

I. HACIA UN MODELO EFICIENTE DE INDUSTRIALIZACION

Cómo resolver el problema del crecimiento económico ha sido una pregunta recurrente en la historia económica del país. A finales de los años cuarenta, la estrategia consistió en cerrar la economía y promover la industrialización para acelerar las tasas de crecimiento económico. Durante varios años esta fórmula resultó muy efectiva ya que, a la par de una acelerada industrialización, la economía creció por más de 40 años a una tasa promedio mayor al 6 por ciento anual. Sin embargo, más de cuatro décadas de protección introdujeron toda clase de distorsiones en la economía y favorecieron el desarrollo de una planta industrial poco competitiva. La protección, los subsidios y, en general, el conjunto de regulaciones gubernamentales aseguraron la sobrevivencia de todas las empresas en lugar de promover el desarrollo de empresas competitivas, eficientes y productivas. El resultado fue una estructura industrial desvinculada del exterior, en cuanto competencia, y cada vez más dependiente del suministro externo de insumos, maquinaria y tecnología. Promover el crecimiento económico a través de esta estrategia requirió, además, de un número cada vez mayor de recursos y divisas, mismos que debieron provenir de otros sectores de la economía o del exterior.

Al inicio de los años ochenta, la caída de los precios del petróleo y la disminución en los flujos de crédito externo, cancelaron las posibilidades de seguir financiando un proceso de industrialización de esta naturaleza. La profunda recesión económica que experimentó el país en aquellos años evidenció los límites de la sustitución de importaciones como opción de crecimiento. Fue entonces cuando la reforma económica se tornó impostergable.

A partir de ese momento y en pocos años, la economía del país se ha ido

transformando con gran rapidez. La reforma económica ha incorporado una combinación de políticas de reestructuración fiscal, de liberación del comercio exterior, de desregulación de la actividad económica y la inversión extranjera, además de la privatización de un gran número de empresas paraestatales. En esencia estas políticas están dirigidas a eliminar los obstáculos que impiden el desarrollo eficiente de la economía y en particular del sector industrial. Conforman, en conjunto, un nuevo modelo de crecimiento y una estrategia alternativa de industrialización. Para la industria que se desarrolló en un ambiente protegido, la reforma económica implica cambios de enormes dimensiones.

La apertura comercial ha insertado a las empresas en la lógica de la competencia; esto explica las profundas transformaciones que experimenta la actividad industrial en su conjunto. La supervivencia de la industria depende cada vez menos de decisiones burocráticas; el crecimiento de cada empresa, industria y sector empieza a relacionarse con factores como la productividad, la estrategia de mercado, los sistemas de distribución, etc. Sin embargo, no todos los sectores e industrias podrán producir con niveles de productividad internacionales ni todas las empresas podrán ser exitosas al competir en un mercado global. Como cualquier otra economía abierta, la mexicana tendrá que especializarse en aquellos sectores e industrias en los cuales pueda alcanzar niveles de eficiencia, competitividad y calidad que le permitan competir exitosamente con el resto del mundo.

Por todos estos factores, es evidente que el desarrollo industrial del futuro estará condicionado por una lógica totalmente distinta de la que prevaleció en el pasado. La economía cerrada generó una estructura de incentivos que no favoreció la eficiencia ni fomentó la productividad. En una economía abierta, es precisamente en la productividad donde residen las posibilidades de éxito económico de las empresas y del país.

Este capítulo está dedicado a describir las diferencias entre una economía

abierta y una cerrada. Cada una tiene una lógica que le subyace y justifica y de ambas se tienen resultados respecto a su impacto sobre el desempeño económico e industrial. Reconocer las diferencias entre los dos modelos ofrece un conjunto de referencias para evaluar el desempeño industrial del pasado, para entender hacia dónde se dirige la reforma económica del presente y sobre qué bases se espera sustentar el crecimiento económico futuro del país.

ECONOMIAS CERRADAS: LA LOGICA DE LA PROTECCION

En las cuatro décadas entre la Gran Depresión y los años setenta, la industrialización por medio de la sustitución de importaciones dirigió la economía de México y la de un gran número de países en desarrollo como Brasil, Argentina, India, Paquistán y Filipinas, entre otros. Si bien es cierto que los inicios de la industrialización se remontan al siglo pasado, no es sino hasta finales de los años cuarenta cuando a ésta se le da un impulso decidido en estos países y se le convierte en palanca de desarrollo económico.

Antes de los años cuarenta, el esquema de apertura relativa al comercio exterior había promovido la especialización de estas economías en la producción de bienes primarios de exportación. La economía mexicana, específicamente, compartía en lo fundamental estas características, aunque también presenciaba el surgimiento de importantes empresas manufactureras -principalmente de bienes de consumo final- en ramas como cemento, acero, cerveza, vidrio, textiles, jabón y cigarros, entre otras. La "protección natural" que proporcionaban los altos costos del transporte -y que de hecho equivalían a un elevado arancel- permitió que la demanda interna por bienes de consumo manufacturados llegara a satisfacerse en grado creciente con la producción interna. En ese momento, los incipientes

esquemas de protección arancelaria y no arancelaria en ciertos grupos de industrias eran excepciones que no cambiaban la esencia del patrón de desarrollo industrial que imperaba.

Las fracturas en el sistema multilateral de comercio, primero con la Gran Depresión y más tarde con la segunda Guerra Mundial, abrieron por primera vez la frontera de la industrialización y de la sustitución de importaciones a los países en desarrollo. La sustitución de importaciones, en un principio, surgió como un proceso espontáneo, dado el limitado acceso a los bienes extranjeros que se tuvo durante la guerra. Sin embargo, una vez concluida la guerra y establecidas las reglas del nuevo régimen económico internacional -en el que se daba primacía a la reconstrucción de Europa y Japón-, México y la mayoría de los países en desarrollo continuaron con la sustitución de importaciones, pero ya no como respuesta coyuntural, sino como estrategia de industrialización y crecimiento económico.

El apoyo a la sustitución de importaciones descansaba en gran medida en la creencia de que las exportaciones de productos primarios ofrecían escasas posibilidades para el crecimiento económico. A esta conclusión se llegó con base en la fuerza competitiva de los países industrializados, su proteccionismo y la predicción de que la demanda mundial de productos primarios tendría seguramente un crecimiento lento. Adicionalmente, frente a un problema de balanza de pagos, se consideró más fácil el ahorro de divisas por medio de la sustitución de importaciones que su obtención mediante la exportación. Asimismo, un sistema basado en la sustitución de importaciones permitiría depender menos del exterior y fortalecer la independencia de estos países.

Dado que las empresas nacionales no podrían subsistir expuestas a los mercados internacionales, la protección les garantizaría un mercado interno cautivo en el cual crecer y más adelante, poder competir. Se creía que el costo de

la protección de la "industria infante" sería mínimo en lo que respecta a la asignación ineficiente de los recursos y se preveía que, una vez que las industrias infantiles se convirtieran en "adultas", se produciría un rápido aprendizaje que encauzaría la economía hacia un crecimiento acelerado, hacia mayores niveles de productividad y de asimilación tecnológica, hacia una mayor generación de empleo y hacia un aumento generalizado del bienestar.

Siguiendo esta lógica, a finales de los años cuarenta se dio un impulso decidido a la industrialización en gran parte de los países en desarrollo. Los aranceles, los controles cuantitativos a la importación y el tipo de cambio dieron a la industria la protección necesaria para eliminar la competencia externa e impulsar su crecimiento. De esta forma, los empresarios dispusieron de un mercado cautivo, con atractivas y seguras expectativas de ganancias, acelerada recuperación de las inversiones y apoyos financieros y gubernamentales de todo tipo. Con este esquema de incentivos se esperaba que la industria doméstica fuera sustituyendo las importaciones de bienes finales -para los cuales existía un amplio mercado- para posteriormente ir avanzando gradualmente hacia la sustitución de bienes intermedios y de capital.

La industrialización y el crecimiento económico

Para finales de 1950, México y las principales economías latinoamericanas habían completado el proceso de sustitución de importaciones en las industrias de bienes de consumo final. Esta primera etapa de sustitución de importaciones fue "fácil" ya que las industrias en cuestión aprovecharon las posibilidades de producción de estos países. Es decir, el proceso de producción utilizó mano de obra en forma relativamente intensiva; no hizo uso de tecnología sofisticada ni precisó

especialmente de la generación de economías de escala. En consecuencia, el establecimiento de esas industrias no requirió de altos niveles de protección y, en realidad, éstos fueron relativamente bajos hasta principios de los años cincuenta.(1)

Sin embargo, promover la producción doméstica de bienes intermedios y bienes de capital fue mucho más costoso y los resultados obtenidos en términos de eficiencia (y, por tanto, de ingresos para los trabajadores) (2), fueron poco satisfactorios. Casi todos los bienes intermedios, como los productos petroquímicos, papel y acero, y los bienes de producción, como maquinaria y máquinas-herramientas, son intensivos en capital; es decir, requieren de tecnología y maquinaria sofisticada para su producción. Por ello, el desarrollo de estas industrias demandó de una gran cantidad de divisas, además de un conjunto de estímulos fiscales y cambiarios que hicieran rentable invertir en dichas actividades industriales. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los esfuerzos para la producción de estos bienes dieron como consecuencia plantas con alta intensidad de capital, pero con una baja utilización de su capacidad instalada. El mercado interno no resultó lo suficientemente grande para que estas industrias pudieran generar economías de escala que redundara en bienes competitivos a nivel internacional.

Las limitaciones en la generación de economías de escala en el subsector de bienes intermedios y de capital indujo a la CEPAL (Comisión Económica Para América Latina) a proponer la creación de un Mercado Común Latinoamericano en 1958. Sin embargo, en la práctica esta iniciativa no alcanzó mucho éxito. En lugar de un mercado común algunos países latinoamericanos establecieron una zona de libre comercio con objeto de mantener su libertad de fijar aranceles nacionales. El proceso de reducción arancelaria para el comercio intrarregional no avanzó lo suficiente porque la reducción arancelaria dependía más del juego de intereses de

los productores locales que de criterios de eficiencia económica.(3) Ante la falta de integración regional, las industrias manufactureras de bienes intermedios, de consumo duradero y de capital limitaron su producción a los confines de los mercados nacionales. La pérdida resultante de economías de escala, aunada a las grandes necesidades de capital y tecnología que se precisa para la producción de estos bienes, elevaron los costos de producción en aquellos países. Las industrias de la segunda etapa de sustitución de importaciones necesitaban, por consiguiente, un alto nivel de protección para establecerse y sobrevivir. Esa protección se concedió como reflejo de una política de "sustitución de importaciones a cualquier costo".(4)

El elevado nivel de protección causó graves distorsiones en el resto de la economía. En primer lugar, las actividades exportadoras, especialmente del sector agrícola, se vieron castigadas por el manejo del tipo de cambio y por la política de precios internos que tendieron a abaratar los productos agrícolas para favorecer el consumo urbano. En segundo lugar, el considerable nivel de protección elevó la rentabilidad de las actividades sustitutivas de importaciones en desmedro de la actividad exportadora. Así las cosas, no se cimentó -como proponía el modelo de sustitución de importaciones- ni se fortaleció la relación comercial con el exterior: la exportación de manufacturas se vio deslucida y los bienes primarios dejaron de constituir una plataforma exportadora de consideración. La participación de las exportaciones argentinas en los mercados de productos primarios, por ejemplo, descendió en tres quintas partes entre 1934-38 y 1964-66. Análogamente, la participación de Chile en este tipo de mercados decayó del 28 por ciento en 1938 al 22 por ciento en 1964-66.(5)

Debido a la desaceleración del crecimiento de las exportaciones primarias, a la falta de nuevos productos primarios de exportación y a que no se desarrollaron las exportaciones de manufacturas, no se obtuvieron las divisas

suficientes para sostener el crecimiento de estas economías. La situación se agravó cuando aumentaron las necesidades de materiales y maquinaria importados en las industrias sustitutivas de importaciones. En consecuencia, el crecimiento económico se vio cada vez más restringido por las limitaciones en la disponibilidad de divisas y se produjeron crisis intermitentes de balanza de pagos cuando se hacían intentos por expandir la economía con más rapidez de la que permitía el aumento de los ingresos derivados de la exportación.

Se estima que, en los países en desarrollo, el costo de la protección alcanzó entre 6 y 9 por ciento del Producto Interno Bruto.⁽⁶⁾ Se suponía que el alto costo de las políticas de sustitución de importaciones iba a ser de carácter temporal, pero en general no fue así. Por el contrario, la productividad creció a tasas decrecientes una vez que se hubo completado la primera etapa de la sustitución de importaciones. Como resultado de todo esto, en lugar de acortarse la distancia con los países industriales, la brecha aumentó en el tiempo. Los países latinoamericanos fueron rebasados por Japón y tuvieron tasas de crecimiento considerablemente más bajas que las observadas en los países de reciente industrialización del sudeste asiático, los cuales emprendieron reformas en su régimen comercial una vez terminada la primera etapa de la sustitución de importaciones.

Las consecuencias de la protección

A partir de los primeros años de la década de los sesenta se iniciaron debates sobre la política económica en varios países de Latinoamérica, así como en India y otros países de Asia, y se presentaron propuestas para reformarlas. A pesar del relativamente buen desempeño económico, los efectos no deseados del proceso

de industrialización eran ya evidentes. No sólo la falta de competitividad de la industria y la desaceleración del crecimiento económico eran objeto de atención. El proceso de deterioro en la distribución del ingreso ocasionado por el acelerado empobrecimiento del campo, la excesiva concentración geográfica de la actividad industrial y la falta de empleos productivos eran manifestaciones críticas de las distorsiones generadas por la política industrial y comercial. En la lógica que acompañaba la instrumentación de estas políticas, se suponía que la dislocación de factores productivos en favor de la industrialización se vería más que recompensada en el momento en que la industria lograra consolidarse internamente y frente a la competencia internacional. Paradójicamente la protección, en lugar de servir a la consolidación competitiva de la industria, tal y como era el objetivo inicial, se convirtió en muchos casos en el origen de la ineficiencia industrial. La razón de esto radicó en la "incoherencia en el tiempo" de esta política, ya que si hasta ese momento había sido óptimo para el gobierno proteger al sector manufacturero debido a su escasa competitividad internacional, ¿por qué no había de hacerlo en el futuro? Ante tal situación, los productores nacionales no sintieron la necesidad de incrementar su eficiencia, pues esperaban que, dadas las consecuencias desfavorables de una apertura, la política proteccionista se renovarían permanentemente.(7)

Hacia el final de la década de los sesenta, la liberalización comercial era necesaria para incentivar la productividad y competitividad de la industria en estos países; las fuentes de financiamiento al desarrollo industrial se empezaban a agotar: había llegado el momento de que la industria financiara su propio desarrollo. Sin embargo, el espacio político para realizar la reforma era significativamente estrecho, tanto por la oposición del sector privado como por la propia burocracia. La protección había llevado a la burocracia a tener un control creciente sobre la economía. A través de subsidios, del control de las

importaciones, de los precios de los servicios públicos, la burocracia determinaba en forma discrecional los patrones y condiciones en función de los cuales se desarrollaría la economía. La liberalización habría tenido como uno de sus efectos limitar el poder discrecional de la burocracia, de ahí que esta última haya sido la primera en oponerse al cambio.

Dada la naturaleza del funcionamiento de la economía, en la que la supervivencia de las empresas se determinaba en una oficina pública y en la que las decisiones se dictaban por criterios políticos más que económicos, el sector privado fue desarrollando su propia capacidad política para influir en la dirección de la política económica. La liberalización comercial, habría implicado dismantelar la estructura de privilegios y de concesiones que les había permitido no solamente sobrevivir, sino también recibir rentas extraordinarias que premiaban más su capacidad de "cabildeo" que su actividad empresarial. Por esta razón, en el momento que se intentó liberalizar, los intereses alrededor de la protección ya estaban bien articulados y afianzados, y la percepción respecto a los costos políticos de la liberalización hicieron declinar cualquier intento de reforma.

Como la necesidad de liberalizar era real y ya que ésta no se llevó a cabo, hubo que echar mano de algunos instrumentos de política -con efectos posteriores de significación- para mantener algún tipo de crecimiento económico. De esta forma, se optó por el incremento del gasto público -a costa de mayores niveles de inflación- para aumentar el tamaño del mercado interno, y por el endeudamiento externo, para asegurar el flujo de divisas requerido para mantener sin cambio el patrón de desarrollo industrial. Sin embargo, al convertirse el gasto público en una fuente dinamizadora del crecimiento, la economía se tornó más compleja y la discrecionalidad de las decisiones gubernamentales en materia económica se incrementaron y cada vez fueron más frecuentes e importantes.

A través de permisos y cuotas de importación, además de precios oficiales

y aranceles, la burocracia llegó a tener un control total sobre los productos extranjeros que ingresaban a la economía. De la misma manera, las regulaciones, los controles de precios y los subsidios, entre otras cosas, le dieron a la burocracia la capacidad para controlar la competencia interna y determinar el éxito o el fracaso de las empresas. El manejo discrecional de la economía, como característica intrínseca de una economía cerrada, impregnó de incertidumbre las decisiones de la empresa privada. Más que por buenas decisiones de inversión o elección tecnológica, el éxito de la empresa dependía de condiciones favorables en los precios de sus insumos básicos, normalmente producidos por empresas públicas, a través de algún subsidio, o de permisos de importación. Así se desarrolló una industria de "temporal", dependiente de las decisiones burocráticas para sobrevivir y, por lo tanto, con un horizonte de planeación inexistente o de muy corto plazo. Evidentemente, esta situación eliminó todo tipo de incentivos para incrementar la productividad, reducir costos e incrementar la calidad del producto; reinvertir las utilidades y redistribuir el ingreso. Además, generó un empresario más complaciente que competitivo, ajeno a los cambios internacionales: un empresario, en fin, cuyas actividades reflejaban muy poco su capacidad para generar valor y en cambio sí reflejaban su habilidad para influir en los precios relativos de lo que compraba y vendía.

Asimismo, la protección permitió a la industria y al gobierno ofrecer salarios que no tenían ninguna relación con los niveles de productividad. Las empresas cobraban por sus productos precios superiores a los del mercado y trasladaban parte de los beneficios a los trabajadores. Las empresas estatales no se preocupaban por las utilidades y, de tal suerte, las decisiones salariales frecuentemente pasaban por alto las realidades del mercado. Esta estructura sin embargo, no benefició a todos los trabajadores, pero sí benefició a los trabajadores organizados, especialmente a un amplio grupo de líderes

sindicales.(8)

Con el tiempo, las políticas de la sustitución de importaciones fueron consolidando una coalición política, principalmente de grupos urbano-industriales que se beneficiaban de la protección y del manejo discrecional de los recursos públicos. Estos intereses se incrustaron en el aparato gubernamental, limitando las opciones de política económica y obstaculizando el cambio. La iniciativa privada, las multinacionales y los grandes sindicatos obreros y sus líderes salieron beneficiados. Por otra parte, los trabajadores de industrias más pequeñas, los grupos urbanos dedicados a los servicios y los campesinos quedaron fuera de este pacto: estaban demasiado dispersos, desorganizados y resultaba demasiado fácil coptarlos.

En suma, las características de este periodo fueron: que el motor de crecimiento fue habitualmente el gasto público y que dicho crecimiento se logró en una economía altamente protegida. A pesar de que el propósito de la estrategia seguida había sido lograr la industrialización -indispensable para la producción de bienes manufacturados que serían exportados-, el resultado dejó mucho que desear: la industria nunca tuvo la capacidad de exportar, ya que los incentivos a la productividad se eliminaron, se subsidió la ineficiencia y la producción fue de baja calidad en términos internacionales.

Por esta razón, gran parte del crecimiento, particularmente en los años setenta, fue extensivo y no intensivo, es decir, fue un crecimiento inducido por el incremento en la cantidad de recursos empleados, más que por los aumentos de productividad dentro de las empresas. Un dato ilustra lo anterior: la productividad manufacturera creció 600 por ciento más en Corea que en México en los años setenta.(9) Y, aunque el crecimiento industrial continuó, éste estuvo cada vez más subsidiado por las transferencias del gobierno. Estos subsidios, generados mediante gasto inflacionario, exportaciones petroleras y créditos externos,

permitieron un crecimiento improductivo, ineficiente e inequitativo. Aquí yace, en buena medida, el origen de la crisis económica de la década de los ochenta.

ECONOMIAS EN TRANSICION: LA LOGICA DE LA REFORMA

La reforma económica fue postergada en México por casi dos décadas. Sin embargo, mantener el crecimiento económico a través de una industria incapaz de exportar pero intensiva en el uso de divisas para poder desarrollarse, absorbió un número cada vez mayor de recursos de otros sectores de la economía y del exterior. Hasta principios de los años ochenta, la exportación de petróleo y el endeudamiento externo extendieron las posibilidades de financiamiento de este modelo. Sin embargo, el deterioro en los términos de intercambio, sobre todo por la caída del precio del petróleo y el retraimiento del financiamiento externo, cancelaron las posibilidades de continuar con la política de sustitución de importaciones como estrategia de crecimiento. Fue entonces cuando la reforma económica se tornó inaplazable.

Con mayor o menor intensidad, el caso mexicano ejemplifica la experiencia de un gran número de países en desarrollo que utilizaron el crédito externo para financiar etapas avanzadas de la sustitución de importaciones. Por esta razón, la década de los ochenta además de estar caracterizada por la parálisis productiva de estas economías, representa una década de aceleradas transformaciones económicas. El modelo que orientó la política económica durante más de 40 años agotó sus posibilidades de generar crecimiento, legando graves desequilibrios macroeconómicos y una profunda ineficiencia en la actividad industrial. Es por ello que los intentos por recuperar el crecimiento económico se han traducido en la instrumentación de complejos programas de reforma que incluyen ajustes en el

orden macroeconómico, así como modificaciones al conjunto de incentivos internos -precios relativos- y a los incentivos externos -el tipo de cambio y apertura comercial- que dirigen la actividad productiva. Estos cambios configuran un nuevo ambiente, un nuevo marco de referencia para el desarrollo industrial.

En el ámbito macroeconómico, los esfuerzos se han concentrado en estabilizar la economía y en reducir la transferencia de recursos hacia el exterior. En el intento por alcanzar el primer objetivo, se ha experimentado con diversos programas de estabilización, no siendo todos igualmente exitosos. Entre ellos se pueden distinguir dos tipos: los "ortodoxos" y los "heterodoxos". La diferencia fundamental entre unos y otros es que el programa heterodoxo, además de incluir la corrección en las finanzas públicas y una política monetaria restrictiva, incorpora medidas de control de precios, salarios y tasas de interés. En México el control de la inflación ha sido posible, en gran medida, por el estricto control en las políticas monetaria y fiscal, así como por el esquema de concertación que ha permitido establecer compromisos entre los diferentes sectores productivos, y mecanismos para sancionar su cumplimiento.

Un elemento que frecuentemente ha neutralizado los esfuerzos de estabilización y recuperación económica ha sido el excesivo endeudamiento externo, el cual impone límites al saneamiento de las finanzas públicas y, en general, a mejorar las expectativas de los agentes económicos sobre la viabilidad de la estabilización. Es por ello que se han hecho intentos permanentes para negociar una estrategia en materia de deuda externa que permita liberar recursos internos y externos para la inversión y el crecimiento. México ha sido pionero en este sentido al aprovechar el esquema que el Plan Brady ofrecía en materia de negociación. Se prevé que el acuerdo sobre la reestructuración de la deuda reducirá la transferencias netas de México al exterior en alrededor de 4,000 millones de dólares al año entre 1989 y 1994. La concertación del acuerdo

también ha influido en las expectativas y ha disminuido la incertidumbre acerca de la política cambiaria y tributaria futura. Tras anunciarse el acuerdo las tasas de interés reales disminuyeron considerablemente y se reactivaron las entradas de capital. Estos resultados, en conjunto, han permitido que el cumplimiento con las obligaciones de la deuda no se contraponga a los esfuerzos de estabilización y reactivación económica. En ausencia de una negociación que disminuya las transferencias netas al exterior, diversos países en vías de desarrollo no han podido concluir sus procesos de estabilización y reforma económica. De hecho, la lección mexicana es clara: una salida permanente y clara al problema de la deuda es un prerrequisito para la estabilización y la reactivación económica.

En el centro del cambio estructural y del ajuste macroeconómico se ubica la liberalización comercial, la cual tiene una fuerza transformadora esencial no sólo para asegurar el ajuste "macro" sino también para la configuración de un aparato productivo más eficiente y productivo a nivel "micro". La liberalización económica no se limita a la apertura comercial, sino que se trata de un uso más extensivo de los mecanismos de mercado para reducir las distorsiones generadas por periodos prolongados de protección. Como parte fundamental de estos cambios se ubican los procesos de desregulación y privatización. Ambos inciden en el desempeño microeconómico de la economía, al fomentar la competencia interna, y también tienen un impacto macroeconómico al apoyar los procesos de estabilización. Los procesos de desregulación se deben dirigir a liberar el potencial productivo, inhibido por regulaciones que fomentan prácticas oligopólicas y por la excesiva presencia burocrática en la actividad económica. Es decir, tienen como objetivo despolitizar la toma de decisiones económicas y traducir prácticas discrecionales en reglas claras que promuevan y no impidan la competencia.

Por su parte, la privatización debe significar mucho más que una simple transferencia de bienes al sector privado; hacia lo que realmente se debe orientar

es a apoyar el proceso de cambio estructural de la economía. A través de la privatización se eliminan las presiones sobre el gasto público y se liberan recursos financieros para que el sector privado financie su proceso de reestructuración. Asimismo, la desincorporación de empresas públicas, cuando va acompañada de una adecuada reglamentación, se traduce en la desaparición de las estructuras monopólicas que permean ineficiencia al conjunto de la economía. El proceso de liberalización -que incluye este conjunto de reformas- caracteriza la transición de una economía cerrada a una abierta, proceso durante el cual se libera a la actividad económica de controles y se corrigen distorsiones en la actividad productiva, permitiendo que los mercados se guíen más a partir de criterios de rentabilidad y eficiencia que de intereses burocráticos y monopólicos.

La profundidad de la liberalización en los últimos años ha variado de un país a otro, aunque de una forma u otra ha sido adoptada por un gran número de países en desarrollo, en los cuales se ha venido reduciendo el papel del gobierno en la economía, han disminuido las distorsiones en el sistema de precios, y se ha promovido, a través de la eliminación de las barreras comerciales, un ambiente de competencia que obliga al sector industrial a elevar sus niveles de eficiencia y productividad. Sin embargo, en el proceso de reforma algunos países han sido más exitosos que otros, ya que el éxito no sólo ha dependido del manejo de las variables económicas; el "arte de la reforma" involucra también el ámbito político.

El dilema político central en los procesos de reforma radica en que la recuperación económica y la elevación de los niveles de bienestar de la población toman algunos años, cuando no lustros, mientras que los efectos del ajuste se dejan sentir en plazos inmediatos. De ahí que el manejo de los "tiempos" sea una parte toral en la estrategia de reforma. Una reforma rápida puede anular la resistencia de los grupos de presión que se opongan al cambio, o bien puede suceder que una reforma más paulatina dé tiempo a tener en cuenta sus

intereses. Con todo, lo acontecido en Indonesia, Corea y Turquía parece indicar que lo que tiene mayores posibilidades de éxito es un conjunto de amplias medidas de reforma, que introduzca al principio del programa por lo menos algunos cambios audaces que hagan reaccionar a la producción con rapidez. Es indudable que la rápida expansión de las exportaciones sirvió de apoyo a las reformas efectuadas en estos países. En México la transición económica corre a pasos acelerados; es más, la reforma económica ha adquirido una dinámica propia y, aunque es prematuro hablar de resultados, se ha logrado articular una amplia coalición de apoyo que asegura la permanencia de los cambios.

Existe una lógica económica detrás de los procesos de apertura; también existe un cálculo político implícito en la decisión de liberalizar. Aunque se reconocen los costos que la transición genera en el corto y mediano plazos, se espera que al final del proceso los resultados arrojen un saldo positivo en términos de productividad, empleo e ingresos en relación a lo que existía antes. Sólo así podrá resultar exitosa la reforma económica y políticamente viable en el largo plazo.

ECONOMIAS ABIERTAS: LA LOGICA DE LA COMPETENCIA

Los procesos de liberalización económica están transformando las economías que antes se caracterizaban por ser marcadamente proteccionistas y cerradas. Un ejemplo patente de estos procesos lo constituye la reciente apertura de las economías de Europa Oriental. Sin embargo, como se mencionó con anterioridad, el desenlace de muchos de los programas de reforma es todavía incierto, aunque es muy poco probable que se retorne a los esquemas del pasado. La protección resultó un instrumento eficaz para promover el desarrollo industrial, mas no para

generar crecimiento en forma sostenida. Para crecer y hacerlo sobre bases sólidas quedó demostrado que no es suficiente promover una rápida formación de capital -como de hecho se logró bajo el esquema de sustitución de importaciones-, sino que se requiere también y fundamentalmente de una utilización productiva del capital generado. En el reconocimiento de este hecho y de la importancia del comercio y la apertura económica para avanzar en términos de productividad y crecimiento se fundamenta el cambio en la orientación de la política económica en estos países.

A lo largo del presente capítulo han sido enumerados algunos de los aspectos que incidieron en el pobre desempeño de la industria bajo los esquemas de protección. Es indiscutible que la distorsión en precios relativos, el manejo discrecional de la economía, las limitaciones en el tamaño de los mercados internos y, sobre todo, la falta de competencia, fueron responsables del rezago en productividad de las industrias que permanecieron protegidas. Alcanzar niveles de competitividad industrial que permitan a la economía crecer sostenidamente y a la industria financiar su propio desarrollo es una labor que supera cualquier esfuerzo público, sobre todo cuando éste ocupa los espacios que le corresponden al mercado; es una tarea que las empresas deben realizar en un marco de incentivos que efectivamente lo promuevan. Los procesos de ajuste y liberalización precisamente responden a esa lógica, por lo que están abocados a producir este efecto: reemplazar el esquema de incentivos que distorsionó las decisiones en materia productiva por otro que promueva la eficiencia, la innovación; en una palabra, la productividad en el desarrollo industrial.

Una vez resueltos los problemas de la transición, las empresas -y las economías en general- se enfrentarán a reglas del juego radicalmente distintas a las que rigieron mientras se mantuvo la protección. Se insertarán en una lógica en donde la competencia determinará el éxito o fracaso de una empresa y donde los

mercados orientarán la inversión y la rentabilidad entre las distintas actividades de producción. En otras palabras, la apertura inducirá un mecanismo automático de selección de acuerdo a las capacidades relativas de producción. En este sentido, cada sector y empresa adquirirá una dinámica propia, atendiendo a la capacidad de explotar y crear sus propias condiciones de competitividad. Éstas pueden derivar de la incorporación de adelantos tecnológicos en los procesos productivos, o simplemente de una mayor utilización de la capacidad instalada, de la mayor eficiencia con que se utilicen los recursos productivos, de la realización de economías a escala, de la introducción de mejoras organizacionales y de dirección, ya que todas ellas inciden en los niveles de productividad y por lo tanto en la capacidad de competir. Un aumento rápido en la productividad no sólo es necesario para lograr una inserción eficiente en la economía internacional y hacer de la industria una actividad viable en la que se pueda sostener el crecimiento económico, sino también para una eventual recuperación de los salarios reales y una mejor distribución del ingreso. En algún sentido, durante las últimas décadas, los salarios reales bajos compensaron diversas ineficiencias en la economía.

Es de esperarse que en el proceso de transición muchas empresas, e incluso sectores industriales enteros, no alcancen estándares de productividad internacional, por lo que muy probablemente vayan a desaparecer. La lógica misma de la economía abierta así lo dicta. Sin embargo, se espera que las empresas que sobrevivan sean lo suficientemente competitivas para empujar al resto de la economía hacia mayores niveles de productividad y crecimiento. La apertura y la competencia, aunque no sean el único incentivo, quizá sí sean el mejor para que esto suceda. Debe existir un marco institucional y logístico que apoye los esfuerzos tendientes a elevar la competitividad, que facilite el proceso de ajuste y que establezca un marco de reglas claras que den certidumbre. Asimismo, cualquier esfuerzo por elevar los niveles de productividad de la

economía será inútil si no se considera la inversión en recursos humanos. Ésta, de hacerse eficaz y eficientemente puede llegar a constituirse en uno de los garantes del crecimiento sostenido.(10) Todos estos requisitos para una actividad eficiente y productiva esbozan las directrices y prioridades de la acción económica gubernamental en una economía abierta.

A diferencia de lo que ocurre en una economía cerrada, en la que los mecanismos de promoción industrial llegan a ser manejados con tanta discrecionalidad que sofocan cualquier iniciativa empresarial, en una economía abierta se traducen en mecanismos generales y permanentes que tienen igual impacto sobre toda la actividad productiva. Tal vez uno de los efectos más perversos de la política industrial en las economías cerradas sea su carácter discriminatorio. Primero, porque se favorece a la actividad industrial en detrimento de las actividades agrícolas. Segundo, porque dentro de la propia actividad industrial se crean condiciones desiguales entre los diversos sectores, a través de subsidios, del precio de servicios básicos, de permisos previos para la importación, de aranceles, etcétera. Esta capacidad de control de la economía, que se ve notablemente incrementada al utilizarse el gasto público como dinamizador del crecimiento, establece una relación de dependencia, que no es sólo del empresario con el gobierno, sino que de alguna manera toda la sociedad llega a depender de un gobierno en el que se concentran las decisiones y los recursos económicos.

En una economía abierta, no hay política industrial que sustituya la acción de los mercados para dirigir la inversión y determinar la rentabilidad de las diversas actividades de producción. El desarrollo industrial, más que ser dirigido por una autoridad central, es el resultado de múltiples decisiones individuales que, guiadas por criterios de rentabilidad, determinan el rumbo y los ritmos del crecimiento industrial. Por tanto se trata de un proceso de descentralización de las

decisiones y de los recursos económicos del gobierno hacia el resto de la sociedad. El gobierno, sin embargo, adquiere responsabilidades críticas en el desempeño industrial. Al definir y proteger derechos de propiedad, establecer sistemas jurídicos, judiciales y normativos eficaces, y al mejorar la eficiencia de la administración pública, el gobierno sienta las bases del crecimiento en una economía abierta.

La redefinición institucional es pues indispensable, no sólo para que una economía abierta funcione, sino también para que la competencia y la apertura se traduzcan efectivamente en aumentos de productividad. De nada serviría, por ejemplo, invertir recursos en desarrollar capacidad tecnológica propia cuando no existen las reglas que protejan la propiedad intelectual. Tampoco existirían incentivos a la inversión extranjera si no se contara con una legislación que le diera garantías. Se podrían enumerar una serie de elementos que parecen indispensables para el buen funcionamiento de toda actividad económica y que se pasaron por alto en economías cerradas, donde se asumieron los costos de un deficiente marco institucional y se sumaron a la ineficiencia del resto de la economía.

El perfil de la industria en una economía abierta

Para las empresas que se desarrollaron en un ambiente protegido, las reformas emprendidas en los últimos años representan un reto monumental. Esto se extiende tanto a la industria de nuestro país, como a las de aquellos otros que han desmantelado su estructura de protección. Al insertarse en la economía internacional, estas industrias deberán competir en un entorno que se caracteriza por una creciente interrelación y globalización de los mercados y en el que es

poco lo que puede hacer el gobierno para salvar a una empresa. Por su parte, competir en el mercado internacional, o por lo menos, producir bajo normas de competitividad internacional que impidan que los bienes importados eliminen a las empresas del mercado, obligará a la industria a especializarse en aquellas actividades productivas en las que pueda ser competitiva, en lugar de mantenerse en todos y cada uno de los sectores industriales, como ocurrió bajo los esquemas de protección. Por el momento, es difícil predecir qué tipo de estructura industrial estará presente una vez que los procesos de ajuste hayan concluido. Sin embargo, es posible apuntar algunas de las pautas que orientarán la industrialización en los años por venir.

Como un primer efecto, es posible esperar que la industria se especialice en aquellos sectores y ramas que aprovechen las ventajas comparativas con las que cuenta el país. Es decir, la apertura implicará un ajuste interindustrial, en el que se contraerá la producción en aquellas ramas de actividad económica en las cuales no se goza de ventajas comparativas, expandiéndose en otras donde el país sí es competitivo. Por mencionar un ejemplo, en sus inicios el éxito exportador de Corea estuvo sustentado en actividades intensivas en el uso de mano de obra. Su sector textil, específicamente, importó maquinaria de segunda mano y la adaptó para aprovechar la abundancia de mano de obra, que en esos momentos era su fuente más importante de competitividad. Esto, que viene a ser una estrategia evidente en economías abiertas, es poco claro en economías protegidas donde la distorsión en los precios relativos y los subsidios al capital, favorecen la adopción de técnicas con un alto coeficiente de capital, desaprovechando el potencial productivo que ofrece la abundancia de mano de obra. En Corea la tecnología de producción de textiles pasó a tener una mayor utilización de capital solamente cuando los precios relativos cambiaron y la mano de obra empezó a encarecerse.(11)

A primera vista, y considerando lo anterior, la economía de México enfrentaría un grave problema, pues al basar su competitividad en la explotación de ventajas comparativas, el ajuste estructural implicaría el declive de sectores industriales completos, y se expandirían sólo aquellos intensivos en el uso de mano de obra. Pero no necesariamente tiene que ser así: las empresas e industrias que no se encuentren en esta posición de ventaja, tendrán que basar su competitividad en factores distintos al precio de la mano de obra. La alternativa para ellas es crear sus propias ventajas competitivas a través del cambio tecnológico, la diferenciación de sus productos y la realización de economías de escala. Los ajustes de la apertura, entonces, no se reflejarán necesariamente en la desaparición de sectores industriales completos. La presencia de este tipo de ventajas permitirá ajustes dentro de las mismas industrias, siendo el ajuste intraindustrial y no interindustrial el que caracterice a muchos de los sectores industriales.

Así, la lógica de los sectores que han de emerger y desarrollarse exitosamente estará conformada por los siguientes aspectos:

a) Escalas de producción y tecnologías que permitan competir en el mercado internacional. A diferencia de las décadas pasadas en que la producción se orientaba al mercado interno, la producción tendrá una mayor orientación hacia el mercado externo, con escalas de producción mayores y tecnologías más avanzadas que las actuales. Aumentará la inversión destinada a este propósito.

b) Mayor especialización en la producción atendiendo a la rentabilidad económica. Las ventajas comparativas existentes -y en muchos casos ocultas bajo el excesivo proteccionismo del pasado-, aunadas a las que se creen en el futuro, determinarán qué es lo que se producirá internamente y qué es lo que se obtendrá del exterior.

Se producirá lo que sea rentable de acuerdo a parámetros internacionales y se importará aquello que por su baja demanda interna, su complejidad tecnológica o sus altos costos de inversión (en investigación y desarrollo, por ejemplo) no sea rentable producir en el país.

c) Diversificación de la exportación y del número de exportadores como consecuencia de la disminución del sesgo antiexportador. Este sesgo afecta principalmente a las exportaciones no tradicionales y a las pequeñas y medianas empresas. Es previsible que un mayor número de empresas exporten.

d) Adopción y adaptación de nuevas tecnologías que se hará de manera más rápida. La competitividad inducirá una más rápida modernización de la industria. La evolución reciente de las importaciones de maquinaria y equipo podría ser una señal de que esto ya está ocurriendo. Por ejemplo, las importaciones de maquinaria para la industria textil alcanzaron en los primeros ocho meses de 1988 la cifra de 157.5 millones de dólares, 161.2 por ciento de crecimiento; así también se ha importado maquinaria para trabajar metales por 168.6 millones de dólares, que representan un crecimiento de 52.9 por ciento en igual periodo.(12)

e) Empleo de una combinación de factores más congruente con la dotación existente en el país. La industrialización vía sustitución de importaciones fue intensiva en capital, ya que este factor se abarató artificialmente, e internamente tenía una elevada tasa de rendimiento privado. La apertura lleva hacia precios relativos más cercanos a la realidad del país y a un mayor empleo de mano de obra.

f) Ubicación geográfica adecuada. La industria tenderá a moverse hacia fronteras y puertos. Así la integración más eficiente del país a las corrientes mundiales de comercio, inducirá a la mayor descentralización de la estructura productiva. Las industrias que destinen una buena parte de su producción al mercado internacional tenderán a relocalizarse en las fronteras y puertos y no cerca del mercado interno, como sucede en la actualidad. El auge de las maquiladoras y la importancia que la exportación ha adquirido para el complejo industrial de la ciudad de Monterrey es un ejemplo que constituye la primera semilla de este cambio.

g) Mayor variedad de productos y mejores precios y calidad al consumidor. La apertura ampliará el conjunto de alternativas de los consumidores. Al mismo tiempo es factible que se produzca un efecto demostración en los productores tratando de fabricar productos con mayor calidad, mejor presentación, y menor precio, etc. Paralelamente se ampliarán las fuentes de abastecimiento de insumos y bienes de capital a los productores, reduciendo el grado de concentración industrial.

Estas son algunas de las características que tendrá el nuevo patrón de industrialización que se está ahora gestando en el país. En los siguientes capítulos se pone de manifiesto que la reestructuración industrial realmente está teniendo lugar, se describe lo que ha ocurrido a este respecto, se explica el grado de avance del ajuste industrial, se analizan los factores que se traducen en éxito o fracaso en el proceso de ajuste y se derivan lecciones de las experiencias referidas.

NOTAS

1. BALASSA, B. The Process of Industrial Development and Alternative Development Strategies. Princeton: Princeton University, 1980. (Essays in International Finance, No. 141).
2. La productividad en las industrias de la segunda etapa de la sustitución de importaciones fue relativamente baja. Esto tuvo un impacto sobre los salarios reales en dichas industrias, con excepción de aquellas que eran monopolio estatal y contaban con una organización sindical fuerte.
3. BUENO, G., et. al. Hacia una renovación del crecimiento económico en América Latina. México: El Colegio de México/ Institute for International Economics, 1986. p. 64.
4. Ibid. p. 65.
5. BALASSA, B. Op. Cit. p. 11.
6. Idem.
7. TORNELL, A. "¿Es el libre comercio la mejor opción? Comercio Heckscher-Ohlin vs. comercio intraindustrial", en El Trimestre Económico. No. 211, julio-septiembre 1986.
8. BORTZ, J. y WILKIE, J. "Contexto de la crisis mexicana: La política y la economía en el México de la posguerra", en WILKIE, J. y REYES HEROLE, J. (Coords.). Industria y trabajo en México. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 1990. p. 25.
9. DOLLAR, D. y SOKOLOFF, K. "Dos caminos de expansión industrial: Incremento de la productividad manufacturera en México y Corea del Sur, 1960-1980", en WILKIE, J. y REYES HEROLE, J. (Coords.). Op. Cit. p. 62.
10. CENTRO DE INVESTIGACION PARA EL DESARROLLO. Educación para una economía competitiva. Hacia una estrategia de reforma. México: DIANA, 1992.
11. BANCO MUNDIAL. Informe sobre el desarrollo mundial 1991. Washington: Banco Mundial, 1991. p. 106.
12. MOLINA, HUMBERTO. "La política comercial en el proceso de industrialización de México: La experiencia reciente", en WILKIE, J. y REYES HEROLE, J. (Coords.). Op. Cit. P.202.