

## II. TRANSICION INDUSTRIAL HACIA UNA ECONOMIA ABIERTA

México ha tomado un rumbo muy distinto al que siguió durante su largo periodo de industrialización. Este viraje implica que, si el país antes se caracterizaba por una economía cerrada, con altas barreras y restricciones a la importación, un fuerte apoyo a todos los sectores industriales y un papel protagónico del gobierno en la economía, en un futuro cercano se han de presentar características muy distintas, en las que el éxito económico del país y de las empresas va a depender de su competitividad.

La reciente apertura de la economía mexicana tiene enormes implicaciones para toda la actividad productiva, y en especial para la actividad industrial. Las transformaciones no se han de dar de un día para otro. De hecho, México está transitando actualmente por un proceso de liberalización económica. No hay duda de que mucho se ha avanzado desde que este proceso comenzó y de que éste ha sido más rápido de lo que se había planeado. Sin embargo, los cambios que se han efectuado corresponden en su mayoría a las acciones que el gobierno ha llevado a cabo. Aún falta ver cómo responde la actividad industrial a las acciones que hasta la fecha han sido instrumentadas. Los efectos de la apertura se comienzan a sentir a un nivel muy general, pero eventualmente habrán de llegar a transformar la raíz de la estructura industrial de México.

El objeto del presente capítulo es presentar evidencia, tanto conceptual como descriptiva, de que en México la transición de una economía cerrada a una abierta se está dando con el correspondiente cambio en la lógica que experimenta la actividad económica, como se ha prefigurado en el capítulo anterior. Es necesario tener claridad sobre los cambios que la estructura industrial está experimentando como resultado de las políticas que el gobierno ha llevado a cabo,

ya que esto ha de permitir entender el proceso de transición de una economía cerrada a una economía abierta. Asimismo, una descripción del proceso de transformación y del significado de lo que ya se empieza a sentir en la industria de México puede señalar una pauta sobre el camino a seguir para los distintos actores en este ámbito.

Entre las principales transformaciones que van a conformar el nuevo perfil de la planta productiva se puede mencionar, por lo pronto, el hecho de que la estructura industrial del país -a partir de una liberalización profunda y más consolidada- habrá de contar con un número menor de sectores o ramas industriales, en vez de toda una amplia gama de actividades industriales que hasta hace poco se llevaban a cabo. Esto significa que la economía se habrá de especializar en aquellos productos en los que pueda competir aprovechando los recursos con los que el país cuenta en abundancia relativa. Además, estos sectores serán aquellos que sean capaces de penetrar competitivamente en los mercados internacionales y de mantener o aumentar su participación en el mismo mercado nacional a través de un significativo aumento de su productividad.

Finalmente y con base en lo anterior, será posible presentar la lógica de adaptación de la industria ante el viraje de la política comercial. Algunos sectores se van a ver más afectados que otros: unos enfrentarán mayor competencia, otros podrán exportar y otros más requerirán de enormes inversiones para competir. Se busca, en fin, establecer cuál es el conjunto de factores que determinarán el éxito o el fracaso de las industrias en el nuevo escenario de una economía abierta.

## UNA ESTRUCTURA INDUSTRIAL PROTEGIDA

Como se describe en el capítulo anterior, la apertura económica de México fue detenida durante un largo periodo, pues se consideraba que los efectos de la

liberalización comercial sobre la planta productiva serían demasiado costosos y que en el proceso de ajuste se perdería necesariamente lo que ya se había avanzado en desarrollo industrial. Por estas razones y lejos de haber calculado a tiempo los beneficios potenciales de la liberalización económica, la protección del mercado interno se mantuvo más allá de lo necesario, a pesar de que las posibilidades que el modelo de sustitución de importaciones ofrecía en términos de industrialización ya se habían agotado. El mantenimiento de este modelo generó graves desequilibrios en la economía como un todo, y en especial en la planta productiva industrial de México. A la larga, el sistema de protección trajo consigo mayores costos que los que habría ocasionado la misma liberalización: México enfrentó una estructura industrial ineficiente y desarticulada, con bajos niveles de productividad, y en la que el éxito de las empresas dependía fundamentalmente de la misma protección.

Desde la década de los años cuarenta el país emprendió un amplio programa de promoción industrial caracterizado por un conjunto de apoyos a gran escala para este sector. En este esquema, se instrumentaron diferentes políticas tales como una asignación de recursos dirigida hacia la promoción industrial a través de financiamiento preferencial; un gasto público en infraestructura que apoyaba fundamentalmente las actividades de la industria; una política fiscal en forma de exenciones de diversos impuestos para las empresas; subsidios indirectos que otorgaba el sector público a través de la oferta de insumos para la producción industrial a precios por debajo de los internacionales o de su costo de producción, y un ambiente macroeconómico estable dentro del cual la industria se pudo desarrollar.<sup>(1)</sup> Durante aquellos primeros años, se impulsaron decisivamente sectores industriales como los de productos metálicos, papel, hule, maquinaria, aparatos eléctricos y equipo de transporte, así como infraestructura básica. El crecimiento de la demanda interna de dichos sectores fue muy superior a la media

industrial.

Se suponía que el único camino para lograr el desarrollo de la industria nacional era a través del modelo de sustitución de importaciones, estimulando industrias cuya producción estuviera fundamentalmente dirigida hacia el mercado interno, como lo hicieron las naciones industrializadas en el siglo pasado.<sup>(2)</sup> Así, se pensaba que la industrialización a través de este esquema traería consigo, al mismo tiempo, la construcción de una industria nacional cuya producción de bienes se llevara a cabo dentro del país, el desarrollo y la satisfacción de un mercado interno, y la generación de empleos. En un principio el modelo resultó exitoso ya que elevó dramáticamente la tasa de crecimiento de la economía, aun cuando generara también algunos efectos colaterales indeseables. En los años cuarenta, el sector que creció más rápidamente fue la agricultura; pero entre 1950 y finales de los años sesenta, fue el sector industrial el que mostró un comportamiento más dinámico, cuadruplicando su producto durante el periodo.

La devaluación de 1954 constituyó un momento decisivo para el despegue industrial. La política de tipo de cambio fijo, vigente durante todo el periodo (1954-1976), marcó uno de los elementos centrales que, aunado a la política fiscal, proporcionó estabilidad macroeconómica. Sin embargo, esta misma política cambiaria, debido a la apreciación del tipo de cambio real, constituyó un sesgo en contra de las exportaciones, sobre todo de bienes agrícolas, en favor de los bienes manufacturados sustitutos de importaciones. Este sesgo fue además reforzado por la estructura arancelaria entonces vigente.

Dentro del esquema de promoción industrial y del modelo de sustitución de importaciones, la política comercial jugó un papel determinante. Se restringió la entrada de ciertos productos al país para que la demanda interna indujera a los empresarios nacionales a producir los bienes, sobre todo de consumo final, aunque lo hicieran con mayores costos y menor calidad que los que se producían

en el exterior. En el periodo que va de los años cincuenta al final de los sesenta, la demanda interna satisfecha con importaciones se redujo de 17 a 10 por ciento del total, además de cambiar significativamente en su composición.

La protección comercial, considerada en términos de mercados internos cautivos con precios altos, se justificaba principalmente con base en la idea de la industria "infante" y de que ésta sólo podría emerger y desarrollarse si tenía asegurado el mercado, sin tener que enfrentar la competencia de productores extranjeros.<sup>(3)</sup> Asimismo, se justificaba con la idea que subyacía al modelo de sustitución de importaciones de que la demanda generaba su propia oferta, esperando así que surgiera un círculo virtuoso de desarrollo industrial. De esta manera se fueron erigiendo barreras a las importaciones, especialmente a las de bienes finales.

Los principales instrumentos para proteger el mercado interno con respecto al exterior y asegurar un mercado para la industria nacional, fueron: los elevados aranceles (que además generaban un importante ingreso fiscal, relativamente fácil de recaudar), el requisito de permiso previo para importar, el establecimiento de cuotas, y la asignación de precios oficiales para la valoración aduanera. Todos estos mecanismos limitaban la entrada de productos extranjeros. El número de fracciones arancelarias que requerían licencias o permisos para la importación fue aumentando crecientemente hasta llegar a hacer del mercado interno un invernadero para la industria de México.

Las desventajas del modelo de sustitución de importaciones se hicieron evidentes, sobre todo después de que se empezaron a agotar las últimas etapas del mismo.<sup>(4)</sup> El resultado fue que bajo la protección la industria creció, pero a una velocidad menor y de manera menos eficiente que en condiciones competitivas. Por otro lado, se esperaba que la industria nacional fuera sustituyendo primero las importaciones de bienes finales, para ir avanzando gradualmente hacia la

sustitución de las importaciones de bienes intermedios y de capital. Sin embargo, el avance hacia la producción de bienes intermedios y de capital fue infructuoso y desarticulado.(5)

Asimismo, bajo este esquema la industria protegida no fue capaz de alcanzar los niveles de eficiencia a nivel internacional que se esperaban después de un supuesto periodo de aprendizaje. Así, la planta productiva nacional quedó profundamente rezagada con respecto a los cambios e innovaciones que se fueron desarrollando en la producción industrial en el exterior. En este sentido, la experiencia de los países del este de Asia demostró que la idea de la industria infante no aseguraba el desarrollo industrial y demostró también que abandonar la estrategia dirigida hacia el mercado interno en una etapa temprana del desarrollo industrial permitía lograr un elevado crecimiento económico.(6)

Además de que la protección no dejó que la planta industrial nacional, dirigida a la sustitución de importaciones, se convirtiera en una estructura productiva y eficiente a nivel internacional, sí dio lugar a que las empresas sólo alcanzaran un tamaño mediano, presentando altos costos en la producción. El hecho de que sólo a partir de la demanda interna se hubiera generado la oferta y el crecimiento industrial, trajo como resultado que la dimensión de la primera impidiera que las empresas alcanzaran un tamaño apropiado para aprovechar las economías de escala en su producción.

La protección selectiva de la política comercial -en gran medida dependiente de la discrecionalidad burocrática- era altamente discriminatoria, lo cual trajo consigo efectos distorsionantes a distintos niveles: por una parte, la protección representó un obstáculo hacia las actividades dirigidas a la exportación, pues el precio relativo provocado por las barreras a la importación sesgaba la rentabilidad de las actividades sustitutivas de importaciones y de la producción para el mercado interno. Por otra parte, al restringir la entrada de bienes finales y

mantener las importaciones de bienes intermedios y de capital, sólo surgieron empresas que utilizaban tecnología intensiva en capital dedicadas a la producción de ciertos bienes de consumo final para el mercado doméstico, sin que se avanzara en la sustitución de los otros tipos de bienes importados. Así, la protección desincentivaba a las empresas que naturalmente eran exportadoras potenciales porque sencillamente les era propio utilizar los abundantes recursos que ofrecía México. En este sentido, la concesión de ventajas a sectores con tecnologías que ahorran mano de obra se dio a costa de actividades que ocupaban intensivamente el factor trabajo y en las cuales se debió aprovechar la ventaja comparativa de México.(7)

El patrón discriminatorio del modelo de sustitución de importaciones y de protección selectiva provocó que ciertas industrias y empresas se beneficiaran en detrimento de otras -por no hablar de otros sectores productivos enteros como el agropecuario-. Es decir, el costo de proteger a sectores ineficientes fue desproteger a los demás. Así, algún productor nacional más eficiente que el promedio era quien generaba las divisas que financiaban las importaciones de otro productor nacional menos eficiente.(8)

Este esquema resultó ser muy costoso, pues no sólo no aprovechó adecuadamente la abundancia de recursos naturales y de mano de obra de los que ha gozado el país, sino que demandó además niveles muy elevados de importación de tecnología, maquinaria y equipo, e incluso de algunas materias primas; por lo que, contrariamente a lo que se creía con respecto a que el modelo de sustitución de importaciones reduciría la dependencia del exterior, el resultado final fue una mayor dependencia.

Por último, en adición a que el modelo de sustitución de importaciones fue costoso por la cantidad de importaciones que requería la producción industrial, se dejó también de prestar atención a los intereses de los consumidores. Este

modelo sólo benefició a los sectores sustitutivos de importaciones mientras que los consumidores tenían que comprar los bienes que producía la planta industrial nacional, a pesar del estrecho rango de opciones, los altos precios, y la baja calidad e incertidumbre en cuanto a la fecha y las condiciones de entrega. La industrialización favoreció a los productores de manufacturas no sólo a través del consecuente sacrificio de los consumidores, sino incluso de su misma competitividad.

De la aplicación del modelo de sustitución de importaciones emergió y se desarrolló la planta industrial nacional. Pero a principios de la década de los setenta, las distorsiones de la estructura industrial hicieron evidente que en ella convivían sectores con muy diversos grados de eficiencia. La planta industrial se caracterizaba por estar orientada fundamentalmente hacia el mercado interno; por una producción industrial diversificada en cuanto a los bienes de consumo final, pero poco integrada verticalmente; por la utilización de ciertos factores de la producción de manera tal que prevalecían empresas ineficientes, generalmente en sectores intensivos en capital, en vez de sectores intensivos en mano de obra; por el desperdicio de los recursos abundantes, en detrimento de aquellas empresas que hubieran podido aprovechar las ventajas comparativas del país y desarrollar la competitividad necesaria para exportar; por una planta industrial concentrada en las grandes urbes; por el empeoramiento de la distribución del ingreso dada la preferencia otorgada al capital, y por el deterioro del bienestar de los consumidores debido a los altos precios, la mala calidad y la limitada variedad de los productos nacionales.(9)

A principios de los años setenta, el dinamismo interno apoyado en barreras a la importación se comenzó a debilitar. La ausencia de competitividad y la creciente demanda de importaciones para la producción industrial se tradujeron en uno de los principales cuellos de botella para mantener el crecimiento económico.



Durante los años anteriores, el modelo de sustitución de importaciones se había financiado gracias a las exportaciones del sector agrícola. La planta productiva industrial, al no exportar, era incapaz de adquirir por sí sola las importaciones de insumos que requería. Así, conforme fueron decreciendo las exportaciones agrícolas, el modelo de sustitución de importaciones debió ser modificado.

Sin embargo, también en esos años el contexto internacional cambió dramáticamente, desencadenando una serie de acontecimientos -la expansión del crédito y la elevación de la inflación mundial y de los precios del petróleo- permitieron mantener, sin mayores consecuencias en el corto plazo, el modelo de sustitución de importaciones. México experimentó una gran disponibilidad de divisas para financiar las importaciones gracias al endeudamiento externo y a los ingresos provenientes de las exportaciones petroleras. Asimismo, estos factores permitieron evadir el problema industrial, elevar el gasto público y atraer recursos del exterior sin tener que preocuparse por generar las inversiones necesarias para pagarlos. Mientras que los cambios que se dieron a nivel internacional provocaron que la producción en el mundo se transformara, la industria mexicana se rezagó aún más pues continuó operando con tecnologías obsoletas y fabricando productos de mala calidad que tenían que venderse a precios elevados.

El modelo de sustitución de importaciones prevaleció en México, no sólo por considerarse que de esta manera se evitaban los efectos negativos de un sistema de mercado, sino también por la oposición al cambio por parte de aquellos grupos y clientelas que lograban ventajas y ganancias importantes a través del mismo. Esto es, existe una lógica propia que subyace a la evolución de los controles que va imponiendo el gobierno a lo largo del tiempo. Una vez que la protección ha ocurrido, la respuesta de agentes privados a la intervención inicial comúnmente se traduce en una mayor demanda de controles y protección (10) haciendo extremadamente difícil una apertura económica. Con el tiempo, se hace

más difícil retirar la protección dado que los productores dependen cada vez más de la misma.

En el momento en que se detuvo el flujo de crédito externo, al aumentar las tasas de interés a nivel internacional y caer el precio del petróleo en 1982, el esquema de sustitución de importaciones se derrumbó, haciendo evidente la ineficiencia de la industria nacional, la desarticulación en la producción y su baja competitividad. En el lapso de tan sólo seis meses -durante el último semestre de 1982- la producción industrial disminuyó 15 por ciento. La crisis no sólo representó una oportunidad para que el país tomará otro rumbo a través del cual recuperara el crecimiento, sino que la liberalización económica se hizo inevitable: era necesario exportar para crecer.

## EL PROCESO DE LIBERALIZACION

En México, los principales cambios dirigidos a aumentar la protección del mercado interno a través de la política comercial habían funcionado en relación directa con la situación de la balanza de pagos. Así, cuando se manifestaba una escasez de divisas, el gobierno erigía barreras al comercio, mediante el mecanismo de los permisos previos, para detener las importaciones y contrarrestar los desequilibrios en la balanza de pagos. Esto fue precisamente lo que sucedió en 1947, cuando se instauraron los permisos previos, y en 1954 y 1976 cuando ampliaron su cobertura. De manera contraria, cuando aumentaba la disponibilidad de divisas, las restricciones a la importación disminuían.(11)

Hacia finales de los años setenta, justo antes de que estallara la crisis y dada la abundancia relativa de divisas, el gobierno realizó un primer intento por liberalizar las importaciones y modificar el esquema de sustitución de

importaciones. En este marco se inscribe el fallido intento de adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Sin embargo, esta primera aproximación para revertir la política proteccionista se canceló con la crisis de 1982, cuando la deuda externa se convirtió en un problema fundamental. Así, las primeras tendencias hacia la liberalización comercial y la eliminación de los permisos previos para la importación de finales de los años setenta se detuvieron, y de acuerdo al ya tradicional uso de la restricción comercial como medio para hacer frente a la crisis de pagos, se limitaron las importaciones y en septiembre de 1982 todas se sujetaron al requisito de permiso previo. Esta fue la última vez que la política comercial fue utilizada para enfrentar los graves desequilibrios en la balanza de pagos.(12)

La nueva administración intentó romper con la inercia de la estructura económica de México y superarla a través del establecimiento de un nuevo modelo de desarrollo. Ya desde el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988,(13) se fijaron las directrices en la política industrial, y se señaló la liberalización comercial como instrumento primordial para lograr el cambio estructural y hacer más eficiente la planta industrial del país. De acuerdo a lo anterior, en 1983 comenzó una sustitución gradual de los permisos por aranceles, demostrando que el gobierno estaba convencido de que ésta era la única forma viable de modificar la estructura industrial efectivamente.(14) Por su parte, el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior,(15) que apareció un año después, presentaba como uno de sus principales objetivos la inserción eficiente de la economía en el comercio internacional.

De esta manera y entre 1983 y principios de 1985, se instrumentó un conjunto de medidas encaminadas a la apertura del mercado y el apoyo a los exportadores. Tuvo lugar la eliminación de los permisos previos para importación y su sustitución por aranceles para 3,555 fracciones de las 8,077 existentes.(16)

Hubo también cierta simplificación en los niveles arancelarios y se decidió eliminar algunos precios oficiales inoperantes y expresar los restantes en dólares. Finalmente, como apoyo a los exportadores, se fortaleció el régimen de importaciones temporales, lo que le permitía al exportador nacional y a sus proveedores concurrir al mercado internacional para comparar sus insumos a un mejor precio, sin la necesidad de solicitar permiso de importación ni pagar aranceles.(17)

Las medidas adoptadas, sin embargo, no significaron una modificación profunda en el régimen de importaciones y en la protección misma. A pesar de que se eliminó una gran cantidad de permisos de importación, las fracciones que consideraba eran básicamente insumos industriales que no se fabricaban en el país y que sólo representaban el 8 por ciento de la producción interna; además, los promedios arancelarios apenas cambiaron y se mantuvo el nivel máximo de 100 por ciento. Los precios oficiales afectaban todavía a 770 fracciones arancelarias y cubrían 19 por ciento de la producción interna. Por su parte, los mecanismos de fomento a las exportaciones -entre ellos, la importación temporal- fueron inoperantes y no dieron lugar a la eliminación del sesgo contra las exportaciones, primero, porque no dejaban de hacer más rentable la producción para el mercado interno y, segundo, porque no se dirigían a los exportadores potenciales, quienes estaban de todas maneras obligados a utilizar en sus líneas de producción insumos nacionales de menor calidad y mayor precio.(18)

Además de que no hubo un gran avance en la apertura, la inflación en este periodo provocó que hacia finales de 1984, se comenzaran a sentir una rápida caída en el margen de subvaluación del tipo de cambio, grandes presiones en las reservas internacionales y el riesgo de volver a experimentar fugas de capitales y problemas en la balanza de pagos. Todavía existían industrias muy protegidas y con una posición dominante en el mercado, además de que muchas de ellas

enfrentaban un elevado servicio de su deuda externa, de tal manera que aumentaron sus precios lo más posible. En diciembre de 1984, el tipo de cambio tuvo que devaluarse y, por lo menos para los exportadores, la liberalización comercial se hacía cada vez más necesaria.(19)

Hacia mediados de 1985, encontrándose ante fuertes desequilibrios de la balanza de pagos, el gobierno de México evitó por primera vez recurrir a un aumento en la protección comercial y, por el contrario, dio inicio a un proceso de liberalización del régimen de importaciones.(20) Así, en julio de ese año, el gobierno transformó radicalmente la política comercial de México en un esfuerzo dirigido hacia la conversión efectiva de la estructura industrial del país, reemplazando la estrategia de sustitución de importaciones por una orientada hacia la exportación de productos no petroleros.

Las principales medidas que las autoridades han instrumentado en el contexto de la política comercial son: sustitución del requisito de un permiso de importación por un sistema de tarifas; la suscripción al Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT), y la manipulación de la tasa de cambio para asegurar la competitividad de los productos nacionales en los mercados extranjeros.

La primera medida instrumentada tendiente a liberalizar las importaciones fue profundizar en la eliminación de permisos previos de importación. En ese momento se liberalizaron 3,604 fracciones sustituyendo el permiso previo por aranceles y tarifas. Estas fracciones correspondían principalmente a bienes intermedios y de capital, dejando sólo 909 fracciones sujetas al requerimiento de permisos de importación, entre las que se encontraban productos agrícolas, petróleo crudo, productos petroleros y gran parte de bienes de consumo final. En contraste a la sustitución de los permisos por aranceles realizada en los años anteriores -que correspondía únicamente al 8 por ciento de la producción interna-, en 1985 la liberalización sólo dejó bajo control al 47 por ciento de la producción

interna, siendo así la mayor apertura que registraba la economía desde la década de los cincuenta.(21)

Sin embargo, aunque la sustitución de permisos previos por aranceles constituía un medio para hacer más transparente el sistema de protección, en un primer momento el promedio arancelario subió de 23.5 a 28.5 por ciento, para compensar a la mitad de las fracciones liberadas.(22) Se mantuvo, además, una combinación de aranceles con precio oficial. Por tanto, en ausencia de una ley contra prácticas comerciales desleales, se establecieron precios oficiales de referencia para calcular el arancel, aumentando su número a cerca de 1,000 fracciones. Dichos precios fueron en general muy altos, otorgando una protección excesiva.(23)

Las reformas instrumentadas en julio de 1985, en cuanto a la selección de las fracciones, los aranceles y los precios oficiales fueron decididas en un lapso muy corto, provocando que en una primera instancia, la liberalización haya presentado diferenciales en los niveles de apertura y protección para las diversas ramas y sectores industriales. De esta manera, existía la posibilidad de una transferencia de utilidades de ciertas empresas -cuya protección había disminuido-, hacia empresas productoras de bienes de consumo que se mantenían todavía protegidas. Sin embargo, esta estrategia permitió concretar la decisión de inmediato para más adelante hacer las correcciones necesarias. Así, el calendario de liberalización y reducción de la dispersión de las tarifas corrigió gradualmente este problema.(24)

La calendarización para modificar los diferenciales de protección fue utilizada también como respuesta a la preocupación de quienes esperaban que la apertura implicaría necesariamente el cierre de empresas, el desempleo masivo y el desaliento a la inversión. Además, al establecerse reglas y calendarios para llevar a cabo la liberalización, se impedía la discrecionalidad en la toma de

decisiones y se corroboraba que, independientemente de cualquier crisis en la balanza de pagos, debilidad de la moneda y vulnerabilidad de las reservas, la liberalización comercial se profundizaría.

Desde entonces, se fue eliminando casi por completo el requerimiento del permiso previo a las importaciones; a finales de 1985 sólo quedaron sujetas al requisito de permiso previo 839 fracciones, en 1986 se redujeron a 638, en 1987 a 329, hasta llegar a mediados de 1988 a tener sólo 285 fracciones bajo control. Por otro lado, en 1986 se inició el dismantelamiento del sistema de precios oficiales, hasta que en diciembre de 1987 fueron eliminados. Finalmente, la estructura arancelaria experimentó una desgravación y una simplificación sustanciales: en abril de 1986 se estableció el arancel en 50 por ciento como tope máximo, momento a partir del cual se comenzó la primera ronda de un esquema calendarizado de desgravación según el cual se llegaría hacia finales de 1988 a un tope de 30 por ciento, con cinco niveles arancelarios. A pesar de este esquema, la simplificación y desgravación arancelaria se aceleró en 1987 de tal manera que, a finales de ese año, como una de las medidas del Pacto de Solidaridad Económica, el tope máximo se estableció en 20 por ciento con sólo cinco niveles y una media arancelaria de 10 por ciento.(25)

Otro paso importante en la nueva orientación de la política económica fue la incorporación de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Las negociaciones a este efecto se iniciaron a finales de 1985 y la firma del protocolo de adhesión tuvo lugar en julio de 1986. Los compromisos que adquirió México al ingresar al GATT eran el de establecer el nivel máximo arancelario en 50 por ciento, pudiendo mantener aranceles superiores para industrias específicas a condición de que se fueran reduciendo en un periodo de ocho años, y la negociación de 373 fracciones arancelarias para sustituir el permiso de importación por aranceles, también en un periodo de tres a ocho años.(26) Como

se puede ver, gran parte de los compromisos establecidos ya estaban cubiertos en el momento de la entrada al GATT y las metas restantes se cumplieron en un lapso mucho menor de lo previsto, en un esfuerzo por hacer a la industria nacional más competitiva.(27)

La adhesión al GATT constituyó un mensaje concreto para la industria nacional sobre la permanencia y próximos alcances de la liberalización comercial. En un primer momento se criticó el hecho de que, al momento de firmar el protocolo de adhesión, ya se habían cumplido gran parte de los compromisos que se adquirirían con el GATT y que una mejor estrategia hubiera sido negociar primero y liberalizar después para obtener algún beneficio o concesión en el proceso de negociación. Pero las autoridades mexicanas tenían ya contemplados los alcances de la liberalización, y si se hubiera esperado obtener alguna concesión adicional, la liberalización podría haber quedado detenida en un largo proceso de negociación.(28)

Con el Banco Mundial, que apoyó el proceso de liberalización ofreciendo un crédito por 500 millones de dólares, sucedió algo muy similar. Las metas globales que se establecieron con este organismo con respecto a la eliminación de los precios oficiales, el establecimiento de una ley contra prácticas desleales, la eliminación de permisos de importación y reducción del arancel máximo, también fueron cumplidas antes de lo acordado.(29) Al igual que la entrada al GATT, los compromisos contraídos con el Banco Mundial sirvieron para concretar la liberalización y darle mayor formalidad. Asimismo, constituyeron un claro mensaje para confirmar la decisión unilateral por parte de las autoridades mexicanas, de modificar la estructura productiva por medio de un nuevo rumbo para acceder al desarrollo.

Finalmente, otra medida fundamental para apoyar la liberalización comercial se refiere a la política que siguió el gobierno con respecto al tipo de



cambio. A diferencia de administraciones pasadas en las que el tipo de cambio se maneja con criterios políticos, en el contexto de la liberalización, se le concedió un lugar prominente en la política económica.(30)

En 1985, después de las primeras reformas en cuanto a la liberalización de fracciones del requisito de permiso previo, se llevó a cabo una devaluación de la moneda del 22 por ciento, para que de esta manera se mantuviera el nivel de subvaluación que se había perdido con la inflación.(31) Manteniendo el nivel de subvaluación se incentivó a los productores nacionales a que comercializaran sus productos en el exterior y se evitó al mismo tiempo la inundación de importaciones al mercado interno que tanto preocupaba a los productores nacionales. En 1986 y ante una nueva caída de los precios del petróleo, la liberalización se mantuvo y profundizó gracias a que se establecieron medidas de austeridad fiscal y, sobre todo, a una variación más acelerada del tipo de cambio que contuvo un grave desequilibrio de la balanza de pagos y una pérdida sustancial en las reservas internacionales.(32)

La política asumida respecto del tipo de cambio permitió en gran medida llevar adelante la liberalización comercial sin graves repercusiones en la producción interna, pues subsanó el desgaste que estaban sufriendo los términos de intercambio. En ese sentido, a pesar de la magnitud de los cambios que experimentó la política comercial, la liberalización fue durante sus dos primeros años bastante gradual y suave, pues el tipo de cambio se empleó como un freno a la importación. Esta medida, sin embargo, implicaba graves efectos sobre la inflación y la estabilidad macroeconómica. Por ello, con el establecimiento del Pacto de Solidaridad Económica en 1987, no sólo se profundizó la liberalización comercial sino que se detuvo la rapidez de la devaluación de la moneda, abandonando definitivamente el modelo de sustitución de importaciones que había dominado la política económica de México desde los años cuarenta hasta finales

de la década de los setenta.(33)

Aunque no ha recibido la misma atención que la liberalización de las importaciones, debe señalarse también que la apertura comercial de los años ochenta contempló un proceso de liberalización de las exportaciones. Es cierto que el control sobre las exportaciones no era tan restrictivo como el que se ejercía con respecto a las importaciones. Sin embargo, también en este periodo se fueron modificando un conjunto de medidas conformadas por permisos, impuestos, cuotas, precios oficiales y prohibiciones que afectaban directamente a las exportaciones.

En 1980, los permisos a la exportación cubrían un 49.6 por ciento de la producción interna, y los precios oficiales afectaban a alrededor del 34.5 por ciento, aunque los impuestos a la exportación eran bajos en general. Hacia 1987, el número de fracciones sujetas a permiso disminuyó, llegando a cubrir sólo el 24.8 por ciento de la producción; los impuestos a la exportación se limitaron al mínimo, estableciéndose un impuesto promedio ponderado con la producción de 0.5 por ciento, y la cobertura de precios oficiales sólo alcanzó el 2.4 por ciento.(34) Aunque algunos objetivos del control a las exportaciones se mantuvieron y siguen siendo todavía tan importantes como a principios de los años ochenta -piénsese por ejemplo en la preservación de especies animales en peligro de extinción o el control sobre la exportación de narcóticos-, es posible afirmar que las exportaciones han quedado completamente liberalizadas.

Por último, de forma paralela a la liberalización comercial, el gobierno mexicano comenzó un proceso de desregulación de la industria y del medio en que opera, construyendo así un nuevo camino para acceder a una estrategia de desarrollo con un uso más extensivo de los mecanismos de mercado. De hecho, entre la apertura comercial y la desregulación interna existe una infinidad de interrelaciones. La primera constituye un incentivo a la desregulación, en el

sentido de que, para perfeccionar la apertura comercial, se hace necesario eliminar los diversos controles presentes en el mercado interno y que constituyen un medio indirecto de protección. No tiene sentido, por ejemplo, liberalizar ciertas importaciones y mantener simultáneamente la fijación de precios artificialmente altos para las materias primas utilizadas en la producción de bienes que compiten con las primeras. Si en una economía cerrada el fomento industrial se compone de permisos de importación, porcentajes de integración nacional, presupuestos de divisas, reserva estatal de ciertos sectores industriales, control de precios, control de la escala de producción, regulación excesiva de la inversión extranjera, incentivos fiscales y financieros para la inversión, segmentación de mercados, permisos de exportación y concesiones; en una economía abierta, todos estos controles se vuelven redundantes ya que el desarrollo industrial y el mismo control quedan en manos del mercado.

La desregulación del mercado interno está constituida por un conjunto de políticas microeconómicas que, con base en la evaluación del funcionamiento de las regulaciones que afectan a las diversas actividades económicas, otorgan un marco regulatorio que fomente la eficiencia en el desarrollo de la actividad económica y promueva la competitividad. En este sentido, el proceso de desregulación puede incluir, además de la eliminación de regulaciones, la creación de instituciones que puedan crear mercados. Por lo tanto, los objetivos que ha seguido este proceso son eliminar los controles que generen costos innecesarios, eliminar las restricciones a la participación de los particulares, e instrumentar regulaciones o instituciones que favorezcan el desarrollo de las actividades económicas.(35)

Entre los principales rubros en que ha operado el proceso de desregulación sobresale el del autotransporte federal de carga. Los controles a este sector, inscritos en la Ley de Vías Generales de Comunicación, habían conformado un

cártel en el funcionamiento de este servicio que se encontraba dividido por rutas y por tipos de cargas, además de que establecía el uso obligatorio de las centrales de carga y una tarifa oficial no negociable. En conjunto, estas regulaciones constituían enormes obstáculos que afectaban de manera sustancial y directa a la competitividad de los productores nacionales. Todo este aparato regulador fue eliminado a través de un nuevo reglamento que, entre otras cosas, abrió el otorgamiento de concesiones y permisos, concedió libertad para transitar en todas las carreteras y para transportar cualquier carga, y mantuvo el uso de una tarifa que permite la negociación a la baja, como una tendencia a dejar las tarifas a la negociación.(36)

Otros rubros en los que se ha llevado a cabo un proceso de desregulación son el de petroquímicos, en el que se estableció una reducida lista de petroquímicos básicos y se liberó la producción y la inversión extranjera en más de 738 productos considerados petroquímicos secundarios; los correspondientes a algunos mercados agropecuarios, tales como los del azúcar, el cacao y el café, en los que se han eliminado los monopolios estatales y los controles excesivos; el de las agencias aduanales, en el que tuvo lugar la reforma de la ley aduanera; y el de las normas sobre envases y empaques, sobre todo de productos alimenticios, en el que se eliminaron las restricciones al material para envasado y el número de presentaciones. Todas estas medidas repercuten directamente en la estructura de costos de los productores nacionales y promueven la competitividad y las posibilidades de acceso a los mercados internacionales.(37)

En cuanto a inversión extranjera se refiere, la expedición de un nuevo reglamento a la ley correspondiente dará más certidumbre, permanencia, transparencia y seguridad jurídica a la inversión. Esto, aunado a la liberalización comercial, acentuará la participación de la inversión extranjera directa en la economía mexicana, contribuyendo a elevar los niveles de productividad en el

ámbito interno y de competencia con el exterior.(38)

La liberalización económica por la que está transitando México ha sido un proceso relativamente rápido, considerando que las medidas adoptadas tienen efectos e impactos muy significativos en la economía. El proceso se ha caracterizado por su consistencia y continuidad en las medidas adoptadas y la determinación por parte del gobierno de establecer las condiciones para recuperar un crecimiento sostenido. Es necesario considerar que la liberalización económica como medio para lograr el cambio estructural operó paralelamente a la puesta en práctica de un conjunto de medidas encaminadas a la estabilización económica. Entre éstas cabe mencionar el establecimiento del programa para controlar la inflación y la rectificación de las finanzas públicas a través del incremento del ingreso del sector público -tanto por concepto de recaudación como por ajustes en los precios y tarifas de los bienes y servicios que proporciona-, de la reestructuración del sector paraestatal por medio de esquemas de privatización, fusión y liquidación y del recorte del gasto público.(39)

La consolidación del cambio estructural implica continuar manteniendo la estabilidad macroeconómica, eliminar por completo los obstáculos que aún persisten en el mercado interno en forma de controles y flexibilizar los factores que impiden el ajuste de las empresas -por ejemplo, el mercado laboral-. Un riesgo que aún persiste, por ejemplo, es el hecho que el país mantenga artificialmente una mano de obra barata como una de sus principales ventajas comparativas. Es necesario desarrollar nuevas ventajas que permitan y aseguren el acceso de los productos mexicanos en los mercados internacionales, pues el mantenimiento de precios deprimidos en la mano de obra implica el deterioro de los niveles de vida de los mexicanos y una mayor desigualdad en la distribución del ingreso.

En este mismo sentido, es necesario asegurar que el desarrollo alcance a las diversas regiones del país y que no se concentre únicamente en aquellas que

cuentan con el fácil acceso a los mercados externos. Esto no depende sólo de los costos de transporte, en los que ya se han tomado medidas tendientes a modificar su funcionamiento, sino también de los servicios de infraestructura cuya carencia o deficiencia, de no ser corregida, constituirán barreras que impidan la movilidad del comercio al interior del país. Las ventajas de acceso pueden determinar el desarrollo regional, aún más que las ventajas de costos.

En la profundización de la liberalización económica de México aún es necesario eliminar ciertos obstáculos que impiden el pleno aprovechamiento de las ventajas comparativas del país y, sobre todo, el desarrollo de nuevas ventajas competitivas. Sólo de esta manera se logrará acceder al desarrollo por medio de una nueva estrategia y completar el cambio estructural de la planta industrial de México.

## EL TRANSITO HACIA UNA ESTRUCTURA INDUSTRIAL ABIERTA

Como se puede apreciar, el proceso de liberalización en el que ha estado inmersa la economía mexicana a partir de la segunda mitad de los años ochenta, se compone de un conjunto de políticas encaminadas a remover o reducir los controles que restringen tanto a los productores como a los consumidores. Sus efectos sobre la economía, y sobre la planta productiva industrial en particular, se pueden resumir en una tendencia hacia la eliminación de los costos innecesarios que los participantes del mercado tienen que pagar por llevar a cabo sus transacciones.(40)

El objetivo primordial que se persigue a través de la liberalización es el de la expansión del producto incentivando la asignación eficiente de los recursos con los que cuenta el país y el aprovechamiento de las ventajas comparativas de las

que goza la economía.(41) Esto es, el esquema de libre comercio enfrenta a los productores domésticos a la oferta internacional de bienes y servicios, incentivándolos a utilizar los recursos disponibles en la producción de aquellos bienes y servicios en que pueden aumentar su eficiencia y ser competitivos. Además, la expansión del producto se da gracias a que la apertura comercial implica producir para un mercado mayor, permitiendo así a los productores aumentar el tamaño óptimo de planta y aprovechar rendimientos a escala. El crecimiento de la economía tiene como objetivo ulterior el incremento en el nivel de ingresos de la población debido a que, en una economía abierta y en competencia, los aumentos en la productividad y eficiencia se traducen a su vez en un aumento significativo del ingreso de los trabajadores.

De esta manera, se busca simultáneamente el crecimiento económico eficiente y la eliminación de los desequilibrios que generó el modelo de sustitución de importaciones; la desaparición de los incentivos que ofrecía la protección para la utilización de técnicas intensivas en capital y el estímulo al aprovechamiento de la abundancia relativa del factor trabajo de la que goza el país. Asimismo, se elimina el incentivo para que la producción abarque toda una gama de productos y servicios, en especial los de consumo final, incentivando en cambio la especialización de la producción en aquellos bienes en los que la economía es más eficiente, induciendo a su vez una mayor vinculación vertical entre empresas de diverso tamaño. La apertura comercial elimina también el incentivo que existía para que los productores nacionales se establecieran en o cerca de los principales centros nacionales de consumo, reubicándolos en aquellas regiones en donde puedan aprovechar la cercanía a la provisión de insumos y a los canales de distribución hacia el exterior.

Otro objetivo de la liberalización es incrementar el bienestar de los consumidores a través de la oferta de una amplia variedad de productos, tanto

nacionales como extranjeros, de mayor calidad y menor precio. El exponer a los productores domésticos a la competencia de una oferta externa constituye el mejor incentivo para que las empresas minimicen los costos, y aumenten su productividad y eficiencia. De esta manera, los consumidores se ven beneficiados porque se reducen las distorsiones y la volatilidad de los precios internos al enfrentarlos con los del exterior, y se transforman los mercados monopólicos u oligopólicos en estructuras más competitivas.

Finalmente, con la liberalización comercial se busca que el desarrollo de la economía esté sustentado en la expansión del comercio exterior. De esta manera, la producción de bienes exportables -apoyada en la reducción de aranceles y la disminución de los costos totales de los insumos, que hacen a la producción nacional más competitiva- se convierte en un motor de desarrollo económico. Se busca así que las exportaciones compensen las importaciones de bienes y servicios, contribuyan significativamente a la tasa de crecimiento de la economía y aseguren un saldo positivo en términos de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

La liberalización económica significa, además, la eliminación de cualquier sesgo hacia exportadores e importadores.<sup>(42)</sup> Esto es, da lugar a la vigencia de un esquema más homogéneo de incentivos que, por lo tanto, no desalienta ni entorpece el esfuerzo -tanto el de los individuos como el de los productores-, y cuya eficiencia traerá consigo el crecimiento de la economía y el mejoramiento de los niveles de bienestar.

El proceso de liberalización representa un cambio radical para lo que han conocido los industriales en México. La economía se enfrenta ahora a un conjunto de reglas completamente nuevo, por el cual México está presenciando actualmente la transformación de su estructura industrial. Aunque el impacto va a ser distinto para cada rama y sector, el significado ulterior de la liberalización es el



mismo para toda la industria y para cada una de las empresas: todas habrán de enfrentar la competencia internacional. No sólo las empresas exportadoras tendrán que competir por los mercados en el exterior, sino que incluso las empresas nacionales enfrentarán la competencia de los productores extranjeros dentro del mercado nacional.

El haber inducido el cambio estructural de la economía mexicana a través de la apertura comercial y la desregulación interna implicó que, en un primer momento, la estructura industrial y las empresas entraran en un proceso de ajuste, en el que se esperaba una contracción de la producción en las actividades en las que no se goza de ventajas comparativas, aunado a la expansión de otras ramas en las cuales el país es competitivo. Con base en lo anterior, se esperaba también un aumento transitorio en el desempleo, derivado de la contracción de la producción en las primeras ramas, que no fuera inmediatamente compensado con un aumento en el empleo de las ramas que se encuentran en expansión. Por otra parte, y dado que ahora los vínculos intraindustriales con el exterior no son muy estrechos y que en un principio muchas industrias nacionales no podían competir en el exterior, se esperaba un incremento en la importación de ciertos bienes, el cual no era compensado por las exportaciones que aprovechaban ventajas comparativas estáticas, especialmente la mano de obra barata.

Aunque se anticipaban estos primeros efectos en el proceso de ajuste de la estructura productiva, el hecho es que la liberalización no ha representado incrementos significativos en la tasa de desempleo y, en cambio, sí ha provocado una recomposición de la fuerza laboral por sectores. Por otra parte, la apertura ha tenido efectos significativos sobre las importaciones del país, pero sin que esto represente fuertes presiones sobre la balanza de pagos, ya que el déficit de la balanza comercial es financiable en el corto plazo.

Finalmente, la desaparición de empresas por quiebra no parece ser tan

dramática como se esperaba.(43) Sin embargo, es necesario considerar que la ventaja comparativa que actualmente se está aprovechando, está constituida por los bajos costos de la mano de obra. Por lo tanto, la transformación de la industria debe orientarse hacia el aprovechamiento y la generación de ventajas competitivas dinámicas.

Con el desarrollo de nuevas ventajas comparativas de tipo dinámico, la consolidación del proceso de liberalización se convierte en uno de los principales incentivos para transformar la industria de México en una estructura más eficiente, de alta productividad y en condiciones de competir en términos de calidad y precio en los mercados internacionales. A su vez, esto ha de provocar que los beneficios derivados de la liberalización representen una ganancia neta para México en términos de desarrollo económico, un mayor nivel de empleo con salarios reales crecientes, una equitativa distribución del ingreso y mayores niveles de bienestar.

Para la industria, la apertura implica un cambio profundo pues la presencia de la competencia internacional dentro del país y la necesidad de encontrar nuevos mercados en el exterior para su producción hacen imposible que sobreviva si no produce en términos de alta calidad y buen precio, y en condiciones semejantes a las que privan en el resto del mundo. De esta manera, la transformación de la estructura industrial va a adquirir formas e intensidades muy diversas tales como la introducción de nuevas tecnologías, cambios en las estructuras organizacionales, modificaciones en el producto y en el proceso productivo; cambios en la provisión de insumos y en la distribución del producto; la búsqueda de nuevas relaciones con una fuerza de trabajo diferente en actitudes y calificaciones; e incluso, en casos extremos, la quiebra.(44)

En la estructura industrial de México se está dando un proceso en el que una gran parte de la industria está logrando aumentar su competitividad para enfrentar a los productores del exterior. El nuevo perfil industrial, a partir de la

liberalización y de su adaptación para tener éxito en un ambiente competitivo, se comienza a sentir en la transformación de los procesos productivos y distributivos, la cual está permeada fundamentalmente por un proceso de especialización y por el aumento del comercio con el exterior.

Un primer aspecto de la especialización que está caracterizando la transformación de la industria lo constituye la reasignación de los recursos hacia aquellas actividades en las cuales se da un aumento de su productividad y eficiencia a través del aprovechamiento de ventajas comparativas y competitivas. Esta tendencia hacia la especialización en aquellas ramas e industrias más eficientes ha traído consigo nuevas oportunidades de exportación. De esta manera, la transformación de la industria y la adaptación de sus procesos productivos no ha sido motivada por el consumo interno ni por el gasto público, como lo era anteriormente, sino por la exportación. Así, el segundo aspecto que está caracterizando a la especialización es el hecho de que las ramas que se han desplegado con velocidad han sido aquellas orientadas hacia el comercio internacional, que buscan acceder a los mercados del exterior y contrarrestar la contracción del mercado interno. Simultáneamente, se han contraído aquellas ramas dirigidas exclusivamente hacia el mercado doméstico y estrechamente vinculadas con el consumo de la población del país.

En la definición de las áreas industriales en las que las empresas mexicanas pueden ser eficientes a nivel mundial y que, en una economía abierta, reemplazan a aquellas que dejan de producir, se presenta, por lo tanto, un profundo reacomodo de sectores que configuran un nuevo espectro industrial. La evolución de la industria mexicana durante la década de los ochenta muestra un desarrollo desigual de las distintas ramas industriales, de tal manera que la producción de insumos intermedios para el mercado mundial se ha convertido en el eje fundamental de la readaptación, en contra de una producción dirigida

únicamente al consumo final del mercado interno. Así, mientras los bienes de consumo duradero y los bienes de capital han retrocedido en lo referente a sus participaciones en el producto industrial (de 1980 a 1988 éstas pasaron de 9.2 a 6.9 por ciento, y de 9.4 a 7.2 por ciento respectivamente), los bienes de consumo no duradero han mantenido su participación y los bienes intermedios -en los que destacan ramas dirigidas a subprocesos de exportación- han aumentado sustancialmente.(45) De la misma manera, en 1988 el peso de las exportaciones dentro del total de la producción manufacturera fue del 18.6 por ciento, contra un 5 por ciento en 1980.(46)

La tendencia a la especialización no sólo se da a nivel de ramas industriales, en especial en aquellas dirigidas a la exportación, sino también a nivel de líneas de producción, de tal manera que, para obtener un menor costo al llevar a cabo corridas de producción mayores en aquellos productos en los que se observaba una ventaja comparativa o que son exportables, se discontinúa la producción en aquellas líneas no competitivas.

La liberalización, al enfrentar a los empresarios a la competencia, establecer un espectro de precios relativos acorde con las ventajas comparativas del país y aumentar la rentabilidad de la exportación en relación con la producción para el mercado interno, ha proporcionado los incentivos para llevar a cabo este proceso de especialización y los medios para dirigir su producción hacia el mercado exterior. A este respecto se tiene, por ejemplo, la ventaja que se obtiene al producir para el mercado externo de poder aumentar el tamaño de planta y obtener economías de escala que no se pueden explotar produciendo para el mercado interno. Es por esto que, otro efecto de la liberalización en la transformación de la planta industrial es que, al estar ésta especializada y dirigida hacia un mercado mucho mayor -y no encontrarse restringida sólo a la provisión del mercado doméstico-, se ha incrementado significativamente la productividad

de muchas industrias que producen a escalas internacionales.

En este proceso de transformación, la creciente importancia del mercado mundial y el proceso de internacionalización del conjunto de la producción industrial se manifiestan de dos formas. La apertura no sólo entraña la necesidad para la industria nacional de encontrar mercados de exportación para sus productos, sino que también representa una creciente importancia del comercio exterior para la adquisición de insumos. De esta manera, la liberalización de las importaciones ha provocado que aquellas industrias que dependían esencialmente de insumos importados o que enfrentaban estructuras monopólicas que sólo vendían caro, fabricaban productos de mala calidad y retrasaban sus entregas, ahora tengan asegurada la provisión oportuna de insumos nacionales o extranjeros de calidad a precios competitivos.

La mayor confiabilidad con respecto al proveedor de insumos, dada por la posibilidad de adquirirlos en el exterior y por una mayor eficiencia en la producción nacional, constituye uno de los principales efectos de la liberalización. Esto ha permitido a las empresas reducir sus costos, mantener un nivel menor de inventarios, mejorar sustancialmente la calidad total del producto final, e incrementar la productividad para exportar y para enfrentar la competencia en el mercado doméstico. Además de que existe ahora una mayor confiabilidad en la adquisición de insumos, se ha reducido también la incertidumbre que surgía al pedir un permiso para importarlos. Esto está representando ahorros importantes para las empresas por la eliminación de gastos administrativos en que incurrían al solicitar un permiso de importación. El significado ulterior de todo esto es que se dan señales claras a los productores, reduciendo las reglas que dependen de las decisiones burocráticas y evitando que su éxito dependa de su capacidad de cabildeo para ser ahora función de su capacidad empresarial.(47)

La importancia que reviste el mercado externo, tanto para la colocación de

la producción nacional como para la provisión de insumos, está provocando un sano proceso de descentralización, sin la necesidad de ofrecer incentivos fiscales o financieros para que éste tenga lugar. La liberalización ha impulsado a las empresas a situarse fuera de las grandes ciudades pues su producción ya no se dirige exclusivamente hacia los centros de consumo dentro del país. La búsqueda de una nueva localización geográfica ahora está dirigida al establecimiento de las empresas cerca de las fronteras y de las fuentes internas de abastecimiento de insumos.

Todos estos efectos sobre la producción y distribución de las empresas están configurando un nuevo perfil de los mismos y representan la transformación de la estructura industrial de México. Asimismo, constituyen los medios a través de los cuales las empresas se están ajustando a la liberalización económica para competir exitosamente con los productores extranjeros. Probablemente, las industrias que dependían esencialmente de insumos importados, que enfrentaban estructuras relativamente competitivas en el interior y aquellas empresas que estaban exportando desde antes de los procesos de apertura, y que ahora lo siguen haciendo, han sido las que están aprovechando en mayor medida las ventajas y posibilidades que ofrece la liberalización. El resto de la estructura industrial enfrenta ahora los incentivos para encaminarse en la misma dirección.

Así, la industria en México se está modificando de manera cualitativa, transitando de una estructura caracterizada por una orientación hacia una producción abundante y diversificada para el consumo interno, pero con vacíos sustanciales en la integración de sus eslabonamientos intermedios; hacia un nuevo perfil que, en contraste, se caracteriza por una producción menor y menos diversificada que cubra el mercado interno, pero con un mayor desarrollo de aquellas ramas industriales dirigidas hacia el comercio exterior, fundamentalmente de productos intermedios que, en sí mismos, descansan en grados crecientes de

integración vertical.(48)

Las profundas reformas en la regulación del mercado interno están dando lugar a importantes reducciones en los altos costos de transporte, en la ineficiencia aduanal y el exceso de regulaciones burocráticas, lo que hace posible obtener las ganancias totales de la apertura mediante un impulso a los eslabonamientos productivos y distributivos que conducen a una mayor integración de la planta industrial.

De esta manera, la transformación de la estructura industrial se está dando en términos de una expansión de los niveles de eficiencia, producción y empleo de aquellas actividades industriales en las que se han experimentado procesos de adaptación a la competencia. Se está traduciendo también en un beneficio directo para los consumidores domésticos en términos de precio, calidad y rango de opciones, y en un impulso hacia el comercio exterior. Existen aún ramas de actividad económica que no se han adaptado al esquema de libre comercio, las cuales necesitan buscar las ventajas comparativas que constituyan el medio y el incentivo necesario para expandirse y competir. Algunas de estas actividades y ramas industriales, al enfrentar la competencia internacional, dejarán de ser rentables y se contraerán.

Finalmente, la competitividad de la industria mexicana ha dejado de depender fundamentalmente del hecho de contar con un mercado interno cautivo, en el cual tenía aseguradas sus ventas y sus ganancias, sin la necesidad de aumentar su productividad, bajar sus costos y ofrecer al consumidor productos de alta calidad a precios competitivos. Actualmente, dicha competitividad depende fundamentalmente de las estrategias que sigan las empresas para aumentar sus niveles de productividad, mantener su posición en el mercado interno y penetrar a los mercados del exterior y asegurar una mayor flexibilidad ante un ambiente de plena competencia.

En este sentido, es necesario insistir en que la competitividad de las empresas mexicanas no sólo puede depender de los bajos costos de mano de obra que actualmente constituyen una de las principales ventajas comparativas que está aprovechando el país. Al contrario, este factor tendrá que modificarse sustancialmente si se espera que la liberalización económica repercuta en los niveles de bienestar de la población. Es por ello necesario que las empresas busquen aquellas estrategias que las han de llevar a consolidar otras ventajas comparativas y a mantenerlas dinámicas.

## FLEXIBILIDAD INDUSTRIAL, DETERMINANTE DEL ÉXITO DE LAS EMPRESAS

La estructura industrial de México se encuentra ahora frente a un horizonte mucho más claro porque existe plena definición en cuanto al camino y al modelo de desarrollo que se quiere. Los cambios en la política económica gubernamental, la liberalización económica y su proceso de consolidación, constituyen un mensaje inequívoco acerca del panorama económico futuro: un mercado completamente abierto en el cual las empresas tendrán que enfrentar la competencia de firmas extranjeras, tanto hacia el interior como al exterior.

Sin embargo, la certidumbre que ahora puede tenerse con respecto a la política económica del gobierno, y en especial la eliminación de la discrecionalidad de las decisiones gubernamentales, no significa que las empresas se encuentren en un ambiente completamente estable. Al contrario, la competencia implica, si no un factor de incertidumbre, sí un ambiente de continuo cambio. Esto hace difícil predecir qué sectores se verán beneficiados por la liberalización y cuáles se habrán de contraer, independientemente de que el cálculo económico señale que los beneficios totales del proceso son positivos.(49)



Tomando en cuenta los cambios que está experimentando la estructura industrial y los factores que caracterizan la transformación, cada empresa debe estar preparada para enfrentar la velocidad del cambio que acompaña a la competencia e, identificando y creando sus propias ventajas, construir la base sobre la cual realizar sus decisiones. La competencia y la transformación de la estructura industrial de México obligan a las empresas a buscar estrategias que las hagan capaces de aumentar su flexibilidad, de tal manera que se adecuen a un ambiente en constante cambio, aumenten su competitividad, se mantengan y crezcan en el mercado interno y logren penetrar a los mercados del exterior.

A este respecto, cabe señalar algunas de las principales estrategias que pueden aprovechar las empresas para incrementar su flexibilidad en el proceso de transformación hacia una economía abierta. En primer lugar, dada la posibilidad de asignar más eficientemente los recursos y la especialización, pueden lograrlo mediante la reducción de sus líneas de producción, como ya han comenzado a hacerlo algunas empresas. Esta estrategia se contrapone a la búsqueda de diversificación que, al tratar de construir un medio para dispersar el riesgo, mantiene unidas un conjunto de actividades no relacionadas, que generalmente dispersan el esfuerzo y no tienen los resultados esperados. Lo importante es entender que sólo se debe llevar a cabo aquella producción en la cual se aprovechen las ventajas comparativas o competitivas con las que se cuenta y que, en muchos casos, es mejor buscar proveedores de los productos que no se pueden fabricar competitivamente.

Otra estrategia para promover la flexibilidad productiva puede ser la búsqueda de subcontratistas para llevar a cabo una parte de la producción y reducir el riesgo. En este sentido, hay que asegurar una cooperación que se mantenga a lo largo del tiempo, y que no sólo se establezca para enfrentar problemas coyunturales. Una estrategia más puede implicar la búsqueda de

alianzas para lograr complementariedades y la construcción de un medio para sustituir ciertas habilidades que cada empresa necesita desarrollar. Ésta puede convertirse en un instrumento muy importante para aumentar la flexibilidad, además de que constituye una alternativa menos costosa a la compra y adquisición de otras empresas.

El desarrollo de estas estrategias de subcontratación y búsqueda de alianzas debe estar fundamentado en objetivos específicos para convertirlas en verdaderos instrumentos para el crecimiento de las empresas. Los objetivos pueden variar; por ejemplo, pueden ir desde el compartir redes de distribución hasta la inversión conjunta para el desarrollo de nuevas tecnologías. En último caso, lo que se haga, debe traer beneficios en términos de competitividad a cada una de las partes.(50)

La flexibilidad también se alcanza a través de una diversificación geográfica de la producción y de la distribución. Como ya se ha mencionado, una nueva ubicación de las empresas puede darles la posibilidad de acceder a sus insumos a un menor costo y aumentar la penetración a nuevos mercados, incluidos los del exterior. A este respecto es necesario recalcar que la apertura comercial exige que las empresas establezcan estrategias agresivas de búsqueda tanto de proveedores de insumos competitivos a nivel nacional como internacional, como de nuevos mercados para distribuir su producto. La flexibilidad distributiva debe, además, estar acompañada de estrategias que se dirijan hacia la atención y servicio al consumidor, de tal manera que las empresas no sólo compitan en precio y calidad.

La estrategia tradicional para aumentar la competitividad se fundamenta básicamente en la reducción de costos. La apertura comercial misma está representando la posibilidad de que las empresas se provean de insumos más baratos simplemente a partir de que pueden encontrar materias primas, bienes

intermedios o de capital a menor costo y mayor calidad en los mercados extranjeros. Sin embargo, la reducción de costos debe elegirse con sumo cuidado ya que no debe significar eliminar la inversión estratégica de largo plazo. Reducir la inversión en tecnología, por ejemplo, puede constituir a la larga una pérdida en la flexibilidad, un aumento en los costos de producción y una reducción de la calidad, provocando que las empresas pierdan la competitividad del futuro. Asimismo, una inversión con una recuperación a corto plazo puede ser muy tentadora; sin embargo, hay que elegir con cuidado pues tal vez no se esté invirtiendo en aquellos procesos o productos en los que se podría aprovechar una ventaja comparativa.

Las estrategias apuntadas sugieren algunas posibilidades actualmente abiertas a las empresas mexicanas para adecuarse al proceso de liberalización económica del país, y constituyen instrumentos para que éstas se conviertan en el pivote para el desarrollo al lograr la competitividad necesaria para enfrentar a los productores del exterior. El éxito empresarial ha dejado de depender de la protección del mercado interno para ser ahora el resultado de esfuerzos propios por alcanzar dicha competitividad.

#### NOTAS:

1. CENTRO DE INVESTIGACION PARA EL DESARROLLO. El Acuerdo de Libre Comercio México-Estados Unidos. Camino para fortalecer la soberanía. México: DIANA, 1991.
2. TEN KATE, A. y DE MATEO VENTURINI, F. "Apertura comercial y estructura de la protección en México. Un análisis de la relación entre ambas", en Comercio Exterior. Vol. 39, no. 6, junio 1989.
3. Idem.
4. DE MATEO, F. "La política comercial de México y el GATT", en El Trimestre Económico. Vol. LV(1), no. 217, enero-marzo 1988.

5. ----- Op. Cit. La contribución de la sustitución de importaciones al crecimiento fue decreciendo gradualmente: en los años cuarenta, dicha contribución fue del 17 por ciento; hacia los años cincuenta bajo a sólo 2 por ciento; durante el periodo 1970-73 la sustitución de importaciones hizo una contribución negativa de 1.5 por ciento.
6. KRUEGER, A. O. "Trade Policy as an Input to Development", en American Economic Review. Mayo 1980; BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR. Políticas para el fomento de las exportaciones: la experiencia internacional. México: BANCOMEXT, 1986; y HUFBAUER, G. C. and ROSEN, H. F. Trade Policy for Troubled Industries. Washington: Institute for International Economics, marzo 1986. (Policy Analyses in International Economics 15). Este último libro señala la dificultad para retirar la protección "temporal", dado que las industrias protegidas dependen indefinidamente de dicha protección.
7. CENTRO DE INVESTIGACION PARA EL DESARROLLO. El Acuerdo de Libre Comercio México-Estados Unidos. Camino para fortalecer la soberanía. Op. Cit.
8. GIL DIAZ, F. "Las oportunidades de la apertura comercial". Conferencia ofrecida durante la Segunda Reunión Nacional del Banco Nacional de México. Monterrey, 1986.
9. VELASCO ARREGUI, E. "Crisis y reestructuración industrial en México", en LECHUGA, J. Y CHAVEZ, F. (coords.). Estancamiento económico y crisis social en México 1983-1988. I. Economía. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, 1989.
10. KRUEGER, A. O. "Problems of Liberalization", en CHOKSI, A. M. y PAPAGEORGIOU, D. (eds.). Economic Liberalization in Developing Countries. Oxford: Basil Blackwell, 1986; HALL, M. F. "No Bars on Mexico's Trade Doors", en Business Week. Vol. V, no. 1, marzo, 1988; y HUFBAUER, G. C. and ROSEN, H. F. Op. Cit. Este último libro señala la dificultad para retirar la protección "temporal", dado que las industrias protegidas dependen indefinidamente de dicha protección.
11. TEN KATE, A. y DE MATEO VENTURINI, F. "Apertura comercial y estructura de la protección en México. Un análisis de la relación entre ambas". Op. Cit.
12. Idem.
13. MEXICO. SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL. Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior. México: SECOFI, 1984.

14. GITLI, E. "México: notas para un balance de la política comercial del sexenio 1983-1988", en GITLI, E. (coord.). Estudios sobre el sector externo mexicano. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, 1990.
15. MEXICO. SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL. Op. Cit.
16. TEN KATE, A. y DE MATEO VENTURINI, F. "Apertura comercial y estructura de la protección en México. Estimaciones cuantitativas de los ochenta", en Comercio Exterior. Vol. 39, No. 4, abril de 1989; GITLI, E. "México: notas para un balance de la política comercial del sexenio 1983-1988", en GITLI, E. (coord.). Op. Cit.
17. GIL DIAZ, F. Op. Cit.
18. TEN KATE, A. y DE MATEO VENTURINI, F. "Apertura comercial y estructura de la protección en México. Estimaciones cuantitativas de los ochenta". Op. Cit. GIL DIAZ, F. Op. Cit.
19. GITLI, E. "México: notas para un balance de la política comercial del sexenio 1983-1988", en GITLI, E. (coord.). Op. Cit.
20. TEN KATE, A. y DE MATEO VENTURINI, F. "Apertura comercial y estructura de la protección en México. Estimaciones cuantitativas de los ochenta". Op. Cit. TEN KATE, A. "La apertura comercial de México experiencias y lecciones", en GITLI, E. (coord.). Op. Cit.
21. TEN KATE, A. y DE MATEO VENTURINI, F. "Apertura comercial y estructura de la protección en México. Estimaciones cuantitativas de los ochenta". Op. Cit.
22. Idem.
23. ZEPEDA PAYERAS, M. "Reestructuración industrial y apertura hacia los mercados internacionales". Conferencia ofrecida en Colombia: Centro de Desarrollo del Valle del Cauca, Instituto Colombiano de Estudios Superiores de INCOLDA, 1989.
24. GIL DIAZ, F. Op. Cit. HERNANDEZ R., H. "Tariffs and Barriers Coming down down down", en Business Week. Vol. IV, no. 3, septiembre, 1987; y TEN KATE, A. y DE MATEO VENTURINI, F. "Apertura comercial y estructura de la protección en México. Estimaciones cuantitativas de los ochenta". Op. Cit.

25. TEN KATE, A. y DE MATEO VENTURINI, F. "Apertura comercial y estructura de la protección en México. Estimaciones cuantitativas de los ochenta". Op. Cit. TEN KATE, A. "La apertura comercial de México experiencias y lecciones", en GITLI, E. (coord.). Op. Cit.
26. GITLI, E. "México: notas para un balance de la política comercial del sexenio 1983-1988", en GITLI, E. (coord.). Op. Cit.
27. Idem.
28. GIL DIAZ, F. Op. Cit. y TEN KATE, A. "La apertura comercial de México experiencias y lecciones", en GITLI, E. (coord.). Op. Cit.
29. DE MATEO, F. Op. Cit. GITLI, E. "México: notas para un balance de la política comercial del sexenio 1983-1988", en GITLI, E. (coord.). Op. Cit. y ZEPEDA PAYERAS, M. Op. Cit.
30. TEN KATE, A. y DE MATEO VENTURINI, F. "Apertura comercial y estructura de la protección en México. Estimaciones cuantitativas de los ochenta". Op. Cit. y TEN KATE, A. "La apertura comercial de México experiencias y lecciones", en GITLI, E. (coord.). Op. Cit.
31. TEN KATE, A. "La apertura comercial de México experiencias y lecciones", en GITLI, E. (coord.). Op. Cit. y GITLI, E. "México: notas para un balance de la política comercial del sexenio 1983-1988", en GITLI, E. (coord.). Op. Cit.
32. GIL DIAZ, F. Op. Cit. y TEN KATE, A. y DE MATEO VENTURINI, F. "Apertura comercial y estructura de la protección en México. Un análisis de la relación entre ambas". Op. Cit.
33. TEN KATE, A. y DE MATEO VENTURINI, F. "Apertura comercial y estructura de la protección en México. Un análisis de la relación entre ambas". Op. Cit. y GITLI, E. "México: notas para un balance de la política comercial del sexenio 1983-1988", en GITLI, E. (coord.). Op. Cit.
34. TEN KATE, A. y DE MATEO VENTURINI, F. "Apertura comercial y estructura de la protección en México. Estimaciones cuantitativas de los ochenta". Op. Cit.
35. FERNANDEZ PEREZ, A. "La desregulación de la economía mexicana", en México en la década de los 90. México: Periódico El Economista, Primer Seminario de El Economista, 1990.
36. BYRNE, E. "Trucking to an Open Market", en Business Week. Vol. VI, no. 4, diciembre, 1989; y FERNANDEZ PEREZ, A. Op. Cit.
37. FERNANDEZ PEREZ, A. Op. Cit.

38. CAIE. Informe mensual sobre la economía mexicana. Año VII, no.3, mayo 1989. p. 18.
39. BERISTAIN, J. y TRIGUEROS, I. "Mexico", en WILLIAMSON, J. (ed.). Latin American Adjustment. How Much Has Happened? Washington: Institute for International Economics, 1990; y WALSH SANDERSON, S. y HAYES, R. H. "Mexico-Opening Ahead of Eastern Europe", en Harvard Business Review. Vol. 68, no. 5, septiembre-octubre, 1990.
40. KRUEGER, A. O. "Problems of Liberalization", en CHOKSI, A. M. y PAPAGEORGIOU, D. (eds.). Op. Cit.
41. CENTRO DE INVESTIGACION PARA EL DESARROLLO. El Acuerdo de Libre Comercio México-Estados Unidos. Camino para fortalecer la soberanía. Op. Cit.
42. GIL DIAZ, F. Op. Cit.
43. CENTRO DE INVESTIGACION PARA EL DESARROLLO. El Acuerdo de Libre Comercio México-Estados Unidos. Camino para fortalecer la soberanía. Op. Cit.
44. DE LA GARZA TOLEDO, E. "Reconversión industrial y polarización del aparato productivo", en GARAVITO, R. A. y BOLIVAR, A. (coords.). México en la década de los ochenta. La modernización en cifras. México: UAM-Azcapotzalco, El Cotidiano, 1990.
45. VELASCO ARREGUI, E. Op. Cit.
46. Idem.
47. WALSH SANDERSON, S. y HAYES, R. H. Op. Cit.
48. VELASCO ARREGUI, E. Op. Cit.
49. CENTRO DE INVESTIGACION PARA EL DESARROLLO. El Acuerdo de Libre Comercio México-Estados Unidos. Camino para fortalecer la soberanía. Op. Cit.
50. CENTRO DE INVESTIGACION PARA EL DESARROLLO. El reto de la globalización para la industria mexicana. Opciones para las empresas. México: DIANA, 1989.