

CUAL DEBE SER LA POLITICA DEL GOBIERNO MEXICANO EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR

ARMANDO SERVÍN

SI se hace un poco de historia sobre la política que en materia de comercio exterior han seguido los gobiernos de México, se encontrará que sólo se ha evidenciado un falso proteccionismo y un librecambismo romántico y que en el fondo la única realidad objetiva es la de que los aranceles han servido más para arbitrarse fondos que para dar cuerpo a un sistema de ideas. Es verdad que a últimas fechas se han hecho esfuerzos correctos para delinear una política determinada; pero, a nuestro juicio, falta todavía una concepción básica que sea capaz de orientar en forma definitiva una actuación concreta de nuestro gobierno.

Hay que reconocer, sin embargo, que gran parte de nuestros errores se han derivado de posiciones doctrinales que tratan problemas en extremo complejos.

Los países comercian entre sí porque no producen todos los bienes indispensables para satisfacer sus necesidades. Ahora bien, ¿qué principios deben regir estos intercambios? Según la teoría del libre cambio no existe problema ninguno ya que, dados los recursos naturales de cada país, automáticamente se establecería una división de trabajo en tal forma que habría una ventaja mutua entre los co-cambistas al intercambiarse productos que representan un coste mínimo de producción. De esta manera se llegaba a la conclusión práctica de caracterizar un sistema de precios bajos para los consumidores. La tesis proteccionista, por el contrario, se refiere a la necesidad moral de variar las ocupaciones de un país y su necesidad de educación y desarrollo intelectual mediante una industria nacional y las exigencias de la defensa nacional. Por lo mismo,

EL TRIMESTRE ECONOMICO

debe establecerse una barrera arancelaria para el logro de tales propósitos. A pesar de lo atractiva que pudiera parecer la teoría del libre cambio, el hecho es que se ha dado preferencia al sistema proteccionista, el cual prácticamente existe en todos los países del mundo. Se reconoce, sin embargo, que el proteccionismo no ha tenido una teoría científica, sino que se ha desarrollado de un modo empírico y arbitrario. No ha existido un principio orientador y por lo mismo la ausencia de métodos de protección ha provocado que las tarifas aduanales estén formadas arbitrariamente. A falta de indicaciones precisas de las ramas de producción que deben ser protegidas, del grado de protección que debe concedérseles, etc., etc., los autores reconocen que en la construcción de las tarifas ha predominado el juego de los intereses más poderosos, ya sea de orden privado, político, financiero y hasta electoral.

¿Por qué entonces, a pesar de las lagunas del proteccionismo, éste se ha venido aplicando aunque sea de un modo instintivo? Por la sencilla razón de que el librecambio no ha sido una pantalla para beneficiar a los países que por una u otra circunstancia se han encontrado en mejores condiciones económicas. La teoría de la división del trabajo no es válida porque no ha tenido en cuenta la productividad del trabajo incorporada al producto. Por ejemplo, el ingreso del productor agrícola por cabeza, no es el mismo que el ingreso del productor industrial. Si en un país determinado el 52% de la población activa está dedicado a la agricultura y obtiene un 20% del ingreso total y el 48% restante, dedicado a la industria y otras actividades, obtiene el resto, o sea el 80% de los ingresos totales, se puede decir que cualquier otra actividad que no sea la agricultura es 4.3 veces más productiva que ésta. De manera que cuando un producto industrial se cambia por un producto agrícola hay manera de afirmar que se está cambiando el producto del trabajo de un productor industrial por el producto del trabajo de varios productores agrícolas. Si es válida la afirmación anterior, que a

COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO

nuestro juicio lo es, las cosas quedan entonces planteadas en tal forma que han permitido a los autores construir todo un sistema.

El principio es que la estructura económica de un país debe estar condicionada a la productividad de sus actividades y que, por lo mismo, esa estructura será tanto más sólida cuanto que sea aplicada en un grado mayor a las actividades más productivas. Las actividades más productivas son las que dejan un margen mayor de producción neta. Se considera como producción neta la diferencia que resulta entre el valor bruto de la producción y la suma de los valores preexistentes que concurren a esa producción. Tratando de una unidad económica industrial, por ejemplo, los valores preexistentes estarán formados por la materia prima, los combustibles, las instalaciones de la fábrica comprendiendo terrenos, edificios, etc. La producción neta, entonces, estará integrada por los rendimientos dados por los salarios, los productos de la inversión de los capitales, los impuestos, etc. En una palabra, la producción neta es la diferencia que existe entre el valor que entra en la fábrica y el que sale de ella.

Para un país, entonces, el provecho nacional está representado por todos los valores nuevos producidos por una industria y viene a representar una ganancia para el mismo.

Integrada la productividad neta por los rendimientos del trabajo humano y del capital, es claro que habrá una mayor productividad en tanto que dado un número de trabajadores y un capital acumulado disponible se emplee a esos trabajadores y a ese capital de tal manera que se obtenga el máximo de la producción neta.

La forma de medir esa producción neta la proporciona la misma estructura económica del país. Consideradas las distintas ramas de la producción y estableciendo las proporciones debidas entre la proporción de la producción neta y los trabajadores, por un lado, y la proporción de la misma producción y el capital empleado, por el otro, se tendrá una idea numérica del modo en que las industrias

EL TRIMESTRE ECONOMICO

emplean sus trabajadores y su capital. Una clasificación de las industrias de acuerdo con el tamaño de este coeficiente de cualidad indicaría, según su importancia, la medida en que una industria realiza el propósito social de crear un máximo de valor de cambio.

Para mayor claridad se ha dado el siguiente ejemplo: la industria de textiles en Rumania emplea 30,000 agentes productores. Cada productor tiene una producción neta de 2,000 francos por año y, por consiguiente, producen un total de 60.000,000 de francos. El capital invertido en esta industria es de 86.000,000 de francos. Si esta industria no existiera, los 30,000 trabajadores producirían en cualquier otra ocupación 750 francos cada uno, que es el promedio de productividad del país; por consiguiente, la producción total sería de 22.500,000 francos.

El resultado es, por consiguiente, que la existencia de la industria textil implica para la economía del país un claro provecho de 37.500,000 francos, que es la diferencia entre la producción textil y la producción resultante de cualquier otra actividad.

Con una noción precisa de lo que constituye el interés económico de un país, resulta menos difícil delinear una política sensata de proteccionismo. A este respecto se podría formular tres cuestiones fundamentales: 1. Qué ramas de la producción deben ser protegidas. 2. En qué grado o medida deben ser protegidas. 3. Cuánto tiempo debe durar esta protección.

Sobre la primera cuestión se contesta lo siguiente:

Si la aspiración natural de cada país debe tender hacia la realización de actividades industriales que tengan una gran actividad, la parte que corresponde a la protección es precisamente incrementar o provocar la producción de cosas que tienen evidentemente un mayor valor comparativo con las cosas que pudieran producirse sin la asistencia de la protección. Por lo mismo, el criterio para acordar una protección no será el de sostener industrias económicamente débiles, lo cual rebajaría el nivel de productividad del país, sino el

COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO

de proteger a los más capaces de producir riqueza del modo más intensivo. Es decir, cuando una nueva industria se establece lo primero que interesa es conocer en qué grado de productividad de la escala de valores debe ser colocada. Si ocupa un grado alto se tienen muchas probabilidades de obtener una ventaja positiva para el país, especialmente si se considera que sin el establecimiento de tal industria el país estaría obligado a importar las mercancías que la misma produce. Por lo mismo, si las nuevas mercancías tienen una productividad superior a la producción media del país, hay muchas probabilidades de que las mercancías que se utilizan para la exportación tengan una utilidad inferior a la producción de las nuevas mercancías del país. Importar estas mercancías en vez de producirlas significaría una pérdida para la economía nacional. Por el contrario, cuando las nuevas mercancías requieran para su creación una operación de productividad inferior al promedio de productividad, hay muchas probabilidades de que sea preferible importarlas. La protección, en resumen, debe concretarse a aquellas industrias cuya productividad sobrepasa a la productividad media del país y generalmente debe rehusarse a aquellas industrias cuya productividad es inferior a dicho promedio.

La segunda cuestión es conocer el grado o medida en que las industrias deben ser protegidas. Generalmente se cree que una protección de un 10 ó 20% es el límite mayor y que una protección de un 50% ó de un 100% no tendría sentido. En realidad, no importa el porcentaje de protección que se conceda a una industria determinada, mientras se cumplan ciertos requisitos. Es implícito que las condiciones en que se producen las mercancías domésticas son inferiores a las de los países extranjeros en que se producen esas mismas mercancías y que la consecuencia es que el coste de producción local es más alto que el precio internacional del producto. Supóngase que las mercancías no pueden ser producidas en el país sino con el empleo de una mano de obra mayor (menor producti-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

vidad) y que el precio del producto indígena está en una relación inferior a un 25% que el precio de las mismas mercancías cuando son importadas. Si el Estado concede una protección de un 25% sobre el valor del producto extranjero, el precio de estas mercancías llega a igualar el precio doméstico y entonces la producción indígena llega a ser posible. Pero esto no es más que un simple mecanismo. En realidad lo que interesa conocer son causas más profundas. Lo que importa es LA UTILIDAD QUE EL PAÍS PUEDE DERIVAR DE LA PROTECCIÓN CONCEDIDA y esto se sabe a través de la comparación de la productividad de las industrias existentes en el país con la productividad de la industria que trata de protegerse. Si esta productividad es muy elevada o cuando menos figura entre las productividades importantes, el país tiene que sostener la industria a todo trance. Se dirá que con ello se eleva el coste de la vida, pero es que un país no puede estar en la posición de un individuo que con un ingreso determinado se dedica a comprar las cosas más baratas para satisfacer sus necesidades. Un país sabe que su capacidad de compra está en relación directa con su capacidad de producción y que, por lo mismo, si acrece su productividad cualitativamente estará en mejores condiciones para desarrollar su riqueza y esto significa, por otra parte, una elevación de las capacidades adquisitivas de la población. Por lo mismo, no es posible establecer *a priori* los grados de protección convenientes, sino establecerlos en vista de las condiciones particulares y concretas de la industria que se trata de proteger.

Con respecto a la tercera cuestión, de conocer el tiempo que debe durar la protección, se ha tenido la idea de otorgarla mientras la industria sale de su adolescencia. En realidad debe ser otro el punto de vista. La finalidad de la protección es que mediante ella el producto nacional desplace al producto extranjero y, por lo mismo, capture el mercado doméstico. Mientras se cumplan estas

COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO

funciones la protección debe subsistir, a menos que se pretenda, al amparo de dicha protección, invadir mercados extranjeros.

Si se ha logrado trazar un esquema de lo que constituye un proteccionismo realmente constructivo y se acepta su tesis general, queda por examinar, para que tenga una finalidad práctica, cuáles serían sus posibilidades de realización en México. Para tal fin habría que considerar los aspectos que a continuación se analizan.

ASPECTO INTERNACIONAL

Nuestra economía está subordinada ahora más que nunca, y como consecuencia de la guerra, a la economía americana. Los Estados Unidos son un país fuertemente industrializado. México es un retrasado productor de materias primas y un país industrial pobre. El intercambio comercial que se produce entre ambos países, si se mira a través del movimiento recíproco de las importaciones y exportaciones, da una idea falsa de las cosas. La realidad es que los Estados Unidos envían a México artículos de alta productividad y México, en cambio, manda artículos de baja productividad. El resultado es que México apenas aumenta su capacidad de compra y que los Estados Unidos, aunque parezca un contrasentido, también resultan perjudicados. La situación de los Estados Unidos es la de un país rico que invierte gran parte de sus rentas en nuevas empresas que elevan la producción y aunque la guerra absorba gran parte de éstas, se considera inevitable que este país esté obligado a llevar a cabo exportaciones de capital que por fuerza de las circunstancias irán a colocarse en la América Latina.¹ Existe ambiente entonces para sostener la tesis de que el nuevo capital creado en países ricos e industriales no debe permanecer en los mismos, para aumentar el aparato de la producción ya desarrollado en demasía,

¹ Eduardo VILLASEÑOR, "Problemas financieros y de comercio interamericano", en *El Trimestre Económico*, vol. VIII, 1941, pp. 355-97.

EL TRIMESTRE ECONOMICO

sino que debe emigrar a países pobres y asistir a su industrialización. Que el hecho de que un país se industrialice no quiere decir que va a satisfacer con ello todas sus necesidades y que, por lo tanto, se reduzcan las posibilidades del comercio. Quiere decir únicamente que ese país va a dedicarse a industrializar sus actividades más productivas con la mira de elevar su capacidad adquisitiva; que, al decidir el grado de productividad si un artículo debe ser producido o importado, se llega a la conclusión de que el país que va a industrializarse llegará a ser independiente con relación a otros países únicamente en lo que respecta a esos artículos; pero seguirá permaneciendo dependiente de los otros países en los artículos que no produce en consideración a su pequeña productividad. Por último, que si se examinan las ramas de producción que representan para cada país las ventajas nacionales más grandes, se encontrará que difieren entre sí, *mientras que las ramas de producción que representan un máximo absoluto de productividad son prácticamente las mismas para todos los países.*

Entre los convenios firmados últimamente en Washington está el relativo a la utilización de cuarenta millones de dólares del Fondo de Estabilización de los Estados Unidos con el propósito de estabilizar el tipo de cambio del dólar norteamericano con el peso mexicano. Este convenio prevé que a fin de examinar y discutir los problemas monetarios, financieros y económicos que sean de interés para ambos países se celebrarán conferencias periódicas entre los representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Banco de México, por una parte, y de los del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, por la otra.

Es indudable que Estados Unidos está deseoso de no cortar la corriente de sus exportaciones, ahora grandemente obstaculizadas por la guerra. De manera que se ha visto obligado por una parte a pactar tratados de comercio bilaterales y por la otra, como consecuencia de los mismos, a modificar sus tarifas arancelarias. Se tiene

COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO

entendido que las partes esenciales de dichos tratados estriban en la enumeración de los artículos americanos que gozarán de privilegio arancelario y en la de los artículos nacionales que gozarán del mismo privilegio al ser importados a Estados Unidos. Se sabe además que todos los tratados contienen la cláusula de la nación más favorecida. El significado de lo anterior es bien claro. La especificación de los artículos que gozarán de privilegio arancelario conduce a la selección de aquellos artículos que no perturban la economía nacional y que, por lo mismo, tienen un carácter complementario. Son artículos que no van a competir con los productos manufacturados locales y sí en cambio elevan el estándar de vida. Por otra parte, el establecimiento de la cláusula de la nación más favorecida significa derribar un impedimento aduanal y, por lo mismo, una rebaja general de tarifas para esta clase de artículos.

México cuenta, desde el año de 1939, con un Consejo Nacional de Comercio Exterior. De sus declaraciones, publicadas en el *Excelsior* de 16 de enero de 1942, se desprende lo siguiente:

1. Es necesario adaptar nuestro comercio exterior a las necesidades que ha venido a crear el actual conflicto internacional, el cual está reducido en estos momentos, casi exclusivamente, a los límites del continente americano.

2. El comercio de México deberá conciliarse con el de las demás naciones del hemisferio, a fin de lograr no sólo una modificación adecuada de sus mercados, sino la preparación de un *sistema lógico de intercambios* que, al llegar la post-guerra, permita a todos construir, dentro de un régimen de cooperación mundial, una economía menos precaria y menos sujeta a las amenazas de cualquier futura conflagración.

3. Para conseguir tal intento, las delegaciones que se hallan reunidas en Río de Janeiro habrán de examinar con particular interés aquellas medidas que sea conveniente tomar con objeto de *fortalecer la solidaridad económica de las Repúblicas americanas* aumen-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

tando la producción de artículos básicos, procurando suministrar a cada país las importaciones esenciales para el mantenimiento de su industria, y estudiando determinadas facilidades en materia de navegación.

4. Las gestiones diplomáticas para concertar un tratado con los Estados Unidos se encuentran en buen camino y es dable esperar que en un plazo relativamente corto se obtendrá una solución que redunde en *beneficio real* de las dos Repúblicas.

La tesis sostenida por nosotros en comercio internacional coincide en sustancia con los puntos de vista del gobierno norteamericano y del gobierno mexicano a juzgar por lo que se ha expuesto. Entonces la posición del gobierno de México es celebrar tratados bilaterales de comercio con Estados Unidos y con los demás países de Latinoamérica a base de las reglas siguientes:

1. México puede conceder una prerrogativa arancelaria a los artículos de importación que no compitan con los elaborados por las industrias productivas del país, esto es, a aquellos artículos que tienen un carácter complementario como son las materias primas y los productos no competitivos,² siempre que con ello no se perjudique el desarrollo de la industria nacional.

2. En justa reciprocidad, México sólo pedirá exportar con cuotas reducidas únicamente aquellos artículos que tengan igual carácter.

3. En la selección de los artículos sujetos a prerrogativas arancelarias, México preferirá exportar aquellos artículos que tengan mayor productividad: petróleo, minerales de alto valor, legumbres, etc., e importar aquellos artículos que alimentan sus industrias más productivas: hule crudo, celulosa, artisela, tabaco, etc.

² Los artículos son comercialmente competitivos solamente cuando el comprador espera igual resultado de ellos al mismo precio o, también, cuando un precio más alto es compensado con una calidad mejor.

COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO

4. En todos los tratados deberá inscribirse la cláusula de la nación más favorecida.

De sostenerse y aplicarse esta política es seguro que los países recibirán beneficios realmente mutuos en el sentido de que su capacidad adquisitiva aumentará y, por lo mismo, se estará en mejor posición para resolver todos los problemas conexos a una economía nacional, principalmente los que se refieren a las fluctuaciones en el valor de la moneda.

ASPECTO NACIONAL

México, como productor, ofrece la impresión de las gentes que tras de una penosa jornada obtienen un salario de cincuenta centavos al día. El valor de los artículos que produce es de tal manera bajo que el índice de riqueza del país ofrecería proporciones muy reducidas. La tarea del gobierno, entonces, debe ser encauzar las actividades económicas hacia trabajos cada vez más productivos en la misma forma en que un vendedor de naranjas en la vía pública, si tuviera iniciativa, se desplazaría a vender después jugo de naranja que le daría un mayor ingreso, y, siguiendo una escala ascendente, trataría de comercializar el producto mediante nuevas aplicaciones. Con este principio en las manos, lo primero que se ocurre es comprobar la realidad con objeto de corregir las asperezas que pudieran entorpecer su aplicación. El sistema de protección en México está constituido principalmente por tres instituciones: la de aranceles, la de aforos y subsidios y la de industrias de transformación. Hagamos capítulo aparte de cada uno de estos conceptos para analizarlos en función del principio enunciado.

Los Aranceles

Los efectos de una tarifa aduanal son los de obligar al consumidor a pagar precios más altos, ya sea que adquiera artículos extranjeros o artículos nacionales. En el primer caso, porque el pre-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

cio del producto extranjero es aumentado con el importe del derecho. En el segundo, porque los artículos nacionales tienden a igualar el precio extranjero. De manera que la imposición de un derecho obra, por un lado, como fuente de ingresos fiscales y, por el otro, como margen de beneficio para el productor nacional con objeto de que esté en mejor aptitud para competir con el producto extranjero. Esta última función es considerada como la más importante y decisiva. Ahora bien, estos principios tan sencillos en teoría, cuando se tratan de aplicar a la complejidad económica de un país se pierden en tal forma que, como en el caso de México, sólo sirven para constituir una fuente de ingresos fiscales o bien para servir de instrumento de lucro a intereses poco deseables. Y es que los mecanismos de aplicación son en extremo imperfectos. Por un lado existe el derecho específico; por el otro, el derecho ad valorem. El primero es el que caracteriza por completo nuestras tarifas. Significa medir, pesar o contar mercancías, y algunas veces su análisis, con objeto de fijar la cantidad total del impuesto causado. El derecho ad-valorem está significado también por la naturaleza exacta de la mercancía y la cantidad; pero, además, el valor de la misma debe ser calificado de acuerdo con alguna definición legal. Ahora bien, si se tiene una tesis de un resuelto proteccionismo para los artículos domésticos que en el país tengan una mayor productividad, ¿cuál de estos dos sistemas cumpliría mejor este cometido, en la inteligencia de que lo que se trata es de igualar en ciertas mercancías las diferencias entre el coste nacional y el coste extranjero? Es indudable que los derechos específicos difícilmente podrían realizar esta misión ya que les faltaría la flexibilidad necesaria para ello. Un derecho específico, al gravar por igual calidades distintas, pese al número de discriminaciones que se hagan, no hace sino provocar una corriente de importación de los artículos de calidades mejores, con lo cual en cierto modo se perjudica la economía del país, ya que a cambio de artículos de ma-

COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO

por valor tiene que dar artículos de una productividad inferior. Se necesita entonces un derecho que pueda ser satisfactoriamente ajustado a las mercancías de importación, de manera que tenga en cuenta el modo en que las mismas concurren presentemente con las mercancías de origen doméstico, y deslinde también la medida en que las mercancías de importación estén sirviendo más bien como mercancías suplementarias que como mercancías de competencia. En una palabra, se necesita de un derecho que tenga conocimiento a la vez de la variedad, calidad y precio de las importaciones, y esto lo dan, pese a sus defectos, los derechos ad-valorem. Por lo mismo, la parte que como principio le correspondería a nuestro gobierno realizar sería la de introducir en nuestro sistema los derechos ad-valorem para el régimen exclusivo de las industrias que se coloquen en las categorías mejores de productividad nacional y considerar, por consiguiente, los aspectos y problemas de los productos extranjeros que vienen a competir con los productos de dichas industrias y de los productos extranjeros que vienen a servir como materia prima o como productos complementarios. Una política de franqueza en este sentido daría por resultado que las industrias nacionales se preocuparan por lograr un grado mayor de productividad y así quedar dentro de la protección aduanal que se les concediera. Por otra parte, el gobierno podría cumplir mejor sus compromisos internacionales cuando, como ya se ha dicho en la parte correspondiente, celebrase tratados bilaterales de comercio con los países del Continente Americano.

La dificultad principal que se presentaría para el establecimiento de los derechos ad-valorem sería la de fijar el valor de los productos importados. Podría establecerse para ello un orden de criterios de tal manera integrados que la no aplicación de uno por cualquier imposibilidad significara la aplicación del otro a título de criterio suplementario: valor de mercado extranjero o valor de mercado nacional o valor del coste de producción, etc. Por lo demás, existen

EL TRIMESTRE ECONOMICO

afirmaciones de que, a pesar del aparente caos de los precios, la mayor parte de los artículos que entran en el comercio tienen un nivel normal de precios. En todo caso, la Comisión de Aranceles, que sería el organismo indicado para establecerlo, puede allegarse los elementos necesarios para realizar el sistema dada su experiencia al respecto.

Aforos y Subsidios

En el año de 1940 se concedieron subsidios equivalentes a la suma de 65 millones de pesos y, a pesar de la importancia de esa suma, no se puede decir que exista un criterio legalmente definido para la concesión de los mismos. La Ley Orgánica del presupuesto, en su artículo 46, simplemente establece que "sólo por acuerdo del Presidente de la República podrán ser autorizados los pagos de cantidades con cargo a las partidas de imprevistos y de subvenciones y subsidios". Por otra parte, el Comité de Aforos, de acuerdo con el artículo 5º de la Ley del 12% sobre aforo, tiene facultades para que, de los ingresos que se obtengan mediante el impuesto establecido, se destine un 50% para otorgar subsidios de un 20% sobre su valor en moneda nacional a las importaciones de productos necesarios para la economía del país. Con fundamento en estas disposiciones, las cantidades concedidas por concepto de subsidios son como sigue:

Millones de pesos

Por la Secretaría de Hacienda	33
Por la Secretaría de la Economía . . .	30
Por la Secretaría de Marina	2
Por el Comité de Aforos.	0.1

Ahora bien, no es posible, por la premura del tiempo, analizar fundadamente los criterios con que se han concedido los subsidios. Pero a vista de pájaro se puede hacer la siguiente división, en millones de pesos:

COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO

<i>Para provocar la unión de los productores</i>		<i>Para proteger al producto nacional</i>		<i>Para otros fines</i>	
Azúcar ...	16 675	Artisela	11 673	Licores	70
Sal	2 297	Hilados y tej.	105	Gasolina	8
Alcohol ...	6 970	Prod. agrícolas	19 621	Alambre púas.	15
		Camarón	2 648		
		Minerales	2 409		
		Papel	2 357		
Sumas:	25 942		38 813		93

En lo que respecta a los subsidios para provocar la unión de los productores, por lo pronto se puede decir lo siguiente. El subsidio se concede a las sociedades que forman las uniones de productores de un modo incondicional. Es decir, no se les exige, entre otras cosas, que para que puedan gozar del subsidio les sea necesario realizar un mínimo de productividad medido con el promedio de productividades de la rama de que se trate, con objeto de que la industria no permanezca estancada y pueda resolver cada vez mejor sus problemas.

Lo mismo sucede con los subsidios para proteger al productor nacional, con la agravante, además, de que, por falta de no exigir una mayor productividad, se crean conflictos cuyo ejemplo podría tenerse con el problema del cacao. El cacao extranjero es más barato que el cacao nacional. Se ha concedido una protección arancelaria suficiente al productor nacional. Pero ha surgido una industria, la de manteca de cacao, que sólo puede trabajar con los precios del cacao extranjero. ¿Se debe o no otorgar protección a esta industria en la inteligencia de que en el primer caso se perjudica a los agricultores y en el segundo se perjudica a la industria? Siguiendo el criterio de productividad la solución del problema es clara. La industria de manteca de cacao tiene una producción neta mayor

EL TRIMESTRE ECONOMICO

que la producción agrícola del cacao nacional. Esto significa que es más conveniente para los intereses del país desplazar la manteca de cacao extranjera, que tiene un valor comercial menor, que producir más cacao nacional con un recargo en los costes de mano de obra y de capital. Por lo mismo, si se quisiera conciliar este conflicto de intereses, la solución estribaría en permitir la importación de cacao extranjero para la industria de manteca de cacao sólo por las cantidades y por el tiempo necesario para que nuestros agricultores de cacao puedan ir conquistando el mercado interior a base de eficiencia en la producción. Pero si el subsidio nada les exige al respecto o no se preocupa por ello, la situación seguirá igual y los únicos beneficiados serán unos cuantos intereses privados.

La exposición anterior sólo nos va a servir para afirmar lo siguiente:

1. No existe un organismo centralizado que imprima una dirección determinada a la política de subsidios.³

2. Los subsidios concedidos tienen un carácter incondicional y, por lo mismo, es menester exigir, como contraprestación social, una serie de requisitos entre los cuales destaca de modo importante el relativo a la productividad económica.

Si se acepta la tesis anterior hay lugar entonces para señalar criterios. Una vez centralizada la institución de subsidios en un organismo determinado, el Comité de Aforos, por ejemplo, la concesión de un subsidio quedaría subordinada, entre otras cosas, a los siguientes principios generales:

1. Sólo tendrán derecho a un subsidio las ramas económicas cuya productividad neta alcance un nivel por encima del promedio de las productividades netas de las ramas que integran la industria del país.

³ Se da el caso de que una misma actividad económica goce a la vez de un subsidio concedido por la Secretaría de la Economía Nacional y de otro, por el mismo concepto, otorgado por la Secretaría de Hacienda.

COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO

2. El hecho de encontrarse una rama económica en malas condiciones financieras no es motivo para otorgar el subsidio, a menos que demuestre estar clasificada como una actividad productiva del país.

3. El subsidio concedido a una rama económica sólo favorece a las unidades económicas que demuestren una productividad neta superior al promedio de productividades de la rama en cuestión.

4. En igualdad de circunstancias tienen preferencia los subsidios de carácter industrial sobre los subsidios de carácter agrícola, a menos que se demuestre que la productividad agrícola es igual o superior a la industrial.

Claro que estas ideas son demasiado simples y que, por lo mismo, necesitan una elaboración mayor. Pero su utilidad práctica es incuestionable, sobre todo si se coordina con lo que va a tratarse en el capítulo siguiente.

Las Industrias de Transformación

La Ley de Industrias de Transformación concede la exención de un número determinado de impuestos a las industrias que sean consideradas como nuevas y necesarias. El criterio para considerar qué industrias o actividades se considerarán como totalmente nuevas o necesarias para el fomento industrial lo deja al criterio de la Secretaría de la Economía Nacional (art. 8º de la Ley).

Todavía no existe un reglamento que haga ver con claridad las finalidades que se persiguen y los medios para llegar a ellas. El primer término de industria "nueva" es claro. Con ello se persigue diversificar y multiplicar la capacidad industrial del país; pero con el término de industria "necesaria" surgen importantes problemas. Si se observan los trámites seguidos para otorgar las exenciones, se encontrará que no se ha concedido mucha importancia al concepto de productividad. Los datos de número de obreros, capital inver-

EL TRIMESTRE ECONOMICO

tido, valor de la producción, etc., no dejan de ser meros formulismos o, cuando más, meros indicios, siendo que debieran constituir en su oportunidad una función para medir la productividad de las industrias protegidas y así medir los progresos que el país realiza en este respecto. Porque a nuestro juicio es menester que el concepto de industria necesaria esté en función directa con la productividad neta de la nueva industria. Las industrias que no den productividad ni al capital ni al trabajo del país, no son industrias tan necesarias al mismo como para que el Estado sacrifique parte de sus ingresos en su sostenimiento. Es tan fuerte este interés que se debieran conceder exenciones no sólo a las industrias "nuevas y necesarias" sino también a las industrias que, sin ser nuevas, puedan desplazar su actividad mediante el auxilio indispensable del Estado hacia operaciones más productivas que tengan amplias oportunidades. Para que se tenga una idea más cabal sobre lo anterior se plantea la siguiente cuestión. ¿Cuáles son las industrias que en México emplean mejor su capital y su fuerza de trabajo? Si se elaboran las cifras correspondientes a las ramas de producción de nuestras industrias de transformación (cuadro y gráfica núm. 1), se encontrará con que los coeficientes de productividad más altos se localizan en las industrias de tabaco, luz y fuerza, química, etc.⁴ Para dar un ejemplo elemental, no es más descabido tratar de que las industrias que se establezcan tiendan a equipararse a la de tabacos, que con cuatro mil obreros tiene una producción neta de 26 millones, y no a la de cueros y pieles que con la misma cantidad aproximada de obreros sólo tiene una producción de 4 millones. Podría entonces establecerse en el reglamento, si es que no se ha hecho, la facultad de la Secretaría de la Economía Nacional para comprobar la productividad de las industrias exentas, una vez que hubiese pasado un tiempo razonable para hacerlo,

⁴ Es curioso observar que son esas mismas industrias algunas de las que en los Estados Unidos tienen mayor coeficiente de productividad.

COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO

y si no dieran pruebas evidentes de ello cancelar la exención, a menos que existieran casos de fuerza mayor.

Si llegara a aplicarse debidamente el criterio de productividad, no se cree difícil que con el tiempo se realizase un desplazamiento de las unidades económicas menos productivas hacia las más productivas, mejorándose con ello la capacidad de compra del país y a la vez el estándar de vida de la población.

CONCLUSIONES

1. La política de comercio exterior de México debe consistir en fortalecer su industria, no sólo como medio de satisfacer directamente sus necesidades, sino también como una maquinaria que le crea una capacidad de compra que le sirve de cuenta corriente con otros países.

2. La mejor manera de fortalecer la industria nacional consiste en proteger sus industrias más productivas, en provocar la creación de industrias de alta productividad y en desplazar las industrias menos productivas a actividades de mayor rendimiento.

3. En el campo internacional, México debe celebrar tratados de comercio sobre la base de especificación de los productos sujetos al beneficio de cuotas arancelarias bajas. En la selección de dichos artículos debe imperar el criterio de lograr franquicias para la exportación de productos mexicanos de mayor productividad y conceder la franquicia arancelaria a la importación de productos suplementarios extranjeros, materias primas y productos no competitivos, siempre que con ello no se perjudique el desarrollo de la industria nacional. Debe ser requisito indispensable la inclusión de la cláusula de la nación más favorecida.

4. En el campo nacional debe afinarse el sistema de protección con objeto de mejorar su mecanismo. Por lo mismo, se cree pertinente recomendar lo que sigue:

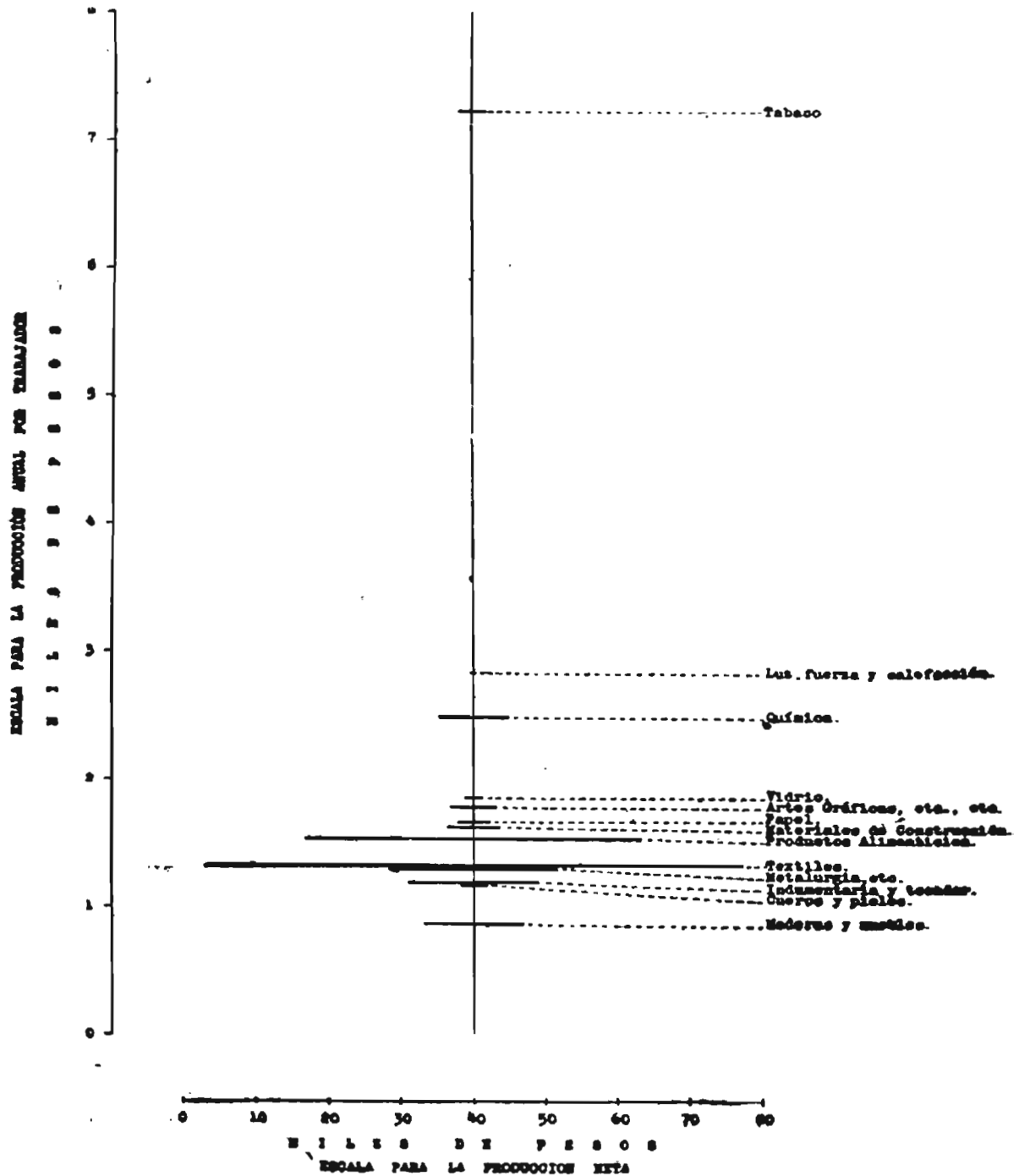
EL TRIMESTRE ECONOMICO

a) En el sistema de protección arancelaria, el establecimiento de los derechos ad-valorem con respecto al régimen de protección a las industrias de mayor productividad para lograr un conocimiento actualizado de la variedad, calidad y precio de las importaciones y así tratar mejor los aspectos y problemas de los productos extranjeros que vienen a competir con los productos de esas mismas industrias y de los productos extranjeros que vienen a servir como materia prima o como productos complementarios. Por otra parte, el establecimiento de los derechos ad-valorem facilitaría el cumplimiento de futuros compromisos internacionales.

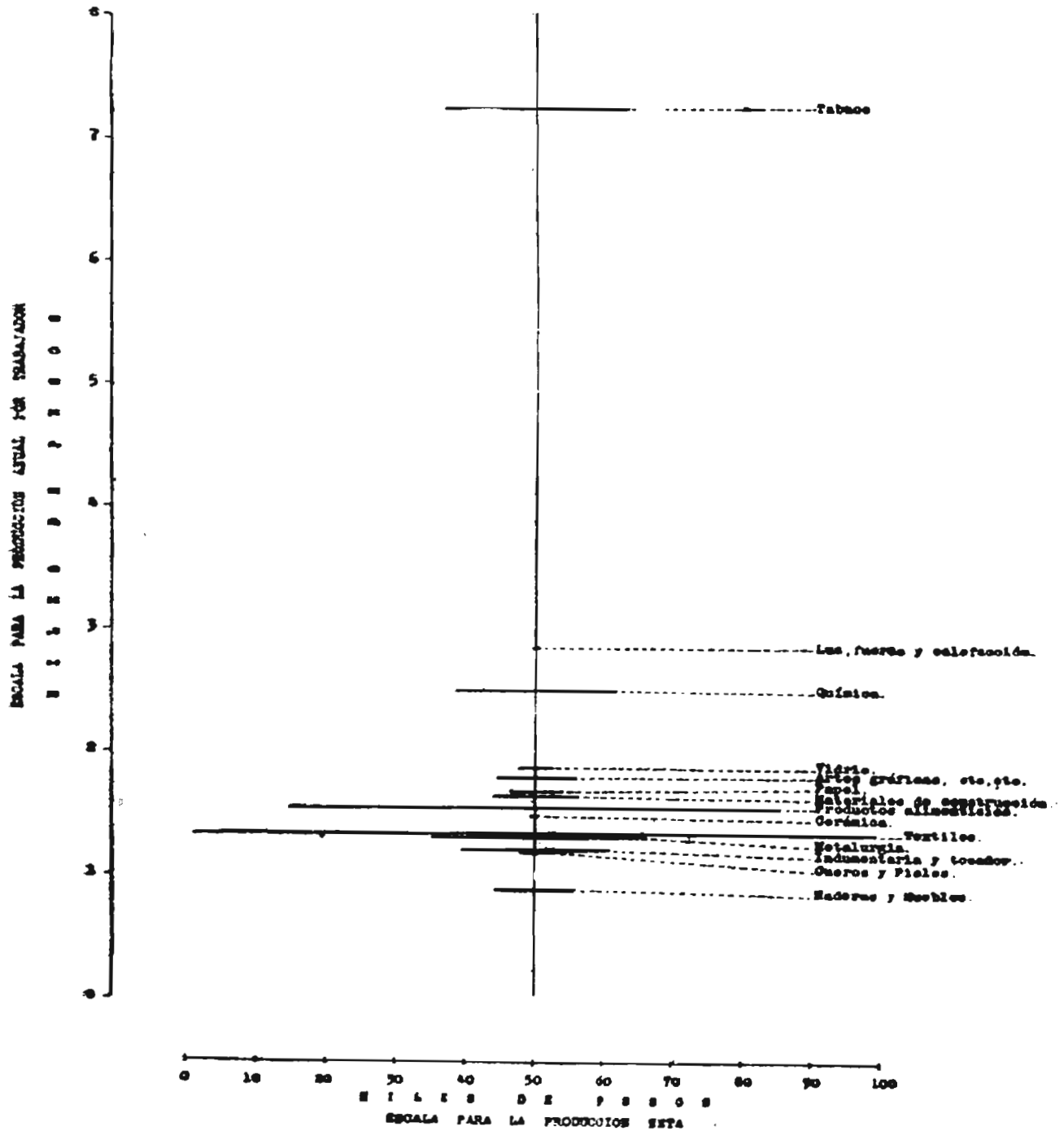
b) En el sistema de protección por medio de subsidios, la creación de un organismo centralizado que imprima una política que responda a la exigencia de subordinar la concesión del subsidio a la productividad de la unidad económica beneficiada.

c) En el sistema de protección por medio de exención de impuestos, establecer en el reglamento de la Ley de Industrias de Transformación, que se está formulando, un concepto claro de lo que significa industria "necesaria" en el sentido de que sea considerada como tal la industria que alcance una productividad determinada. Se recomienda considerar la oportunidad y conveniencia para hacer extensivo el beneficio de la exención de impuestos a las industrias que, sin ser nuevas, puedan desplazar su actividad, mediante el auxilio indispensable del Estado, hacia operaciones más productivas y sin perjuicio de terceros.

GRAFICA NUM. 1
PRODUCTIVIDAD DE LAS INDUSTRIAS
DE TRANSFORMACION EN MEXICO
CENSO DE 1935



GRAFICA NUM. 1-BIS
PRODUCTIVIDAD DE LAS INDUSTRIAS
DE TRANSFORMACION EN MEXICO
CENSO DE 1935



PRODUCTIVIDAD DE LAS INDUSTRIAS DE TRANSFORMACION EN MEXICO

Censo de 1935

Industrias	No. de Obreros	Salarios	Capital	Valor de la producción	Valor de la producción neta	Coefficiente de industrialización	Cantidad en pesos, sin conside- rar el capi- tal, corres- pondiente a un traba- jador	Promedio de salarios	Producción neta en pe- sos, obteni- da por trabajador (Producti- vidad)	Producción neta en pesos, sin el capital	Porcenta- je repre- sentado por los sa- larios en la produc- ción neta	Produc- ción neta por traba- jador menos salarios	Fuerza de producción	Eficiencia General. Coeficiente de cualidad
	a	d	c	e	f	f/e	c/a	d/a	f/a	f/c	d/f	f-d/a	Vac	f/Vac
	(Miles de pesos)													
Totales	225 729	181 366	649 104	988 906	341 654	0.35	2 876	803	1 514	0.53	0.53	710	395 827	863
Textiles	74 489	58 362	190 950	302 366	98 251	0.32	2 563	783	1 319	0.51	0.59	536	119 263	826
Metalurgia, etc.	23 213	27 653	51 790	72 559	30 153	0.42	2 231	1 191	1 299	0.58	0.92	108	34 673	862
Materiales de construcción	7 674	5 962	20 378	25 376	12 474	0.49	2 655	777	1 625	0.61	0.48	849	12 505	960
Construcción de vehículos	197	123	461	258	59	0.23	2 340	624	299	0.13	2.08	—	302	—
Indumentaria y tocador	18 194	12 642	26 344	56 757	21 596	0.38	1 448	695	1 187	0.82	0.59	492	21 893	982
Productos alimenticios	46 674	30 464	184 247	250 094	71 292	0.28	3 948	653	1 527	0.39	0.43	875	92 734	767
Maderas y muebles	13 788	8 481	17 892	28 587	11 904	0.42	1 298	615	863	0.67	0.71	248	15 707	744
Cerámica	935	589	1 367	2 048	1 368	0.67	1 462	630	1 463	1.00	0.43	833	1 131	1 368
Cueros y pieles	3 459	2 717	7 729	15 334	4 094	0.27	2 234	785	1 184	0.53	0.66	398	5 170	819
Luz, fuerza y calefacción	482	599	3 258	2 565	1 360	0.53	6 759	1 242	2 822	0.42	0.44	1 579	1 253	1 360
Química	9 578	8 737	39 732	65 387	23 757	0.36	4 148	912	2 480	0.60	0.37	1 568	19 508	1 188
Papel	4 669	3 918	18 026	23 879	7 770	0.33	3 861	840	1 664	0.43	0.50	825	9 174	863
Artes gráficas, etc., etc.	6 523	9 194	16 180	24 530	11 588	0.47	2 480	1 409	1 776	0.72	0.79	367	10 273	1 159
Tabaco	3 671	3 740	28 457	37 204	26 478	0.71	7 752	1 019	7 213	0.93	0.14	6 194	10 221	2 648
Vidrio	2 810	2 502	5 022	8 029	5 211	0.65	1 787	890	1 854	1.04	0.48	964	3 757	1 303
Joyas, objetos de arte, etc.	371	373	672	1 095	462	0.42	1 811	1 005	1 245	0.69	0.81	240	499	—
Otras industrias	9 002	5 310	36 599	72 839	15 839	0.22	4 066	590	1 759	0.43	0.34	1 170	18 151	880