

tos existentes, y dado que pueden repartir internamente en forma más eficiente sus recursos disponibles.

Finalmente, es difícil predecir cómo se distribuye el impacto de una restricción crediticia sobre el consumo, la inversión productiva y la inversión improductiva. Es posible que la propensión al consumo se reduzca en tiempos de escasez de fondos; primero porque los empresarios sustituyen la falta de préstamos por un mayor esfuerzo de financiamiento interno; segundo, porque los créditos que estaban destinados a financiar la adquisición de bienes durables se ven fuertemente frenados.

Es claro entonces que la escasez de fondos puede tener un impacto o bien sobre la inversión privada productiva, o bien sobre el consumo privado, o bien sobre el endeudamiento externo. El impacto global sobre la economía de un aumento en la tasa de encaje debería entonces depender de las elasticidades de estas funciones. Esto es lo que vamos ahora a analizar en más detalle.

III. *Un modelo de financiamiento a largo plazo*

III.1 Hipótesis generales del modelo

Se considera una economía en crecimiento uniforme dentro de un contexto de largo plazo. Se puede suponer que existe un constante pleno empleo de la capacidad instalada, más no de la mano de obra, de manera que la tasa de crecimiento está condicionada por el ritmo de inversión. Se supone que el nivel de precios es fijo, haciéndose así abstracción de las posibilidades de financiamiento inflacionario del gasto público. La tasa de cambio es un parámetro exógeno manejable por el gobierno, pero se considera constante una vez que se ha fijado. El déficit en cuenta corriente está, por su parte, definido como un residuo que permite ajustar la demanda y la oferta de bienes internos. Un exceso de demanda interna se traduce por lo tanto en un incremento de las importaciones y una reducción de las exportaciones.[5]

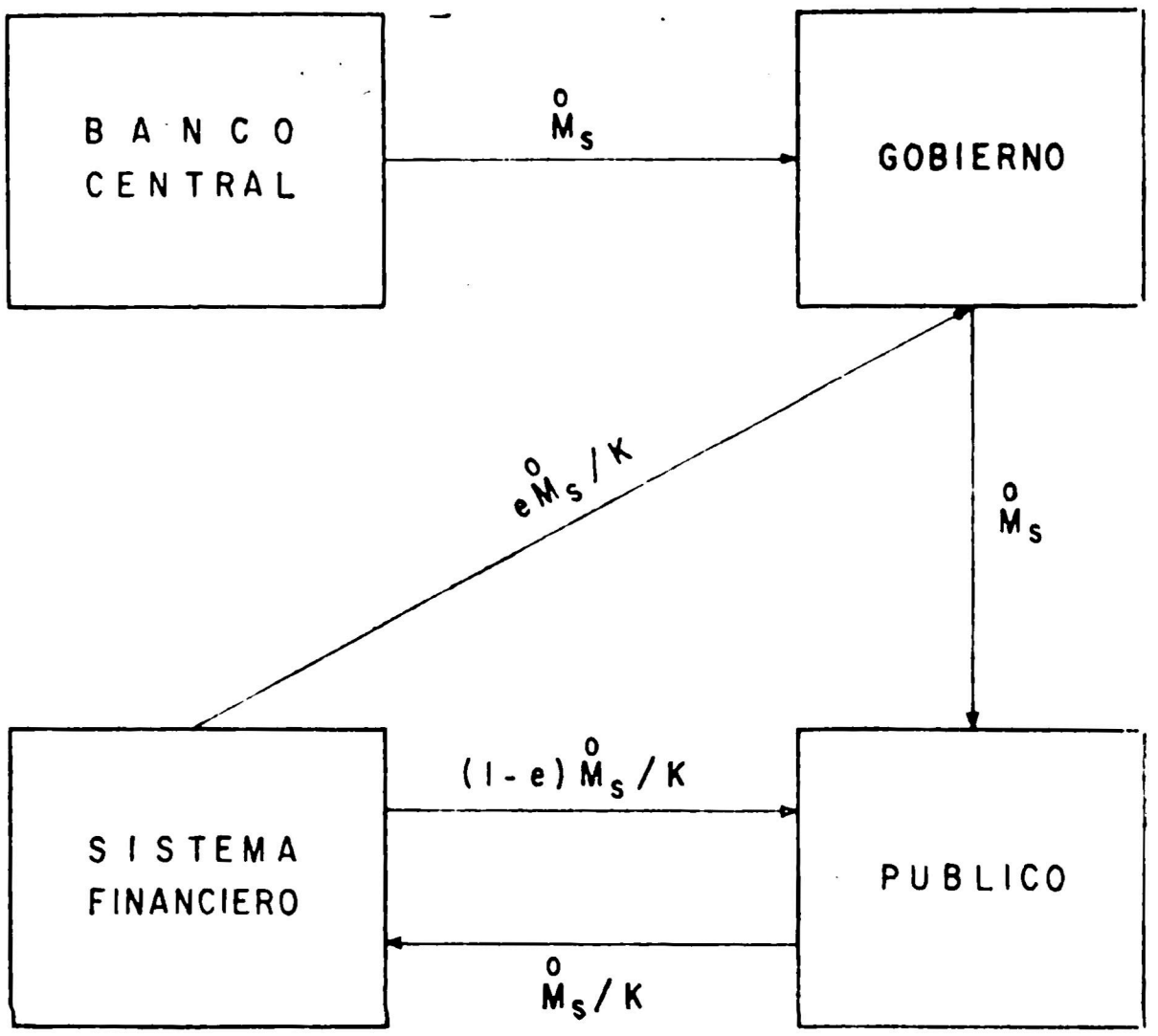
El gasto público tiene dos componentes: uno directamente productivo que permite incrementar el acervo total de capital, y otro que se refleja en un aumento de la productividad de la inversión, tanto privada como pública, a través de su impacto sobre la educación, salud, infraestructura, etc.

Por último, se considera que todo el endeudamiento interno se efectúa a través del encaje,[6] y que se pagan intereses r_p sobre esa deuda. El método general que se seguirá consistirá en comparar trayectorias

[5] G. Ortiz (1977) desarrolló un modelo de crecimiento con características similares, aunque su enfoque es distinto.

[6] La captación directa de ahorros internos tendría prácticamente el mismo impacto macroeconómico que el sistema de encaje. Se puede por lo tanto considerar un solo canal de financiamiento.

Gráfica 1



de crecimiento obtenidas a partir de diferentes tasas de encaje y de imposición fiscal. No se analizarán las posibles trayectorias de ajuste de una trayectoria de largo plazo a otra.[7]

III.2 Condiciones de equilibrio

En el sector real, la condición de equilibrio entre oferta y demanda totales de bienes es:

$$Y + Z = C + I + G \qquad (1)$$

en donde Y representa la oferta interna de bienes y servicios, Z corresponde al déficit en cuenta corriente (importaciones menos exportaciones), C es el consumo privado, I la inversión privada y G el gasto público.

En el sector monetario el equilibrio entre oferta y demanda de dinero se puede escribir en forma fisheriana:

$$Y = M_s\, V. \qquad (2)$$

En el sector externo, el equilibrio en balanza de pagos se expresa como:

[7] O sea las trayectorias de "traverse" según la terminología de Hicks (1960).

$$\overset{o}{D}_p + \overset{o}{D}_G = M_R + Z + r_E\,(D_p + D_G) \qquad (3)$$

en donde D_p y D_G corresponden respectivamente a los acervos de deudas externas contraídas por los sectores privados y públicos, r_E es la tasa de interés externa y M_R es la reserva en divisas del banco central.

Finalmente en el sector gobierno, el equilibrio entre ingresos y egresos es:

$$G + r_p\ e\ M_s/K + r_E\ D_G + \overset{o}{M}_R = T + \overset{o}{M}_s\ (1 + e/K) + \overset{o}{D}_G \qquad (4)$$

de manera que el gasto público más el pago de intereses sobre la deuda interna y externa más el incremento en reservas de divisas, pueden ser financiados a través de impuestos (T), o a través de creación primaria de circulante ($\overset{o}{M}_s$), o mediante el flujo de encaje ($\overset{o}{M}_s\ e/K$), o del incremento de la deuda externa ($\overset{o}{D}_G$).

A las anteriores condiciones de equilibrio puede añadirse una ecuación de crecimiento a través de lo cual el incremento en el ingreso es función de la inversión privada y de la parte productiva del gasto público:

$$\overset{o}{Y} = \alpha\,(I + \mu\,G). \qquad (5)$$

En donde μ es un coeficiente que permite medir la productividad del gasto público en comparación con la productividad de la inversión privada.

III.3 Ecuaciones definicionales y de comportamiento

Se definen las siguientes variables:

$$t = T/Y \qquad (6)$$
$$1 = D/Y,\ D = D_p + D_G \qquad (7)$$
$$\lambda = G/Y \qquad (8)$$
$$g = \overset{o}{Y}/Y \qquad (9)$$
$$\gamma = M_R/Y; \qquad (10)$$

γ es tomado como un parámetro dado.

Se hacen además las hipótesis de comportamiento siguientes:

Se supone que el consumo privado es función del ingreso disponible y que la propensión al consumo se ve afectada por la escasez de fondos, medida ésta por una variable r que correspondería a la tasa de interés prevaleciente si el mercado de fondos prestables estuviera siempre en equilibrio. Si, como en el caso de México, este mercado no está

siempre en equilibrio, r es un índice que refleja al mismo tiempo el costo de los fondos y su escasez relativa en términos de excesos de demanda o de oferta. Para simplificar, no consideraremos inicialmente los efectos que tengan sobre el ingreso disponible los ingresos y egresos que corresponden al pago de intereses sobre deudas. En ese caso, la función consumo se escribe simplemente:

$$C = c\,(r)\;\; Y\;\; (1 - t),\;\; c' \leq 0. \tag{11}$$

En la misma forma la inversión privada es función del ingreso y de la tasa de interés. Se supone por ahora que no se ve afectada por la presión fiscal, para más adelante examinar el caso en que sí lo es.

$$I = i\,(r)\;\; Y,\;\; i' \leq 0. \tag{12}$$

Dado que el flujo de fondos externos privados, $\overset{o}{D}_p$, debería también depender de la escasez interna de fondos:

$$\overset{o}{D}_p = d\,(r)\;\; Y,\;\; d' \geq 0. \tag{13}$$

Tanto la velocidad de circulación, V, como el multiplicador bancario, K, se consideran constantes.[8]

Para terminar de describir el modelo sólo se necesitan añadir las condiciones de crecimiento uniforme:

$$g = \overset{o}{Y}/Y = \overset{o}{D}_p/D_p \qquad \overset{o}{D}_G/D_G \qquad \overset{o}{M}_s/M_s \tag{14}$$

III.4 El sistema reducido

Dividiendo entre Y las ecuaciones (1) a (5), y eliminando las variables Z/Y y D_G/Y, se obtiene el siguiente sistema reducido:

$$(1 - t)\,(1 - c) + d(1 - r_e/g) = i + (1 + e/k)g/V - r_p e/KV \tag{15}$$

$$1(g - r_e) = \gamma + c(1 - t) + i + \lambda - 1 \tag{16}$$

$$g = \alpha\,(i + \mu\lambda) \tag{17}$$

Este sistema consta de tres ecuaciones y de cuatro variables endógenas, g, λ, 1 y r, de modo que sobra un grado de libertad. Es claro que ese grado de libertad proviene de la ecuación de equilibrio en el mercado de bienes (ecuación (1)) y se debe a que el déficit en cuenta corriente, Z, fue definido como un residuo. No se puede entonces

[8] Esta hipótesis, dentro de un contexto de largo plazo, parece razonable para el caso de México.

saber a priori, por ejemplo, si un incremento en G repercutirá en el corto plazo esencialmente en una baja de la demanda privada interna (C + I) o en una alza del déficit en cuenta corriente (Z). En vez de fijar arbitrariamente la forma en que Z varía, preferimos dejar un grado de libertad en el modelo, dejando así cierto margen exógeno en las políticas compensatorias para alterar el déficit en cuenta corriente (a través de medidas fiscales, de variaciones en la tasa de cambio o de reformas estructurales). El impacto de las variaciones en e o en t podrá repartirse entonces entre la deuda externa, el crecimiento y la participación del sector público, en una forma hasta cierto punto exógena que dependerá de las medidas tomadas para contrarrestar el déficit en cuenta corriente. La dirección y las características generales de dicho impacto podrán, sin embargo, ser definidas de manera específica.

III.5 El sistema diferenciado

Diferenciando el sistema (15) a (17), eliminando los términos en dr y reagrupando el resto, se obtiene un sistema de la forma:

$$\begin{bmatrix} g - r_E & 1' - 1\lambda & 0 \\ g - r_E & 0 & \frac{\Omega}{\nabla}(1 - 1''_\lambda) \\ 0 & -\nabla & \Omega \end{bmatrix} \begin{bmatrix} d1 \\ dg \\ d\lambda \end{bmatrix} = -$$

$$\begin{bmatrix} A^0_t(c - c_t) & A^0_e(\mu - \mu_e) \\ A^1_t(c - c'_t) & A^1_e(1'_\lambda - 1) \\ -A^2_t & -A^2_e \end{bmatrix} \begin{bmatrix} dt \\ de \end{bmatrix} \tag{18}$$

Los coeficientes 1_λ, $1'_\lambda$, $1''_\lambda$, c_t, c'_t y μ_e son valores críticos de las variables 1, c y μ; los efectos de cambios en la presión fiscal o el encaje legal (t y e) sobre las variables que caracterizan el estado de crecimiento uniforme de la economía (g, λ, 1), dependen en cuanto a sus signos, de la magnitud de estas variables (1, c, μ) con respecto a sus valores críticos (1_λ, $1'_\lambda$, $1''_\lambda$, c_t, c'_t y μ_e). Estos coeficientes son:

$$1_\lambda = \frac{1}{\alpha\mu} - \frac{\psi(\mu - \mu_e)}{\mu(1 + \mu_e \phi)} \tag{19}$$

$$1'_\lambda = \frac{1}{\alpha\mu_e} \tag{20}$$

$$1''_{\lambda} = 1'_{\lambda} - \frac{\nabla}{\Omega}(\mu - \mu_e) \tag{21}$$

$$\mu_e = \frac{i'}{i' + c'(1 - t)} \tag{22}$$

$$c_t = \frac{\mu_e - \mu}{\mu_e (1 + \mu\phi)} \tag{23}$$

$$c'_t = \frac{1 - 1'_{\lambda}}{1 + W + Z/\alpha} \tag{24}$$

donde:

$$\psi = (1 + e/K)\ \ 1/V - r_e d/g^2 \tag{25}$$

$$\phi = \frac{d'(1 - r_E/g)}{i'} \tag{26}$$

El resto de los coeficientes de la ecuación (18) que determinan la magnitud de los cambios ejercidos en g, λ y 1 por cambios en t y e son:

$$\nabla = \psi + \phi/\alpha + 1/\alpha\mu_e \tag{27}$$

$$\Omega = \mu (1 + \mu_e\ \phi)/\mu_e \tag{28}$$

$$A^0_t = \frac{\mu_e (1 + \mu\ \phi)}{\mu (1 + \mu_e\phi)} \tag{29}$$

$$A^0_e = \frac{g - r_p}{KV\mu (1 + \mu_e\phi)} \tag{30}$$

$$A^1_t = \frac{1 + \psi + \phi / \alpha}{\nabla} \tag{31}$$

$$A_e = \frac{g - r_p}{KV (\psi + \phi/\alpha + 1/\alpha\ \mu_e)} \tag{32}$$

$$A^2_t = 1 - c \tag{33}$$

$$A^2_e = (g - r_p)/KV \tag{34}$$

Dados los signos de c′, i′ y d′ es fácil cerciorarse de que si ψ es positivo y g es mayor a r_p y a r_E, los coeficientes (27) a (34) son posi-

tivos; en el apéndice se demuestra asimismo que aún si ψ es negativo, los coeficientes serían positivos.

III.6 Condiciones de viabilidad

A partir del sistema de ecuaciones de la sección anterior (y para valores de t y e dados), puede demostrarse que cuando:

$$g \to r_E \quad , \quad 1 \to \infty$$

y si $1 \to 1\lambda$, $g \to \infty$ y $\lambda \to \infty$.

El límite r_E indica que para poder sostener la deuda externa, es necesario que

$$g > r_E \quad ; \tag{35}$$

esto es, que el ritmo de crecimiento de la economía sea mayor que la tasa de interés pagada sobre la deuda externa.

La segunda condición,

$$1 < 1\lambda \tag{36}$$

expresa que el país no puede endeudarse más allá de un cierto límite. Al acercarse a ese límite, el ritmo de crecimiento y la participación del sector público en la economía crecen indefinidamente, debido a que el flujo creciente de deuda pública externa permite incrementar sin límites el gasto y la inversión pública. Es claro que ésta es una situación que difícilmente se podría alcanzar, dadas las condiciones existentes sobre la capacidad de endeudamiento,[9] que delimita una zona en la cual la economía debe permanecer.

Nótese también que si $g < r_\mu$, los coeficientes A_e^0 A_e^1 de la ecuación (18) se vuelven negativos. Si A_e^0 es negativo, un incremento en el encaje ($de > 0$) para un nivel dado de endeudamiento y de deuda externa ($dt = d1 = 0$), implicaría una reducción en el ritmo de crecimiento de la economía ($dg < 0$) a menos que el gasto público sea muy improductivo ($\mu < \mu_e$). La razón de este resultado es clara: si la tasa de crecimiento es menor a la tasa de interés interna, un incremento en el encaje implica una erogación del gobierno mayor que el ingreso percibido por concepto del aumento en el propio encaje, de manera que el gasto público necesariamente disminuye y, por consiguiente, el flujo de inversión privada puede incrementarse y con

[9] Por otra parte, es probable que la productividad marginal del gasto público tendería rápidamente hacia cero al aumentar demasiado rápidamente su monto. Se puede entonces apreciar que si μ tendiera hacia cero, 1λ (ecuación (19)) tendería hacia el infinito y no habría entonces límite de endeudamiento.

ella la tasa de crecimiento. Por ello, para que el encaje sea utilizable como fuente de financiamiento del gasto público, es necesario que se cumpla la siguiente condición:

$$g > r_p \qquad (37)$$

III.7 Regiones

El impacto sobre 1, λ y g de una variación en el encaje o en la imposición fiscal dependerá entonces, como se puede observar en el sistema de ecuaciones (18), del valor de los parámetros, c, μ y 1 con respecto a los valores límites c_t, μ_e, c'_t y $1'_\lambda$. Se pueden así identificar distintas zonas en espacio (c, μ, 1) en las cuales la reacción de la economía a variaciones en los instrumentos de política mencionados tendrá características propias; este mapa aparece en la gráfica 2. Se aprecia que existen 6 regiones posibles correspondiendo a diferentes valores de c, μ y 1.

Analizaremos primero cómo se comporta la economía en cada una de estas regiones, para después examinar cómo varía la posición y el tamaño de esas regiones conforme cambian los parámetros del modelo.

a) Región *I* (*OEFGDA*): $0 \leq \mu \leq \mu_e \leq 1$

$$0 \leq 1 \leq 1_\lambda \leq 1'_\lambda$$
$$c'_t \leq 0 \leq c \leq c_t \leq 1$$

Esta región corresponde a valores bajos tanto de la propensión al consumo como de la productividad del gasto público y de la deuda externa.

A partir de la primera ecuación en el sistema (18) se puede deducir que tanto un aumento en los impuestos como en el encaje legal tienden a reducir el ritmo de crecimiento y/o aumentar la deuda externa. No se puede entonces conservar el mismo ritmo de crecimiento sin aumentar la deuda externa o conservar el mismo nivel de deuda sin reducir el ritmo de crecimiento. A partir de la segunda ecuación del mismo sistema se puede, sin embargo, deducir que tanto un incremento en e como en t permiten elevar λ. El problema en esta región es entonces que se puede elevar la participación del sector público en la economía, pero es a costa de un menor crecimiento o de un mayor endeudamiento externo.

No es difícil ver cuáles son las razones económicas de este dilema: el sector público siendo improductivo y la propensión al consumo siendo baja, restar fondos al sector privado implica una baja sustancial en el ritmo de inversión productiva y por lo tanto de la tasa de crecimiento. Esa baja se puede compensar mediante un mayor endeudamien-

to externo que permita proporcionar fondos al sector privado y acelerar la inversión estatal.

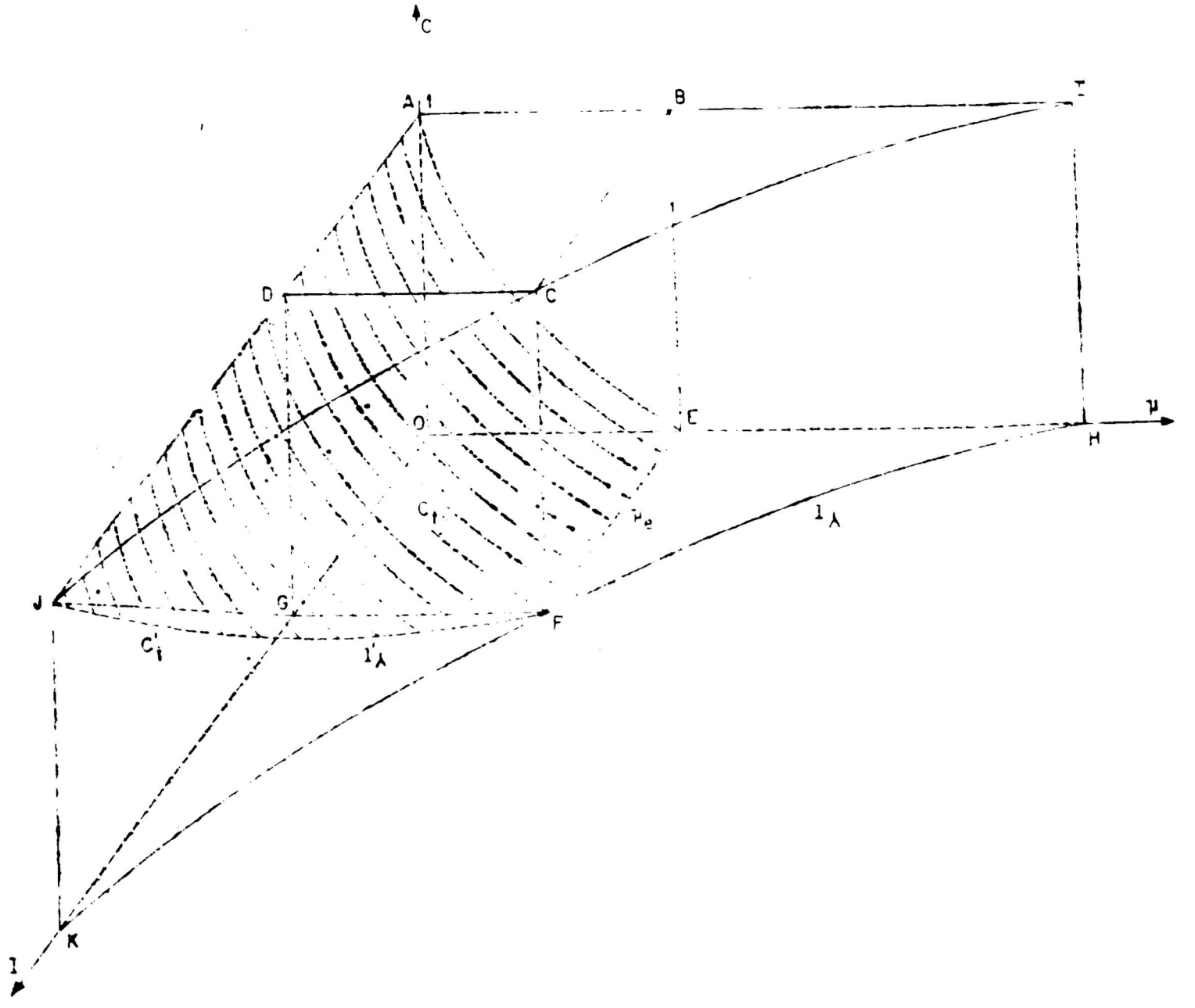
b) Región II (ABCDEF): $0 \leq \mu \leq \mu \leq 1$

$$0 \leq 1 \leq 1_{\lambda} \leq 1'_{\lambda}$$

$$c'_t \leq 0 \leq c_t \leq c \leq 1$$

La única diferencia con respecto a la región anterior es que la propensión al consumo es mayor. Por lo tanto, como se puede apreciar en la misma ecuación del sistema diferenciado, una alza de impuestos al frenar sustancialmente el consumo y reorientar los fondos correspondientes hacia la inversión estatal (aún poco productiva), permite elevar el ritmo de crecimiento y/o bajar el endeudamiento externo.

Gráfica 2



La posible baja en el endeudamiento externo se puede explicar fácilmente; regresando a la ecuación (3) y dividiéndola entre Y, se obtiene la siguiente ecuación:

$$1 = (z + \gamma) / (g - r_E) \qquad (38)$$

en donde $z = Z/Y$.

Examinando esta ecuación, puede observarse que cualquier incremento en el ritmo de crecimiento que no se acompañe de una alza en el déficit en cuenta corriente permite reducir la deuda externa en relación con el producto interno, disminuyendo así el peso de la deuda. Inversamente, un menor crecimiento implica una carga mayor de la deuda externa.

Las implicaciones en cuanto a política económica son claras en esta región: es deseable reducir lo más posible el encaje y aumentar al máximo la presión fiscal; se alcanzará así una mayor participación del Estado en la economía, una mayor tasa de crecimiento y una menor deuda externa.

c) Región III (FCBEHI): $0 \leq \mu_e \leq \mu \leq 1$

$$0 \leq 1 \leq 1 \leq 1'$$

$$\lambda \qquad \lambda$$

$$c'_t \leq 0 \leq c_t \leq c \leq 1$$

La diferencia con respecto a la región anterior, es ahora que la productividad del gasto público es mayor. La primera ecuación en (18) permite entonces comprobar que tanto un aumento en el encaje como en la presión fiscal, tendrían un impacto positivo sobre el crecimiento y frenarían la deuda externa. Es claro que en este caso, el gasto público siendo muy productivo, conviene incrementar la participación del sector público en la economía a través de aumentos en el encaje o en los impuestos.

d) Región IV (GFDJ): $0 \leq \mu \leq \mu_e \leq 1$

$$0 \leq 1'_\lambda \leq 1 \leq 1_\lambda$$

$$0 \leq c'_t \leq c \leq c_t$$

Esta región tiene las mismas características que la región I salvo que 1 es ahora mayor que el valor crítico $1'_\lambda$. A partir de la segunda ecuación en (18) se puede entonces deducir que mientras un incremento en t con 1 constante permite todavía incrementar la participación del sector público en la economía (λ), un aumento en e tiene un efecto opuesto. O sea que en esta región un incremento en el encaje que no aumente la deuda externa, no sólo reduce el crecimiento sino que también reduce la participación del sector público. Las con-

clusiones de política son entonces claras: si se quiere realmente aumentar λ (aunque sea en detrimento del crecimiento), esto se puede realizar a base de un incremento en la presión fiscal pero no subiendo el encaje legal; de manera que es necesario sustituir e por t tanto como se pueda.

La razón de este resultado se aprecia al notar que el flujo de capitales externos es proporcional a la tasa de crecimiento y al nivel de deuda externa:

$$\dot{D} = g\frac{D}{Y} = g1Y \tag{39}$$

Si 1 es alto (y fijo), una reducción en g causada por una alza en el encaje, implica una fuerte disminución en el flujo de endeudamiento público externo y, por lo tanto, una reducción en G/Y.

e) Región V (JLCF): $0 \leq \mu \leq \mu_e \leq 1$

$$0 \leq 1'_\lambda \leq 1 \leq 1_\lambda$$

$$0 \leq c \leq c'_t \leq c_t$$

Esta región se diferencia de la anterior por el hecho que c es ahora menor que c_t. Utilizando las dos primeras ecuaciones del sistema diferenciado se puede mostrar que un incremento tanto de e como de t (que deja 1 constante), implica una reducción en el tamaño del sector público junto con una reducción en la tasa de crecimiento. Lo que ocurre es que debido a la menor propensión al consumo, a la baja productividad del gasto público y al elevado nivel de la deuda, cualquier desviación de fondos del sector privado influye negativamente sobre la tasa de crecimiento y también sobre la participación del sector público, ya que un menor crecimiento implica una menor capacidad de endeudamiento interno y externo. Resulta obvio que las implicaciones de política económica son: reducir tanto el encaje como la presión fiscal, para que se pueda financiar el gasto público a través del efecto multiplicador de un mayor crecimiento.

f) Región VI (JDCF): $0 \leq \mu \leq \mu_e \leq 1$

$$0 \leq 1'_\lambda \leq 1 \leq 1_\lambda$$

$$0 \leq c'_t \leq c_t \leq c$$

Esta última región está caracterizada por una alta propensión al consumo. A partir del sistema (18) se deduce que un aumento en t

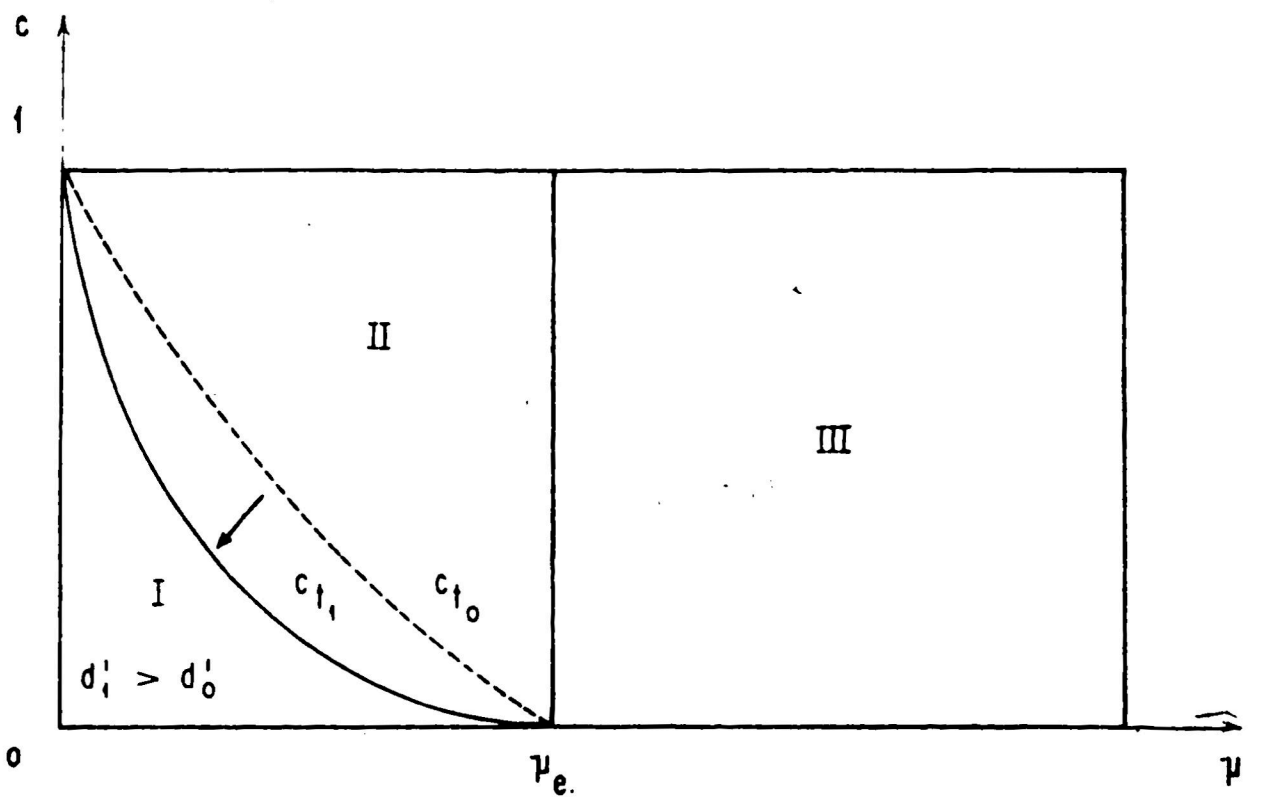
conduciría a un incremento en g y/o una reducción en 1 así como un incremento en λ. Dado el impacto negativo del encaje (similar al de las dos regiones anteriores) es claro que hay que sustituirlo por impuestos. La recomendación aquí es en la misma dirección, pero de manera aún más clara que en el caso de la región II.

III.8 Variaciones en los parámetros

Los valores límites más importantes en este modelo corresponden a los coeficientes μ_e y c_t; el valor de $1'_\lambda$ se deriva a su vez inmediatamente del valor de μ_e. Este último depende fundamentalmente de la relación de las derivadas c'/i'. Si esta relación es alta (o sea que el consumo se contrae más que la inversión en tiempos de escasez de fondos), μ_e será bajo y al menos que el gasto público sea muy poco productivo la economía se ubicará en la región III en la cual conviene incrementar la participación del estado o bien a través de impuestos o bien a través del encaje. En cambio si c'/i' es bajo (la inversión decrece más que el consumo cuando hay escasez de fondos), μ_e será *alto, y lo más probable es que* μ sea menor que μ_e, siendo entonces de todas formas poco recomendable el uso del encaje.

En esta última situación, el hecho que se pueda o no elevar la presión fiscal depende entonces esencialmente del valor de c comparado al de c_t. Puede observarse en la gráfica 3 (y en las ecuaciones (23) y (26)), que c_t se reduce conforme aumentan la productividad del gasto público y la elasticidad con respecto a la tasa de interés del flujo de endeudamiento privado externo; una alza en d' aumenta la curvatura de c_t y reduce la región I en beneficio de la región II. La razón

GRÁFICA 3,



es clara: un incremento en el flujo de deuda externa privada al compensar el efecto negativo ejercido por la captación gubernamental de fondos privados, permite mantener una alta tasa de inversión privada.

La magnitud de los efectos ejercidos por e y t sobre g, 1 y λ dependen, por otra parte, de los valores de los coeficientes A^0 de la ecuación (18). Se puede notar en particular que cuando d' tiende hacia el infinito, ϕ también tiende hacia el infinito y A_e^0 y A_e^1 tienden hacia cero. En el caso de perfecta movilidad de capitales, un cambio en el encaje no tiene ningún efecto directo sobre los objetivos g, 1 y λ, debido a que el sector privado puede sustituir íntegramente los fondos internos que se sustraen por fondos externos.[10]

III.9 Tres extensiones

Terminamos esta parte de desarrollo teórico del modelo con tres extensiones. La primera toma en cuenta el hecho que la inversión estatal no sólo incrementa el acervo total productivo sino que también probablemente incrementa la productividad de la inversión no sólo pública sino también privada, a través de una mayor educación, salud, infraestructura, etc . . . La función de producción debería entonces ser de la forma:

$$\dot{Y} = \alpha\left[\frac{G}{Y}\right](1 + \mu G),\ \alpha' \geq 0.$$

Al llevar a cabo esta modificación, y realizar los cálculos correspondientes, se encuentra que las diferencias esenciales con respecto al caso anterior son que, por una parte, el nuevo valor crítico μ_e es ahora menor:

$$\bar{\mu}_e = \mu_e - \frac{\alpha'}{\alpha^2} g$$

y que, por la otra, el valor de c_t para $\mu = 0$ es ahora menor que uno. Como se puede entonces apreciar en la gráfica 4, el efecto de esta modificación es esencialmente de reducir el tamaño de las áreas I y II y ampliar el del área III; este resultado es lógico.

La segunda extensión consiste en suponer que un incremento en la presión fiscal no solamente reduzca el consumo a través de una reducción en el ingreso disponible, sino que también disminuya la inversión privada. Idealmente, se podrían diseñar impuestos que recaigan únicamente sobre el consumo y no sobre la inversión, pero esto puede ser difícil de realizar en la práctica. Examinaremos entonces el caso

[10] Sin embargo, una alza en el encaje sí permite aumentar λ; el sistema diferenciado (18) indica que este aumento provoca una alza en 1 y en g.

límite de un impuesto que afecta por igual el consumo y la inversión, de modo que la función de inversión es ahora:

$$I = i\,(r)\ \ (1 - t)\ \ Y$$

Se encuentra entonces que el nuevo valor crítico de μ_e es:

$$\bar{\mu}_e = \frac{i'}{c' + i'} < \mu_e$$

y que c_t es positivo para $\mu = \mu_e$. El mapa en el espacio (μ,c) se transforma entonces en la forma indicada en la gráfica 5. Se observa claramente que los resultados más importantes son una reducción de la zona II, y la creación de una nueva zona (VII) en donde μ es mayor que μ_e y c menor que c_t. O sea que se reduce el área en la cual es preferible financiar el gasto a través de los impuestos en vez del encaje y aparece una nueva área, para valores bajos de la propensión al consumo y valores no demasiado bajos de μ, en la cual es mejor financiar el gasto a través del encaje que de los impuestos.

La última extensión consiste en incluir los pagos de intereses sobre las deudas internas y externas dentro de la definición del ingreso disponible. Dado que el público percibe ingresos sobre la deuda interna y tiene que pagar intereses sobre la deuda externa (privada), la nueva definición de ingreso disponible es:

$$Y_d = Y\,(1 - t) + r_p e\, M_s/K - r_e \dot{D}_p$$

No detallaremos aquí los cálculos que permiten llegar a las nuevas expresiones de las constantes y de los valores críticos en el sistema (18). Sin embargo, el cambio más importante ocurre en los términos en de. Este término en la primera ecuación del sistema (18) es ahora:

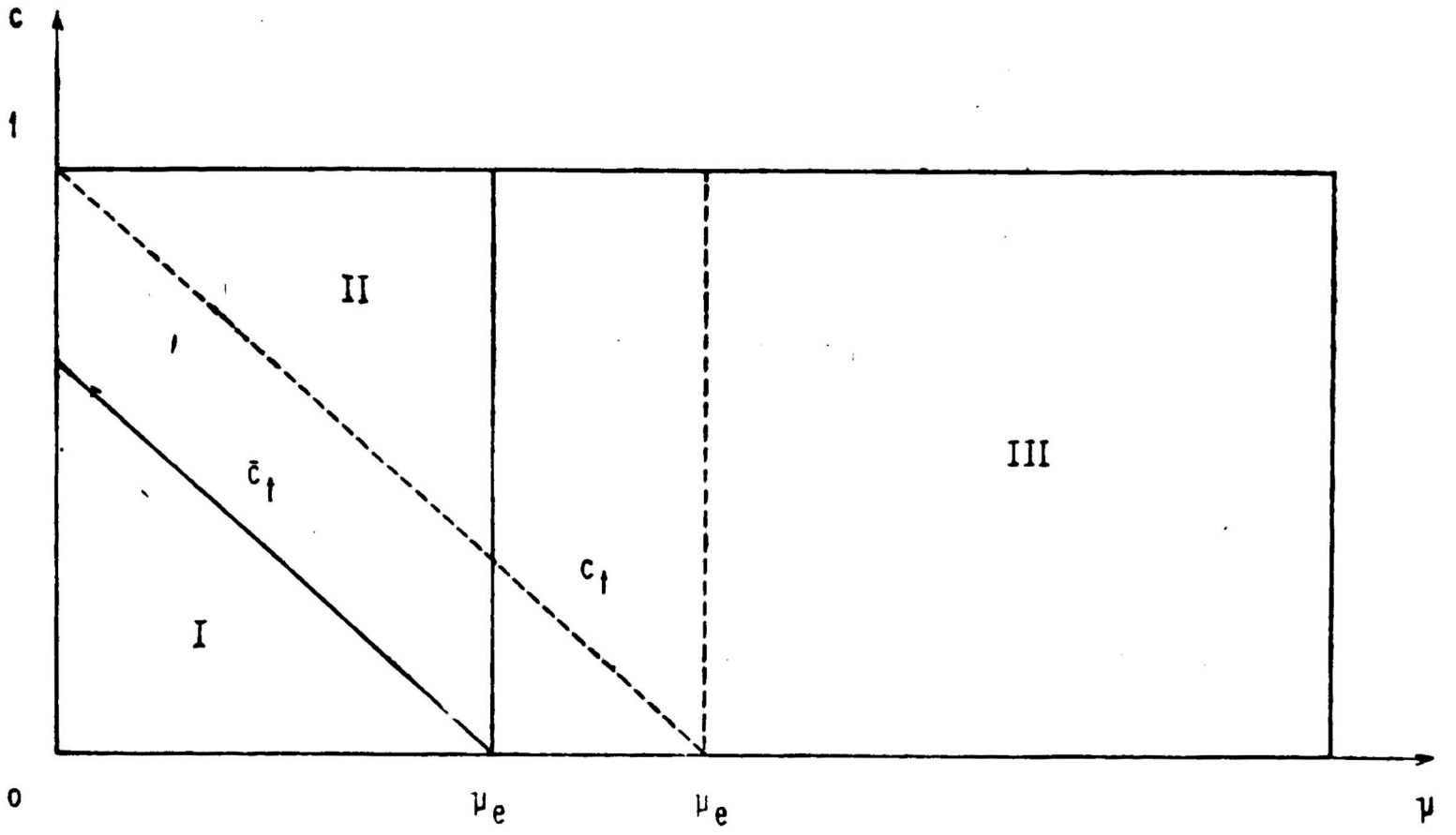
$$\left[- A_e^0(\mu - \mu_e) + r_p c A_t^0 \right] de \qquad (40)$$

en donde μ_e se redefine como:

$$\mu_e \qquad \frac{i'}{i' + c'\,(1 - t + r_p e/KV - r_e d/g) - r_e c d'/g} \qquad (41)$$

Como se puede apreciar en la ecuación (40), el efecto del pago de intereses sobre r_p es esencialmente de reducir el margen dentro del cual un aumento en el encaje tiene un efecto positivo sobre la tasa de crecimiento; aun cuando μ es mayor a μ_e, si $r_p c A_t^0 > A_e^0$ $(\mu - \mu_e)$, un incremento en el encaje tendrá un impacto negativo sobre la tasa de crecimiento. Esto se debe principalmente a que un alza

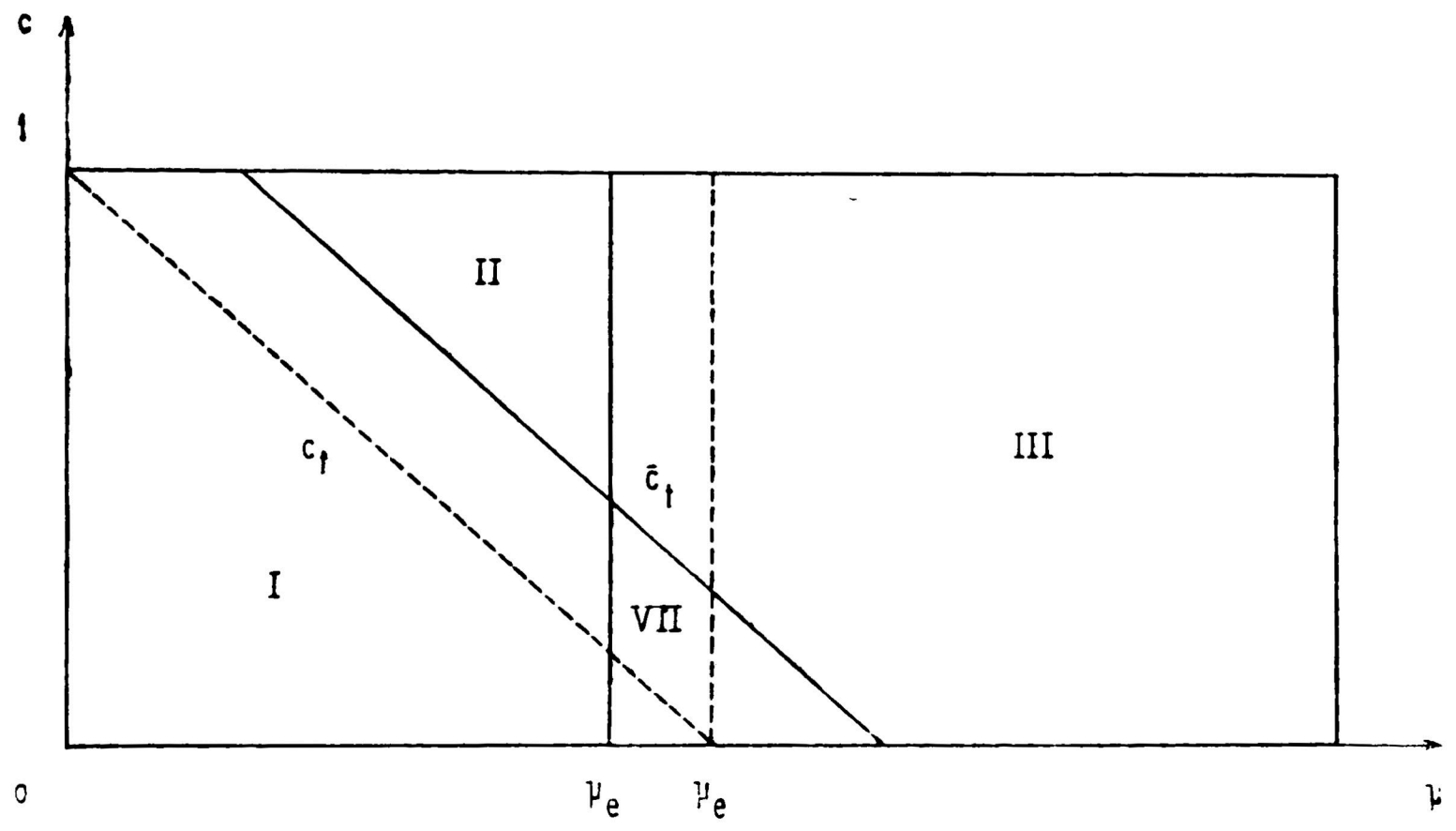
Gráfica 4



en el encaje eventualmente eleva el consumo, debido a que ésta conlleva un incremento en el ingreso disponible del público.

El efectò del pago de intereses sobre la deuda externa depende, como se puede notar con la ecuación (41), de las elasticidades relativas del consumo y del flujo de capitales a un cambio en la tasa efectiva de interés. Si la elasticidad del flujo de capitales es mayor a la del consumo, el efecto de una alza en r_e es de ampliar la zona en la cual un aumento en el encaje favorece el crecimiento del producto.

Gráfica 5



Esto se explica porque al subir el encaje, el público sustituye fondos internos por fondos externos. Pero al hacerlo, tienen que reducir su consumo, dado que su ingreso disponible disminuye. Cuanto mayor sea r_e, más grande es la baja en el consumo y también por lo tanto, mayor el efecto positivo sobre el crecimiento.[11]

Finalmente es interesante analizar cuál es el impacto del pago de intereses cuando hay perfecta sustitución de capitales internos por capitales externos. Tomando el límite en (40) cuando d′ tiende hacia el infinito, se encuentra el siguiente término:

$$-(r_e - r_p)\frac{}{KV}\,de \qquad (42)$$

Es fácil entonces deducir que para que el encaje sea utilizable, es necesario que la siguiente condición se cumpla:

$$r_p < r_e \qquad (43)$$

Este resultado es particularmente interesante debido a que contradice la condición generalmente requerida en los países en desarrollo, para que sea posible atraer capitales externos, de que la tasa interna sea mayor a la tasa externa.

IV. *Estimaciones*

IV.1 Metodología

Las magnitudes de las variables t, α, e/K, V, r_p, r_e, c, g, 1 y d pueden ser estimadas sin mucha dificultad. Sin embargo, las derivadas c′, i′ y d′ y el coeficiente μ, como se verá a continuación, presentan mayores problemas para su estimación, para lo que será necesario realizar un análisis de sensibilidad en torno a los parámetros c′/i′, d′/i′ y μ.

Después de calcular los diferentes valores críticos para poder ubicar así a la economía en la región que le corresponda, se estima el impacto que tendría el reemplazo total del endeudamiento interno por una mayor imposición fiscal. Se calcula la variación obtenida en cada una de las tres variables 1, g y λ, al dejar las otras dos constantes. Asimismo, se hacen estimaciones para el caso en el que los impuestos no tienen influencia sobre la inversión, y se repiten para el caso en el que sí la tienen. Debido a que las tasas promedio de interés real, tanto internas como externas son aproximadamente cero, no se tomaron en cuenta los efectos de pagos de intereses sobre el ingreso disponible.

[11] Es claro, sin embargo, que una mayor tasa de interés externa implica un más alto nivel de deuda externa.

IV.2 Fuentes estadísticas

Los parámetros del modelo fueron estimadas como valores promedio de los años 70-75. La tabla II indica sus magnitudes y la forma en que se calcularon.[12]

IV.3 Estimaciones de elasticidades y de la productividad de la inversión pública federal

a) Liquidez y consumo

Varios economistas han señalado que, en general, no existe equilibrio en el mercado de fondos prestables en México, sino que parece predominar una situación de racionamiento de crédito.[13] Esta situación de desequilibrio impide utilizar las tasas de interés sobre préstamos como indicadores de escacez de liquidez. En la medida en que exista racionamiento de crédito, es posible reemplazar la tasa de interés por la cantidad de créditos otorgados, representando esta última una restricción activa. Sin embargo, un serio problema que se presenta con estas estimaciones, es que la colinealidad entre las variables usadas como regresores puede ser muy importante.

Para el consumo, se estima, entre los años 50-76, la siguiente ecuación:[14]

$$c_t = \underset{(.03)}{.63}\ Yd_t + \underset{(.11)}{.46}\ L_t + 18760 \qquad R^2 = .998$$

Los valores entre paréntesis son desviaciones estándar, Yd es el ingreso disponible y L es el crédito total otorgado por el sistema financiero. Como se puede apreciar, en esta ecuación el crédito tiene un importante efecto positivo sobre el consumo. Este efecto puede, sin embargo, ser una simple resultante de la colinealidad existente entre las variables Yd y L dado que el coeficiente de correlación entre estas dos variables es de .97. Con objeto de estimar mejor la importancia del efecto de colinealidad, se estimó la misma ecuación en primeras diferencias, encontrándose para esta regresión el resultado siguiente:

$$\Delta c_t = .76\ \Delta Yd_t - .04\ \Delta L_t - 138 \qquad R^2 = .41$$

En esta última ecuación, el término de crédito ya no es significativo y tiene además el signo opuesto del que previamente tenía, lo que sugiere que el valor de .46 encontrado en la ecuación anterior es, en

[12] Los datos provienen de NAFINSA: Statistics of the Mexican Economy, 1977, y de IMF: International Financial Statistics.

[13] Situaciones inversas de desequilibrio por exceso de oferta.

[14] Se estimó también una versión logarítmica de esta ecuación pero no se obtuvieron mejores resultados que en la ecuación lineal.

Cuadro 2

Variable	*Valor*	*Descripción*
α	.3	Crecimiento del ingreso dividido entre inversión total
V	19.4	Ingreso nominal dividido entre circulante
K	.10	Circulante dividido entre pasivos del sistema financiero
e	.40	Reservas divididas entre pasivos del sistema financiero
c	.8	Propensión al consumo
i	.12	Inversión privada dividida entre ingreso
g	.123	Tasa de crecimiento del ingreso (.063) más tasa promedio de inflación mundial (0.6)*
r_e	.055	Tasa de rendimiento de los bonos en los Estados Unidos
r_p	.06	Tasa de rendimiento de los valores gubernamentales
d	.37	Deuda privada externa entre ingreso nominal (Deuda estimada en 20 mil millones de dólares)
1	.75	Deuda externa total entre ingreso nominal (Deuda estimada en 40 mil millones de dólares en 75)
t	.11	Recaudación fiscal entre ingreso nominal

* *En un contexto de largo plazo se puede suponer que la tasa de inflación interna es igual a la externa y que el tipo de cambio es fijo. Se obtendrían las mismas cifras con una inflación interna superior a la externa y un tipo de cambio deslizante que cubra el diferencial de tasas de inflación.*

todo caso, un límite superior del efecto real del crédito sobre el consumo.[15]

b) Inversión y liquidez

La estimación de una función de inversión presenta problemas particularmente difíciles. El objetivo que aquí se persigue no es el de estimar la función de inversión más "correcta", sino sólo el obtener algunos órdenes de magnitud sobre la importancia que pueda tener el crédito sobre la inversión privada. La función estimada fue del tipo usual:

$$I_t = \nu(L_t)\left[\tilde{K}_{t+1} - (1-\delta)K_t\right]$$

En donde ν es un coeficiente de ajuste que se hizo depender de la cantidad de créditos disponibles, L_t; $\tilde{K}_{t+1}$ es el acervo de capital deseado en el periodo $t+1$, fijado en base a ciertas expectativas de

[15] Para tratar de evaluar mejor el efecto de colinealidad entre Yd y L, se estimaron también funciones del tipo $c_t - \alpha Yd_t = \beta L_t + \gamma$, haciendo variar α desde .6 hasta .8. Se encontró que el coeficiente β bajó cuando α se elevó, y que pierde significancia cuando α mayor a .72. Dado que la proposición al consumo en México parece ser mayor a .72; este resultado arroja también serias dudas sobre la validez de la ecuación en términos absolutos estimada anteriormente.

ingreso para ese periodo; δ es un coeficiente de depreciación. El ingreso esperado para el periodo $t + 1$ se estimó en la forma siguiente:[16]

$$\frac{\tilde{Y}_{t+1} - \tilde{Y}_t}{\tilde{Y}_t} = \frac{\tilde{Y}_t - Y_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{Y_{t-1} - Y_{t-2}}{Y_{t-2}}$$

La forma reducida de estas ecuaciones es: $\tilde{Y}_{t+1} = Y^3_{t-1}/Y^2_{t-2}$. El acervo de capital fue estimado en base a la fórmula usual de inventarios perpetuos.

$$K_t = I_t + (1 - \delta)K_{t-1}$$

Para tomar un acervo de capital que refleje con mayor precisión el potencial productivo de la economía, se tomó como dato de inversión total en capital fijo, restándole la correspondiente a construcciones. Se escogió un coeficiente de depreciación de .1.

En vez de estimar de manera explícita una función de producción para relacionar el capital deseado al ingreso esperado en el periodo $t+ 1$, se realizó un simple análisis de tendencia de la relación capital/producto y se supuso que el capital deseado estaba sobre esa línea de tendencia.[17]

Con un coeficiente de depreciación de .1 la ecuación fue la siguiente:

$$\text{Log } I_t = 1.06 + \underset{(.044)}{.62}\ \text{Log}L_t + \underset{(.045)}{.101}\ \text{Log}W_t$$

$$R^2 = .97$$

en donde $W_t = \tilde{K}_{t-1} - (1 - \delta)K_t$.

A partir de esta ecuación, se podría concluir que el crédito tiene un importante efecto positivo sobre la inversión. Sin embargo, un examen más detallado pone en duda esta conclusión ya que la variable W_t, que refleja un efecto de aceleración, tiende a fluctuar mucho. A raíz de estas fluctuaciones, la variable L_t, que es más estable, tiende a captar la parte esencial de la tendencia normal de crecimiento de la inversión

[16] Esta formulación refleja la hipótesis siguiente: las empresas invierten este año para satisfacer la demanda estimada el año próximo, a partir de las expectativas que se han formado en base al nivel de actividad económica alcanzado el año anterior.

[17] Una descripción más completa del método usado y de los resultados se podrá encontrar en un trabajo del autor sobre la inflación en México. A. Ize 1978).

por lo que resulta muy significativa. El crédito sirve aquí como una variable que permite estabilizar el comportamiento de la inversión, frenándola en tiempos de auge económico (W_t alto) y estimulándola en tiempos de depresión (W_t bajo). El problema con el cual nos enfrentamos es el de definir una combinación "correcta" entre las variables de aceleración y de crédito. Si aumentamos el coeficiente de depreciación, la variable W_t se vuelve más estable y como lo demuestran los resultados siguientes, el crédito pierde mucho de su importancia; con un coeficiente de depreciación de .8 se obtuvo la siguiente ecuación:

$$\underset{R^2 = .98}{\text{Log } I_t = .034 + \underset{(.09)}{.24}\ \text{LogL}_t + \underset{(.12)}{.62}\ \text{LogV}_t}$$

El crédito sigue teniendo un efecto positivo sobre la inversión pero su elasticidad es ahora solamente de .24 comparada con la cifra de .62 obtenida en el caso de $\delta = .1$. Se podría concluir tentativamente que el valor más apropiado de esta elasticidad probablemente se encuentra entre estos dos valores extremos.[18]

c) Liquidez y movimientos internacionales de capitales

Con objeto de examinar el efecto del crédito interno sobre los movimientos de capitales, se estimó la siguiente regresión:

$$\underset{R^2 = .97}{\dot{D}_t = -1782 - \underset{(.007)}{.019}L_t + \underset{(.002)}{.01}Y_t + \underset{(164)}{153}(r_{p_t} - r_{e_t}) - \underset{(11)}{34}\ \dot{\rho}/\rho_t}$$

$\dot{D}_t$ corresponde a los préstamos e inversiones extranjeras directas (excluyendo el crédito al gobierno), Y_t es el ingreso nominal, $r_p - r_e$ es el diferencial de tasas de interés y $\dot{\rho}/\rho$ es una variable que intenta captar las expectativas de devaluación en base al diferencial de índices de precios entre Estados Unidos y México. Se puede concluir que el crédito interno tiene un impacto negativo sobre los movimientos de capital que es significativo. Para tratar de disminuir el efecto de colinealidad entre L y Y se estimó también esta ecuación de primeras diferencias, obteniéndose el siguiente resultado:

$$\underset{R^2 = .43}{\Delta\dot{D}_t = 414 - \underset{(.029)}{.013}\Delta L_t + \underset{(.004)}{.008}\Delta Y_t - \underset{(194)}{104}\Delta(r_{p_t} - r_{e_t}) - \underset{(20)}{38}\Delta\dot{\rho}/\rho_t}$$

[18] Estos resultados son consistentes con las estimaciones de R. Montemayor (1974), quien usando la función de inversión del modelo Wharton, encuentra una elasticidad de la inversión con respecto al crédito de .50.

La variable de crédito sigue teniendo un signo negativo y un valor aproximadamente igual al obtenido en la ecuación anterior, pero resulta no significativa.

d) Productividad del gasto público

Con objeto de medir la productividad del gasto público, se estimaron las siguientes funciones de producción:

$$Y_t^F = \alpha K_{p_t}^{\beta} K_{G_t}^{\gamma}, \quad Y_t^F = \beta K_{p_t} + \gamma K_{G_t} + \alpha$$

El ingreso potencial Y^F se estimó en base al mismo análisis de tendencia de la relación capital/producto usada anteriormente. Los acervos de capital público y privado se estimaron a partir de los datos proporcionados por el Banco de México; restando a la inversión total la inversión pública autorizada, se obtuvo la inversión privada.[19] Los resultados de las regresiones son:

$$\text{Log}Y_t^F = 1.38 + \underset{(.029)}{.33}\ \text{Log}K_{p_t} + \underset{(.029)}{.45}\ \text{Log}K_{G_t} \qquad R^2 = .999$$

$$Y_t^F = 37363 + \underset{(.135)}{1.08}\ K_{p_t} + \underset{(.19)}{.19}\ K_{G_t} \qquad R^2 = .995$$

Como puede observarse, los dos tipos de ecuaciones dan resultados bastante diferentes. Sin embargo, la versión logarítmica permite apreciar mejor el alto grado de complementalidad que probablemente existe entre la inversión pública y la privada. De cualquier modo, el altísimo grado de colinealidad entre estas variables plantea serias dudas sobre la validez de la estimación y, por consiguiente, sobre la magnitud real de los coeficientes.

IV.4 Análisis de sensibilidad

a) Diseño del análisis

Una conclusión general que se puede inferir de las estimaciones realizadas previamente, es que no es posible obtener valores muy seguros, ni de las elasticidades de las funciones, ni de la productividad del gasto público. Resulta por lo tanto indispensable realizar un análisis de sensibilidad. En esta sección consideraremos tres valores de los pará-

[19] Este método está sujeto a críticas por varias razones. Primero porque se debería considerar la inversión realizada en vez de la autorizada. Segundo porque los datos de inversión pública incluyen la mayor parte del sector paraestatal.

metros c′/i′, d′/i′ y μ: un valor más "probable", un valor "alto" y un valor "bajo", estimados en base a las siguientes consideraciones:

Se encontró que para c′ el valor de .46 constituye seguramente un límite superior. Por otra parte, se observó que un valor de .20 para la elasticidad de la inversión con respecto al crédito sería probablemente un límite inferior. Esta elasticidad, dados los valores promedio de I y de L, nos da un valor para i′ de aproximadamente .12. Ajustando c′ para que corresponda al concepto de ingreso disponible en vez del ingreso total,[20] obtenemos un valor "alto" de c′/i′ de 4.3. El valor "bajo" de c′/i′ podría ser cero, dado que el crédito no tenía ningún efecto sobre el consumo cuando se corrió la regresión en primeras diferencias. Un valor "intermedio" sería entonces de alrededor de 2.1.[21]

Tomando como valor "intermedio", la relación de los valores medios de d′ e i′, se obtiene una cifra de alrededor de .084. Si por otra parte, se añade al coeficiente de L_t la desviación estándar que resulta de la estimación de la ecuación en primeras diferencias, se obtiene un valor de .042 que puede considerarse un valor "alto" para d′. Tomando .12 como un valor bajo para i′, la estimación "alta" de d′/i′ sería de .35; la estimación "baja" podría ser cero.

Finalmente, para μ, se calculó primero un porcentaje de inversión productiva[22] dentro del gasto público federal total, obteniéndose una cifra de .32. Para las productividades comparadas de las inversiones pública y privada se tomaron como valores 1.50, 1.30 y .80. El segundo valor es una relación de los coeficientes estandarizados de la ecuación logarítmica de ajuste de la función de producción. Considerando este valor como "intermedio", pero quizá un poco alto, se definieron límites máximos y mínimos de 1.5 y .8 respectivamente. Los valores correspondientes de μ son entonces de .48, .42 y .25.

b) Regiones y valores críticos

Atendiendo a los diferentes valores de los parámetros c′/i′, d′/i′ y μ, se obtuvieron valores críticos que permitieron ubicar a la economía dentro de la región característica. Los resultados aparecen en el cuadro 3. Los cambios en los valores de d′/i′ no afectaron los resultados.

[20] C fue definido como cYd y I como iY por lo tanto c′/i′ es (C′/I′) × (Y/Yd).

[21] Este valor "probable" es más o menos consistente con las correlaciones que existen entre las desviaciones con respecto a las tendencias históricas de las variables L y C, L e I. Las primeras tienen una correlación de .29, mientras que L e I tienen solamente una de .13.

[22] Se tomaron en cuenta exclusivamente las inversiones del gobierno federal, descontando las inversiones en los sectores de petróleo, electricidad y otras industrias. Se hizo además un ajuste para tomar en cuenta la discrepancia promedio que existe entre la inversión autorizada y la realizada.

Cuadro 3

c'/i' / μ		0	2.1	4.3
1	.25	II	II	III
	.41	II	III	III
	.48	II	III	III

Como se puede observar, la economía, dependiendo de los valores de c'/i' y de μ, se encuentra en la región II o en la región III.

c) Cambios en la tasa de crecimiento

Reduciendo a cero el flujo de encaje y suponiendo que fuera posible compensar esta disminución mediante un cambio en la recaudación fiscal, de tal manera que ni 1 ni λ se vean afectados, se obtuvieron los cambios en la tasa de crecimiento indicadas en el cuadro 4.

Cuadro 4

c'/i' / d'/i'	0	2.1	4.3
0	.0045	.0012	.00068
.084	.0042	.00119	.00068
.35	.0036	.00114	.00066

Los cambios en dg obtenidos son independientes de los valores de μ. Los incrementos en t necesarios para compensar la eliminación del encaje fueron del orden de un 12% en todos los casos. Como se puede observar, los incrementos porcentuales de la tasa de crecimiento real varían entre 1 y 7%. Cuanto menores sean c'/i' y d'/i', mayor será el crecimiento del ingreso. Este resultado es evidente: si la elasticidad de la inversión con respecto al crédito es muy alta en comparación con las elasticidades que tienen el consumo y el flujo internacional de capitales, con respecto al crédito, el encaje restringe en gran medida, principalmente a la inversión. Su supresión eleva notablemente la tasa de crecimiento.

Se puede notar que el posible efecto sobre la tasa de crecimiento en ningún caso rebasa el .5% en cifras absolutas. La eliminación del endeudamiento interno tendría por lo tanto un impacto positivo pero no espectacular sobre la tasa de crecimiento. Sin embargo, incluso un incremento inferior al .5% puede traducirse en una notable diferencia de ingreso per cápita después de algunos años.

d) Cambios en el endeudamiento externo

Eliminando el encaje y manteniendo constantes tanto g como λ (lo que requiere un aumento del orden del 58% en la imposición fiscal) permitiría reducir en todos los casos la deuda externa en .76, o sea que permitiría, de hecho, eliminarla totalmente. Sin embargo, el grado de libertad que existe en el modelo no permite apreciar el realismo de este resultado: está, de hecho, sujeto a que sea posible eliminar totalmente el déficit en cuenta corriente y es probable que esto sea casi imposible a menos que se altere radicalmente la tasa de cambio.

e) Cambios en la participación del gobierno

Los resultados sobre los movimientos en λ con g y 1 constantes reflejan lo siguiente: cuando la economía está en la región II la eliminación del encaje debe ser acompañada de una sustanciosa reducción en la imposición fiscal para que g y 1 puedan permanecer en su nivel original. λ también sufre fuertes reducciones. Cuando la economía está en la región III la eliminación del encaje, acompañada de un muy pequeño aumento en la presión fiscal permite mantener λ prácticamente constante, al igual que g y 1.

IV.5 El caso en que los impuestos afectan la inversión

En el caso extremo en que la inversión privada es proporcional al ingreso disponible en lugar de ser proporcional al ingreso total, se obtuvieron los resultados siguientes: la eliminación del encaje y un aumento de la presión fiscal del orden de un 11%, dejando constantes λ y 1, reducen g en un máximo de .05%, o sea que prácticamente no tiene impacto sobre la tasa de crecimiento. Manteniendo g y λ constantes, la eliminación del encaje junto con un aumento del orden de 10% de los impuestos incrementa la deuda externa en un máximo de 9%. Finalmente, dejando g y 1 constantes, la eliminación del encaje, junto con pequeñas variaciones en la tasa de imposición fiscal (positivas o negativas según los casos), permite hacer aumentar o reducir ligeramente la participación del Estado. La conclusión evidente en este caso extremo es entonces que la eliminación del encaje y su sustitución por impuestos no tendría prácticamente efecto alguno sobre la economía.

V. *Conclusiones*

En este trabajo se ha intentado evaluar las implicaciones que tendría un cambio importante en los canales de financiamiento del gasto público en México. La principal conclusión que se obtiene a partir de estas estimaciones, es que prácticamente en todos los casos el reemplazo total del endeudamiento interno por una mayor recaudación fiscal, tendría efectos benéficos sobre la tasa de crecimiento, conservando constantes la deuda externa y la participación del Estado en la economía. El impacto sobre ésta no sería espectacular; el crecimiento no se incrementaría en más de medio punto de porcentaje, sin embargo, sí sería significativo en un contexto de largo plazo. Es probable que, por otra parte, una alta tasa de encaje conduzca a una mayor concentración industrial y financiera y, por ende, a mayores desequilibrios estructurales en la economía así como a un empeoramiento de la distribución del ingreso. La gradual sustitución del encaje por impuestos parece entonces ser deseable, tanto porque aceleraría el proceso de crecimiento como porque tendría un impacto estructural probablemente favorable.

BIBLIOGRAFÍA

Brothers D. y L. Solís (1968). *Mexican Financial Development.* University of Texas Press.

Hicks, J. (1967). *Capital and Growth.* Oxford University Press.

Ize, A. (1978). "Un análisis de la inflación en México." Documento de Trabajo. El Colegio de México.

Montemayor, R. (1976). *An Econometric Model of the Financial Sector in Mexico.* Tesis Doctoral, University of Pennsylvania.

Ortiz, G. (1977). *Capital Accumulation and Economic Growth: A Financial Perspective on Mexico.* Tesis Doctoral, Stanford University. Versión en español a publicarse próximamente por el CEMLA.

Comentarios

Pedro Aspe A.

El trabajo de Alain Ize representa un esfuerzo serio por estudiar los posibles efectos del financiamiento del gasto público.

El autor utiliza como marco metodológico un modelo de crecimiento donde el gasto público se puede financiar básicamente a través de recaudación fiscal o a través de incrementos en la tasa de encaje legal. Para juzgar la bondad de estos dos tipos de instrumentos el autor estudia sus efectos en un modelo de equilibrio de largo plazo sobre:

a) El tamaño del sector público.
b) El crecimiento de la economía.
c) El tamaño de la deuda externa del país.

A la conclusión que llega el autor es que el reemplazo de endeudamiento interno por una mayor recaudación fiscal tendría efectos positivos sobre el crecimiento, manteniendo constantes tanto el tamaño del sector público como el tamaño de la deuda externa del país.

Tengo dos tipos de comentarios, uno muy general (aunque espero que no por eso vago) que se refiere a la metodología básica seguida por Alain Ize y el segundo se referirá a cuestiones particulares del modelo y sobre todo a su estimación.

En cuanto a la metodología se refiere, Alain Ize utiliza un modelo de crecimiento similar al que han utilizado otros estudiosos de este problema, sin embargo no le da el énfasis que se merece al corazón de la discusión macroeconómica con respecto a la deuda gubernamental: esto es, qué efectos tiene la emisión de deuda pública sobre la formación de capital de la economía.

Uno de los primeros en utilizar esta metodología para analizar el problema fue F. Modigliani quien utilizando un modelo de crecimiento se preguntó si la emisión de deuda tenía efectos positivos o negativos sobre el crecimiento. Modigliani encontró que en la medida en que la deuda desplace capital de las carteras de los ahorradores, tendrá un efecto negativo sobre el crecimiento económico.

Peter Diamond introdujo en un modelo de crecimiento a un gobierno que emite deuda y que crea impuestos para financiar los pagos de intereses. En ese modelo las decisiones de consumo se efectúan en forma individual y los impuestos sirven para financiar la deuda y donde la producción se altera debido a cambios en el acervo de capital.

En el caso normal o "estable", Diamond encuentra que la deuda externa disminuye la utilidad de un individuo en equilibrio de largo plazo. Sorpresivamente demuestra asimismo que la deuda interna causa un decremento aún mayor en su nivel de utilidad.

La deuda externa tiene dos efectos en el largo plazo (las dos provienen de la necesidad de cobrar impuestos para financiar el servicio de la deuda). Los impuestos reducen directamente el consumo vital de los causantes fiscales individuales debido a que reduce su ingreso disponible. Sin embargo, al mismo tiempo al decrecer el ingreso disponible, los impuestos reducen su ahorro y por consiguiente el acervo de capital de la economía.

Por otro lado, la deuda interna además de estos dos efectos, tiene el efecto de una reducción adicional en el acervo de capital, debido al efecto substitución que ocurre en las carteras de los ahorradores donde se sustituye deuda por capital.

De esta literatura se deduce que la deuda interna tiene efectos negativos mayores que la externa pues no tan sólo afecta la oferta de ahorro sino que disminuye asimismo la demanda de capital (efecto Modigliani).

Aunque Alain Ize utiliza un tipo de encaje como representante típico de la deuda interna, al menos en principio creo que se puede utilizar la infraestructura de estos otros modelos para el caso en que la tasa nominal explícita sea cero o se determine exógenamente.

Comentarios particulares:

1. En el trabajo se describe "La mecánica del encaje legal en México".

Aquí se utiliza un multiplicador iterativo que hace que se cierre el modelo (así en la gráfica 1 debería de existir una flecha del Sistema Financiero al Banco Central para hacer más explícito el "fled-back" de encaje a préstamo a gasto a depósito a encaje, etc.).

Aquí el comentario es el siguiente: a diferencia con el multiplicador tradicional de los libros de texto que es automático, este multiplicador *no lo* es, al menos que se suponga implícitamente el mantenimiento *perene* de un exceso de demanda de fondos por parte del gobierno. Ciertamente en el año de 1971 en México esto fue exactamente lo que el gobierno quiso *evitar* para frenar la economía.

Si el proceso no es automático (hasta el fin o sea hasta que el público tenga $CU = M_b$) entonces el modelo sin el supuesto de un exceso de demanda permanente queda indeterminado.

Aquí yo propondría la incorporación explícita al modelo de una función de reacción del gobierno que nos determinara si el proceso llega hasta el fin o se detiene con anterioridad.

2. La ecuación 2 de Alain Ize le permite que los cambios en la oferta monetaria se vayan íntegramente a la demanda voluntaria, por lo que el enfoque monetario de la balanza de pagos se ignora gracias a dicho supuesto sobre la demanda por saldos reales.

3. En cuanto a la parte empírica del modelo se refiere, se puede afirmar que es la parte más débil y deficiente del trabajo.

Por ejemplo Alain Ize habla de existencia de racionamiento en el mercado de crédito, sin embargo todas sus estimaciones son a base de mínimos cuadrados desdeñando por completo la estimación formal de funciones en desequilibrio.

4. Se afirma que la situación de racionamiento en el mercado de préstamos bancarios "impide utilizar las tasas de interés sobre préstamos como indicadores de escasez de liquidez" por lo que "es posible reemplazar la tasa de interés por la cantidad de préstamos otorgados". Esto obviamente es falso pues tanto las empresas como los consumidores tienen una gran diversidad de fuentes de financiamiento.

De esta forma la existencia de un mercado de préstamos internacionales, de crédito comercial, de utilidades retenidas, de préstamos no bancarios, etc., etc., invalida la utilización simplista de la cantidad de créditos en el mercado oficial como argumento en las funciones consumo e inversión.

5. Asimismo la especificación de la función consumo que hace el autor donde se incluye como argumento el ingreso disponible *corriente* deja mucho que desear desde un punto de vista teórico y empírico.

Uno de los pocos hallazgos teóricos y empíricos de la macroeconomía moderna, es que la función consumo depende de una expectativa de ingreso más estable que el ingreso corriente. De esta forma se debió haber utilizado alguna variante de esta hipótesis como podría ser el ingreso permanente de Friedman, o el ingreso vital de Modigliani o el ingreso relativo de Duesenberry.

6. Uno de los problemas empíricos más interesantes al especificar las funciones consumo e inversión es el tratamiento formal del error estocástico. En el presente trabajo no se hizo nada al respecto. Inclusive no se presentan siquiera los resultados de la prueba Durbin Watson.

7. Al estimar la función de préstamos e inversiones extranjeras se le hace función de la diferencia entre la tasa de interés doméstico y la externa y de una proxie por expectativas de devaluación basada en la teoría de "purchage power parity". Como lo que desea es incluir el "diferencial cubierto de tasas de interés" se debió restringir el coeficiente del diferencial de tasas nominales de interés y la proxie por expectativas de devaluación a ser el mismo y no dejarlos diferir como de hecho se hizo en la estimación.

8. Por último en el trabajo no se discuten los problemas que ocasiona la utilización del encaje legal como instrumento de estabilización. La literatura moderna sobre el control macroeconómico óptimo y los problemas de la selección de metas y objetivos intermedios de W. Poole y B. Friedman han dejado claramente sentada la deficiencia de la utilización del encaje como instrumento de estabilización.

Carlos Tello H.

El trabajo del Sr. A. Ize es interesante y fue oportunamente presentado. En él se establecen una serie de hipótesis y a partir de ellas se desarrolla un modelo en donde se incluyen, por cierto, regiones que le dan versatilidad a su planteamiento. Una vez desarrollado, se sacan las conclusiones que del modelo se desprenden. Debemos felicitar al Sr. Ize por su esfuerzo.

En este tipo de ensayos lo relevante, a mi juicio, es comentar las hipótesis en que descansa el trabajo y ver hasta qué punto son las adecuadas. Ver, asimismo, si introduciéndole dosis de realismo, el modelo sigue teniendo validez.

El concluir como lo hace en la última página de su trabajo que "la gradual sustitución del encaje por impuestos parece entonces ser deseable, tanto porque aceleraría el proceso de crecimiento, como porque tendría un impacto estructural probablemente favorable", parece ser aceptable y fácilmente podría compartirse, sobre todo porque fortalece al Estado al no depender demasiado de recursos ajenos.

Dicho lo anterior, quisiera hacer algunas preguntas.

Por ejemplo, ¿qué le sucedería a su modelo si la economía operara durante un período relativamente prolongado con exceso de capacidad instalada? ¿Qué le pasaría si se utiliza la creación primaria como instrumento de financiamiento, no necesariamente inflacionario (como él lo presupone) atendiendo al destino del gasto? ¿Qué le pasaría a su modelo si la política de tipo de cambio, es eso, una política, manipulable en el tiempo y no fija como él lo establece?

La estructura del sistema impositivo mexicano

Francisco Gil Díaz

Introducción

Las importantes modificaciones tributarias recientes hacen del momento actual uno con una perspectiva singular del sistema fiscal mexicano. Algunas de las reformas tributarias entrarán en vigor hasta enero de 1980 y otras, que ya se aplican, surtirán sus efectos gradualmente.

Esto hace difícil y a la vez ofrece un reto al análisis de la estructura fiscal, pues por una parte la capacidad recaudatoria del sistema, sus efectos en la equidad, sus cargas diferenciales y las consecuencias sobre la asignación de los recursos económicos, su impacto sobre el ahorro y la inversión, son producto del esquema fiscal anterior, y el nuevo sistema, aunque ya representa en el conocimiento y el ánimo de las personas un panorama distinto, tardará algunos años en producir los resultados esperados.

Este esfuerzo descriptivo y analítico de nuestra estructura tributaria procura contrastar la problemática actual con las fórmulas que intentan *encontrarle soluciones —en el tránsito de un sistema* que ya no respondía a las necesidades del país— hacia un nuevo concepto de tributación en beneficio de la equidad, simplicidad y mayor recaudación.

Las nuevas leyes fiscales representan un cambio sustantivo e importante en la tributación de las personas físicas —una concepción distinta en los impuestos a la producción y al consumo—, una Ley de Coordinación Fiscal que modifica íntegramente la forma de participar los ingresos entre la federación y las entidades federativas —y variaciones trascendentes al Código Fiscal.

Cambios estructurales de esta naturaleza tuvieron que sujetarse al momento económico del país, configurado por la experiencia de los años recientes, por la dinámica de la etapa actual y por los objetivos de mediano y largo plazo enmarcados en las tendencias de los indicadores más importantes de nuestro devenir económico.

En nuestro pasado reciente destaca un fuerte aumento del porcentaje

que los impuestos federales, estatales y locales representan del producto nacional. Éste era en 1971 de 14.45%, pasando en 1975 a un 18.40%. Un cambio de tal naturaleza, de 4 puntos porcentuales más del producto en recaudación total, había tomado 30 años en alcanzarse. La fase ascendente de esta tasa continúa hasta 1978, llegando, con datos aún preliminares, a un 19.5 por ciento.

Este aumento en la carga fiscal de 5 puntos en 7 años coloca a México en un nivel de esfuerzo tributario similar al de países con ingreso per cápita, grado de desarrollo y estructura económica comparables. Esto no quiere decir que no se necesite o no se debe recaudar más, pero sí que la base de causantes y de flujos económicos sobre los que ha recaído este aumento, difícilmente da más de sí y que la estrategia tributaria se debía dirigir hacia causantes y sectores aún mal incorporados o fuera del control fiscal.

Otro hecho sobresaliente en los últimos 6 años ha sido un ritmo de inflación para el que no estaba preparado el esquema fiscal anterior. Las personas que viven de su trabajo se vieron fuertemente afectadas, por el crecimiento en los precios, produciéndose consecuencias indeseables en sus actitudes hacia el trabajo y hacia sus responsabilidades fiscales.

La inflación también afectó desfavorablemente los ingresos de los ahorradores, sea los que invierten en empresas, porque la depreciación se va separando del flujo de efectivo necesario para la reposición de los activos a su costo real, sea porque se gravan en otras fuentes de ingresos conceptos meramente nominales, pudiéndose llegar a afectar el patrimonio del ahorrador, dañándose los procesos de ahorro y de formación de capital.

Estos hechos constituyen los antecedentes económicos recientes que interactúan con la realidad fiscal y la condicionan. La estructura tributaria puede a su vez afectar estos flujos económicos.

En cuanto al momento económico de su instrumentación, el marco en que se encuadró la reforma tributaria es el de un paso prometedor, si bien difícil y delicado, entre la recuperación de la confianza y de las fuerzas motrices de la economía, hacia la consolidación de un ritmo de crecimiento en el que se mantengan niveles suficientes de inversión, de crecimiento en el empleo y en el nivel de vida de quienes menos tienen.

Por último, la reforma tributaria se ubicó dentro de los objetivos económicos de largo plazo. Entre éstos el fundamental es una mayor recaudación; sin embargo, el sistema fiscal debe buscar extraer recursos de la economía en forma tal que se cause el manor impacto negativo sobre la actividad económica conforme con el criterio de eficiencia. Además el sistema tributario debe ser equitativo, de tal modo que el impacto neto del ingreso-gasto fiscales beneficie más conforme menor sea el ingreso de las familias.

Las reformas recientes acercan al sistema a este modelo. En primer

término, el Impuesto sobre el Valor Agregado racionalizará los impuestos indirectos y propiciará una más eficiente asignación de recursos. Por otra parte, su mecánica de administración, al encadenarse con las nuevas disposiciones en impuestos directos, permitirá un mejor control de los causantes. La base de este impuesto en el consumo será un estímulo a la inversión y, al ampliar la base del gravamen, permite reducir las tasas de ciertos impuestos indirectos.

Para el sistema de impuestos directos se introduce un acercamiento aún mayor a la acumulación global. Si bien los efectos de esta medida sólo se lograrán levemente en el corto plazo, no hay duda de que en el futuro el sistema tributario será más eficiente y equitativo.

Impuesto Sobre la Renta

En materia del Impuesto sobre la Renta la Ley alcanza una cobertura integral en lo relativo a globalización. Ésta se logra con el alcance necesario para una adecuada fiscalización de los ingresos y para un cobro equitativo de los impuestos.

La globalización difiere de esquemas que a veces se han considerado para lograrla. En ocasiones el estudio de nuestros impuestos ha partido de un inventario de los conceptos acumulables y no acumulables para efectos del Impuesto sobre la Renta, destacando como no acumulables los intereses financieros, los dividendos y algunos conceptos de ganancias de capital. Se ha tenido la noción de que la acumulación de estos conceptos resolverá el problema de recursos del Gobierno mexicano además de contribuir a una distribución más equitativa de la carga tributaria.

Como se verá, el problema es más complejo de lo que se podía resolver con la acumulación de los tres conceptos faltantes, y los cambios instrumentados resultan de un alcance más integral.

Cada una de las fuentes de ingreso mencionadas presenta una problemática propia para su acumulación. En el caso de los intereses su acumulación debe dar lugar a su deducción como gasto, de otra forma se les gravaría dos veces al acumularlos en el recipiente sin permitir su deducción. Entonces, la recaudación por intereses puede ser menor al acumularlos, toda vez que las erogaciones por intereses de personas físicas exceden sus ingresos por intereses.

Aún de incurrir en un doble gravamen, acumulando intereses financieros sin permitir su deducción el efecto recaudatorio sería de mínima importancia. Los ingresos por intereses financieros de las personas físicas, únicos no acumulables en la actualidad en el sistema fiscal mexicano, representaron en 1978 el 1.7% del producto nacional bruto. Fueron gravados durante dicho año con una tasa del 13%. Su acumulación, si se triplicara la tasa daría lugar a una recaudación adicional que representaría apenas el 0.4% del PIB.

Además de consideraciones recaudatorias, los intereses presentan otras dificultades. Una es gravar rendimientos que en términos reales han sido negativos o apenas ligeramente positivos, como consecuencia de la inflación de los últimos años; otra es la incidencia real del impuesto, que en una economía con gran movilidad internacional de los ahorros financieros, implica gravar al usuario del crédito y a través de él al consumidor, en vez de gravar al ahorrador.

Comentarios similares son aplicables a los ingresos por dividendos. Su acumulación simple y llana daría poca recaudación, obstaculizando por otra parte un sano desarrollo del mercado de capitales. Este problema surge al tratar por separado el impuesto de la empresa y el de dividendos.

Por último, también se ha considerado como un tercer elemento mal incorporado a la acumulación el de las ganancias de capital, más por las ventajas para la fiscalización de exigir la acumulación de todos los ingresos que por sus consecuencias recaudatorias.

Al observar que estas fuentes del ingreso tradicionalmente excluidas de la acumulación obligatoria, tienen un potencial tan escaso para mejorar la capacidad recaudatoria del gobierno y la equidad de los impuestos, se pregunta uno dónde están las fallas del sistema tributario.

La respuesta es a la vez simple pero presenta un problema de solución difícil. En primer lugar, el tema de la globalización ha estado mal planteado. La globalización es importante no porque tenga un efecto recaudatorio inmediato y mecánico, y tampoco implica la acumulación obligatoria de todos los ingresos. Las razones para acumular determinado ingreso varían de un país a otro y comprenden elementos como la apertura de la economía, el fenómeno inflacionario, dificultades en la administración tributaria, y otros.

La trascendencia de la globalización radica en la posibilidad de exigirle a los contribuyentes la identificación de todas sus fuentes de ingreso.

Expresada de esta forma la importancia de la globalización se explica al estudiar las consecuencias de la legislación anterior que en su artículo primero indicaba:

> El Impuesto Sobre la Renta grava los ingresos en efectivo, en especie o en crédito que modifiquen el patrimonio del contribuyente, provenientes de productos o rendimientos del capital, del trabajo, o de la combinación de ambos, o de otras situaciones jurídicas o de hecho que esta Ley señalada.

El problema con esta definición del objeto del impuesto era considerar "productos o rendimientos del capital, del trabajo o de la combinación de ambos", pues aunque la ley preveía en la última parte del artículo la posibilidad de ampliar el objeto dependiendo de la naturaleza de los ingresos, lo tenía que hacer mediante un proceso incremental,

difícil y complicado por tener que enumerar todas las posibilidades de ingreso. Esto resultaba en que personas con gran capacidad económica y señales visibles de dicha capacidad, no podían ser adecuadamente fiscalizadas.

Se vio cómo la acumulación simple y llana de algunos conceptos produciría efectos fiscales de mínima importancia. Más que una acumulación integral, lo que el fisco necesitaba era una globalización que le permitiera combatir y reducir significativamente la evasión.

Ésos son los instrumentos que la nueva ley le proporciona. Invirtiendo el método de definición del objeto del impuesto, se parte ahora de una definición comprensiva en vez de usar un método incremental. Esto le da al fisco la seguridad de que un causante deberá en principio declarar todo, salvo lo que la ley expresamente exceptúe. La definición logra entonces una cobertura de mayor alcance que la anterior, amén de la incorporación de algunos conceptos antes no acumulables.

Para completar el proceso de globalización se introduce una presunción en la ley que establece que la diferencia entre las erogaciones comprobadas por la autoridad y los ingresos declarados se presumirá ingreso gravable, salvo que el causante demuestre lo contrario.

Estos dos elementos, junto con los ingredientes de mayor control que proporcionará el Impuesto al Valor Agregado, constituyen un nuevo sistema de fiscalización con el que se intentarán avances sustanciales en la lucha contra la evasión, raíz principal de los problemas del sistema tributario mexicano.

Ingresos por trabajo

Uno de los elementos más destacados del nuevo régimen fiscal es un trato más equitativo para el trabajador, reconociendo que los asalariados han sufrido aumentos importantes en su carga fiscal en los últimos años. También se reconoce que existen grupos de personas y actividades que teniendo capacidad de pago se encuentran al margen del sistema tributario.

Las nuevas disposiciones fiscales otorgan una desgravación en el impuesto sobre la renta por 18 000 millones de pesos, resultado de la sobreposición de dos mecanismos de corrección: un ajuste en las tarifas y la deducción general del salario mínimo de la zona económica correspondiente. Las tarifas se modificaron hacia abajo para corregir de manera parcial el efecto de la inflación sobre la carga fiscal. También se corrigieron discontinuidades en la tarifa para los niveles de ingreso entre 500 000 y 1.5 millones de pesos; y se elevó a 55% la tasa marginal aplicable a ingresos en exceso de 1.5 millones.

La deducción del salario mínimo de la zona es el elemento clave de la desgravación y si bien representa una reducción en la recaudación de 13 000 millones tan sólo por este concepto, trae asociadas diversas consecuencias económicas en favor de mayor equidad y eficiencia.

En primer término, la deducción del salario mínimo acaba con el régimen de discriminación que existía, por el cual, los trabajadores de ingresos medios y bajos al no ser causantes del global sólo podían deducir 20% de su ingreso bruto con un límite de 30 000 pesos. En contraste, los causantes del régimen global tenían la deducción del 20% sin que excediera de 30 000, más las exclusiones por carga familiar y deducciones por seguros, por gastos médicos y funerarios, por cuotas de seguridad social y otras.

Otra ventaja de la deducción del salario mínimo es que protege parcialmente del fenómeno inflacionario, al modificarse al ritmo de las revisiones anuales en dicha cotización salarial.

Un efecto económico importante de la deducción del salario mínimo es que permite que disminuya el gravamen sobre el esfuerzo adicional (horas extras). En el sistema anterior, un trabajador que ganaba alrededor de 500 pesos por encima del salario mínimo mensual se veía en una situación de desventaja pues la tarifa de impuestos se aplicaba sobre todo su ingreso. Así por ejemplo, este trabajador pagaría al año $ 3 078 de impuestos. Es decir, que de los 6 000 por encima del salario mínimo que recibía sólo se quedaba con el 49.7% y el gobierno con el 51.3% restante.

Algo similar sucedía con los trabajadores con ingresos cercanos al salario mínimo y que se esforzaban trabajando la jornada extraordinaria.

La deducción del salario mínimo evitará esta inequidad del sistema impositivo vigente hasta el año pasado. En el ejemplo expuesto anteriormente, el trabajador con ingresos de 6 000 pesos por encima del salario mínimo pagará 186 pesos de impuesto. Es decir, que él se queda con el 96.9% de su esfuerzo adicional mientras que el gobierno sólo recoge el 3.1 por ciento.

El sacrificio fiscal que provoca una reducción de las tasas impositivas se convierte en una inversión con diversas finalidades: reducir la evasión fiscal, evitar la erosión continua de la base a través del pago de sueldos en forma de prestaciones e incentivar el trabajo y, por lo tanto, una mayor recaudación en la medida en que la oferta de trabajo se esté inhibiendo por las altas tasas marginales de la tarifa vigente hasta el año pasado para los ingresos medios.

Además, bajo ciertas condiciones de elasticidad de la oferta de trabajo, los gravámenes al ingreso son pagados por las empresas, lo que incentiva el uso más intensivo del factor capital. Así, la reducción en las tasas impositivas tenderá a incrementar el empleo y la producción.

Dividendos

El impuesto sobre la renta de las empresas se ha definido en la generalidad de los países no como un impuesto a los ingresos del capital, sino

como un gravamen a un concepto residual que aun siendo un pago al capital, se calcula después de permitir la deducción de otros pagos contractuales a este factor, como los arrendamientos, los intereses y otros conceptos. El impuesto afecta, por lo tanto, en forma diferencial a sectores que por diversas circunstancias tienen variaciones en el monto de este concepto residual, destacando entre ellas la importancia del financiamiento de deuda.

Este tratamiento tiene tres implicaciones importantes:

a) Es inequitativo porque se gravan más fuertemente los ingresos de los accionistas de niveles medianos y bajos.
b) Se produce una distorsión en la asignación de los recursos porque al igualar el mercado de capitales el rendimiento neto a la inversión en los diversos sectores, son los de menor carga los que más capital reciben, y
c) Se produce un incentivo al endeudamiento en contra del financiamiento accionario.

Para resolver los problemas de doble tributación y para eliminar la distorsión tributaria sobre el financiamiento empresarial se modificó la ley para que en acciones bursátiles y nominativas los propietarios de títulos puedan acumular los dividendos repartidos, acreditando el impuesto de la empresa. De no optar por este régimen, las utilidades quedan gravadas por regla general con la tasa máxima del impuesto sobre la renta de las empresas, igual al 42%, y un 21% adicional al repartirse.

Para calcular la carga sobre el dividendo del accionista que no opta por la integración, hay que considerar que los trabajadores deben recibir el 8% de las utilidades de las empresas, dejando el 92% de éstas como repartible entre accionistas e impuestos. Con base en este cálculo la combinación del 42% del impuesto a la utilidad y de un 21% aplicable a los dividendos resulta en un gravamen de 57%, de tal manera que quienes no opten por la fórmula de acumulación tendrán un gravamen ligeramente superior a la tasa marginal más alta del impuesto sobre la renta de las personas físicas que es igual al 55 por ciento.

De esta forma se logra integrar el impuesto de la empresa con el de sus propietarios.

Un efecto de esta medida será alentar el mercado accionario, toda vez que las personas tendrán un gravamen de acuerdo a su capacidad económica real obteniendo los de ingresos medianos y bajos en el reparto de dividendos una reducción de impuestos que se magnifica conforme el ingreso de la persona es menor.

Los mejores coeficientes precio-utilidades que se pueden lograr con esta disposición ayudarán a igualar los costos relativos del crédito y de las acciones, favoreciendo la apertura de las empresas y el desarrollo del mercado accionario.

Ganancias de capital

El régimen anterior gravaba mediante una mecánica sumamente complicada las ganancias de capital. El gravamen sólo por casualidad correspondía a la capacidad económica del contribuyente. Tratándose de inmuebles se tenía además el problema de manipulación de los avalúos que permitía una reducción fiscal artificiosa importante y que se aprovechaba frecuentemente por los contribuyentes.

En acciones no bursátiles los problemas de diseño eran similares pero con un efecto económico diferente, pues en muchos casos se gravaban utilidades meramente nominales afectándose no el ingreso del accionista sino su patrimonio.

Con el nuevo régimen se tratan de corregir estos defectos que resultaban en consecuencias negativas sobre la equidad y sobre el funcionamiento eficiente del mercado de capitales.

En primer lugar, se establece una mecánica para gravar exclusivamente las ganancias reales, permitiendo una corrección al precio de compra mediante la aplicación de una tabla en la que se incorporan los incrementos en precios de los últimos 25 años.

En segundo lugar, se establece una mecánica sencilla de promediación de ingresos que presupone que la ganancia se obtuvo por partes iguales durante 5 años y que los otros ingresos del causante fueron constantes durante los mismos 5 años.

La mecánica no es perfecta, pero se acerca a la realidad en la mayoría de los casos y permite una interpretación administrativa sencilla que consiste en exigirle al causante que tome la quinta parte de la ganancia, la acumule a sus demás ingresos, calcule la tasa impositiva resultante de dicha acumulación y que esa tasa la aplique a las otras cuatro quintas partes de la ganancia.

En inmuebles, para evitar manipulaciones con avalúos bancarios, se le pide a la persona una autovaluación que puede ser revisada por la Secretaría de Hacienda y que en caso de inconformidad de ésta dará lugar a un avalúo. Si existe diferencia entre el avalúo de la Secretaría y el del causante, ésta se acumulará, como ingreso del comprador. Con esto se ponen en contradicción los intereses del comprador y del enajenante, lográndose que mediante el interés de ambos los valores para efectos fiscales se aproximen a los valores reales de las transacciones.

Arrendamientos

Durante los últimos años la construcción de casas y edificios para arrendamiento ha sufrido un serio retroceso. El problema es complejo y es difícil saber hasta qué punto pueda haber estado influido por consideraciones fiscales. En todo caso, la nueva Ley amplía los conceptos que las personas pueden deducir al incluir la depreciación del edificio,

el consumo de agua y los impuestos, cuotas y contribuciones sobre salarios.

Con esto se logra una mayor precisión del concepto de renta y se evita que al gravar el ingreso bruto en vez de la percepción real del arrendador, persistan elementos fiscales que afecten negativamente la inversión en inmuebles para arrendamiento.

Empresas

El ingreso global de las empresas es gravado no conforme al principio de proporcionalidad, sino de progresividad, como si fueren personas físicas. Este tratamiento limitaba hace algunos años la integración y expansión de las empresas. Con la inflación la utilidad gravable que da lugar a la tasa proporcional del 42% se ha vuelto lo suficientemente reducida en términos reales como para convertir al gravamen en una tasa virtualmente proporcional.

El tratamiento fiscal a las empresas se complementa con incentivos fiscales discriminatorios a través de exenciones, créditos y reducciones en el pago del impuesto, que se traducen en un abatimiento de la base gravable. Además, existen reducciones y exenciones que se convierten en verdaderos tratamientos preferenciales para ciertos sectores y actividades económicas.

Los incentivos buscan incrementar la producción, el empleo, el ahorro, la formación de capital, la exportación de bienes y servicios y el desarrollo regional. Sin embargo, puede afirmarse que los incentivos y los tratamientos preferenciales han sido excesivos en número y posiblemente contradictorios en sus efectos, ya que no han obedecido a una política de estímulo integrada. Estos problemas del régimen de estímulos se intentan resolver con un nuevo decreto expedido el 7 de marzo de 1979.

Las bases especiales de tributación constituyen un régimen de excepción para facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales de algunos sectores de causantes. Esto contraviene los principios de generalidad y equidad impositiva, ya que favorecen a ciertos grupos, reduciéndoles su carga impositiva y distorsionando la esencia del régimen ordinario. Sobresalen los autotransportes y las constructoras. En el primero, se establecen cuotas fijas excesivamente bajas y en constructores una tasa del 3.75% aplicable a los ingresos brutos. Este régimen favorece la evasión fiscal en el resto de las actividades productivas, además de reducir la carga fiscal para estos dos sectores.

En las actividades agropecuarias y de pesca, debido a preceptos constitucionales, existe la facultad tributaria concurrente de la federación y de los estados, lo que se traduce en la sobreposición de impuestos a la misma fuente. La determinación de cuotas fijas a estas actividades, hace que la recaudación se rezague conforme se incrementa el nivel ge-

neral de precios, además de que las cuotas no son uniformes y comprenden más de 500 tarifas específicas.

Mientras permanezcan las bases especiales de tributación será muy difícil controlar la evasión, especialmente tratándose de los sectores de transportes y construcción. Las bases correspondientes a las actividades primarias no presentan el mismo problema de favorecer una evasión amplia en otros sectores, ni siquiera está claro que tengan una carga tributaria baja, toda vez que estados y municipios de muy diversas formas gravan fuertemente al sector primario.

El problema fiscal en el sector primario no es el de una baja tributación, sino económico, por la forma en que el mosaico de disposiciones locales afecta a los distintos productos de las diversas regiones del país.

Por último, en el capítulo de empresas también hay problemas relacionados con la inflación. La inflación afecta las utilidades gravables de las empresas a través de un divorcio cada vez mayor entre el valor de reposición y los cargos por depreciación que se hacen en función del valor en libros. Como las empresas pueden cubrirse del problema inflacionario mediante endeudamiento, la nueva ley permite una deducción adicional por depreciación que sólo se alcanza en su plenitud si la empresa no está apasivada. Esta nueva corrección no considera la inflación de los años anteriores, sino se aplica incrementalmente a partir de 1979.

Impuestos indirectos

En impuestos indirectos los problemas de tributación son similares a los de renta en falta de cobertura, evasión e incidencia fiscal entre sectores, amén de otros problemas propios del impuesto sobre ingresos mercantiles.

En el impuesto sobre ingresos mercantiles los problemas administrativos consisten en que no proporciona flujos de información que faciliten su autocontrol y los económicos en su incidencia caprichosa entre productos y sectores de la actividad económica.

Son tantas y tan serias las dificultades de los impuestos tipo ingresos mercantiles que en el mundo sólo quedan 6 países con tributación similar: Burundi, El Salvador, Etiopía, Guatemala, Guinea Ecuatorial y Taiwán.

El problema de incidencia de este impuesto es serio porque grava más o menos a un producto dependiendo del número de transacciones que se lleguen a efectuar sobre el mismo. El legislador no puede saber el monto de la carga fiscal sobre los distintos bienes y servicios. Esto limita la capacidad exportadora de México en el contexto actual, en que la mayoría de los países devuelven los impuestos indirectos al exportador. Además, en un producto determinado una empresa podrá pagar más o menos impuesto dependiendo de su grado vertical de integración.

Administrativamente el sistema actual no genera flujos de información que permitan cruzar declaraciones entre empresas o entre sectores económicos, ni tampoco, por su falta de cobertura, genera desde la base una carga latente que garantice un mínimo de recaudación.

Para resolver estos problemas se propuso y el Poder Legislativo aprobó para entrar en vigor el 1o. de enero de 1980 un impuesto al valor agregado.

Con este impuesto se conoce la carga fiscal de cada bien, la que con tasa única resulta uniforme en la etapa de consumo final. Su diseño, basado en pagos parciales en cada etapa del proceso económico, equivale a gravar una sola vez el valor final de los bienes y servicios.

El IVA es neutral en el sentido de no favorecer la integración vertical de las empresas, en beneficio de la equidad tributaria.

La devolución al exportador del gravamen causado en las etapas anteriores (principio de destino), hace al IVA idóneo para fomentar el comercio exterior. Al aplicar el IVA a las importaciones en el momento de su internación, iguala su carga con la de mercancías producidas en el país.

Otras ventajas técnicas del IVA son que se facilita la ampliación de su cobertura; es neutral respecto a la asignación de los recursos y mejora la eficacia administrativa, pues facilita el cruzamiento de información, mejorando la cobertura del impuesto y reforzando la administración del impuesto sobre la renta.

El cambio del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles a Valor Agregado se aprovechó para efectuar una simplificación importante en la multitud de tasas que gravan al consumo en la actualidad. Se eliminaron 17 impuestos especiales para ser sustituidos por el Impuesto al Valor Agregado y las tasas especiales en ingresos mercantiles también desaparecen para quedar gravado todo con una tasa única y general.

Con esto mejorará la imagen del fisco al enfrentarse el causante a una estructura tributaria más sencilla y se eliminan serios problemas de contrabando y control que habían originado varias de las tasas especiales de ingresos mercantiles. Éstas se habían establecido para corregir la carga en ciertos consumos de lujo por la falta de cascada del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. En la práctica estas tasas han puesto en situación de difícil competencia internacional a productores mexicanos, muchos de ellos en sectores intensivos en el uso de mano de obra, algunos incluso artesanales.

También se redujeron impuestos especiales, como el de cerveza, alcohol, tabacos labrados, aguas envasadas, etc., para que estos productos pagaran el Impuesto al Valor Agregado, calculando la reducción de tal suerte que la carga de ambos impuestos quedara igual que en la actualidad.

Algunos países han permitido que se deduzca del Impuesto al Valor

Agregado el impuesto derogado que estuviese incorporado en los inventarios de las empresas.

El problema con este método es la imposibilidad de calcular el efecto de cascada de cada producto para determinar una devolución equitativa. Se optó por establecer una tasa menor a la que hubiera sido equivalente al efecto de cascada de ingresos mercantiles.

La recaudación no caerá porque aunque la tasa del 10% es menor a la equivalente del 12.5% resultante del efecto acumulado del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, se aplicará a una base que durante un tiempo no será estrictamente la del tipo consumo en valor agregado, toda vez que no se dará crédito por inventarios ni por el acervo de capital sin depreciar, existente al inicio del impuesto. Sólo se permitirá una compensación parcial por el Impuesto de Ingresos Mercantiles causado en las inversiones realizadas en 1979, con el objeto de evitar una disminución en el ritmo de inversión durante este año.

En una comparación internacional de nuestra ley al valor agregado, destacan tres características:

1) Lo bajo de su tasa, que se calculó en función de los argumentos expresados y que hace sumamente sencillo el cálculo del impuesto.
2) La tasa de la zona fronteriza que reconoce una realidad económica única en el mundo, y
3) El tratamiento al sector primario.

En otros países, incluso los muy desarrollados, el sector primario presenta serias dificultades para una administración tributaria eficaz, dándosele un tratamiento de exención que ayuda por otra parte a proteger el nivel de ingreso de las personas de menores recursos. Pero la exención no evita que el sector primario pague los impuestos que le trasladan los proveedores de sus insumos industriales.

En México se adoptó una fórmula que evitará que el sector primario soporte una carga tributaria como resultado del traslado del IVA en los precios de los insumos que adquiere el sector primario. La fórmula consiste en darle a los proveedores de insumos al sector primario el mismo tratamiento que a un exportador, conocida en la terminología de este impuesto como tasa cero, es decir, no aplicación de la tasa del impuesto a las ventas, pero permitiendo el acreditamiento de los impuestos trasladados, eliminándose así efectivamente el gravamen al sector primario.

Por último, en la temática del valor agregado está su impacto sobre los precios. El impuesto se diseñó con varias salvaguardas para impedir que objetiva o subjetivamente afecte al alza el nivel de precios.

1) Como la tasa equivale a la del 4% en mercantiles resulta de

12.5% en valor agregado, el establecimiento de una tasa del 10% permitirá que en los sectores importantes en la determinación de los precios se reduzcan los costos. En todo caso hubiera bastado con que la tasa fuese equivalente para que no se impactasen los precios.

2) La tasa cero al sector primario implica un desgravamen real a los productos alimenticios no elaborados. En los productos gravados con impuestos especiales se garantiza la equivalencia de carga y se conservan exenciones en productos de consumo popular y generalizado.

Resulta en todo caso extraño que se considere inflacionario un impuesto que viene a sustituir otro que también grava las ventas y no a establecerse en un vacío impositivo.

La experiencia internacional confirma estas observaciones. La conclusión es determinante en el sentido de que no ha tenido efectos sobre los precios. En Francia los precios al mayoreo cayeron en 2.48% el año de introducción del impuesto y aumentaron en sólo 0.51 en el siguiente. A nivel de consumidor los precios aumentaron en cuatro décimas del 1% el año de introducción y el 1% al año siguiente.

Para no relatar la experiencia de cada país por separado, en resumen se puede resaltar que el índice de precios al mayoreo tuvo una reducción en el incremento de los precios el año de introducción del Impuesto al Valor Agregado en 8 de 17 países; en 6 de 17 países el incremento en mayoreo excedió en menos del 3.5% el incremento del año anterior, de manera que en el 82% de los países la introducción del Impuesto al Valor Agregado no tuvo efectos inflacionarios sobre el índice de precios al mayoreo.

El panorama en el índice de precios al consumidor es que en 8 de 17 países se redujo su tasa de incremento respecto al año anterior; en otros 13 el incremento excedió en menos de 3.5% al del año anterior, resultando con estos criterios que en el 87% de los países la introducción del IVA no tuvo efectos inflacionarios sobre el índice de precios al consumidor.

Antecedentes

Para la mejor comprensión de las características del sistema impositivo mexicano y de sus perspectivas, es conveniente recordar cómo ha evolucionado en un pasado reciente.

A partir de la tercer década de este siglo, México entró a un proceso de desarrollo sostenido, que fue determinando variaciones en la política fiscal. En función de los cambios de estrategia, es posible hacer una clasificación de los últimos cinco decenios en tres etapas.

La primera principia en los años treinta y finaliza en 1956. Se obtienen avances importantes originados por factores internos favorables,

entre ellos un volumen de recursos hasta entonces desaprovechados y una oportuna coyuntura internacional. Se desencadenó un proceso inflacionario; mientras el producto interno bruto creció a un ritmo anual de 17%, los precios ascendieron 11% cada año. A precios constantes el producto creció al 6% anual. En este lapso la población creció en un 3.2 por ciento por año, por lo que el crecimiento del producto por habitante fue de 2.8 por ciento.

La recaudación de impuestos desempeñó un papel fundamental de apoyo al financiamiento de la inversión pública. En tanto el producto interno se multiplicó once veces, la recaudación subió catorce. Los impuestos participaron de 9.2% del producto, cifra alta, para la etapa en que se hallaba la economía. Sobresalió el impuesto sobre la renta, que de absorber el 0.7% del producto en 1940 y el 0.6% en 1941, alcanzó al 2.6% en 1956 y los ingresos por este concepto crecieron cuarenta y cinco veces.

Al iniciarse la segunda etapa, de 1956 a 1970, la fisonomía del país era otra y diferente el tratamiento que debía darse a los fenómenos económicos.

No perdió dinamismo el aparato productivo; por el contrario, se superó, gracias a progresos en varios aspectos: se contaba con los principales sostenes de una nueva estructura, donde destacaban las plantas manufactureras creadas en el lapso anterior; se disponía de un mercado real, con capacidad de compra; había ascendido la capacidad de ahorro, y se había despertado una conciencia empresarial; además, se desvanecieron las presiones inflacionarias.

El producto interno se incrementó menos de 10% anual y los precios lo hicieron 2.9 por ciento. A precios constantes el ascenso fue de 6.7 por ciento. Con una tasa de crecimiento demográfico de 3.5%, nuestra mejora por persona equivalió a un crecimiento del 3.2% anual, superior al de la etapa previa. La recaudación de impuestos creció a un ritmo un poco menor al del producto interno bruto, pasando su participación del 9.2% al 7.3 por ciento. El impuesto sobre la renta tuvo tendencia distinta, porque superó el incremento del producto interno bruto mejorando su participación de 2.2% en 1955 a 3.7% en 1970.

En esta breve reseña se advierte lo que en todos los países ha sucedido en materia impositiva, y es que en un principio predominan los impuestos tradicionales sobre la tierra, las cosechas o el ganado; después cobran importancia los que se cargan al comercio exterior y los impuestos indirectos internos; más adelante pierden importancia los anteriores, se mantienen en ascenso los indirectos y se establecen mecanismos modernos que hacen posible una absorción creciente del ingreso nacional.

El tributo que generalmente tiene mayor trascendencia como fuente de ingresos públicos es el que grava la renta; en México, que en 1940 participaba del 12.1% de la recaudación fiscal total, pasó al 32.2% en 1955 y a cerca del 41% en 1977.

En la década actual comienza la tercera etapa de la historia económica contemporánea de México. A partir de 1971, se realizaron modificaciones importantes en los impuestos que le imprimieron mayor dinamismo al sistema.

En 1970 los ingresos del Gobierno representaron más de 50,000 millones de pesos, y la carga fiscal fue de 14.1% del Producto Interno Bruto, que sumó 418,700 millones.

A partir de 1971 se produjo un incremento como resultado de mayor número de causantes, por mejoría de los mecanismos de padrón y control, aumento en las tasas de algunos impuestos, mayor progresividad en la tarifa del Impuesto Sobre la Renta, ampliación en la base del gravamen; el proceso inflacionario hizo pasar a un buen número de contribuyentes a estratos superiores de ingreso y así, la captación de recursos del sector público llegó a 312,104 millones de pesos en 1977 pasando la carga fiscal a 19.0 por ciento.

La elevación de estos siete años fue substancial. La recaudación en términos reales (deducido el incremento de precios) aumentó en *85* por ciento. El Producto Interno Bruto en términos reales creció 38 por ciento.

La carga fiscal se concentra en un grupo reducido de causantes; el número de personas físicas registradas en el Impuesto Sobre la Renta, asciende a 7 millones en 1977, equivalente al 41% de la población económicamente activa: de éstos, dos millones están exentos por percibir salario mínimo, de manera que sólo el 30% de la población económicamente activa contribuye al Impuesto sobre la Renta.

La contribución del Impuesto sobre la Renta a los ingresos federales totales aumentó de 26% en 1970 a 30% en 1977, manteniéndose constante la participación del Impuesto al Ingreso Global de las Empresas que pasó de un 15.5% a un 15.0 por ciento. En promedio, las empresas pagaron el 3.7% de su valor agregado en impuesto sobre la renta.

El aumento se concentró por lo tanto en las personas físicas, cuya carga aumentó del 11% en 1970 a 15% en 1977, y los mayores incrementos se han registrado en los renglones del régimen global y profesionistas.

La carga fiscal no es uniforme por sectores o ramas económicas: por ejemplo, en el sector agropecuario y de pesca la carga fiscal federal es muy baja, así como en los sectores de comercio y transporte, teniendo muy diferentes contribuciones al Producto Interno Bruto; algunas ramas de la industria química pagaron más del 10% de su valor agregado mientras otras como construcción, comercio, transportes y algunas actividades de servicios pagaron menos del 1% de su valor agregado.

Resulta interesante destacar que son los últimos sectores los que reciben bases especiales de tributación.

Por lo que concierne a los impuestos indirectos, el aumento en la carga se debió principalmente al incremento en la recaudación sobre la

producción y comercio, el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y el Impuesto a las Exportaciones. La carga fiscal de producción y comercio pasó de 1.6% a 2.9% entre 1970 y 1977. Esto se debió a las reformas con finalidades puramente recaudatorias en las tasas y cuotas de los principales impuestos especiales, como alcoholes, tabacos, cerveza y petróleo. Por otra parte la carga fiscal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles pasó de 1.0% a 2.4% de 1970 a 1977, por el aumento de las tasas en este período y la carga sobre las exportaciones se incrementó cinco veces como consecuencia del dinamismo de las exportaciones de petróleo.

La carga fiscal regional también está distribuida desigualmente, reflejando el diferente desarrollo de las entidades federativas. Solamente tres entidades, el Distrito Federal, Estado de México y Nuevo León contribuyeron con el 70% de los recursos fiscales.

No obstante el incremento extraordinario de carga en un período relativamente corto, los ingresos ordinarios siguen siendo insuficientes para financiar adecuadamente el gasto público.

El esfuerzo de ingresos del gobierno está en relación con su gasto y los déficit de sus empresas. De 1971 a 1976, los gastos del gobierno federal netos de amortización de la deuda aumentaron de 11.2% a 21.7% del PIB.

Por su parte, el déficit neto del gobierno federal (excluyendo amortización de deuda) se incrementó de 1.4% en 1971 a 8.3% del PIB en 1976, reduciéndose a su vez a 3.2% en 1977.

El comportamiento de los presupuestos de las empresas y organismos sujetos a control por el gobierno federal ha sido muy similar. Mientras que los gastos corrientes y de capital aumentaron 534%, los ingresos corrientes y de capital se incrementaron en 294%, consecuentemente los subsidios y aportaciones a estas entidades tuvieron que aumentar en 644% entre 1971 y 1977.

En síntesis, el coeficiente del gasto consolidado del gobierno federal y empresas y organismos bajo control presupuestal con respecto al PIB aumentó del 24.5% en 1971 al 41.2% en 1976. Mientras tanto, el coeficiente del déficit consolidado subió del 3.8% al 13.7% durante el mismo período.

Gran parte del incremento en el déficit del gobierno en años recientes se debió a que los ingresos de las empresas del gobierno mostraron muy poco dinamismo.

Los ingresos ordinarios del Gobierno Federal provienen, en su inmensa mayoría, de los impuestos que en el año de 1978 ascendieron a la cantidad de 254 mil millones. El 48% de los impuestos correspondió al Impuesto sobre la Renta, los de la producción o comercialización de bienes aportaron el 29% y el resto correspondió a los impuestos al comercio exterior en 11% y otros el 12%.

En los últimos siete años los ingresos brutos totales del Gobierno Fe-

deral han registrado una tasa media de crecimiento del 27.8% (superior a la tasa de 21.5% que registra el PIB). De éstos, la parte más dinámica han sido los ingresos tributarios que crecieron a una tasa media de 28.9 por ciento.

Los ingresos por impuestos directos crecieron a una tasa de 29.2% anual y el aumento en recaudación obedeció principalmente, como se mencionó con anterioridad, al efecto conjunto de la inflación y la progresividad de la tarifa, que ha aumentado notablemente la contribución de las personas físicas en la recaudación.

Los estados y municipios obtienen una parte importante de sus recursos de participaciones en los impuestos federales indirectos, en algunos casos por mandato constitucional. A su vez, los estados tienen establecidas participaciones a los municipios.

Los ingresos del Gobierno Federal, por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, más los pagos de seguridad social, alcanzaron, en 1978, el 19.5% del Producto Interno Bruto, considerablemente mayor a la proporción de 1970, de 14.1 por ciento.

Los ingresos brutos del Gobierno Federal representaron el 9.9% del PIB en 1970, incrementándose a 14.1% en 1977.

En el período de 1970 a 1977, las cargas fiscales por concepto de impuestos federales aumentaron en todas las regiones y entidades y, para 1978, las más altas corresponden a las siguientes regiones y entidades federativas:

Regiones		*Entidades federativas*	
1. Hidalgo-México	19.51	1. Estado de México	23.33
2. Metropolitana	19.19	2. Quintana Roo	21.13
3. Noreste	17.11	3. Tamaulipas	20.46
4. Golfo Centro	11.28	4. Distrito Federal	19.29
5. Occidente	11.77	5. Hidalgo	15.69

Por otra parte, las regiones y entidades con mayor carga fiscal por ingresos estatales, en 1978 fueron:

Regiones		*Entidades federativas*	
1. Peninsular	4.74	1. Quintana Roo	14.72
2. Pacífico Centro	2.55	2. Estado de México	3.81
3. Hidalgo-México	2.23	3. Chihuahua	2.81
4. Metropolitana	1.95	4. Baja California	2.40
5. Norte Centro	1.82	5. Durango	2.10
		6. Tlaxcala	2.10

Con información preliminar, desde el punto de vista de los estratos del ingreso familiar, el 40% de las familias, que reciben el 11% del ingreso, contribuyen con el 10% de la recaudación; el 40% siguiente, perceptora del 33% del ingreso, aporta el 29% de la recaudación; y

el 20% de familias con nivel de ingreso familiar más alto recibe el 56% del total y paga el 61% restante. Esta información documenta proporcionalidad en la incidencia de los impuestos. El gasto público, por otro lado, beneficia más a las familias de menores ingresos. El efecto neto de la carga fiscal parece ser de cierta progresividad por la incidencia del gasto público.

Relatoría del Coloquio sobre Economía Mexicana. El Colegio de México, 26-30 de marzo de 1979

José Córdoba

Sería ilusorio pretender resumir en pocas páginas más de veinticinco horas de discusión, sobre temas muy variados y desde enfoques a veces muy distintos, haciendo al mismo tiempo justicia a la riqueza propia de cada ponencia, comentario o intervención. Si bien queda atrás el texto escrito de cada ponencia (y sobre él se puede juzgar la aportación de la misma), el propósito de una relatoría reside, a mi entender, en presentar una visión sintética de los distintos análisis y argumentos desarrollados a lo largo del coloquio y en delinear los temas que parecieron tener la mayor relevancia para una investigación futura. Si doy en esta relatoría mayor peso relativo a tal ponencia en lugar de tal otra, no es porque creo que aquella tenga, en un sentido absoluto, mayor interés que ésta, sino porque me parece que la una contribuye más que la otra a la definición del espíritu general del coloquio. Reivindico pues aquí el derecho a una relativa libertad de interpretación.

El coloquio puso de manifiesto una convicción generalizada: en la historia social, política y económica de México, nos encontramos hoy en un período de transición. El agotamiento del modelo de *desarrollo estabilizador* a finales de los años sesenta, el carácter crítico de la devaluación del peso de 1976, y el descubrimiento reciente de amplias reservas petroleras, obligan a reflexionar sobre los problemas a que México se enfrenta y a plantear posibles alternativas de solución. Hoy en día, un coloquio sobre economía mexicana está inevitablemente orientado hacia el futuro.

Si bien esta impresión fue general, se expresaron diferencias de apreciación. Para algunos, próximos a la corriente marxista, se trata de aclarar el contenido de clase de cualquier proyecto de acción: la lógica del desarrollo del capitalismo en México determina, aunque no de manera inflexible, el campo de lo posible. Para otros, más cercanos a la corriente neoclásica, el planteamiento corresponde a una visión más restringida

de la economía como disciplina y a su juicio existe mayor libertad de decisión. En ambos casos, sin embargo, tres temas fundamentales permean el análisis del presente y las perspectivas para el futuro: la racionalidad económica, la equidad social y la independencia política del exterior, aunque su significado no sea el mismo para ambas corrientes.

Para la corriente marxista, la racionalidad económica significa funcionalidad del sistema desde el punto de vista de la reproducción del capital, la justicia social tiene una fuerte connotación de lucha de clase y la independencia política del exterior se plantea en términos del grado de inserción de México en la división internacional del trabajo al interior del capitalismo mundial. Para la corriente neoclásica, racionalidad económica significa eficiencia productiva, la equidad social corresponde a una norma de redistribución del ingreso y la independencia política del exterior se plantea en términos del grado de libertad de conducta, doméstica e internacional, del gobierno mexicano. La constante simultaneidad de estos tres temas resulta en cierta tensión conflictiva: tanto sino más que el rasgo esencial del coloquio, esta tensión es, a mi parecer, una característica real del momento actual y corresponde a un alejamiento del horizonte de reflexión y de acción.

La tensión entre estos tres objetivos se manifestó con nitidez tanto en el planteamiento general, de índole político-económica, que propuso Rolando Cordera, así como en el análisis más específico de tres problemas fundamentales de la economía mexicana:

1) El problema del campo y de la comercialización de alimentos.
2) El problema de las exportaciones de petróleo y de la deuda externa.
3) El problema del tipo de desarrollo industrial tanto sectorial como regional que acompañara el crecimiento global futuro.

La tensión entre los objetivos de racionalidad económica y equidad social, con un menor énfasis sobre el objetivo de independencia política, aparece en el análisis de otros dos aspectos importantes de la economía mexicana:

1) El problema de la interacción entre industrialización y distribución del ingreso, y
2) El problema de la inflación y del financiamiento del gasto público.

Rolando Cordera propuso un marco de referencia para el estudio del papel del Estado en el desarrollo del capitalismo en México. Una hipótesis como punto de partida: el capital privado no puede producir el carácter social de su existencia. De ahí la necesidad histórica de la intervención estatal y la relación de complementaridad entre Estado y capitalismo.

La originalidad del planteamiento de Cordera reside, a mi parecer, en dos afirmaciones: 1) que el Estado ha sido contenido durante los últimos veinte años (por lo cual su capacidad de gestión económica y financiera se ha ido deteriorando hasta desembocar en la crisis estructural que atraviesa hoy el sector público); 2) que existe una disyuntiva para el futuro del sector público en la propia trayectoria capitalista: el camino *neoliberal* (un Estado regulador y una mayor integración con el capitalismo internacional, lo cual iría acompañando de un deterioro en la situación de las mayorías); o el camino *nacional-reformista* (un Estado intervencionista con una menor apertura y una mayor capacitación de los grupos hoy marginados en los beneficios del desarrollo global).

La discusión de este planteamiento giró en torno a la viabilidad económica del camino *nacional-reformista* y la probablidad relativa de que uno u otro camino se materialicen. Creo yo que estos dos caminos corresponden, más que a dos alternativas reales, a dos modelos abstractos que separan conceptualmente tendencias coexistentes en la realidad actual y que seguirán existiendo simultáneamente en un futuro de mediano plazo. La fuerza relativa de estas dos tendencias se puede medir por el tipo de solución que se perfila en las áreas de mayor carácter problemático de la economía mexicana.

1. *El problema del campo y de la comercialización de alimentos*

Por su importancia trascendental, fue el problema del campo el que suscitó mayor polémica. La oposición entre dos estrategias de acción destacó con toda claridad; los autores próximos a la corriente marxista la interpretan como una oposición entre vía capitalista y vía campesina; los más pragmáticos, como la oposición entre una estrategia basada sobre las ventajas comparativas y otra que se propone un objetivo de autosuficiencia en productos alimenticios básicos.

Rama y Rello hicieron una valiosa reseña descriptiva de la tendencia actual a la internacionalización de la agricultura mexicana, es decir, de su inserción creciente en la división internacional del trabajo agrícola. Esta división internacional se caracteriza por el control creciente por parte de Estados Unidos de la oferta de granos y productos básicos, y por la especialización de los países en desarrollo en la exportación de los productos para los cuales tienen ventajas comparativas.

En el caso de México, estas ventajas comparativas corresponden a la producción ganadera (cría de becerros y carne roja de segunda calidad con destino al mercado norteamericano), y al cultivo de frutas y hortalizas (sobre todo, durante el invierno). Rama y Rello describieron igualmente las prácticas específicas de las agroindustrias multinacionales: destacan el alto grado de integración vertical, desde la compra anticipada de las cosechas hasta la comercialización de los productos finales, y el carácter total de su relación con las unidades de produc-

ción (subministro de insumos, requisitos tecnológicos e imposición de distintos tipos de normas). La *ganaderización* creciente de la agricultura, el desplazamiento del cultivo del maíz y del frijol a favor del sorgo y de las hortalizas, explican en gran parte de la crisis actual de producción de alimentos básicos.

Martín del Campo, Arturo Warman y Cassi Luiselli se hacen los tres abogados de una vía campesina, aun cuando los conceptos que de ella tienen no coinciden totalmente. Martín del Campo propone una vía campesina ejidal neocardenista que se apoya sobre la especificidad histórica del ejido como forma colectiva de organización en el campo. Se cuestionó la viabilidad práctica de esta vía frente a la heterogeneidad del sector ejidal, la escasez de tierras de reparto y la magnitud de los costos de modernización. Warman nos dice que la economía tradicional ocupa tierras de calidad marginal no aptas para métodos de tipo capitalista. Por esta razón, así como por la imposibilidad de absorber en otros sectores la fuerza de trabajo que hay actualmente en el campo, la vía capitalista no constituye una solución aceptable. Para propiciar una vía campesina, Warman propone un cambio de precios relativos en favor del salario agrario, un mejoramiento en los circuitos de comercialización y de financiamiento, una recuperación de las tierras aptas para una agricultura intensiva en el uso de la mano de obra. Cassio Luiselli enfatiza el objetivo de autosuficiencia y propone una *nueva estrategia agrícola,* basada en la asociación productiva del Estado y de las unidades campesinas (el primero avanzando el capital y las segundas proveyendo la mano de obra), y en la creación de agroindustrias especializadas en el cultivo de granos y alimentos básicos. Dichas agroindustrias se localizarían, de manera prioritaria, en la llamada "frontera agrícola" (de 11 a 18 millones de hectáreas, actualmente no susceptibles de reparto, pero aptas al cultivo después de transformación). La visualización de la propuesta asociación entre el Estado y las unidades campesinas dio lugar a preguntas y objeciones, dado el carácter dramático de la historia de las empresas en el agro.

A la luz de la discusión general sobre el problema del campo, aparece que una vía capitalista *á outrance* no constituye una solución económica y socialmente aceptable y que, por otra parte, el objetivo de autosuficiencia en productos alimenticios básicos tiene un valor político propio. Una autosuficiencia absoluta puede, sin embargo, suponer un alto grado de ineficiencia (en el sentido de una fuerte discrepancia entre los precios del mercado internacional y los costos de producción interna) y un costo económico excesivo. La ponderación explícita de los distintos objetivos, la determinación de una ración nutricional equilibrada (cuya completa satisfacción correspondería al objetivo de autosuficiencia), y la asignación deseable de la superficie agrícola disponible por tipo de cultivo merecen, a mi parecer, ser el objeto de una investigación más

profunda; esta última permitiría una mejor transición de lo abstracto a lo concreto.

La importancia del problema de la comercialización interna de alimentos se verifica por la magnitud de la participación del comercio en el Producto Nacional. La interpretación de dicha magnitud fue controvertida; para unos, es síntoma de la ineficiencia de la intermediación comercial; para otros, una medida del excedente que se transfiere del sector agrícola a otros sectores (lo que plantea el problema de la funcionalidad de dicha transferencia desde el punto de vista de la lógica capitalista). Para Cassio Luiselli, la asociación productiva entre el Estado y los campesinos daría lugar a una mayor transparencia de costos y de precios: se localizaría con mejor claridad el punto donde nace el excedente y se facilitaría el control del mismo. Aurelio Montemayor analizó detalladamente los circuitos de la intermediación comercial.

Sergio Cházaro coincidió con Aurelio Montemayor en que no basta con que el Estado cree instalaciones físicas adicionales de comercialización para propiciar un modo más eficiente de competencia (una mejor circulación de la información y una reducción de los márgenes abusivos). En gran medida el problema de la comercialización de alimentos no puede separarse del problema más amplio de la situación en el campo.

2. *El problema del petróleo y de la deuda externa*

Hubo dos ponentes en torno a estos dos temas: Antonio Yúnez y Rosario Green. Dichos temas están estrechamente relacionados: aun cuando los agentes privados pueden libremente convertir moneda extranjera en moneda nacional y utilizar el ingreso resultante para cualquier fin que deseen, la economía en su conjunto no puede utilizar las divisas que generan las exportaciones de petróleo sino para financiar importaciones y/o realizar inversiones en el extranjero (lo que equivale, en el caso de México, a redimir parte de la deuda externa).

Antonio Yúnez enfatizó el déficit tradicional del sector industrial y el uso —¿probable o deseable?— de las divisas petroleras para el financiamiento de importaciones de bienes de capital.

Rosario Green describió tres tendencias recientes en la estructura de la deuda pública externa: "privatización, *bancarización* y estadounidización"; precisó también las restricciones que dichas tendencias imponen a la libertad de conducta, interna y externa, del gobierno mexicano. En una intervención acertada aunque algo polémica, Ernesto Zedillo analizó cuidadosamente la complejidad de la relación entre endeudamiento externo y dependencia política. Jesús Silva Herzog, con una fina percepción humorística de la situación, rechazó el cargo según el cual el Gobierno carece de una política de endeudamiento externo: es un objetivo de corto plazo poner un tope a su crecimiento; explicó igual-

mente que conviene distinguir entre la dolarización" y la "estadounidización" de la deuda (es decir, la moneda de denominación de la deuda y el origen nacional de la institución acreedora); esto no implica necesariamente aquello.

El endeudamiento extreno y las exportaciones de petróleo son dos métodos, sustitutivos a nivel económico, para obtener divisas: el uso alternativo de uno u otro es, a mi parecer, un problema fundamental a medio y largo plazo que fue insuficientemente discutido en el coloquio y mereçe ser objeto de una investigación más profunda.

3. *El problema del tipo de desarrollo industrial*

En su largo proceso de industrialización, México se encuentra hoy en un punto de inflexión. El modelo de industrialización por substitución de importaciones adoptado en las décadas pasadas fracasó, de no haber podido resolver el doble problema del desempleo y del déficit externo. Indudablemente, el Plan de Desarrollo Industrial —que Vladimiro Brailosky presentó a grandes rasgos— constituye el esfuerzo hasta ahora más ambicioso para definir los contornos de un posible modelo futuro.

El modelo —matemático— que sirve de base para las predicciones del crecimiento industrial gira en torno a una matriz insumo-producto, desglosada a nivel de 45 sectores, y resultado de un trabajo único en materia de compilación, sistematización y ajustes de consistencia de la información. Permite un análisis detallado de la estructura de la oferta, es decir de las relaciones intersectoriales. En ese respecto, las predicciones del modelo explicitan con claridad una reorientación de la estructura sectorial de la industria. Pretende igualmente el modelo estudiar la evolución del desempleo, de la inflación, y la asignación de los llamados "excedentes petroleros".

Pese a sus logros indiscutibles, el Plan Industrial parece sufrir de dos deficiencias. Primero, la llamada trayectoria Plan carece de normatividad; el criterio retenido para su elaboración —un crecimiento autosostenido del sector no-petrolero, para una política exógena del sector petrolero— es probablemente demasiado cualitativo y restringido. Segundo, si bien el análisis de la estructura de la oferta es ejemplar, los fenómenos macroeconómicos no están incorporados con el suficiente cuidado (inflación, gasto público, dinámica propia de la inversión y del consumo privado, política de endeudamiento externo, etc.).

La cuestión regional en México —especialmente en su diversificación industrial— ha sido el pariente pobre de la investigación académica tanto si no más que de la política gubernamental. El estudio que presentó Hernández Laos corresponde a una intervención significativa en contra de la fatalidad de esa forma de descuido. Como lo indicó Allan Lavell, constituye el primer estudio sistemático, para el caso mexicano, de las economías de escala y fenómenos de aglomeración a nivel espa-

cial. Sin embargo y pese al hecho de que la economía regional es un campo metodológicamente difícil de penetrar, el índice de eficiencia regional que presenta Hernández Laos parece contener ciertas dificultades conceptuales y levanta problemas de interpretación. Si bien el modelo de industrialización de las décadas pasadas acentuó los desequilibrios inter-regionales, la estructura espacial de una nueva fase de industrialización es tema de suficiente importancia para merecer un esfuerzo adicional de análisis.

De manera congruente con el Plan de Desarrollo Industrial, Luis Almeida propuso, como una utilización posible de las divisas petroleras, el financiamiento de las importaciones necesarias para el desarrollo de *una industria nacional de bienes de capital.* El nacimiento de dicha industria, deseable para la autonomía de México, requeriría de cierta protección estatal.

Kurt Unger pidió aclaraciones fundamentales acerca del contenido y significado de este proyecto de industrialización. ¿Se trata de producir bienes de capital que permiten integrar hacia arriba el aparato productivo nacional, sin cambiar la estructura de la demanda final? ¿Se trata de reorientar el aparato productivo con el fin de satisfacer una estructura de consumo distinta? ¿O bien se trata de producir aquellos bienes de capital con alto consumo energético y alto nivel de contaminación para los cuales existe una fuerte demanda mundial y México tiene ventajas comparativas? En este último caso, existe el riesgo de que, bajo un objetivo de autonomía nacional, se lleve a cabo una mayor inserción de México en la división internacional del trabajo.

Se discutió igualmente el tipo de tecnología que incorporaría el sector de bienes de capital; en particular, su intensidad en el uso de mano de obra, y su relación con los "paquetes tecnológicos" que transfieren las empresas multinacionales. La escasez interna del factor "ingeniería" pareció ser un obstáculo esencial para romper el carácter de "paquete" de la transferencia tecnológica.

4. *El problema de la relación entre industrialización y distribución del ingreso*

Tres ponencias desarrollaron este tema, que había sido hasta ahora el objeto de un descuido relativo por parte de la investigación académica. El coloquio tuvo a este respecto una dimensión de desquite.

En un trabajo sugestivo aunque aún exploratorio, Manuel Gollás propuso una descomposición en dos elementos del índice de Gini de desigualdad en la distribución del ingreso: por una parte, la desigualdad que crea la distribución funcional del ingreso en salarios y utilidades; por otra parte, la desigualdad que crea la distribución interpersonal de cada tipo de ingreso, salarios o utilidades. La conclusión —algo pa-

radójica— de este trabajo atribuye la mayor influencia relativa en la desigualdad global a la desigualdad de la distribución interpersonal de los salarios. El origen de este resultado es sencillo: aunque la distribución de las utilidades está más concentrada que la distribución de los salarios, la mayor participación de los salarios en el ingreso da un mayor peso relativo, en un índice de desigualdad global, a la desigualdad intra-salarial. A raíz de la discusión que provocó la presentación de esta tesis, apareció con claridad que convenía distinguir entre un enfoque estático y un enfoque dinámico. En un sentido estático, el resultado de Manuel Gollás debe ser seriamente calificado, pues se basa sobre una supuesta participación de los salarios en el ingreso mayor que cincuenta por ciento: si bien esto parece cierto a la luz de la encuesta ingreso-gasto que utiliza Gollás, no se verifica en las cuentas nacionales, punto que enfatizó Pascual García Alba. Este resultado es, sin embargo, válido en un sentido dinámico: el mayor crecimiento reciente en la desigualdad de la distribución intra-salarial ha sido la causa mayor del crecimiento en la desigualdad de la distribución global del ingreso. Antes de derivar conclusiones acerca de una política deseable de redistribución, sería necesario saber qué grado de correlación existe entre una mayor concentración de salarios y la distribución del capital. Creo igualmente que sería interesante analizar, dentro del marco propuesto por Gollás, el impacto redistributivo de la política fiscal: el conocimiento sobre este tema es escaso, así como lo subrayó más tarde Francisco Gil.

Adalberto García Rocha presentó los resultados de un conjunto de experimentos estadísticos sobre la relación entre concentración industrial y distribución del ingreso. La desigualdad de tamaños se manifiesta en desigualdad de casi todas las características de las empresas: salarios medios, valor agregado obrero, capital por obrero, etc. De ahí se argumenta que en la desigualdad de tamaños está buena parte de la explicación de desigualdades entre ingreso por salarios y ganancias, tanto internos como entre una y otra fuente. Este trabajo puede fundamentar, del lado del análisis de los mecanismos mismos de generación del ingreso, el trabajo de mediación cuantitativa de Manuel Gollás.

Nora Lustig presentó un análisis cuantitativo de la relación entre distribución del ingreso y estructura del consumo. Su objetivo fue evaluar, en el caso de México, la relevancia de la tesis subconsumista defendida por la escuela estructuralista latinoamericana; según esta tesis, una concentración creciente del ingreso al tope de la distribución es necesaria para sustentar un modelo de crecimiento basado sobre la sustitución de importaciones y la producción nacional de bienes de consumo duradero; supuestamente, la demanda de los grupos de más alto ingreso constituye el factor de mayor empuje. Una investigación empírica detallada demuestra, sin embargo, que las clases de ingreso medio y medio-bajo manifiestan, de manera potencial, una alta propensión para participar en el mercado de bienes de consumo duradero. Este resultado

ilumina el impacto económico posible de la distribución de la nueva riqueza petrolera.

El trabajo de Nora Lustig puede pues situarse en relación con las ponencias de Vladimiro Brailovsky y de Luis Almeida. Permite aclarar cuál será, en el futuro, el dinamismo relativo de los distintos sectores industriales. Es sabido que la configuración social que delineará el crecimiento económico depende en gran medida de la respuesta a esta pregunta.

5. *El financiamiento del gasto público en una economía en crecimiento*

Los efectos de la intervención estatal y del gasto público sobre la actividad económica constituyen el tema de una agria polémica en el rápido crecimiento esperado y para los próximos años puede enconar aún más. En torno a este tema, Jaime Ros presentó, desde un enfoque estructuralista, un estudio sobre las causas de la inflación; analizó el comportamiento de los precios de varios grupos de productos en los sectores agrícola y manufacturero. Concluyó que la hipótesis de "precios normales" basada sobre una relación estructural costo-precio se aplicaba a este último sector y que el proceso inflacionario de los setentas era casi exclusivamente de origen externo. La inflación de la década presente sería esencialmente un reflejo de las alzas en los precios internacionales, en particular de los productos agropecuarios. Concluyó también que las alzas salariales al igual que las presiones de demanda no han jugado un papel activo como fuentes de inflación en el pasado reciente.

Se deriva del análisis de Jaime Ros que el manejo por el Gobierno de la demanda agregada como instrumento de control inflacionario es meramente ilusorio. Su ponencia y sus conclusiones finales fueron fuertemente cuestionadas por sus comentaristas y participantes. Puesto que las exportaciones masivas de petróleo deberían en principio alejar, al menos temporalmente, las restricciones en balanza de pagos, la restricción principal al déficit público provendría en el futuro cercano de las presiones inflacionarias que puedan resultar de un exceso de demanda agregada. La inexistencia de esta relación demanda-precios tendría implicaciones fundamentales en la definición de una estrategia de crecimiento para los próximos años; el tema merece por lo tanto más amplias discusiones.

Alain Ize también presentó un modelo macroeconómico de crecimiento balanceado en el cual el financiamiento del gasto público por recaudación fiscal o por el mecanismo del encaje legal tiene incidencias distintas (porque impuestos y encaje afectan distintamente las decisiones privadas de consumo e inversión). Alain Ize muestra que, en el caso de México, una sustitución del encaje por los impuestos permite un mayor crecimiento global, para un monto dado de la deuda externa y un tama-

ño dado del sector público; una sustitución de ese tipo sería deseable. Alain Ize sugiere igualmente que, en la situación actual, un incremento del nivel absoluto de la recaudación fiscal tendría un efecto favorable.

Por su parte, Francisco Gil explicó los detalles de la reciente reforma fiscal, efectiva en su mayor parte en enero de 1980, antes de que tengamos la oportunidad de conocerlos en carne propia. Por ser Francisco Gil el padre putativo de la reforma, la discusión no careció de humor y de ciertos rasgos polémicos. Las medidas más importantes de esta profunda reforma parecen ser: 1) la sustitución de los distintos impuestos mercantiles, aplicados en cascada, por un impuesto único al valor agregado; 2) la globalización de las fuentes de ingreso que, si bien difiere del concepto de acumulación permite comprobar el origen de las erogaciones para fines fiscales; 3) la reducción de las tasas marginales de imposición para los salarios más bajos. Las dos primeras medidas permitirían reducir la evasión fiscal, simplificar el manejo administrativo y agilizar los canales de recaudación. Si bien esta reforma no logra totalmente satisfacer un objetivo de equidad social, punto que subrayó Javier Alejo, mueve el sistema fiscal en la dirección de lo deseable.

Panorama y perspectivas de la economía mexicana se terminó de imprimir el mes de julio de 1980 en Imprenta Madero, S. A., Avena 102, México 13, D. F. Se tiraron 3 000 ejemplares más sobrantes para reposición. Cuidó de la edición el Departamento de Publicaciones de El Colegio de México.

Este volumen recoge los trabajos presentados en el Coloquio sobre Economía Mexicana organizado por el Centro de Estudios Económicos y Demográficos de El Colegio de México, con la colaboración del CONACYT, en marzo de 1979. El objetivo principal del Coloquio fue analizar la economía mexicana y las perspectivas que abren la política económica del actual gobierno y la producción y exportación de energéticos. Entre las ponencias incluidas, unas se concentran en aspectos del modelo de acumulación prevaleciente, otras enfatizan las perspectivas futuras y el resto analiza la política económica actual. El carácter de los trabajos varía de diagnósticos cualitativos y cuantitativos de un proceso a la aplicación de modelos abstractos al caso de México. Los trabajos se clasificaron bajo los siguientes temas: transformación de la agricultura, industrialización y concentración, perspectivas del comercio exterior, problemas del comercio interno, y Estado y problemas financieros.

