

EL CASO MEXICANO*

MANUEL ZEPEDA PAYERAS

Representante del Banco Central de México ante la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior en México.

INTRODUCCION

El objetivo de este documento es describir en primer lugar el proceso arduo, y no exento de errores, que transitó México para liberalizar su comercio exterior tanto de importación como de exportación.

El presente relato es consecuencia de mi experiencia y visión personal como representante del Banco Central ante la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior, la cual recibió el encargo del Presidente Miguel De La Madrid de llevar a cabo el proceso de liberalización.

La Comisión era una instancia gubernamental con reuniones en dos niveles: de Directores Generales y de Subsecretarios. Tuve la oportunidad de participar en ambos niveles. Existía además una instancia más alta, la del Gabinete Eco-

nómico, integrado por el Presidente, sus Ministros y el Director del Banco Central, que en México es el Banco de México.

La descripción se realizará de la siguiente forma: primero se hará un breve recuento de los antecedentes de la apertura, remontándonos a la época del descubrimiento de América, hasta 1983, año en que se empezó a implementar la política de apertura. En la segunda parte se describirá la implementación en sí de la apertura, el marco macroeconómico en que se desarrolló, la descripción del proceso, las metas de liberación exigidas por el Banco Mundial para conseguir su apoyo financiero, así como también se comentarán los obstáculos y las lecciones aprendidas durante el proceso. Y por último, en una tercera parte se comentarán los efectos de la política.

* Presentado en el foro sobre reestructuración industrial y apertura hacia los mercados internacionales, realizado en conmemoración de los 30 años de INCOLDA, Centro de Desarrollo del Valle del Cauca.

ANTECEDENTES DE LA ECONOMIA MEXICANA

Proteccionismo de las Empresas Nacionales

La apertura comercial ocurrió como reacción contra el proteccionismo presente en México, prácticamente desde siempre; antes del descubrimiento de América; durante la Colonia, con la prohibición de comerciar directamente con países diferentes de España; después de la Independencia, en virtud de los fuertes impuestos, así como también por los caminos peligrosos y en mal estado.

Sólo a finales del siglo pasado se da una cierta apertura comercial, interrumpida por los diez años de revolución y las dos guerras mundiales. Sin embargo, la política de sustitución de importaciones como centro de la política industrial se inicia a finales de los años cincuenta, inducida por la Cepal y por la caída de los términos de intercambio después de la guerra de Corea.

La protección no sólo sirvió para promover la creación de nuevas fábricas sino que a su amparo se estructuró todo un sistema político corporativista de alianza entre líderes, obreros, gran empresa y gobierno.

Los defensores del proteccionismo lo evocaban como pilar del nacionalismo y como instrumento primordial para frenar la invasión de productos del vecino país del norte y para estructurar una industria propia. De esta forma el discurso económico se desnudó de cualquier otro sustento que no fueran las ideas autárquicas y que se pueden resumir en dos premisas:

-Autosuficiencia en la producción agrícola e industrial para dar bienestar y soberanía a los mexicanos y

-Endeudamiento externo y dinero barato para financiar el gasto público y privado.

Se pensaba que la inversión creaba su propio ahorro y la demanda su propia oferta, generándose un círculo virtuoso que conduciría al país a la prosperidad, de manera que en lugar de reformarse el esquema de sustitución de importaciones se recurrió a los extraordinarios ingresos provenientes del endeudamiento externo y de las exportaciones de petróleo que sumaron 120 mil millones de dólares entre 1972 y 1982. Sin embargo, este crecimiento apoyado sobre premisas falaces no podía ser sano y al caer el precio del petróleo y detenerse el flujo de crédito externo en 1982, el esquema se derrumbó y en el lapso de año y medio entre 1982 y 1983, los salarios cayeron 45% en términos reales, la producción industrial disminuyó 15% en sólo 6 meses durante el segundo semestre de 1982, la inflación alcanzó el 99% anual en diciembre de 1982 y el dólar se devaluó un 500%.

De los sectores gubernamentales, empresarial y laboral, el que más sufrió los estragos de la crisis fue este último. Los salarios reales¹ regresaron al nivel de 15 años atrás. Esto se debió a que el gobierno podía cobrar un impuesto inflacionario para resarcirse de la pérdida de ingreso del petróleo y las empresas podían elevar sus precios al amparo de la protección, de manera que los sueldos tuvieron que ajustarse a la productividad real de la economía, la cual no había aumentado en los años de bonanza y autarquía, y además tuvieron que contribuir a generar el excedente para pagar el servicio de la deuda externa.

Distorsiones del esquema de sustitución de importaciones

A finales de los años sesenta, se hacen evidentes las graves distorsiones del esquema de sustitución de importaciones,

las que se pueden resumir en cuatro aspectos:

- Empresas ineficientes, generalmente en sectores intensivos en capital en lugar de mano de obra, que por no usar los recursos abundantes del país, son incapaces de exportar.
- Industria concentrada en tres grandes urbes del altiplano que ya muestra

ban congestión y creciente contaminación por la orientación hacia el mercado interno de la industria.

- Empeoramiento en la distribución del ingreso por la preferencia otorgada al capital.
- Deterioro en el bienestar de los consumidores por la mala calidad y limitada variedad de los productos nacionales.

EL PROCESO DE APERTURA EN MEXICO

Marco macroeconómico en que se desarrolló el proceso de apertura.

Tuvo las siguientes características:

- Devaluaciones de todo tipo, tanto deslizamientos suaves, como ajustes bruscos del tipo de cambio.
- Caída en picada del precio mundial del petróleo (que en 1982 significaba el 80% de las exportaciones de México).
- Crisis financiera (dos de ellas muy graves; una en 1985 y otra a finales de 1987).
- Reforma fiscal bastante amplia.
- Restricción presupuestal.
- Agitado proceso electoral en 1988.
- Cambio de gobierno a finales del mismo año.
- Difíciles negociaciones de la deuda externa en varios períodos durante el sexenio pasado.
- Inflación al alza y a la baja.²
- Incertidumbre cambiaria.
- Altas y bajas tasas reales de interés, y finalmente
- El terremoto de septiembre 19 de 1985.

Descripción del Proceso de Apertura

En el Plan Nacional de Desarrollo, el presidente fijó sus directrices en el cam-

po de la política industrial, estableciendo la liberación como instrumento primordial del cambio estructural necesario para hacer más eficiente el aparato productivo. Comenzó la eliminación de permisos de importaciones de bienes finales, reemplazando este mecanismo por la imposición de aranceles a los productos importados; sin embargo, el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, que apareció un año después y que definió la estrategia sectorial, si bien habló de "insertar eficientemente la economía en el comercio internacional" invirtió el orden de la eliminación de permisos de importación para empezar con los bienes intermedios, y propuso establecer los aranceles de acuerdo con el valor agregado³ de los productos. Ideas que son inadecuadas. La primera, porque retrasaba el proceso de liberación, ya que al eliminar el permiso en los bienes finales, implícitamente se eliminaba también para los bienes intermedios, y porque se prestaba, como en efecto ocurrió, a proteger algunas empresas en detrimento de otras debido a que, con la excepción de los bienes de consumo, es errónea la noción de que unos bienes son intermedios y otros finales; el tractor es un insumo para el productor de maíz y el maíz es un insumo para el fabricante de harina.

La idea de establecer una protección acorde con el valor agregado es equivocada por impráctica, ya que es muy

1. Ver Glosario del Editor al final de esta conferencia.

difícil conocer el valor agregado de las empresas. ¿Cómo un extraño puede averiguar el costo de capital de una empresa o sus utilidades verdaderas? Ante este desconocimiento se acaba por proteger de acuerdo con el grado de elaboración de un producto, y como éste no tiene relación alguna con el valor agregado, se da lugar a grandes dispersiones en la llamada protección efectiva⁴ o sea, aquella sobre el valor agregado de la empresa. Dicha dispersión es causa de graves distorsiones en la asignación de las inversiones; por ello, lo adecuado es reducir al máximo la dispersión en aranceles, como sucedió paulatinamente en México.

No obstante los planes, los dos primeros años de la administración pasaron sin modificación sustantiva en el régimen de protección, ciertamente se eliminó una cantidad importante de permisos de importación (casi un tercio del total), pero se trataba básicamente de insumos industriales que no se fabricaban en el país, lo cual sólo contribuyó a elevar la protección de las empresas.

Al no ver avance alguno en la apertura, el Banco Central empezó a presionar al respecto, a finales de 1984. La necesidad de ejercer esta presión, se debió a la caída tan rápida que se observó en el margen de subvaluación⁵ que se había alcanzado con las macro-devaluaciones⁶ de 1982. Era evidente que con una producción absoluta⁷ y enfrentada con un elevado servicio de la deuda externa contraída durante el auge petrolero, las empresas estaban aumentando sus precios lo más posible, sobre todo aquellas con una posición dominante en el mercado. (Esta pérdida de subvaluación empezaba a preocupar a los ahorradores y de nuevo, se apreciaba cierta fuga de capitales).

En este contexto, el Banco Central tuvo que detener la reducción paulatina de la variación del tipo de cambio e incluso se vio forzado a elevar dicha tasa en diciembre de 1984. A cambio, insistió en la necesidad de liberalizar las importaciones, al menos para los exportadores, y a principios de 1985 presentó una

propuesta concreta, consistente en la entrega a los exportadores de certificados que les permitirían importar insumos sin necesidad de solicitar permiso de importación alguno ni pagar aranceles. La propuesta fue sabotada por las autoridades de comercio quienes encasillaron el mecanismo en una serie de restricciones que lo volvían inoperante. En compensación, si bien el mecanismo no era automático, como el de los certificados, ya que había que solicitar permiso para acogerse a dicho régimen, sí resultó efectivo para poner al menos a los exportadores en posibilidades de competir en el exterior.

Esta medida, sin embargo, no modificaba el sesgo que, contra la exportación, significaba la protección, al hacer más rentable la producción para el mercado interno.

La presión por liberalizar se reanudó durante el primer semestre de 1985 hasta que con motivo de una devaluación del 20%, que se tuvo que efectuar en junio de ese año para detener las fugas de capital, el presidente decretó la eliminación de permisos de importación para más de la mitad de las posiciones arancelarias y por las cuales se efectuaba un porcentaje similar de las importaciones.

La eliminación de permisos se concentró en bienes intermedios, exceptuando principalmente granos, oleaginosas, celulosa y papel, petrolíferos y farmoquímicos y bienes de capital, con exclusión de computadoras, camiones, tractores de rueda, barcos y algunos otros.

Adicionalmente a los aranceles y en ausencia de una ley contra prácticas desleales, se establecieron precios de referencia para calcular el arancel en aproximadamente 1.000 posiciones.

Dichos precios fueron por lo general muy altos, otorgando una protección excesiva. La selección de posiciones, aranceles y precios de referencia se realizó en el transcurso de una semana; lo cual, si bien dio lugar a niveles iniciales de protección muy bajos para unos artículos y muy altos para otros, permitió

concretar la decisión de inmediato y más adelante se hicieron las correcciones necesarias. Haber procedido de otra manera hubiera empantanado el proceso en discusiones interminables.

Metas de liberalización exigidas por el Banco Mundial

En este ambiente de luchas y presiones, la liberalización prosiguió a lo largo de los siguientes tres años. Un apoyo favorable al proceso lo constituyó el Banco Mundial, quien ofreció un crédito por 500 millones de dólares a cambio de establecer unas metas globales de liberalización en los siguientes términos:

– Eliminación total de los "precios de referencia" para diciembre de 1987, fecha en que debería entrar en operación una ley contra prácticas desleales, la cual los sustituyera; la eliminación se daría en forma paulatina y no debería darse en bloque para la fecha límite.

– Eliminación de los permisos de importación, para que en diciembre de 1987 no cubrieran más de un 20% del valor de la producción de bienes comerciales (sectores agropecuarios, minería y manufacturas).

– Reducción del arancel máximo del 100% mediante degradaciones cada 9 meses, hasta alcanzar 35% en diciembre de 1987.

Este apoyo sirvió principalmente para concretar metas claras de liberalización; sin embargo, tuvo éxito en la medida en que existía una decisión interna de liberalizar. Una apertura comercial no puede imponerse desde afuera, por la sencilla razón de que, si se quiere, es muy fácil de sabotear mediante todo tipo de requisitos; aduaneros, normas industriales, normas sanitarias, medidas anti-dumping, etc.

De hecho, en el caso de México, la apertura fue mucho más allá de lo acordado con el Banco Mundial.

A principios de 1986, el país se enfrentó a la drástica caída en el precio del petróleo, ya mencionada, no obstante lo cual,

se prosiguió con la apertura. Esto fue tal vez lo más notable; pero también se lograron avances adicionales importantes en todos los tipos de bienes y se redujo el arancel máximo al 45%. El programa pudo continuar sin mayores trastornos en la industria; no obstante que para fines de ese año, el 92% de las posiciones de tarifas estaba exento de permiso; lo que ocurrió fue que la liberalización efectuada había consistido básicamente en la sustitución de permisos de importación por altos aranceles, afectando un poco el nivel de la protección efectiva a la industria.

Por ejemplo, una empresa cuyo valor agregado representa la mitad del valor final de su producción y que está protegida por un arancel del 45%, en tanto que sus materias primas pagan sólo un arancel del 10%, se beneficia con una protección efectiva del 80% sobre su valor agregado. Si el valor agregado es sólo el 10% del valor de la producción, la protección efectiva sube al 360%. Además, la empresa nacional tiene la ventaja del conocimiento del mercado, una red de distribución adecuada y un bagaje de argucias. Por ejemplo, mientras duró la incertidumbre sobre la permanencia de la política, varias empresas clientes de otras más grandes, no realizaban importaciones porque se les había amenazado de que si lo hacían, no les venderían nada en caso de que se volviera a cerrar la frontera.

Obstáculos al proceso de liberalización

Durante 1987, los esfuerzos para frenar el proceso arreciaron. El pretexto para no liberalizar lo agropecuario y pesquero, era de carácter político: abstenerse de molestar a los campesinos en un año previo a las elecciones.

Por su parte, el argumento para no eliminar el permiso a la ropa, los juguetes y bienes de consumo durables, era la negociación en marcha con los Estados Unidos para recibir a cambio mayores cuotas para textiles y acero. A su vez, los fabricantes de fibras sintéticas se dedicaron a azuzar a los empresarios y

obreros de la industria de la confección, último bastión de la industria textil protegido con permisos, para que se opusieran con todas sus fuerzas a la apertura. Los argumentos que se esgrimieron fueron múltiples y a primera vista razonables; ¿cómo liberalizar cuando los demás países se protegían? ¿Cómo abrir sin negociar algo a cambio? Que se debía dar un tiempo para modernizarse; que los contratos de trabajo sacaban a la industria de la competencia, etc. Estos argumentos lograron retrasar la apertura, pero era evidente que al sector de las confecciones le convenía la apertura, pues era intrínsecamente competitivo por ser intensivo en mano de obra, pero carecía de telas y del acicate para salir adelante. Sin mejorar la calidad y sin ponerse al día en la moda, dicho sector no podía competir ni siquiera con el contrabando en la lucha por dominar el mercado de los de altos ingresos del país. Su futuro era el estancamiento.

Finalmente, en marzo de 1988 se concluyó la apertura en ésta y en otras industrias pendientes. Cabe mencionar que para coadyuvar al proceso de reconversión de ciertos sectores críticos como los de ropa, calzado y autopartes, se establecieron programas con el apoyo financiero y técnico del Banco Mundial. El apoyo financiero fue por 300 millones de dólares.

Pero antes de diciembre de 1987, se dio un paso más amplio en la liberación. Con motivo del establecimiento de un programa de shock para erradicar la inflación, se aprovechó una devaluación del 20% para reducir los precios oficiales.

Con las medidas de marzo, la economía mexicana pasó a ser una de las más abiertas del mundo, con sólo 284 posiciones sujetas a permiso, dentro de las cuales se encuentran armamentos, psicotrópicos y la flora y fauna en extinción, artículos cuya protección mediante permisos es inevitable.

Los artículos importantes todavía sujetos a permisos previos son:

– En bienes de capital; camiones y computadoras.

– En bienes de consumo: automóviles.

– En bienes intermedios: granos, oleaginosas, farmoquímicos y papel periódico.

Se tiene la firme intención de eliminar, en breve, el permiso para todos estos productos.

Finalmente, en enero de 1989, con el fin de reducir la dispersión en la protección efectiva, el arancel mínimo se elevó, de cero al 10%.

Un tema adicional importante es el de las prácticas desleales, que tanto temor causaban a los empresarios. En el caso de México, esto se complicaba por la cercanía con la frontera de los Estados Unidos que planteaba el espectro de la invasión de "saldos" de ropa o de calzado al concluir cada estación, o el fácil envío a México de aquellos bienes de consumo producidos en los países asiáticos que, por su mala calidad, fueran rechazados en el mercado norteamericano. Todo esto, sin embargo, no ocurrió o se dio en volúmenes insignificantes.

Las razones son varias:

– Respecto al dumping a nivel mundial, las denuncias presentadas ante la Comisión de aranceles no fueron más de cuatro y sólo se aprobaron aranceles compensatorios en seis casos. Pero, en ninguno, la evidencia fue realmente clara; más bien se les concedió el beneficio de la duda, sujetos a revisión posterior.

La realidad es que nadie vende barato, de manera que los únicos casos procedentes de "dumping" son cuando hay subsidios gubernamentales y éstos, en el caso de los países desarrollados con economía de mercado, se concentran en el sector agrícola. No se presentó ningún caso de importaciones de los países socialistas.

– Por lo que respecta a la importación de saldos de final de temporada, sólo representan alrededor del 3% de las ventas y en el caso de Estados Unidos, se trata de vestido y calzado de tallas demasiado grandes y que, además, re-

quieran pagarse de contado y clasificarse minuciosamente. La realidad es que no constituyeron problemas ni hubo denuncias de los empresarios nacionales al respecto, una vez realizada la apertura.

Lecciones de la política y del proceso

Se destacan las siguientes:

– Las presiones para no abrir son muy fuertes y se requiere en un momento dado, de una decisión contundente en el más alto nivel. El proceso no resulta con una eliminación a cuenta gotas de los permisos de importación.

– Una liberalización debe discutirse con empresarios y trabajadores como una idea global, para obtener el consenso necesario en una sociedad democrática pero, al igual que un ataque, no deben anunciarse previamente su fecha ni sus particularidades.

– La medida debe ser lo suficientemente amplia para dar una clara señal de permanencia.

En el caso de México, la apertura inicial, aunque importante, fue parcial, permitiendo especular sobre su permanencia. Esto retrasó el ajuste en muchos sectores industriales y creó presiones adicionales que requirieron de un verdadero esfuerzo para completarlo.

Es conveniente hacer énfasis en la importancia de dar una señal clara sobre la permanencia de la medida, pues, sólo entonces, los empresarios se abocan a modernizar sus empresas en lugar de dedicarse a "negociar" con las autoridades para tratar de revertir la medida. Además, la expectativa de una marcha atrás, conduce a adelantar importaciones, lo que produce un deterioro en la balanza comercial que presiona en contra de la apertura; por tanto, mientras más general y completa es la medida inicial, más segura es su permanencia y más rápido se ven sus frutos.

En México se utilizó la incorporación del país al GATT, para cimentar las expectativas sobre la permanencia de la libe-

ralización. La admisión a dicho organismo se concretó a finales de 1985 y también sirvió para atacar la apertura, sobre la base de que primero se debió negociar con el GATT y después efectuar la medida; igual ataque se presentó dos años después cuando se firmó un acuerdo bilateral con Estados Unidos. Es evidente que se hubieran logrado acuerdos mucho más favorables para México, de haberse propuesto en los foros bilaterales y multilaterales las medidas que al final se alcanzaron, a cambio de concesiones para México en términos de mayores cuotas para textiles y acero, entendimiento sobre prácticas desleales, etc. Sin embargo, el argumento de negociar se utilizó continuamente para retrasar la apertura y de haber cedido a dicho argumento se hubiera pospuesto hasta el final del sexenio.

El que México no se haya beneficiado de una negociación previa refleja la lucha intestina alrededor de la medida.

Como lección se puede señalar que se deben utilizar las devaluaciones como oportunidad para liberalizar el comercio.

La devaluación facilita las cosas, pero no debe verse como una condición "sine-qua-non". Lo importante, lo indispensable, en cuanto al marco macroeconómico que debe estar presente en una apertura comercial, es que la demanda interna esté bajo control, bien sea que se ejerza por un impuesto inflacionario provocado por una devaluación o por medio de una restricción crediticia y fiscal. No importa el instrumento, lo que vale es que exista ese control; no hay que esperar a tener una situación macroeconómica óptima para liberalizar; lo importante es tener bajo control la demanda interna. En el caso de México, el deterioro constante en los términos de intercambio hizo necesario recurrir a la devaluación para mantener el equilibrio de la balanza de pagos en su conjunto. Esos episodios de devaluación, necesarios independientemente de la política comercial que se siguiera, se utilizaron como oportunidad para liberalizar, no sólo en 1985, sino también durante 1986 y finales de 1987.

Conviene en este punto, distinguir claramente entre la política macroeconómica, que se preocupa por la estabilidad tanto del nivel general de precios como del tipo de cambio nominal (subrayo lo de general y nominal), y las políticas de cambio estructural que, como la liberalización comercial, tienen por objeto, primordialmente, las distorsiones en los precios relativos de la economía (subrayo lo de relativos). Esta distinción es fundamental en México; en el pasado se confundieron ambas políticas y se dio el caso, por ejemplo, de intentar detener una baja en las reservas internacionales del país, estableciendo barreras a la importación, siendo que una pérdida de reservas se debe enfrentar con restricción crediticia y fiscal. Es un problema de control monetario que proviene siempre de un exceso de crédito interno al sector público o al sector privado. Imponer barreras a las importaciones sólo provoca más inflación, mayor sobrevaluación⁸ de la paridad y fugas de capital.

De esta forma, lo que no se pierde por la cuenta corriente, se pierde por la de capital, pero la hemorragia de las reservas no se detiene, se acelera.

Afortunadamente esta situación fue cabalmente comprendida por el gobierno de De La Madrid, y a pesar de una caída del 58% en el valor de las exportaciones de petróleo durante 1986, en relación con el año anterior, equivalente a una pérdida de 7.729 millones de dólares, la liberalización no se revirtió sino que se profundizó y mediante medidas de austeridad fiscal y una variación más acelerada del tipo de cambio, se contuvo el déficit en la cuenta corriente y se evitó la pérdida de las reservas internacionales.

Finalmente, se destaca como lección la conveniencia de liberalizar primero los bienes de consumo y de inversión, que empezar por los bienes intermedios.

En efecto, la primera apertura, concentrada en bienes intermedios, condujo a una serie de escaramuzas, no sólo entre quienes querían la liberalización y quie-

nes se oponían, sino también dentro de este último grupo.

Por un lado, se entabló un tremendo jaloneo entre las respectivas burocracias de los sectores agrícolas e industriales. Otro campo de confrontación, éste más sordo y velado, se dio dentro de los cuatro ministerios que regulaban los distintos sectores de la economía.

Una lucha adicional, también sorda, se escenificó entre diversos grupos de empresarios. Tomemos brevemente cada uno de estos escenarios.

La primera confrontación entre los ministerios de Agricultura e Industria se dio por el interés de cada uno de cargar en el otro la mayor parte del peso de la apertura. El sector agrícola contaba a su favor con una declaración pública del presidente de la República, asentada en las instrucciones dadas al Ministerio de Comercio para que negociara con el GATT, en el sentido de mantener la protección a dicho sector; adicionalmente, a la burocracia de ese sector le era fácil involucrar en la bandera de la protección social al campesino y en la posibilidad de estallidos políticos, si se le desprotegia; en el fondo, veían una reducción en los años siguientes, de los subsidios que servían para compensar la desfavorable relación de intercambios comparativamente con la industria o comprendían que el trasfondo de los problemas del campo radicaba en la protección a la industria y que la liberalización le era conveniente; en cambio, temían perder con la apertura, las múltiples regulaciones que ajustaban su existencia y le daban poder; velaban por su beneficio y no por el de los campesinos.

Por su parte las autoridades de comercio, sabedoras de los grupos de interés detrás de cada permiso de importación y exportación de los productos agropecuarios, se imbuían del más puro liberalismo en defensa de la soberanía de los consumidores, para tratar de quitarle protección al campo en lugar de la industria, o para establecer aranceles me-

nores para los insumos de la industria producidos en el campo, a fin de elevar la protección efectiva de las empresas manufactureras. Para evitar estas confrontaciones, la política de liberalización no debe actuar en favor ni en contra de sector alguno.

El segundo campo de discrepancias, en el seno de los ministerios de Comercio, Industria, Agricultura y Pesca, se originó por diferentes ideas sobre la manera de conducir la estrategia para retrasar la apertura. El interés de los grupos más proteccionistas, por mantener una protección absoluta sobre ciertos productos, trababa la negociación global del ministerio. Esto resultó contraproducente para el campo proteccionista porque al detenerse su capacidad de generar respuestas para proseguir con una liberación paulatina, aumentó la presión del bando liberalizador por lograr acciones

más amplias y radicales. Estas presiones se traducían en análisis y propuestas que llegaban al gabinete y al final de cuentas una y otra vez resultaron exitosas.

Otra lucha intestina, por lo general sotto voce, se dio en el seno del gremio empresarial. Recobrados del impacto de la primera liberalización, los empresarios se dieron a la tarea de estimar su competitividad efectiva, o sea, aquella que tendrían si operaran en un mercado sin barreras en donde pudieran adquirir sus materias primas y maquinaria a precios internacionales, en comparación con la protección actual. Pronto, muchos se dieron cuenta de que el problema no era su falta de competitividad, incluso para incursionar en el mercado de los países desarrollados, sino la alta protección que tenían los proveedores nacionales.

EFFECTOS DE LA APERTURA

Reorientación de la actividad empresarial hacia el mercado externo

El principal efecto fue sin duda la reorientación de la actividad empresarial hacia el mercado externo, hacia la exportación. La apertura proporcionó a los empresarios dos elementos fundamentales para que realizaran ese cambio: por un lado los incentivos necesarios y por el otro los medios para competir.

Los incentivos estaban integrados por tres elementos:

— La competencia del exterior, que representa en verdad una fuerte presión. Pero que también es acicate para despertar el espíritu de ofensiva y de conquista económica, en sustitución del de negociación y defensa.

— Un espectro de precios relativos, acorde con las ventajas comparativas del país. Por ello, el empresario deja de ser engañado por incentivos artificiales y se enfrenta con señales claras de mercado; su éxito deja de depender de su

capacidad de cabildeo, para pasar a ser función de su capacidad como empresario.

Las empresas grandes, generalmente, fabricantes de bienes intermedios básicos, como eran, por razones evidentes, más efectivas en el cabildeo y gozaban de más protección efectiva, entablaron una lucha con las empresas medianas y pequeñas.

— Un aumento en la rentabilidad de la exportación equiparada con la de producir para el mercado interno; pero con la ventaja de que al producir para el exterior se pueden obtener economías de escala que no existen en el mercado interno. Sólo produciendo a escalas internacionales se puede elevar significativamente la productividad en muchas industrias.

Pero, ¿cómo el empresario empujado durante tantos años por la protección, iba a ser capaz de mejorar su calidad, bajar sus costos y competir con los mejores del mundo? Pues, básicamente

porque también su mentalidad cambió, se transformó, experimentó un vuelco, se restableció la confianza y la ilusión creadora. Enfrentado con el mercado, el empresario mexicano cobró conciencia de su papel y pronto se vieron los resultados de su esfuerzo.

Recuperación de la industria

Las empresas adaptaron sus procesos productivos. A principios de 1987, la producción industrial inició su recuperación de la recesión de 1986, movida no por el consumo privado ni por el gasto público, como antaño, sino por las exportaciones y las inversiones para modernizar la planta industrial. Esta inversión privada fue de un carácter enteramente diferente del de otras recuperaciones, basadas en la construcción o en la ampliación de plantas; ahora, la construcción de nuevas plantas ocurrió sólo en casos aislados y alejados de la ciudad de México, estableciéndolas cerca de las fronteras y cerca de las fuentes de abastecimiento, con lo que se inició un sano proceso de descentralización, sin necesidad de subsidios o incentivos fiscales ni financieros. Por ejemplo, la Xerox movió su planta de la ciudad de México, a la de Aguascalientes en el norte, pero ésta fue la excepción porque más bien son las nuevas plantas las que se están descentralizando; Mabel-General Electric en San Luis Potosí, Vitro-Whirlpool en Monterrey, Ford en Hermosillo, etc.

Sin embargo, estos son casos aislados; la mayoría de las empresas más bien se dedicaron a optimizar la capacidad de producción, comprar maquinaria más sofisticada y equipo de cómputo para modernizarse. Como consecuencia, las importaciones de bienes de capital crecieron rápidamente, aproximadamente en un 50% en términos de dólares, entre enero de 1987 y marzo de 1989. Pero no todo lo adquirido fue maquinaria nueva y robots. Por ejemplo, Koblenz compró una planta quebrada de motores eléctricos para traer a México la maquinaria y herramientas; Alfa se trajo de Holanda una planta petroquímica entera. Esto no significó una indus-

tria obsoleta. Ambas empresas, con esta nueva capacidad, están exportando más al exterior. La disponibilidad de materias primas y los bajos costos de mano de obra se lo permiten.

Hablando de la mano de obra, vale la pena hacer una digresión sobre el papel del tipo de cambio real en todo este proceso. Los empresarios solicitaron con insistencia que el tipo de cambio real⁹ (o sea, la paridad en pesos respecto del dólar, multiplicada por el índice de precios de Estados Unidos y dividida por el de los precios de México), lo mantuvieron fijo las autoridades monetarias en su nivel histórico más alto.

Este fue un punto de gran controversia entre empresarios y autoridades, pero lo cierto es que tanto la teoría económica como la evidencia internacional indican que:

- Las autoridades monetarias no pueden fijar el tipo de cambio, por el simple hecho de que en una economía abierta no pueden controlar la tasa de inflación.

- Hay imposibilidad manifiesta del gobierno para controlar otras variables reales, como los salarios y la tasa de interés. También hay dificultad, imposibilidad de conocer el nivel de equilibrio de las variables reales. Por ejemplo, ¿quién conoce el nivel de equilibrio del mercado de valores en un año?

- La paridad real no mide la competitividad de los exportadores en el corto plazo; sus resultados más significativos son, por lo general, el resultado de devaluaciones en el mediano plazo. La paridad real refleja el arbitraje entre el mercado interno y el externo, que tiende a igualar los precios entre ambos, más o menos los costos de transporte. Sólo en el largo plazo, la paridad real tiende a reflejar diferencias en el crecimiento de la competitividad pero, en este caso, su relación con el crecimiento de las exportaciones es inversa, esto es, los países tienden a exportar más conforme su paridad está más sobrevaluada.

Esta afirmación puede causar sorpresa, pero revisemos el caso de Japón. Su

paridad real desde hace 30 años ha venido cayendo respecto del dólar, se ha venido sobrevaluando; sin embargo, sus exportaciones, su superávit comercial y sus reservas internacionales han seguido creciendo. ¿Cómo puede ser esto? Porque sus exportaciones son el resultado de una productividad creciente, que se ha traducido en salarios más altos, pero no en costos unitarios más altos. A su vez el aumento de salarios ha impactado el precio de los servicios y de ahí la caída en la paridad real.

Por lo tanto, el indicador relevante de la competitividad de un país no es la comparación de los índices de precios ajustados por el tipo de cambio nominal, sino la comparación entre costos unitarios, principalmente de salarios ajustados por productividad. Esta comparación en el caso de México indica una competitividad considerable, a pesar de la disminución en el nivel de la subvaluación¹⁰ del peso mexicano.

La inversión privada creció

A pesar de las difíciles condiciones macroeconómicas, la inversión privada creció rápidamente durante 1987 y 1988.

Las empresas redujeron su endeudamiento

¿Cómo fue posible, con un mercado interno deprimido? Se debió fundamentalmente al flujo de caja que les proporcionaron las exportaciones, ya que pudieron elevar sustancialmente su productividad, tanto como resultado de la modernización de sus plantas como por la especialización de sus operaciones en las líneas en que eran más competitivas.

Los costos de las empresas bajaron

Bajaron al verse libres de monopolios públicos y privados, que sólo vendían caro, fabricaban productos de mala e incierta calidad y tenían entregas retrasadas.

El problema de la calidad es determinante, porque un producto es general-

mente tan bueno como sus partes y porque, al variar la calidad de un insumo, se requiere en ocasiones ajustar todo el tren de producción. En consecuencia la posibilidad de importar un componente pequeño o de tener la capacidad para negociar con él una mejor calidad, permite elevar a nivel internacional y de golpe la calidad del producto final.

Todos estos factores permitieron a las empresas ajustarse rápidamente a la apertura y competir exitosamente con los productos importados. O sea que la mayoría de las empresas eran competitivas internacionalmente en la generación de su valor agregado pero no lo sabían, porque cuando le añadían materias malas y caras, el producto final era malo y caro. Al mejorar sus materias primas con la apertura, súbitamente su competitividad mejoró.

Como resultado, fue muy reducido el número de empresas que cerraron a consecuencia de la liberalización. Un caso extremo fue el de los fabricantes de productos electrónicos. Muchos dejaron de producir pero, ¿significó esto la quiebra de las empresas, la miseria de los empresarios y el desempleo de los obreros? Pues no, por sus conocimientos del mercado interno y sus contactos con los fabricantes externos, acapararon la distribución de los productos importados y se asociaron para producir partes en muchos casos en forma de maquila¹¹ para los grandes fabricantes del exterior. De hecho, varias dijeron que nunca habían soñado con ganar tanto dinero y es que la naturaleza de la relación entre empresarios cambia radicalmente. En una economía protegida, son competidores acérrimos, en una abierta sus intereses se vuelven complementarios; el extranjero tiene el mercado y la tecnología, el nacional, costos de fabricación menores. La asociación resulta mutuamente benéfica y en México se están multiplicando rápidamente.

Desregulación de la industria

Un beneficio adicional y muy importante de la liberación comercial, que pocas veces se menciona, es su efecto en la

desregulación¹² de la industria y del medio en que opera. La petición más insistente de los empresarios al nuevo Presidente de México durante su campaña electoral fue que la apertura comercial no se revirtiera, sino que se perfeccionara mediante la desregulación de la industria, las comunicaciones y los transportes; que hubiera mayor inversión en la infraestructura de comunicaciones, principalmente, y un mejoramiento de las aduanas y de los puertos. Los problemas del transporte y de las aduanas también protegen; son una constante que si funcionaba mal antes y no cambia, funciona mal después y si funciona mal, da mayor protección al empresario. En México las aduanas son un problema muy serio debido en gran parte, a la corrupción. El sindicato aduanero jamás ha pedido aumento de sueldo.

Transportes y aduanas son ahora las prioridades de la política económica de cambio estructural.

En una economía abierta ya no tiene sentido el control de precios; a los monopolios los regula el mercado. La llamada "política de fomento industrial", que en una economía protegida se basa en el establecimiento de permisos de importación, porcentajes de integración nacional, presupuestos de divisas, reserva, para el Estado, de ciertos sectores industriales, controles de precios, control de la escala de producción. regu-

CONCLUSION

Hago énfasis en la importancia de la política, ya que en la medida en que la decisión de abrir se retrasa, también se retarda la entrada del país en la gran corriente de apertura y modernización que está ocurriendo a nivel mundial.

Al contemplar el pasado, veo con tristeza las grandes oportunidades que dejó pasar México por obstinarse en una política de industrialización errónea. Coorea era en los cincuenta un país mucho

lación excesiva de la inversión extranjera, incentivos fiscales y financieros para la inversión, segmentación de mercados, permisos de exportación, concesiones, etc., se vuelve totalmente redundante. Los ministerios o subsecretarías de industria se quedan prácticamente sin trabajo, si no enfocan su actividad en un sentido positivo.

Por ejemplo actualmente las divisiones más fuertes de las Subsecretarías de Industria en México, son las de inversión extranjera y una nueva desregulación. Las Direcciones de Industrias y de Normas han modificado su énfasis para orientarse hacia la desregulación y la simplificación administrativa. El llamado "fomento" ha quedado básicamente en manos del mercado.

La liberación ha mejorado significativamente el bienestar de los mexicanos

El precio de los bienes comerciales de consumo (alimento, ropa, electrodomésticos, automóviles, juguetes, enseres del hogar, etc.), ha bajado en términos relativos y su calidad y variedad han aumentado.

Esto ha contribuido de manera importante, a compensar la disminución en salarios reales, como consecuencia del plan de estabilización y en México, a diferencia de otros países que han realizado planes de choque similares, las tiendas están repletas de artículos.

más pobre y subdesarrollado industrialmente que México y ahora se le ve como a un coloso.

¡Qué pérdida de tiempo! ¡Qué derroche de recursos! Sobre todo, cuando ya efectuada la liberalización, vemos que todos estos años pudimos haberlos pasado sin problemas. Con sólo poner a un lado nuestros temores y egoísmos, y hacer cambiar nuestra entereza. Si

América Latina es el continente de la esperanza, como lo definió alguien con mayor visión histórica, hagámosla viable liberalizando a nuestros países de

tantas ataduras, para que florezcan nuestras enormes potencialidades.

Muchas gracias.

GLOSARIO DEL EDITOR

1. Salarios Reales: Son los salarios monetarios ajustados al valor del dinero, para que muestren los cambios en la cantidad de bienes y servicios que se puedan comprar. Si los salarios monetarios y los precios aumentan de un modo general, supongamos un x% en un año, los salarios reales no habrán variado.

2. Inflación al alza y a la baja. Tendencia del crecimiento promedio de todos los precios en la economía, a subir o a bajar.

3. Valor Agregado: Es la diferencia entre el ingreso total de una empresa y el costo de adquisición de las materias primas, los servicios y los componentes; se mide así el valor que la empresa ha agregado a esos materiales y componentes comprados para sus procesos de producción.

4. Protección Efectiva: Es la tasa real de protección que los aranceles nominales efectivamente le confieren a la industria que compite con las importaciones. Es un arancel al valor agregado, ya que incluye los aranceles al producto elaborado y a los insumos necesarios para su elaboración.

5. Margen de Subvaluación: Es la medida cuantitativa del grado de subvaluación de la moneda de un país, frente a la de otro país.

6. Macroadecuación: La devaluación es la disminución del precio oficial de la moneda de una nación, expresada en términos de las monedas de otras naciones o en oro; en nuestro caso, se refiere al peso respecto del dólar, de las monedas europeas o del yen. Macroadecuación es una devaluación de gran magnitud.

7. Protección Absoluta: Es la tasa nominal de protección que un arancel le pro-

porciona a un producto determinado. No tiene en cuenta los aranceles aplicados a los insumos.

8. Sobrevaluación: La sobrevaluación de la moneda de un país A, es el mayor valor que tiene esa moneda frente a la moneda de otro país J, respecto a un tipo de cambio de equilibrio.

Esa sobrevaluación puede ser el efecto de un aumento de las tasas de interés en A que hace atractivas las inversiones en A, aumenta la demanda por moneda de A, lo cual incrementa su precio, elevando así los precios de las exportaciones de A y reduciendo los precios de los bienes de J. Efecto: Aumentan las importaciones de A, disminuyen sus exportaciones, disminuyen el PNB real y el empleo.

Si la balanza comercial estaba en equilibrio, A cae en déficit y J en superávit; se produce una recesión en A.

9. Tipo de Cambio Real: el tipo de cambio es el precio de la unidad monetaria extranjera en términos de la nacional. El tipo de cambio fijo se tiene cuando el país fija su moneda a un precio determinado y constante. El tipo de cambio es fluctuante cuando es totalmente determinado por las fuerzas del mercado, la oferta y la demanda y se llega a un tipo de cambio de equilibrio. El tipo de cambio es dirigido cuando el país interviene a través del Banco Central para estabilizar su moneda e intentar mantener el tipo de cambio en un nivel dado.

Tipo de cambio real, es el tipo de cambio relativo corregido para tener en cuenta los niveles internos de precios.

10. Subvaluación: La subvaluación de la moneda de un país J es el menor valor que tiene esa moneda frente a la moneda del país A, respecto de un tipo

de cambio de equilibrio. El efecto es incrementar las exportaciones de J, el cual vende más barato, disminuir sus importaciones: aumenta así el PNB real y el empleo en J.

11. Maquiladoras: Son aquellas plantas manufactureras establecidas en ciudades fronterizas del norte de México, con el objeto de reducir costos de producción a través de la utilización de mano de obra, cuyas características son:

- Que sean filiales de empresas estadounidenses o plantas contratadas, ya sea de capital nacional o extranjero.

- Que se dediquen al ensamble de componentes y/o procesamiento de materias primas, ya sea de productos intermedios o finales.

- Que casi la totalidad de las materias primas y/o los componentes sean im-

portados de los Estados Unidos y luego reexportados a ese país una vez terminado el proceso de maquila.

- Que utilicen labor intensiva de trabajo.

12. Desregulación: Movimiento iniciado bajo el gobierno de Reagan, tendiente a no intervenir las leyes del mercado en favor de las empresas, por mecanismos tales como fijar precios mínimos, asignar rentas, restringir el poder de los gremios sobre los consumidores en términos de restricciones. El movimiento de desregulación está íntimamente ligado a la privatización de la empresa pública y a intervenir lo menos posible en las leyes de oferta y demanda en el mercado, tratando en lo posible de retirar apoyos estatales como subsidios y preferencias.

EL CASO CHILENO*

HERNAN BUCHI B.

Exministro de Hacienda de la República de Chile.

APUNTES INICIALES ACERCA DE LA INTEGRACION DE CHILE AL MUNDO

Yo creo no haber usado jamás la palabra apertura en ninguno de mis discursos públicos; la cambié por la palabra integración, porque apertura significa, desde el punto de vista de la opinión pública, que el país se abre a ser invadido; integración significa que el país se asocia al mundo. Así como recibe cosas, manda cosas y la verdad es que eso es lo que tiene que suceder.

Una de las preguntas típicas que se hacía era: ¿Nos vamos a llenar de productos y con qué los pagamos? Si nos vamos a llenar de productos, de alguna manera el país tiene que pagarlos, de alguna manera tiene que estar exportando y los empresarios tienen que estar siendo capaces de enfrentar al mundo para generar las divisas que a su vez permitan al país recibir los productos que va a importar; no se regalan los productos en el mundo. Lo que sucede es que el país se integra al mundo; no

es un país que termina destruyendo su aparato productivo, sino que es un país que empieza a aprovechar el mundo como mercado para mejorar su aparato productivo. Ese, diría, es el concepto que hay que tener en cuenta en esto y me preocupa lo que he escuchado de los industriales. Tienen más preocupación sobre cómo van a ser las reglas con respecto a los productos que van a llegar al país, pero simultáneamente deberían preocuparse también sobre cuáles van a ser las reglas que van a permitir aumentar las exportaciones y van a financiar, en el sector, esas importaciones adicionales que va a recibir el país.

Puntos básicos de la crisis económica chilena en 1973

La situación de crisis que sufría Chile en 1973 estaba enmarcada dentro de los siguientes parámetros:

Presentado en el Foro sobre reestructuración industrial y apertura hacia los mercados internacionales, realizados en conmemoración de los 30 años de INECOLDA. Centro de Desarrollo del Valle del Cauca.