

EL COLEGIO DE MEXICO
CENTRO DE ESTUDIOS ECONOMICOS

TRABAJO DE INVESTIGACION PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRIA EN ECONOMIA

"Reflexiones en Torno a una Apertura Comercial
en México"

Jorge Fernández Ruíz

Promoción 1983-85

Asesor: Profr. Adalberto García R.

Revisor: Profr. Kurt Unger

1985

REFLEXIONES EN TORNO A
UNA APERTURA COMERCIAL
EN MEXICO

JORGE FERNANDEZ RUIZ
EL COLEGIO DE MEXICO
MEXICO, JULIO DE 1985

I N D I C E

INTRODUCCION	1
I. LA EXPERIENCIA DE LA POLITICA PROTECCIONISTA MEXICANA	2
a) Evaluación crítica, 2	
b) ¿Es deseable continuar con la substitución generalizada de importaciones?, 9	
II. UNA NUEVA POLITICA COMERCIAL	16
a) Presentación y justificación de la propuesta, 16	
b) Obstáculos y críticas, 19	
III. EXPERIENCIAS DE INDUSTRIALIZACION HACIA AFUERA	29
a) Antecedentes y cambio de política, 29	
b) Resultados del cambio de política, 39	
c) Críticas, 42	
d) Precauciones de traslado de enseñanzas de las experiencias exportadoras, 45	
CONCLUSIONES	53
BIBLIOGRAFIA	56

INTRODUCCION

El objetivo del presente trabajo es analizar la propuesta de cambiar radicalmente la política comercial proteccionista seguida por el gobierno mexicano a partir de la década de los 40's. Para ello, evaluamos primero tal política y consideramos si es deseable continuar aplicándola para profundizar en una substitución generalizada de importaciones.

Se presenta como alternativa una apertura comercial que puede concebirse con diferentes grados de agresividad en cuanto a velocidad con que se implementaría y número y tipo de ramas que seguirían gozando de protección; pero que tienen un enfoque y objetivo comunes que se analizan en el capítulo II.

Las recomendaciones de apertura comercial suelen esgrimir entre sus argumentos los exitosos resultados de la industrialización hacia afuera de varios países asiáticos. El capítulo III está destinado al estudio de esas experiencias y al análisis de las precauciones que deben tenerse cuando se hace de ellas un modelo a seguir por nuestro país.

I. LA EXPERIENCIA DE LA POLÍTICA PROTECCIONISTA MEXICANA

a) Evaluación Crítica.

Pese a que la política comercial mexicana ha favorecido la substitución de importaciones, no sería correcto atribuir exclusivamente a este propósito la implantación de medidas proteccionistas, pues han sido muchas los objetivos que se han pretendido alcanzar a través de ellas. Entre dichos objetivos destacan los de asentar el desarrollo interno en factores endógenos, aislando a la economía de las oscilaciones de la demanda en los mercados internacionales, atender estrangulamientos de la balanza de pagos, incrementar los ingresos fiscales y, desde luego, también alentar la substitución de importaciones para propiciar la industrialización.¹

Es importante subrayar la existencia de esta multiplicidad de objetivos; pues implica que, en ocasiones, no ha sido deliberado el impulso dado por la política comercial a la industrialización substitutiva de importaciones.

Tal es el caso de principios de la década de 1930, cuando la crisis mundial ocasionó el derrumbe de nuestras exportaciones y, para hacer frente a las dificultades de balanza de pagos, se elevó en un 25% el impuesto a las importaciones,² único instrumento proteccionista existente en aquella época.

Empero, en realidad, el proteccionismo se inicia con vigor

en México sólo después de la Segunda Guerra Mundial; pues es durante la guerra cuando florecen numerosas empresas industriales que más tarde exigirían protección del exterior.

En efecto, durante los años de la guerra disminuyó el flujo de bienes procedentes de países extranjeros y creció rápidamente el mercado para la producción nacional. Las condiciones eran favorables para las empresas industriales, al aumentar los precios ante la ausencia de competencia extranjera aunada a una creciente demanda. Las utilidades crecieron y atrajeron recursos de capital: numerosas industrias fueron establecidas, en la mayoría de los casos poco eficientes y de costos relativamente elevados.

Pero el panorama cambió en los primeros años de la posguerra: afloró una demanda diferida de importaciones, comenzaron a presentarse problemas de balanza de pagos y las industriales apenas establecidos resintieron el efecto de la competencia externa.

El superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. presenta de 1942 a 1945, se convirtió en 1946, en un déficit de 174 millones de dólares. Las reservas de divisas, que habían aumentado de 54 a 344 millones de dólares en los cuatro años precedentes, bajaron en más de 40% en 1946.³ En 1947, las importaciones continuaban su ritmo ascendente.

De inmediato, fuertes presiones internas exigieron protección para las numerosas industrias establecidas en años anterioro

res. Es entonces cuando, con el doble propósito de proteger a la industria y mejorar la balanza de pagos, en julio de 1947, "un grupo de artículos considerados como de lujo, que habían representado el 18% del valor total de las importaciones en 1946, quedó sujeto a licencias de importación e impedido de entrar al país".⁴ A partir de entonces las licencias a la importación se convertirían gradualmente en el instrumento de protección más importante. Adviértase que la protección que se brindó a esos artículos considerados como de lujo, no fue resultado de un plan que persiguiera la promoción de su producción interna eficiente; sino que respondió a presiones económicas y políticas de corto plazo.

El éxito obtenido en estas primeras etapas generó una mentalidad excesivamente "substituidora" de importaciones; de tal suerte que se reprodujo, en cierto grado, la estructura de oferta industrial de los países desarrollados. Más aún, los artículos que encabezaron la lista de protegidos fueron los productos más superfluos: se pretendía impedir su introducción; pero, sin ser la intención, se promovió su producción interna.

Puesto que las medidas proteccionistas no fueron el fruto de un plan integrado y meditado, que ofreciera un estímulo durante el lapso necesario para que las industrias que se establecían pudieran, eventualmente, subsistir sin él, la protección otorgada fue adquiriendo un carácter permanente.

Un efecto de esta política fue resguardar e incentivar la ineficiencia productiva. Aún en la década 1960-1970, la protección efectiva neta media de las ramas que producen bienes comerciables, no sólo no disminuyó, como sería deseable esperar, sino que aumentó de 12.9% a 18.5%.⁵

La estructura productiva generada ciertamente se asemeja a la de los países desarrollados; pero, al tener como receptor a un mercado restringido -característica que se intensificaba en numerosos productos debido a su carácter propio de niveles de desarrollo distintos al del país receptor-, a diferencia de aquellos países, se establecieron tamaños de plantas inadecuados desde un punto de vista técnico, o bien se decidió mantener una capacidad ociosa instalada amplia, en un país donde el factor escaso es el capital. Asimismo, fueron expandiendo su mercado mediante la diversificación del producto, y no por la producción masiva de bienes. Aquí reside otra causa de la permanencia de la protección: puesto que la estrategia adoptada cierra la posibilidad de abaratar los bienes, estos tienen que continuar siendo protegidos.

La protección a la industria alentó su crecimiento atrayendo recursos de otros sectores de la economía. En 1970, las ramas que producen bienes comerciables del sector primario resultaron cada una con tasas negativas de protección efectiva neta, lo cual determinó, obviamente, que la tasa media ponderada de este sector también lo fuese. La desprotección de dicho sector fue de 16.2%.⁶ En particular, la agricultura padeció una desprotección

de 14.3%.

Lo anterior significa que la política comercial ha ocasionado que los términos internos de intercambio entre la industria y el sector primario difieran de los términos de intercambio externo, elevando los precios de los insumos industriales que requiere el sector primario, en relación a los que obtiene por la venta de sus productos: "la transferencia neta de valor agregado del sector primario al secundario, en especial al moderno, fue de 8 492 millones de pesos, cifra que indica el 'costo' que en el año de 1970 tuvieron que pagar las ramas agropecuarias y extractivas por la industrialización basada en la política arancelaria y de control de importaciones".⁷

Un propósito de la protección ha sido el de promover la creación de empleos. No obstante que la industria ha proporcionado empleos, la protección excesiva ha ayudado a estimular la emigración de las áreas rurales a las ciudades como se desprende de los planteamientos anteriores. Por otra parte, el proceso de sustitución de importaciones se ha inducido de una forma tal que promueve el empleo de tecnologías intensivas en capital.

En efecto, la política comercial se ha caracterizado por permitir la importación, lo menos penalizado posible, de equipo de capital, a diferencia de lo que ocurre en el caso de los bienes finales. Asimismo, la sobrevaluación de la tasa de cambio -existente durante buena parte del período de la política de sustitución de importaciones- ha significado un subsidio im-

plícito al capital importado.

Pero el problema más apremiante ocasionado por la política proteccionista promotora de una substitución de importaciones consiste en que contribuye de diversas maneras al desequilibrio externo de la economía mexicana: crea un sesgo antiexportador en la industria, pues hace mucho más rentable vender en un mercado interno protegido, que competir en el exterior vendiendo a precios internacionales y, además, al absorber recursos de los sectores primarios, debilita sus exportaciones si éstas existen, o, en caso contrario, de todas formas merma su producción para el interior que, en algunos productos, llega a ser insuficiente para cubrir la demanda nacional haciéndose necesaria su importación. Este tipo de conclusión es compatible con un marco de análisis neoclásico; pero no está refutada con otros enfoques metodológicos. José Blanco, por ejemplo, presenta así el problema del desequilibrio externo:

"El sector manufacturero industrial, implantado como núcleo dominante en la matriz de relaciones intersectoriales, al tiempo que absorbía recursos del resto de la economía impidiéndole así prosperar, reclamaba divisas en volúmenes crecientes para importar medios de producción y para remitir las ganancias de la inversión extranjera, sin que al mismo tiempo las generara, pues estaba prácticamente volcado al mercado interno".⁸

¿Y cuál fue el instrumento de política económica decisivo para implantar esa "matriz de relaciones intersectoriales"?

Según estimaciones presentadas por Fernando de Mateo⁹ para un estudio de 1979 y 1980, la transferencia de recursos entre los distintos sectores económicos vía política proteccionista supera ampliamente el monto de subsidios financieros, fiscales o directos que realiza el sector público.

b) ¿Es deseable continuar con la substitución generalizada de importaciones?

Profundizar en la substitución indiscriminada de bienes intermedios y de capital de manufactura compleja, haciendo uso de la política de protección que permite elevar el precio interno hasta el punto en que se induzca su producción interna, significaría frenar no sólo las exportaciones actuales, sino también las potenciales. La razón es que el aumento de precios de los bienes intermedios y de capital "desprotege a los bienes que los usan como insumos, a través de un incremento de sus costos que hace menos rentable su producción. Tal desprotección se remedia si la producción se destina al mercado interno, protegiendo adecuadamente al producto final; pero no se neutraliza si se quiere destinar a la exportación, pues para ser competitivo se tendrá que vender a precios internacionales. Una política proteccionista similar a la que se aplicó en el pasado, pero ahora con miras a profundizar la substitución de importaciones, significa resignarse a orientar toda la producción industrial a un mercado necesariamente protegido.

Ya en 1964, Rafael Izquierdo advertía que, debido a la presión de las importaciones sobre la balanza de pagos, el gobierno había acudido a medidas restrictivas generales que conducían a una integración poco selectiva:

"(...) esta clase de integración ha provocado aumentos acumulativos de costos y precios. Ha generado bienes intermedios que deben ser adquiridos internamente a precios mucho más eleva-

dos que los prevalecientes en el mercado internacional. Y estos precios elevados de los productos intermedios se han convertido en precios aún más elevados de los bienes terminados."¹⁰

Continuar bajo este modelo implica, entonces, cancelar las posibilidades de crecimiento de las exportaciones industriales.

Respecto a las exportaciones de bienes primarios, recordemos que la intensificación de la protección al sector industrial significaría un gravamen para el sector primario del cual, en esas condiciones, no es mucho lo que se puede esperar.

Únicamente el comportamiento del sector petrolero es razonable suponer que no sería afectado por la protección industrial. Ciertamente el comprar insumos nacionales más caros que los previamente importados significaría para el sector petrolero una transferencia de recursos; pero esto no afectaría su ritmo de producción interna ni su capacidad de exportación, ya que en este sector en especial, esas variables pueden considerarse como variables exógenas de política económica.

Suponiendo un ritmo de exportación del sector petrolero similar al que se ha venido observando, un estancamiento de las exportaciones no petroleras, y la complejidad cada vez mayor de la profundización generalizada de importaciones que exige cada vez mayores sacrificios y tiempo para reducir en determinada magnitud el coeficiente de importaciones, además de las salidas de remesas de utilidades enviadas por las empresas transnacionales

a sus países de origen y el pago de intereses de la deuda externa, parece sensato afirmar que persistiría el desequilibrio de balanza de pagos, apenas el ingreso nacional tenga un crecimiento moderado. Una hojeada rápida a las cifras recientes nos confirma lo anterior.¹¹

En 1980 y 1981 las exportaciones de mercancías sólo cubrieron el 80.3% y 81.1% de las importaciones. Para 1982 y 1983, sin embargo, se observan superávits en la cuenta de mercancías. La explicación de ellos no es tanto el incremento de las exportaciones, que crecieron en no más de 10% en 1982 y en 7% en 1983; sino, más bien, por la drástica caída de las importaciones, de 40% en 1982 y 46.5% en 1983, generadas por una reducción del PIB del orden de -0.2% en 1982 y de -4.7% en 1983, así como por una mayor rigidez en su control.

Aun con las importaciones tan restringidas como lo han estado a partir de 1982, el crecimiento del producto en 3.5% durante 1984 las hizo crecer en 46%, y en el primer trimestre de 1985 crecieron 37.8% con respecto al mismo período del año anterior, llegándose a un superávit comercial positivo todavía, pero de sólo 2277.5 millones de dólares (implica una caída de 41.9% con respecto al primer trimestre de 1984). Añadamos ahora el hecho crucial del aumento en el pago de intereses de la deuda a partir de 1982 a más de 9 000 millones de dólares anuales. Si descartamos cualquier solución que signifique la eliminación de esa carga, vemos que un nivel de ingreso nacional como el que prevaleció en el período enero-marzo de 1985 es su-

ficiente para generar un nivel de importaciones que haga resurgir los problemas en la cuenta corriente.¹²

El fenómeno que por ahora interesa resaltar es el siguiente: Bajo una situación en que las exportaciones continúen estancadas, la única forma de atender el problema del estrangulamiento externo seguirá siendo la contracción económica, que permite reducir las importaciones hasta el punto de equilibrar y aun obtener superavit en la balanza comercial; sin embargo, bajo ese supuesto, en cuanto la economía empieza a crecer y lo hacen también las importaciones, la balanza comercial se debilita, el superávit se reduce, desaparece y se convierte en déficit.

Si se toma como dato el pago de más de 9 000 millones de dólares anuales por concepto de intereses, el nivel del ingreso nacional parece destinado a un estancamiento indefinido; pues deberán de obtenerse cuantiosos superavit comerciales anualmente para equilibrar la cuenta corriente.

Si por algún motivo se exige tan sólo el equilibrio de la balanza comercial, el crecimiento posible puede adquirir un ritmo mayor; pero, por un lado, en virtud de que el aprovisionamiento de divisas dependería del comportamiento del mercado mundial de petróleo, sería muy probable la súbita presentación de gravísimos problemas en el sector externo que paralizaran la actividad económica. El ingreso, el empleo, toda la economía estaría a merced de las fluctuaciones de un solo mercado mundial, el petrolero, tal como sucede hoy día.

Además, por otra parte, viendo el problema en un contexto de largo plazo, sería difícil eliminar el desequilibrio externo; pues, siendo el petróleo un recurso natural no renovable, sería necesario que la substitución de importaciones alcanzara un estado muy cercano a la autarquía.

NOTAS CAPITULO I

- (1) NAFINSA "La Política Industrial", en Solís, Leopoldo (comp.) La Economía Mexicana. FCE. México, 1975, p. 196.
- (2) Cavazos, Manuel "Evolución del Proteccionismo en México" Comercio y Desarrollo, núm. 2 (Noviembre-diciembre 1977) p. 32
- (3) Izquierdo, Rafael "El Proteccionismo en México", en Solís, Leopoldo (comp.) La Economía Mexicana. FCE. México, 1975, p. 248.
- (4) Ibidem.
- (5) Rama, Ruth y R.B. Wallace "La política proteccionista mexicana. Un análisis para 1960-1970" en Demografía y Economía, núm. 2, 1977, p. 208.
- (6) Ibid , p. 206
- (7) Ibid , p. 207
- (8) Blanco, José "El desarrollo de la crisis en México 1970-1976" en Cordera, Rolando (comp.) Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana. FCE. México, 1981, p. 334.
- (9) Mateo, Fernando de "Política de Comercio Exterior y Desarrollo Sectorial" mimeo.

- (10) Izquierdo, Rafael, op.cit., p. 248.
- (11) Las cifras que se mencionan en este inciso fueron obtenidas a partir de los Indicadores Económicos del Banco de México, hasta 1983. Las cifras de 1984 y 1985 se obtuvieron del "Reporte Económico sobre México" publicado por Bancomer. Año XV, No. 1. Primer trimestre de 1985.
- (12) Nos concentramos en exportaciones de mercancías, por una parte, y en importaciones de mercancías y pago de intereses, por la otra, porque representan más del 80% de los ingresos y de los egresos de Cuenta Corriente, respectivamente.

II. UNA NUEVA POLITICA COMERCIAL

a) Presentación y Justificación de la Propuesta.

El fundamento de esta política comercial consiste en acercarse gradualmente a una situación tal que exponga a los productos manufacturados internos a la competencia internacional y otorgue a los productores internos condiciones semejantes para competir en los mercados interno y externo.

Implica como requisito, en el corto plazo, evitar la sobrevaluación del peso. Esta es una condición para avanzar, en el mediano y largo plazos, en la reducción gradual del proteccionismo, que permita llegar a la situación arriba descrita.

Bajo estas condiciones, se promovería la exportación de manufacturas masivamente, a un grado tal que -según los defensores de este modelo- en el largo plazo llegarían a substituir a los bienes primarios como exportaciones dominantes. De ahí que algunos autores denominen a esta estrategia "substitución de exportaciones".¹

Esta propuesta está basada en la concepción del comercio internacional según las ventajas comparativas por lo que, según una posición ortodoxa, la substitución de importaciones industriales sería inducida sólo en el caso de bienes que, a la postre, pudieran prescindir de la protección y ser internacionalmente competitivos. La protección sería otorgada con un carác-

ter transitorio y no permanente.

Debe señalarse que esta política alternativa no queda necesariamente definida por la simple negación de las características más sobresalientes de la anterior. En particular, es conveniente subrayar que no se trata por fuerza de la sustitución de un proteccionismo generalizado por un liberalismo a ultranza. Considérese que, desde la perspectiva más ortodoxa, aun en el largo plazo se continuaría avanzando en la sustitución de importaciones haciendo uso de la protección; pero se trataría de una protección temporal, promotora de una integración selectiva y eficiente.

La industrialización continuaría siendo el motor del crecimiento, pero con mayor énfasis en la especialización del sector industrial y en su capacidad de competir en el mercado externo.

Una sustitución de importaciones de bienes industriales del tipo señalado no excluye el crecimiento de las exportaciones; pues no significa un encarecimiento permanente de los insumos industriales. Al remover los obstáculos internos que impedían el crecimiento de las exportaciones de manufacturas, los promotores de esta política suponen que el crecimiento del sector industrial, con amplias posibilidades de acceso al mercado externo, "tendería a reducir y aun a eliminar (en el largo plazo) el déficit en la balanza de pagos".²

También justifican esta nueva política comercial en términos de sus efectos sobre el crecimiento del empleo y la distri-

bución del ingreso:

i) Crecimiento. Al tender a eliminar el desequilibrio externo, la nueva política comercial estaría removiendo el principal obstáculo al crecimiento de la economía mexicana. Además, al permitir la especialización de acuerdo a ventajas comparativas, esta estrategia permitiría un mejor uso de los recursos del país.

ii) Empleo. Existen diversos mecanismos a través de los cuales la adopción de la estrategia comercial alternativa incidiría sobre la cantidad de empleos generados. Las más importantes son:

- la tasa de crecimiento del producto, ya comentada.
- la promoción generalizada de técnicas intensivas en capital se cancelaría con la estrategia substitutiva de exportaciones, al no permitirse la sobrevaluación del tipo de cambio.
- La composición del producto variaría distinguiéndose, muy probablemente, por mayores cocientes trabajo-producto y trabajo-capital empleados en la producción. Anne Krueger³ señala en las conclusiones de un análisis realizado en diez países en desarrollo, para encontrar la incidencia de estrategias alternativas del comercio sobre el empleo, tan sólo desde el punto de vista de las composiciones del producto inducidas, que un cambio hacia una estrategia comercial más orientada hacia el exterior, por lo menos no es incompatible con las metas de creación de empleos nacionales.

iii) Distribución del Ingreso. Además de incrementar el empleo, se reducirían los ingresos oligopólicos de múltiples empresas. De esta forma, se transferiría ingreso desde estos productores hacia los consumidores y, al abatirse su precio, se abriría la posibilidad de su consumo a capas más amplias de la población. La evidencia empírica, a este respecto, aporta lo siguiente: en un estudio realizado para 1973, donde se tomó una muestra de países que seguían ambos modelos, se encontró que en aquéllos donde imperaba la sustitución de importaciones, el 20% más rico de la población retenía el 40%, y el 40% más pobre alcanzaba el 20% del ingreso. ⁴

Finalmente, la nueva política implicaría una distribución regional del ingreso más equitativa; porque reduciría el sesgo existente contra la agricultura y, además, fomentaría la desconcentración de la producción hacia las costas y fronteras.

b) Obstáculos y Críticas.

El primer cuestionamiento generalizado es acerca de la ineficiencia de la industria interna que, se dice, la hace incapaz de exportar productos no tradicionales.

La respuesta de los defensores del nuevo modelo, en boca de Little, Scitovsky y Scott, ⁵ es que no se advierte que tal situación es provocada por las propias políticas seguidas en materia comercial y es, por tanto, modificable. Considere-

mos, en principio, la sobrevaluación de la moneda. Esta hace aparecer más baratos y eficientes los artículos extranjeros de lo que realmente son. Hemos señalado ya que al coexistir con una elevada protección al mercado interno, desvía la atención de la industria nacional hacia este último. El proteccionismo, al adquirir el carácter de permanente, estimula la ineficiencia; además, en tanto que los productos nacionales no se exporten, dado el reducido tamaño del mercado interno, ocasiona que efectivamente se encarezcan; pero, de no existir el sesgo antiexportador, la posibilidad de abastecer a un mercado mucho mayor abarataría sensiblemente los productos.

En la citada obra de Little, Scitovsky y Scott sobre los efectos de la política comercial en los países en desarrollo señalan que encontraron que "las políticas de estímulo a las exportaciones han sido eficaces y (...) éstas se han visto afectadas cuando la política se ha orientado en su contra."⁶

Condición indispensable para emprender la apertura es no tener sobrevaluada la moneda local. Si este requisito no se cumple, la apertura destruirá a las ramas expuestas a la competencia internacional. Ciertamente, dentro de ellas, no existirá un sesgo antiexportador: será igualmente difícil vender en el mercado doméstico que en el exterior; pero ahora el sesgo será contra la producción de bienes comerciables y a favor de los sectores no expuestos a la competencia internacional. Al partir de una moneda sobrevaluada, el primer paso será efectuar una devaluación efectiva de ella, es decir, aumentar la tasa de cambio real. Si llamamos e a la tasa de cambio no-

minal (pesos por dólar), entonces la tasa de cambio real será $\underline{R} = eP^*/P$ siendo P el nivel de precios interno, y P^* el externo. El problema es que una devaluación nominal no garantiza una devaluación real, pues puede ocurrir que al aumentar e (devaluación nominal), el nivel de precios interno se incremente en la misma proporción, de manera que \underline{R} no varíe y la sobrevaluación se conserve. Esto sucederá si las peticiones de los distintos grupos sociales son inflexibles a la baja; pues una devaluación efectiva requiere que disminuya la participación en el producto de por lo menos algún grupo social.

Un modelo muy sencillo nos puede ilustrar lo anterior. ⁷

Supongamos una economía en que los precios se fijan aplicando un margen de ganancia a los costos que, por sencillez, suponemos que son sólo salarios:

(1) $PY = (1+t)wL$ donde t es el margen de ganancia y w es el salario nominal. Despejando:

$$(2) \quad P = (1+t)w L/Y$$

Sea la función de producción de la economía:

$$(3) \quad Y = aL \quad \text{por lo que} \quad L/Y = 1/a$$

Substituyendo (3) en (2):

$$(4) \quad P = (1+t) w (1/a)$$

Si formamos un índice de precios Q , con $Q = P^{\alpha} (eP^*)^{(1-\alpha)}$ el salario real será:

$$w = W/Q = W/P (P/eP^*)^{(1-\alpha)}$$

de donde

$$W/P = w \underline{R}^{(1-\alpha)}$$

Substituyendo esta expresión en (4) obtenemos:

$$(1+t)w \underline{R}^{(1-t)} = a$$

donde se observa que dada la productividad del trabajo, a , la única forma en que puede aumentar \underline{R} será disminuyendo el salario real o el margen de ganancia. Si esto no es posible, cualquier aumento en e ocasionará un incremento similar en P que deje $\underline{R} = eP^*/P$ constante y una devaluación real será imposible.

Peor aún, pudiera suceder que una reducción en los salarios reales se tradujera en un aumento del margen de ganancia impidiendo de todos modos el crecimiento de la tasa de cambio real. Eso es justamente lo que ha sucedido en México en los años 1983 y 1984. Pese al deterioro del salario real, las devaluaciones nominales han sido absorbidas por el aumento en el nivel de precios originándose una redistribución del ingreso de asalariados a capitalistas. La explicación de este fenómeno rebasa los límites de este trabajo; pero sí deja claro que una modificación en la tasa de cambio real es extraordinariamente difícil de lograr en términos sociales y pudiera ser un obstáculo suficiente para impedir el establecimiento de una política comercial orientada hacia el mercado externo.

Un segundo obstáculo, relacionado con el anterior y con la severa limitación de divisas que enfrenta México, se refiere a que una apertura comercial genera un incremento inmediato de las importaciones cuyos controles se estén relajando. El crecimiento masivo de las exportaciones -en caso de producirse- empero, no es tan inmediato, porque las inversiones para expor-

tar se realizarán tomando en cuenta las condiciones esperadas para un período de varios años. Si se espera, por ejemplo, basándose en las experiencias mexicanas pasadas, que una devaluación nominal mantenga una tasa de cambio real favorable a las exportaciones sólo unos cuantos meses y que después sea deteriorada por el aumento de precios internos, no se realizarán ambiciosos proyectos de exportación. Sólo después de un prolongado período de condiciones favorables para la exportación se generarán expectativas que induzcan su crecimiento acelerado y sostenido. Sin embargo, en el ínterin, el crecimiento de las importaciones acabará con las divisas que apenas alcanzan a pagar los intereses de la deuda y los controlados requerimientos de una planta industrial produciendo a niveles muy bajos. Difícilmente se podrá sostener una apertura comercial hasta el momento en que el anunciado crecimiento masivo de las exportaciones de manufacturas modifique sensiblemente el perfil de la balanza de pagos.

Pero aún venciendo los dos obstáculos anteriores, que podríamos llamar internos, el proyecto debe enfrentar el hecho de que la actual situación precaria de los países desarrollados de occidente, acompañada de un fortalecimiento de sus medidas proteccionistas, parece prolongarse indefinidamente, imposibilitando así el acceso a sus mercados. El mercado norteamericano es el objetivo natural que buscaría un modelo que enfatiza el crecimiento de las exportaciones, lo cual implica una mayor integración económica con los Estados Unidos. Pese a que se acepte la racionalidad económica que fundamenta esa

orientación, las implicaciones políticas en términos de pérdida de autonomía, etc. cuestionan al modelo y por lo menos exigen un estudio más profundo sobre este punto.

Puede también argüirse que no hay razón para limitarse a pensar en Estados Unidos; que existen, por ejemplo, amplias posibilidades de fructíferos esquemas de comercio con los países del Sur y del Este. Villarreal propone ésta como opción más conveniente, al menos en el mediano plazo.⁸ Bueno,⁹ por su parte, habla de un posible proceso de substitución de importaciones a nivel regional latinoamericano como una alternativa, dentro del modelo más general de integración eficiente. Aunque no se pueden descartar estas alternativas, la evidencia que han dejado experimentos de este tipo, como la ALALC y la ALADI, es desalentadora.

Existe también otro problema cuando pasamos de una visión estática a otra dinámica que incorpora el cambio tecnológico. Es posible hablar de un proceso de transición hacia un nuevo patrón tecnológico industrial en los países avanzados, como señala Fajnzylber.¹⁰ Se prevé un prolongado período de crecimiento lento que registrará, sin embargo, el cambio a una nueva estructura productiva a escala internacional. En este cambio, es posible que algunos sectores en los que los países latinoamericanos han concentrado esfuerzos en materia de exportaciones industriales, tales como el textil, vestuario y toda la gama de maquiladoras del sector electrónico, sufran cambios tecnológicos significativos que deterioren nuestra competitividad, según apunta tal autor.

Finalmente, debe cuestionarse también quiénes serían los agentes económicos líderes en la transformación al nuevo modelo. En México¹¹ las exportaciones de los sectores más dinámicos e intensivos en tecnología son realizados en su mayoría por empresas extranjeras, cuyo comportamiento responde a una estrategia de maximización de ganancias a nivel de todo el conglomerado internacional del que forman parte y es fijado con criterios que no necesariamente coinciden con los objetivos nacionales. Una política que tenga como eje a estas empresas, implicará transferir la capacidad de decisión al exterior. Al respecto cabe señalar, en contrapartida, que una política proteccionista también puede ser aprovechada en mayor medida por las empresas transnacionales que por las nacionales, como en el caso mexicano, por lo menos para el año de 1970 en que "a niveles elevados de ambos tipos de protección (nominal y efectiva), corresponde una elevada incidencia de la inversión extranjera en la producción del bien. Inversamente, las clases donde predomina el capital nacional (estatal o privado) reciben una protección sensiblemente menor y generan una proporción significativa de su producción y valor agregado en condiciones de desprotección"¹²

Es razonable la hipótesis de Fajnzylber¹³ en el sentido de que, en América Latina, la situación causante de "este confortable mercado interno implicaba que las empresas así favorecidas pudiesen eventualmente constituirse en centros de presión cuya finalidad fuese mantener esas condiciones, aunque esto condujese a limitar las posibilidades de crecimiento de la economía de los países."

Lo que podemos concluir del último punto es que no es la política comercial el instrumento adecuado para alcanzar una economía más autónoma.

NOTAS CAPITULO II

- (1) Es el caso de Villarreal, René "Del proyecto de crecimiento y substitución de importaciones, al de desarrollo y substitución de exportaciones" en Comercio Exterior, vol. 25, núm. 3 (marzo 1975).
- (2) Ibid , p. 322.
- (3) Krueger, Anne "Estrategias Alternativas del Comercio y Empleo". Ponencia presentada en el VI Congreso Mundial de Economistas. México, 1980.
- (4) Villarreal, René, op.cit. , p. 320
- (5) Little, Ian, Scitovsky, Tibor y Maurice Scott. Industria y Comercio en algunos países en desarrollo. FCE. México 1975, p. 92.
- (6) Ibid, p. 35
- (7) Tomado de los apuntes de clase de Allain Ize en la materia Comercio Internacional II, del día 20/V/1985.
- (8) Villarreal, René "El Desequilibrio Externo en América Latina y la Crisis del Capitalismo Industrial" en Economía de América Latina. Núm. 7 (2do. semestre 1981), p. 111.

- (9) Bueno, Gerardo "Las perspectivas de la política de desarrollo industrial en México" en Solís, Leopoldo. La Economía Mexicana. FCE. México, 1975, p. 225.
- (10) Fajnzylber, Fernando "El Debate sobre Política Industrial en los Estados Unidos y su Relevancia para América Latina" mimeo.
- (11) Amplia evidencia al respecto puede encontrarse en Unger, Kurt Las Empresas Extranjeras en el Comercio Exterior de Manufacturas Modernas en México. Documento de trabajo No. V de 1984. El Colegio de México.
- (12) Rama Ruth y R.B. Wallace, op. cit., p. 212.
- (13) Fajnzylber, Fernando "Elementos para la formulación de estrategias de exportación de manufacturas" en Nolf, Max (comp.) Desarrollo Industrial Latinoamericano. FCE. México, 1974.

III. EXPERIENCIAS DE INDUSTRIALIZACION HACIA AFUERA.

a) Antecedentes y Cambio de Política.

En las recomendaciones de apertura comercial que busca un crecimiento más orientado hacia afuera, más integrado con la economía mundial, suele apoyarse el razonamiento teórico con la evidencia empírica de cuatro países que, partiendo de bajos niveles de desarrollo, han seguido una estrategia promotora de exportaciones con exitosos resultados. Esos países son Corea del Sur, Taiwan, Singapur y Hong-Kong. Los 3 primeros son de mayor importancia para nuestro fin, pues, a diferencia de Hong-Kong, donde la industrialización empezó en el contexto de una economía abierta, en ellos las políticas de promoción de exportaciones se introdujeron después de un período de industrialización hacia adentro, protegida por altas barreras de la competencia externa, cuando se detectaron síntomas de su agotamiento una vez concluida la primera etapa de sustitución de importaciones, que reemplazó los bienes de consumo no duraderos y sus principales insumos por producción doméstica.

La historia de lo ocurrido en esos 3 países es bastante similar. Reseñaremos aquí los casos de Corea del Sur y Taiwan.

La República de Corea, comúnmente llamada Corea del Sur, fue creada al terminar la Segunda Guerra Mundial por la partición de la península coreana, que había sido ocupada por Japón desde comienzos de este siglo. Bajo la ocupación japonesa, se desarro-

lló intensivamente la agricultura en la parte sur para exportar comida a Japón, al tiempo que se destruía la aristocracia terrateniente que previamente gobernaba Corea, creándose, entre los coreanos, una distribución equitativa de la riqueza. A partir de 1930, se favoreció también el crecimiento de la manufactura que, en el Sur, se concentró en industrias ligeras. Con el término de la Segunda Guerra mundial y la salida de los japoneses, Corea del Sur queda en una situación de una agricultura muy productiva, la mayoría de la industria ligera de Corea y una distribución de la riqueza equitativa que se acentuó con una reforma agraria hacia 1952.

Después de la guerra de Corea, en 1955, la economía estaba en una situación similar a la que dejaron los japoneses en 1945: la manufactura representaba el 8% del PNB, los sectores primarios el 40%, los servicios otro 40%, y las exportaciones apenas un 1.4%.¹

A partir de 1955 la expansión industrial se dirigió hacia el mercado doméstico. Se promovió una política de substitución de importaciones protegida por prohibiciones y cuotas de importación, tarifas arancelarias y controles cambiarios. Las ramas textil, de ropa, zapatos y otros productos de piel, encabezaron un crecimiento industrial que, hacia 1960, había aumentado ya la producción manufacturera a un 11% del PNB. El país se estaba industrializando; sin embargo, no todo era exitoso en este proceso: las exportaciones conservaban niveles muy bajos, representando el 3.3% del PNB y, de ellas, sólo el 6% eran pro-

ductos manufacturados; la substitución de importaciones en las ramas más dinámicas estaba agotada, pues las importaciones constituían menos del 10% del consumo interno, una porción ya muy pequeña como para que su substitución siguiera impulsando el crecimiento. La pequeñez del mercado doméstico impedía la posibilidad de substituir bienes intermedios de manufactura compleja y bienes de capital. En 1960, el mercado total para bienes manufacturados era de 0.7 billones de dólares, comparado con 23 en India, 14 en Brasil y 10 en Argentina.²

Finalmente, y pese a los numerosos controles a las importaciones, las exportaciones de bienes y servicios no factoriales apenas alcanzaban a cubrir, en 1960, al 23% de ellas.³ El resto era financiado por los elevados flujos de ayuda externa; pero al terminar los 50's era evidente⁴ que la ayuda externa no continuaría y que Corea, dependiente de las importaciones para la mayoría de las materias primas, enfrentaría un estrangulamiento grave en su balanza de pagos si continuaba con el mismo tipo de crecimiento.

La industrialización hacia adentro había generado, en realidad, una tasa de crecimiento baja: del 3.6% anual en el período 1955-1960, apenas mayor al crecimiento de la población de 2.9%, lo que llevó a un crecimiento del PNB per capita del 0.7% anual.⁵ Pero hacia 1960 era razonable suponer que ni siquiera este ritmo de crecimiento se podría sostener mediante más substitución de importaciones.

Al empezar la década de los 60's, la política económica dio un giro radical, empezando por dos devaluaciones del won: del 30% en 1960, al pasar de 50 a 65 won por dólar y del 100% en 1961, al subir a 130 won por dólar. En esta última ocasión, el sistema dual de cambio fue unificado, conservándose sólo la tasa de cambio oficial; se relajaron los controles a las importaciones y se incrementaron los incentivos a las exportaciones; sin embargo, se desató una alta inflación interna que apreció la tasa de cambio real y carcomió los incentivos que había generado la devaluación nominal. En respuesta a la sobrevaluación del won se fueron reintroduciendo las restricciones a las importaciones y, en 1963, también el sistema de múltiples tasas de cambio,⁶ todo esto en una aguda crisis de balanza de pagos.

La política se volvió a reorientar; pero esta vez de manera definitiva, en 1964, después de la elección del gobierno civil de Chung Hee Park. En mayo de 1964 se volvió a adoptar un tipo de cambio único y la tasa oficial pasó de 130 a 255 won por dólar. En esta ocasión, a diferencia de la anterior, se tomaron medidas de estabilización interna para disminuir las presiones inflacionarias. Al mismo tiempo, numerosas importaciones fueron liberadas: el número de bienes de importación permitida pasó de 420 a 1630 en 1965 y a 2490 en 1966.⁷ La mayor liberación ocurrió en 1967, cuando el sistema de lista "positiva" fue substituido por el de lista "negativa": todo bien que no estuviera en esta última lista, recibía aprobación automática para importarse. Esto, empero, no significó una apertura indiscriminada; pues el 40% de los ítems básicos de importación estaban inclui-

dos en la lista "negativa", de los cuales el 9% estaba definitivamente prohibido y el 31% restante sujetos a diversos tipos de restricción, como cuotas o requerimientos de recomendación de algún Ministerio.

Dentro de este proceso de apertura, lo que sí fue liberado de manera indiscriminada, desde 1959, fueron las importaciones de insumos necesarios para la exportación. Se concedió a los exportadores acceso irrestricto a insumos importados, exentos, además, del pago de tarifas. Esta medida fue acompañada por muchos otros estímulos a la exportación: se concedió una tasa de interés muy subsidiada en crédito para la exportación a partir de 1961; se estableció una tasa de impuesto para ingresos por exportaciones a la mitad de la tasa aplicable a los otros negocios; se eximió del pago de impuestos indirectos a todos los insumos para la exportación y a las exportaciones mismas desde 1962.

En 1966, se concedieron exenciones tarifarias para importar maquinaria y equipo para exportaciones y se permitió su depreciación acelerada para fines fiscales. Ante el incremento, en 1965, de la tasa de interés activa del 16% al 26%, las tasas preferenciales a la exportación se mantuvieron fijas; más aún, la tasa preferencial de préstamos de capital de trabajo se redujo.

Para 1967, el sistema de estímulos a los exportadores había alcanzado enormes dimensiones: estaban exentos de cuotas de importación, tarifas e impuestos indirectos en la compra de bienes intermedios o de capital, ya fueran importados o producidos

internamente; además, recibían "wastage allowances" para importaciones de insumos, que permitían que algunas de tales importaciones se usaran en producción para el mercado doméstico. Recibían una reducción del 50% en el pago de impuestos directos del ingreso derivado de exportaciones; se les permitía depreciar aceleradamente el capital para fines fiscales; tenían acceso a crédito subsidiado en montos muy elevados, recibían algunos insumos a precios subsidiados y, finalmente, mediante el sistema de enlace exportaciones-importaciones, eran los únicos que podían adquirir artículos prohibidos.

Es de notarse que la mayoría de estas ventajas, aunque no aumentaba propiamente los ingresos de los exportadores en relación a una situación de no intervención gubernamental, sí reducía los costos a comparación a los que se tendrían si se vendiera para el mercado interno. Tal es el caso de la importación libre de insumos y bienes de capital y de las distintas exenciones o reducciones de impuestos.

El proceso, entonces, tendió a incrementar los incentivos a la exportación, al tiempo que exponía más la producción doméstica a la competencia internacional, reduciendo el incentivo para vender en el mercado interno.

Taiwan es una isla situada a unos 140 Kms. al Este de China, con un area de 36,000 Kms. cuadrados. Comparte con Corea el haber sido ocupada por los japoneses durante varias décadas, que terminan con el final de la segunda Guerra Mundial, cuando

es restituida a China. En 1949 se separa de China y se emprende un programa de crecimiento económico basado en una reforma agraria que mejora el nivel de vida de los campesinos e incrementa la producción agrícola, una reforma monetaria que crea una nueva moneda respaldada por un fondo de estabilización, y una política de industrialización orientada hacia el mercado doméstico. Impulsado por esta última, el sector manufacturero aumenta su participación en el PNB del 11% en 1952, al 17% en 1960;⁸ sin embargo, registra una tendencia descendente en su crecimiento, reflejando el agotamiento de la primera etapa de sustitución de importaciones: el producto manufacturero crece a una tasa del 16.7% en el período 1952-1955, y del 10.9% en el período 1955-1960. Esto incide en un descenso en el crecimiento del PNB del 8% para el primer período, al 5.8% para el segundo.⁹ El agotamiento del proceso substitutivo de importaciones se evidencia en los bajos niveles de capacidad utilizada, que llegan a porcentajes, en 1959, de 39.2% en jabón, 38.1% en aparatos eléctricos y 23.3% en zapatos.¹⁰ Al mismo tiempo, la participación de las exportaciones en el PNB significaba el 10.3% en 1960 y, dentro de ellas, las manufacturas representaban apenas el 28%. El déficit comercial como proporción del PNB había aumentado ligeramente del 4.3% en 1955 al 5% en 1960. Era financiado por ayuda norteamericana que representó más del 30% de las importaciones¹¹ durante todo el lapso desde 1950 hasta 1961.

Al igual que en Corea, se observó la poca viabilidad de continuar con ese modelo de crecimiento y en 1958 se decidió emprender una reorientación que dirigiera la economía hacia el

exterior. Se devaluó la moneda local (New Taiwan dollar) y se reemplazó el sistema de múltiples tasas de cambio por una dual en abril de 1958 que se unificó en agosto de 1959 a una paridad de NT\$ 40 por dólar. Las restricciones de importación de insumos para la exportación son reducidas y posteriormente eliminadas. Los demás controles a la importación también son liberalizados, aunque selectiva y gradualmente.

En 1956 el porcentaje de artículos sujetos a control era del 46%. Para 1960 esta cifra había descendido al 40%; sin embargo, no sufre más reducciones en toda la década: en 1970 era del 41%.¹² Lo que sí se modificó fueron las exigencias a los productos locales protegidos para continuar gozando de protección: en 1960 no podían exceder en más de 25% al precio de importaciones comparables, porcentaje que se reduce a 15% en 1964, 10% en 1968 y 5% en 1973. Al comenzar los 70's se reanuda la reducción de los artículos sujetos a control: se reduce su proporción al 18% en 1972 y al 2% en 1974.¹³

Las tarifas arancelarias son reducidas gradual, pero constantemente, lo que se refleja en el hecho de que los ingresos fiscales derivados de las importaciones (tarifas, derechos portuarios y un impuesto especial de defensa) representaron una porción cada vez menor del valor de las importaciones: el 42.3% en 1955, el 28.1% en 1960, el 22% en 1965, el 18% en 1970 y el 13.6% en 1976.¹⁴

A la par con esta apertura comercial, se introdujeron nu-

merosos incentivos a la exportación, el primero de los cuales fue la libre importación, exenta de todo tipo de impuestos, de materias primas para la exportación. Posteriormente se agregaron préstamos preferenciales para financiar el capital de trabajo así como la importación de materias primas, una deducción del 2% de las ganancias obtenidas por exportación del ingreso gravable, reducción del 10% de impuestos a las corporaciones mineras y manufactureras que exportaran más de la mitad de su producto y permiso de retener ganancias en moneda extranjera para importar materia prima y maquinaria, con la posibilidad de vender tal derecho a otras empresas.¹⁵

Si definimos la tasa efectiva real de cambio para los exportadores como la tasa de cambio nominal que reciben, más los incentivos promedio que tienen por dólar de exportación, ajustado por el nivel de precios interno en relación al externo, veremos que la conjugación de política cambiaria y política de estímulos a las exportaciones elevó substancialmente dicha tasa de 27.03 a 37.99 won por dólar en 1958 y logró mantenerla a niveles altos y estables durante el período 1958-1973,¹⁶ lo cual era condición necesaria para lograr un rápido crecimiento de las exportaciones.

Vale la pena recalcar un último punto, común a Corea y Taiwan, a saber, que el sistema de estímulos a las exportaciones y la reducción del proteccionismo, eliminaron la situación previa que otorgaba al productor interno condiciones más favorables para vender en el mercado doméstico que en el externo; eli-

minaron el sesgo contra las exportaciones. Esto significa que el valor agregado que se obtiene al vender para el mercado interno no es mayor que el que se obtiene si se quiere vender en el extranjero, como típicamente sucede en los países que siguen una política de industrialización hacia adentro.

Hacia 1969 se había alcanzado en Taiwan una situación en que la razón de valor agregado obtenido al vender en el mercado doméstico entre el conseguido al exportar era de 0.89 en promedio para todas las industrias, lo cual significa que se favorecían las exportaciones sobre las ventas domésticas. Para Corea ese índice, en 1968, era de 1.01 que implicaba condiciones semejantes para ambas alternativas.¹⁷

b) Resultados del Cambio de Política.

El crecimiento de las exportaciones registró una aceleración impresionante después de la instrumentación de la nueva política: las tasas previas de crecimiento de 3.7% en Taiwan y 16.3% en Corea se transformaron en 23.3% y 36.5%, respectivamente, durante el período 1965-1970,¹⁸ conservando posteriormente niveles muy elevados, aunque ligeramente menores.¹⁹

El porcentaje del PNB constituido por exportaciones de bienes y servicios saltó del 8.5% en 1952 al 46.3% en 1976 en Taiwan y, en Corea, el incremento fue del 1.4% en 1955 al 28.3% en 1975.

Las exportaciones de manufacturas fueron, en ambos casos, las protagonistas del cambio: en Taiwan, en 1955, el 7.6% de las exportaciones eran manufacturas, porcentaje que se había elevado al 91.2% en 1976. En Corea, se parte de una base de 10% en 1953 que ya en 1969 se había convertido en 76%.

El crecimiento de las exportaciones logró terminar con los abultados déficit comerciales: en Taiwan el déficit comercial, que era del 5% del PNB en 1960, se convirtió en superávit a partir de 1971; mientras que en Corea se parte de un déficit del 14% del PNB en 1962 que se reduce al 2% en 1977.

Debe señalarse, sin embargo, que en ambos casos esta transformación no se genera inmediatamente después de modificarse la política económica, fenómeno que abordaremos posteriormente con

más detalle.

El rápido crecimiento de las exportaciones impulsó a toda la economía, originando que ésta creciera anualmente -tomando al PNB como indicador- al 9.9% en Taiwan y al 9.2% en Corea en el período 1960-1969, contra tasas previas al cambio de 5.8% y 3.8% respectivamente.

Aunque orientado hacia el exterior, no debe olvidarse que el proceso siguió siendo de industrialización, con la característica de que se exportaban grandes volúmenes de producción. La participación del sector industrial en el PNB se elevó del 17.3% al 28.5% en Taiwan y del 10.8% al 31.9% en Corea, durante el período de 1960 a 1975. El distintivo de esta industrialización es que, a diferencia de América Latina, donde las exportaciones industriales representaban apenas el 4% de la producción industrial, ese porcentaje alcanzaba el 28% en Taiwan y el 37% en Corea.²⁰

En la medida en que la industrialización se especializó en la producción de bienes que utilizaban intensivamente mano de obra, el desempleo disminuyó, como proporción de la fuerza de trabajo, entre 1963 y 1968, del 5.3% al 1.7% en Taiwan y del 8.4% al 5.1% en Corea y, a principios de los años setenta, empezaron a aparecer problemas de escasez de mano de obra.²¹

Esta cercanía al pleno empleo presionó los salarios reales al alza: en Taiwan crecieron, en el sector manufacturero, que es del que se disponen datos, a una tasa promedio del 6.6% anual en el período 1960-1975, es decir, se multiplicaron en 2.6 veces.

En Corea, el salario real medio en la minería y la manufactura creció, entre 1960 y 1975, a una tasa anual media de 5.5%: se multiplicaron por un factor de 2.3 durante ese lapso; mientras que en la agricultura el salario real también creció, aunque a una tasa menor: del 3.1%, lo que implica que se elevó en 58% en ese mismo período.

c) Críticas

Una primera crítica al estilo de crecimiento seguido por estos países argumenta que se sustentan en la existencia de bajos salarios y una disciplina militar de la clase obrera. En palabras de Joan Robinson:

"Bajos salarios no significan necesariamente mano de obra barata, pero parece que en estos países los trabajadores son excepcionalmente pacientes, diestros y bien disciplinados, de suerte que sus bajos salarios otorgan a sus patrones una poderosa ventaja competitiva en los mercados de exportación".²²

Además, prosigue la explicación, puesto que son los bajos costos de la mano de obra el pilar del modelo, se evade todo tipo de asistencia social que pudiera alejar inversores potenciales. El crecimiento se sostiene en la pobreza y sometimiento obreros.

Una segunda crítica se dirige contra un argumento teórico central de la estrategia de crecimiento hacia afuera, a saber, que permite al país asignar mejor sus recursos al especializar-se en la producción de aquellos bienes para los que posee ventaja comparativa. La crítica consiste en que, aunque es cierto que durante los 60's las exportaciones de estos países eran intensivas en mano de obra, posteriormente se han hecho cada vez más intensivas en capital, hasta el punto en que su producción

es más capital intensiva que en los productos vendidos en el interior.

Es posible, empero, ofrecer una explicación neoclásica ortodoxa que incorpore los dos fenómenos anteriores, en la medida en que contienen elementos verdaderos, haciendo ver por qué las conclusiones que pretenden obtener no son correctas. El proceso de crecimiento de estos países puede ser descrito de manera adecuada con un enfoque neoclásico:

Es cierto que, al orientarse la industrialización hacia afuera, se aprovechó la abundante fuerza de trabajo y el bajo costo de la mano de obra para exportar masivamente bienes intensivos en trabajo. Sin embargo, el rápido crecimiento propició una elevada tasa de formación de capital y de generación de empleos con el consecuente abatimiento del desempleo. Los salarios reales se elevaron substancialmente y la relación salario-renta también.

Ocurrió una transformación gradual de la posición de ventaja comparativa, que justifica la racionalidad de hacer más intensiva en capital toda la producción del país. Es cierto que la intensidad en el uso del capital en las exportaciones fue excesiva, pero no por que el modelo así lo exigiera; sino porque la política para promover las exportaciones hizo uso abundante del expediente de subsidiar el capital empleado. El subsidio al capital para la exportación acentuó, llevándolo más allá de lo necesario, un fenómeno que seguía la prescrip-

ción neoclásica, provocando que el sector exportador se hiciera más capital intensivo que el conjunto de la economía. Sin embargo, para fines de generación de empleo el efecto no fue considerable; pues, dada la situación de pleno empleo relativo alcanzada en los 70's, el crecimiento del empleo no podía haber sido substancialmente más alto, aunque la reducción o eliminación de subsidios al capital hubiera reducido la relación salario-renta en el sector exportador.

En suma, el éxito del modelo no exige el mantenimiento de la pobreza obrera, como sugiere la primera crítica. Precisamente la segunda crítica hace notar que es posible cambiar la intensidad en el uso de los factores conforme se va perdiendo la característica de país con amplio desempleo de mano de obra que, al mismo tiempo que abundante, es barata. La segunda crítica, por su parte, deja de serlo en el momento que se aprecia que la posición de ventaja comparativa es modificada por el propio proceso de crecimiento acelerado y que por lo tanto es racional exportar bienes menos intensivos en trabajo, si bien esto se exageró al subsidiar el capital empleado en la exportación.

d) Precauciones de traslado de enseñanzas de las experiencias exportadoras asiáticas a México.

Existen importantes diferencias entre las condiciones en que los países asiáticos emprendieron el proceso de industrialización hacia afuera y las que enfrenta México en 1985; por lo que no se pueden trasladar automáticamente las políticas seguidas por aquellos países al nuestro:

Los países analizados, al dar el giro en su política, contaban con una planta industrial relativamente pequeña y concentrada en bienes de consumo no duraderos y sus insumos de fácil elaboración. En 1960, la producción industrial representaba el 17.3% y el 10.8% del PNB en Taiwan y Corea, respectivamente. La sustitución de importaciones industriales había apenas concluido su etapa inicial, por lo que el empleo y la generación de ingreso no dependían substancialmente de la planta industrial. Aún así, siendo el riesgo de una contracción del ingreso y del empleo relativamente bajo, la apertura comercial se instrumentó de manera que no lesionara a la industria; pues fue gradual y selectiva, concentrándose inicialmente en bienes intermedios y de capital que casi no se producían internamente y reduciendo más lentamente la protección a bienes de consumo final. En México, en cambio, la industrialización se encuentra mucho más avanzada, el sector industrial es el núcleo dominante en la estructura económica y de su comportamiento depende en gran medida la generación de ingreso y el empleo, tanto porque su producción representa un gran porcentaje del PNB y proporciona una fracción muy

alta del empleo total, como, sobre todo, porque su interrelación con los otros sectores económicos le otorga una fuerte influencia sobre ellos.²³ La producción de bienes intermedios y de capital, aunque menor que la de bienes de consumo, no es, además, insignificante; por lo que aun una liberación selectiva del tipo practicado por Corea y Taiwan implica un sacrificio inicial considerable.²⁴

La vigorosa respuesta de las exportaciones de manufacturas al cambio en la política económica ocurrió cuando el crecimiento de la economía de los países desarrollados se encontraba en uno de sus mejores momentos,²⁵ factor que sin duda influyó en tan exitosos resultados, pues significaba un alto crecimiento en la demanda de sus exportaciones. La situación actual, en cambio, es de incertidumbre entre un crecimiento lento y un estancamiento:²⁶ un cambio en la política comercial, aun siendo exitoso, no puede aspirar a tasas de crecimiento de las exportaciones tan altas como las observadas en los países asiáticos a mediados de los 60's.

Las políticas comerciales de los países desarrollados tendían a liberalizar el comercio y a ser sumamente tolerantes en los hechos con las políticas de subsidio a la exportación y de protección a sectores específicos aplicadas por los países subdesarrollados.²⁷ Hoy la situación es radicalmente distinta: existe un agudo proteccionismo que desarrolla nuevos y más refinados métodos para proteger a las industrias locales, como los "Voluntary Export Restraints" (VER) y los "Orderly Marketing Agreements" -que evitan la cláusula de las naciones más favorecidas-. Los

VER se han constituido en la década actual en instrumentos con una importancia similar, en cuanto a capacidad de impedir importaciones, a las tarifas y restricciones cuantitativas.²⁸

Antes de emprender el cambio en la orientación hacia afuera, los países estudiados sufrían severas escaseces de divisas y fuertes déficit comerciales cubiertos por ayuda externa. Cuando emprendieron el cambio, pese al crecimiento de las exportaciones, los déficit no se eliminaron de inmediato. El caso coreano es aleccionador: el déficit comercial en relación a las exportaciones era de 83.4% en 1964-1965, período en que se emprende el cambio definitivo de política. Hacia 1968-1969 ese porcentaje se reduce al 72.2% y es del 60.6% en 1970-1971, es decir, 7 años después del cambio los déficit, aunque menores, persistían registrando montos elevados en relación a las exportaciones. Esta tendencia de caída del déficit relativo lo sitúa en 16.4% en 1972-1973 y en 6.1% en 1976-1978, como porcentaje de las exportaciones.²⁹ El caso de Taiwan es análogo aunque menos agudo: medido en relación al PNB el déficit comercial ascendía al 5% en 1960, pasa a 2.5% en 1965 y a 0.2% en 1970, para después convertirse en superávit.³⁰

Durante los años del cambio, la situación fue sostenible gracias a un superávit en la cuenta de capital explicado por flujos de endeudamiento externo. Es decir, la puesta en marcha de esta política fue "financiada" por entrada de capitales en forma de deuda externa.

NOTAS CAPITULO III

- (1) Westphal, Larry E. y Kwang Suk Kim "Korea", en Balassa; Bela et. al. Development Strategies in Semi-industrial Economies. A World Bank Research Publication. Baltimore, 1982, p. 212.
- (2) Balassa, Bela. Industrial Policies in Taiwan and Korea. International Bank for Reconstruction and Development. International Development Association. Economics Department Working Paper No. 86, s.l., 1970.
- (3) Westphal, Larry E. y Kwany Suk Kim, op cit tabla 8.1, p. 213
- (4) Hong, Wontack "Export Promotion and Employment Growth in South Korea", en Krueger, Anne D. et. al. Trade and Employment in Developing Countries. V.I. Individual Studies; National Bureau of Economic Research. The University of Chicago Press, Chicago, 1981, p. 342.
- (5) Westphal, Larry E. y Kwong Suk Ki, op cit, tabla 8.1, p. 213
- (6) Ibid, p. 215
- (7) El proceso de liberación puede verse en cualquiera de las tres obras recién citadas: Balussa, Hong o Westphal y Kim.

- (8) Lee, T. H. y Kuo-Shu Liang "Taiwan" en Balassa, Bela. et. al.
Development Strategies, p. 310.
- (9) Ibid, tabla 10.2, p. 313
- (10) Ibid, p. 315
- (11) Ibid, p. 313
- (12) Fajnzylber, Fernando. La Industrialización Trunca de América Latina. 2a. edic. Editorial Nueva Imagen.
México, 1985, cuadro 30, p. 123
- (13) Ibidem
- (14) Lee, T. H y Kuo-Shu Liang op cit, p. 315
- (15) Ibid, p. 316
- (16) Ibid, p. 315
- (17) Balassa, Bela "The Structure of Incentives in Six Semi-
Industrial Economies" en Balassa, Bela et al Development
Strategies..., tabla 2.4, pp. 32 y 33.
- (18) Los datos de esta sección están tomados, salvo indicación
en contrario, de las siguientes fuentes: para Corea
Westphal, Larry E. y Kwan y Suk Kim op cit, tabla 8.1,
p. 213, Hong, Wontack op cit, tabla 8.1, p. 343 y Balassa,

Bela op cit, tabla 1, y, para Taiwan, Lee, T. H. y Kuo-Shu-Liang op cit, tabla 10.2, p. 313.

- (19) 20.1% para Taiwan y 28.8% para Corea en el período 1970-1978, según puede verse en Gallez, Agnes "las Economías Semi-industrializadas de Asia en dificultades. Análisis de las tendencias recientes y las perspectivas para los años ochenta" en Minian, Isaac (editor) Transnacionalización y Periferia Semi-industrializada II. Libros del CIDE, México, 1984, cuadro 1, p. 243.
- (20) Fajnzylber, Fernando op cit, p. 106.
- (21) Gallez, Agnes, op cit, p. 256
- (22) Robinson, Joan. Aspects of Development and Underdevelopment. Cambridge University Press, Cambridge, 1981, p. 107.
- (23) El PIB manufacturero representó, en 1980, el 24.9% del PIB total; generó el 38% de la producción bruta y realizó el 57.6% del consumo intermedio total, según datos de SPP. Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos.
- (24) El porcentaje de la demanda que fue cubierto por producción interna significó, en 1978, el 98.2% en bienes de consumo, 86.5% en bienes intermedios y 72.1% en bienes de capital, según se puede encontrar en SPP. Matriz Insumo Producto. Año 1978 México, 1983.

- (25) En el período 1960-1970, el producto industrial registró una tasa de crecimiento anual promedio de 4.9% en Canadá y Estados Unidos y de 5.5% en Europa Occidental. Fuente Nolf, Max G. Desarrollo Industrial Latinoamericano. p. 32.
- (26) Los países industriales, después de crecer a una tasa de 4.1% anual entre 1976-1979, lo hicieron a sólo 1.2% en 1980 y 1981 para después caer a una tasa negativa (-0.1%) en 1982. En 1983 y 1984 se volvieron a obtener tasas positivas de 2.3% y 4.8%, respectivamente; sin embargo, en este último año, la expansión se concentró en Estados Unidos, Japón y Canadá, mientras que los países europeos no alcanzaron siquiera las tasas promedio registradas en la década de los 70's. Fuente Banco de México. Informe Anual. Años 1982, 1983, 1984.
- (27) Fajnzylber, Fernando, op cit, p. 139.
- (28) Citado por Ibid, pp. 143 y 144
- (29) Ibid, cuadro 26, p. 113
- (30) Lee, T. H. y Kuo-Shu Liang, op cit, tabla 10.1, p. 312.
- (31) El hecho de que México deba tener grandes superavit en la cuenta comercial para tener en equilibrio la cuenta corriente es causado por los enormes pagos por concepto de intere-

ses que sumaron 11 264 y 9 861.4 millones de dólares (intereses sector público más otros intereses) en 1982 y 1983, respectivamente, según Banco de México, Informe Anual. Años 1982 y 1983.

CONCLUSIONES

La política comercial proteccionista asociada al proceso de sustitución de importaciones ha constituido un valioso instrumento de impulso a la industrialización y al crecimiento económico de México; sin embargo, ha contribuido también a dar el sistema económico mexicano muchas de las características negativas que lo acosan, al fomentar la ineficiencia y pasividad empresarial, incidir en el desaliento de las ramas primarias y el agravamiento del problema del desempleo y, sobre todo, implantar un modelo de crecimiento que pone un grave obstáculo a su propio funcionamiento; pues genera desequilibrios externos que se agudizan en la medida en que la economía efectivamente crece, llegando a la paradójica situación de que el modelo de crecimiento exige, para subsistir, detener el crecimiento.

Una política comercial que apunte hacia la mayor exposición de los productos manufacturados internos a la competencia internacional y otorgue a los productores internos condiciones semejantes para competir en los mercados interno y externo, contribuiría a revertir las tendencias anteriores: orientaría a la economía hacia una situación de rápido crecimiento de las exportaciones, reducción y eliminación del desequilibrio externo, aprovechamiento de las ventajas comparativas y alta tasa de crecimiento del empleo y del producto.

La evidencia empírica que arrojan los casos de Taiwan y Corea del Sur parece confirmar las expectativas anteriores;

pues después de abandonar un proceso de industrialización protegida, en favor de uno más orientado hacia el exterior, las exportaciones crecieron rápidamente -en especial las manufactureras-; el déficit comercial se convirtió en superávit en Taiwan y, en Corea, se redujo sensiblemente como proporción del PNB; la economía aceleró su tasa de crecimiento a más del doble en Corea y en una proporción ligeramente inferior en Taiwan; el desempleo disminuyó sensiblemente hasta el punto en que ambos países enfrentan problemas de escasez de mano de obra y, finalmente, presionados por esta situación, los salarios reales crecieron aceleradamente.

Considerando, empero, que la apertura comercial requiere, para ser exitosa, condiciones difíciles de cumplir y que se enfrentaría a un contexto económico adverso, debe advertirse que las probabilidades de fracaso no son desdeñables. Al respecto destacan la dificultad de mantener una tasa de cambio no sobrevaluada, sin la cual una apertura comercial destruiría a los sectores expuestos a la competencia internacional; la pesada carga de los intereses de la deuda externa, que origina la necesidad de obtener superávit comerciales fuertemente positivos para equilibrar la cuenta corriente, y la situación externa de crecimiento incierto y elevado proteccionismo.

La situación que enfrentaron Corea y Taiwan refuerza la visión anterior y añade nuevos elementos de escepticismo: a mediados de la década de los 60 el contexto internacional era de un elevado crecimiento acompañado de políticas comerciales li-

beralistas, su planta industrial generaba menos de una quinta parte -en Corea apenas el 11%- del PNB, por lo que el sacrificio inicial fue casi nulo, y, sobre todo, cuando después del cambio de política las importaciones crecieron a tasas similares a las exportaciones durante varios años, el déficit comercial resultante fue financiado por flujos de endeudamiento externo hasta que finalmente la situación se corrigió.

El contraste en este último punto es crucial: México, en 1985, no dispone de esa facilidad; al contrario, está forzado a tener superávit en la balanza comercial, lo que hace muy posible que una apertura comercial sea suspendida debido a una aguda escasez de divisas, a menos que se modifiquen radicalmente las condiciones del servicio de la deuda externa.

BIBLIOGRAFIA

- Balassa, Bela. Industrial Policies in Taiwan and Korea. International Bank for Reconstruction and Development. International Development Association. Economics Department Working Paper No. 86, 1970.

- ----- "The Structure of Incentives in Six Semi-industrial Economies" en Balassa, Bela et al Development Strategies in Semi-industrial Economies. A World Bank Research Publication. Baltimore, 1982.

- Banco de México Indicadores Económicos. Números de varios meses de distintos años.

- ----- Informe Anual. Años 1980 a 1984.

- Bancomer "Reporte Económico sobre México. Año XV, No.1. Primer trimestre de 1985.

- Blanco, José "El desarrollo de la crisis en México 1970-1976" en Cordera, Rolando (comp.) Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana. FCE. México, 1981.

- Bueno, Gerardo "Las perspectivas de la política de desarrollo industrial en México" en Solís, Leopoldo La Economía Mexicana. FCE. México, 1975.

- Cavazos, Manuel "Evolución del Proteccionismo en México"

en Comercio y Desarrollo, núm. 2 (noviembre-diciembre 1977)

-Fajnzylber, Fernando "Elementos para la formulación de estrategias de exportación de manufacturas en Nolf, Max (comp) Desarrollo Industrial Latinoamericano. FCE. México, 1974.

- ----- "El debate sobre Política Industrial en los Estados Unidos y su Relevancia para América Latina" mimeo

- ----- La Industrialización Trunca de América Latina. 2a. edición. Ed.Nueva Imagen. México, 1985.

-Gallez, Agnes "Las economías semi-industrializadas de Asia en dificultades. Análisis de las tendencias recientes y las perspectivas para los años ochenta" en Minian, Isaac (editor) Transnacionalización y Periferia Semi-industrializada II. Libros del CIDEZ México, 1984.

-Ize, Allain. Apuntes de su clase de Comercio Internacional II del día 20/V/1985 en El Colegio de México.

-Izquierdo, Rafael "El Proteccionismo en México" en Solís, Leopoldo (comp.) La Economía Mexicana. FCE. México, 1975.

-Krueger, Anne "Estrategias Alternativas del Comercio y Empleo". Ponencia presentada en el VI Congreso Mundial de Economistas. México, 1980.

- Lee, T.H. y Kuo-Shu Liang "Taiwan" en Balassa, Bela et al
Development Strategies in Semi-industrial Economies. A World
Bank Research Publication. Baltimore, 1982.

- Little, Ian; Scitovsky, Tibor y Maurice Scott Industria
y Comercio en algunos países en desarrollo. FCE. México,
1975.

- Mateo, Fernando de "Política de Comercio Exterior y Desa-
rrollo Sectorial" mimeo.

- NAFINSA "La política industrial" en Solís, Leopoldo (comp.)
La Economía Mexicana. FCE. México, 1975.

- Nolff, Max G. Desarrollo Industrial Latinoamericano FCE.
México, 1974.

- Rama, Ruth y R.B. Wallace "La política proteccionista mexi-
cana. Un análisis para 1960-1970" en Demografía y Economía
núm. 2, 1977.

- Robinson, Joan Aspects of Development and Underdevelop-
ment. Cambridge University Press, Cambridge, 1981.

- Secretaría de Programación y Presupuesto. Anuario Estadís-
tico de los Estados Unidos Mexicanos. Año 1980. México.

- ----- Matriz Insumo Producto. Año 1978. México, 1983.

- Unger, Kurt Las Empresas Extranjeras en el Comercio Exterior de Manufacturas en México. Documento de trabajo No. V de 1984. El Colegio de México. México, 1984.

- Villarreal, René "Del proyecto de crecimiento y substitución de importaciones, al de desarrollo y substitución de exportaciones" en Comercio Exterior. Vol. 25, núm. 3 (marzo de 1975).

- -----"El Desequilibrio Externo en América Latina y la Crisis del Capitalismo Industrial" en Economía de América Latina núm. 7 (segundo semestre de 1981).

- Westphal, Larry E. y Kwang Suk Kim "Korea" en Balassa, Bela et al Development Strategies in Semi-industrial Economies. A World Bank Research Publication. Baltimore, 1982.