

México: del sobreproteccionismo a la apertura comercial

Miguel A. Rivera Ríos*

Introducción¹

A partir de julio de 1985 el gobierno mexicano inició la liberalización del régimen de importaciones, poniendo así término a cerca de 40 años de mercado cautivo. El proceso de apertura comercial se aceleró con la entrada en vigor del programa contra la inflación denominado Pacto de Solidaridad Económica (PSE). Para 1989 se había establecido un nuevo régimen arancelario compuesto de cinco niveles, el máximo de los cuales es de 20% y se había eliminado casi totalmente el sistema de permisos de importación.

Este artículo fue realizado dentro del marco del proyecto: *La reestructuración del capitalismo mexicano*, con el apoyo del PAPIID/UNAM. Una versión anterior del mismo forma parte del libro ***El nuevo capitalismo mexicano***, México, Era, 1992.

* Profesor-investigador, Facultad de Economía, UNAM.

Actualmente la mayoría de los países de América Latina están embarcados en procesos de apertura comercial semejantes, con lo cual se pone término, a nivel continental, a una estrategia económica que comenzó a adoptarse a partir de los años 30. Como respuesta a la desarticulación del mercado mundial provocada por la secuela de la gran depresión, los países de América Latina adoptaron políticas que buscaban la autosuficiencia en la producción industrial, a las que se les denominó corrientemente "sustitución de importaciones". Estas políticas se basaban en un fuerte intervencionismo estatal y en la protección del mercado interno a través de rígidos controles arancelarios y no arancelarios a las importaciones. Hoy en día se considera en círculos cada vez más amplios que las estrategias de sustitución de importaciones fueron ineficaces para impulsar la modernización tecnológica y el elevamiento de la competitividad internacional de la industria y más bien contribuyeron a agudizar los desequilibrios de la balanza comercial.

Los procesos aperturistas llevados a cabo en América Latina se inspiran en la exitosa experiencia de los países del sudeste asiático, particularmente, Corea del Sur y Taiwan que desde los años 60 adoptaron políticas de "crecimiento hacia afuera". Sin embargo, aunque las dos experiencias están orientadas al mismo objetivo, —aceptar la disciplina del mercado mundial e impulsar las exportaciones— muestran diferencias muy grandes, lo que quiere decir que el proceso que afecta a nuestros países es en muchos sentidos inédito.

Por lo tanto, la implementación de las medidas aperturistas se llevan a cabo bajo la guía del pragmatismo, tratando de aprender de la propia experiencia. La acción de los gobiernos no se ha guiado por una teorización coherente, ya que no existe. Y el análisis sistemático de beneficios y perjuicios de la liberalización tan sólo comienza. Además, existe aun una aguda controversia entre el liberalismo radical y los adeptos de las políticas proteccionistas, que oscurece los problemas reales.

No obstante lo anterior, se podría llegar a resultados analíticos interesantes y proponer una explicación coherente de los ventajas de una apertura regulada si se revisara, aun sea sumariamente, la experiencia proteccionista en países como México en su contexto histórico internacional, bajo la guía de aportaciones teóricas de diferentes escuelas de pensamiento.

Con el apoyo de este enfoque se plantea aquí la hipótesis de que las políticas de protección para el aprendizaje que se practicaron desde los años 40, se desvirtuaron contribuyendo a crear una estructura de mercado de carácter oligopólico, que alentó las conductas "parasitarias" entre las empresas líderes, fuertemente vinculadas a capital y tecnología extranjera. Esto quiere decir que dichas empresas, al estar exoneradas de la competencia exterior y debilitarse las fuerzas concurrenciales que hacen imperativo la introducción continua de progreso técnico, pudieron capturar ganancias extraordinarias gracias a su control sobre el mercado doméstico.

Cuando las políticas expansionistas de inspiración keynesiana seguidas durante los años setenta comenzaron a exacerbar la inflación, se desató un fenómeno derivado. Las empresas líderes que ejercen la función de fijadoras de precios al recibir el impacto inflacionario lo derivaron a su vez, con lo cual desataron un proceso de "persecución", que después se conoció en el argot científico como "inflación inercial".

Considerando lo anterior, la apertura comercial, teóricamente, serviría para acelerar la modernización de la industria en concordancia con los estándares internacionales, haciendo imperativa la aceptación de la disciplina creada por el mercado mundial a través de la competencia. En esa perspectiva, la protección y los subsidios se reservarían a las industrias débiles, cuyo desarrollo se considera estratégico y poseen una ventaja comparativa potencial. En cambio el sector monopólico que posee enormes posibilidades de expansión sería expuesto a la competencia externa.

A continuación no sólo se ofrece un marco teórico apoyado en el análisis histórico, también se intenta ofrecer una respuesta a la pregunta de qué papel ha tenido la apertura comercial en México para consolidar los cambios estructurales y recuperar el dinamismo económico en las condiciones abiertas e internacionalizadas que tiende a prevalecer en México.

El proteccionismo en el desarrollo de los países atrasados

En tanto rigió el monopolio industrial de Inglaterra en el mundo, esto es, hasta la sexta o séptima década del siglo XIX, los principios doctrinarios del libre comercio preconizados por los voceros del industrialismo inglés, la economía política clásica, fueron la base de las relaciones comerciales internacionales. Sin embargo, esta situación cambió radicalmente como consecuencia de la rápida industrialización de Alemania, Estados Unidos y otros países, que adoptaron políticas proteccionistas para garantizar el desarrollo de sus emergentes industrias. A partir de entonces, la protección a la industria naciente, necesidad derivada del desarrollo desigual del capitalismo, se fue extendiendo y se convirtió en objeto de una nueva y respetable teorización a partir de Friedrich List. Sin embargo, el proteccionismo habría de vincularse a otra fuerza distinta: la monopolización de la producción, en pleno auge ya desde principios del siglo XX. El llamado "arancel de cartel" fue el arma de las asociaciones monopólicas para garantizar la exclusión de la competencia externa, controlar el mercado interno y obtener ganancias de monopolio restringiendo la producción, para elevar así los precios.

En los países periféricos que iniciaron su industrialización en el período de entreguerras, un proteccionismo elemental fue al comienzo el medio contingente para salvaguardarse de los efectos de la desarticulación del mercado mundial, especialmente en la depresión de los años 30, durante la cual se produjo una catastrófica caída de las exportaciones primarias. Al finalizar

la Segunda Guerra Mundial, las políticas de restricción de las importaciones empezaron a ser perfeccionadas en muchos de estos países para aplicarse de manera sistemática, a fin de alcanzar objetivos de industrialización por medio de la sustitución de importaciones (crecimiento hacia adentro). Los dos grupos más representativos de países que siguieron estas políticas fueron, primeramente, los de América Latina y los del sur de Asia, como la India y Pakistán. Los de Europa oriental y central establecieron también regímenes muy estrictos de control de las importaciones. En cambio los países del Asia sudoriental como Taiwán, Corea del Sur, Hong Kong y Singapur aunque comenzaron su desarrollo, en los años 50, con base a la sustitución de importaciones, después siguieron estrategias basadas en el desarrollo de las exportaciones, combinando la promoción estatal y el librecambio.

La adopción de las políticas de crecimiento "hacia adentro" en América Latina fue alentada por las teorías de Raúl Prebisch (1959 y 1963) y la CEPAL (1950), que sostenían que los términos del intercambio internacional, productos primarios/productos industriales, eran, por razones estructurales, persistentemente desfavorables a los primeros. De acuerdo con Prebisch no podrían alcanzarse los objetivos del desarrollo económico en los países atrasados dentro de los supuestos de la teoría clásica y neoclásica del comercio internacional. En consecuencia, la única alternativa para alcanzar objetivos de autonomía y autosuficiencia económica radicaba en promover la industrialización a través de acciones deliberadas en cuya implementación era esencial la protección frente a las importaciones. Gunnar Myrdal expresó independientemente, en los años 50, ideas similares a las de Prebisch, que tuvieron una influencia muy grande en la India y Paquistán, que adoptaron políticas de industrialización aún más cerradas que los países latinoamericanos.

Ante el agotamiento de la llamada primera sustitución de importaciones y de la fase de desarrollo extensivo en América Latina, los países más avanzados de esta región, entre ellos México, emprendieron una "segunda sustitución de importaciones" (bienes duraderos y de capital), complementada con el otorgamiento de diversos tipos de incentivos a las exportaciones. Esto último dio resultados limitados ya que no pudo anularse el "sesgo antiexportador" que caracterizaba la estrategia conjunta de desarrollo económico; por ejemplo, para salvaguardar las industrias existentes fue común que se obligara a los exportadores a usar insumos nacionales producidos bajo protección, lo cual los perjudicó por el alto costo y la baja calidad de estos últimos. Al

Bela Balassa. *Los países de Industrialización reciente en la economía mundial*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988; G. Myrdal. *Teoría económica de las regiones subdesarrolladas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957. Hans Singer, trabajando en forma simultánea e independiente, llegó a las mismas conclusiones de Prebisch sobre el deterioro de los términos del intercambio productos primarios-productos industriales y al igual que numerosos autores de la teoría del desarrollo llegaron a la conclusión de "...que *sin un Estado juiciosamente intervencionista en la periferia, las cartas estaban inevitablemente repartidas a favor del centro*"—ver Albert O. Hirschman. "Auge y decadencia de la teoría del desarrollo", en M. Gersuivitz *et al.* (comp.). *Teoría y experiencia del desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985—.

mismo tiempo se mantuvieron los tipos de cambio fijos (que condujeron a la sobrevaluación cambiaria) y los altos impuestos a las exportaciones, lo que conformó lo que se dio en llamar "sesgo antiexportador"³ Más adelante veremos cómo, en el caso de México, esta débil política a favor de las exportaciones se vio definitivamente ahogada por la petrolización de la economía a fines de los 70.

Un marco teórico para el estudio del proteccionismo en los países de América Latina

La problemática del proteccionismo y su incidencia en las pautas de funcionamiento de la industria en los países en desarrollo fueron objeto por primera vez de un amplio análisis crítico, apoyado en abundantes referencias empíricas, desde fines de los años 60. A partir de esos años, se inició un prolongado debate, en medio de exhaustivas investigaciones, que llegaría hasta la crisis de los 80. El interés en el tema provino originalmente de la teoría del desarrollo, y los diversos estudios empíricos que se llevaron a cabo usando nuevos conceptos como protección nominal y efectiva (ver su definición más adelante) fueron comúnmente realizados por autores formados en esta corriente, auspiciados por organizaciones internacionales como el Banco Mundial. La crítica formulada por la teoría del desarrollo partía de la idea de que era imposible desarrollar una industria competitiva a espaldas del mercado mundial y de que la ausencia de una industria competitiva era creadora a la larga de profundas distorsiones que afectaban incluso la distribución del ingreso.

Harry G. Johnson señalaba, por ejemplo, que la estrategia de industrialización en mercados cerrados, seguida por diversos países en desarrollo, había generado una industria ineficiente que producía a costos superiores a los prevalecientes en el mercado mundial. Igualmente, esa industria vendía a precios superiores obteniendo ganancias más elevadas. Para mantener esta situación en un medio en el cual había una clara propensión a producir a costos más elevados, los gobiernos de esos países explotaban a los agricultores pagando por su producción precios artificialmente bajos y favoreciendo la venta de los productos industriales a precios más elevados. Adicionalmente, señalan estos autores, la industria se veía beneficiada por fuertes subsidios principalmente a través de la exención de impuestos a la importación de maquinaria, equipo e insumos industriales ⁴

Los nuevos estudios, cuya influencia en los círculos académicos y gubernamentales de América Latina se veía oscurecida por la teoría de la dependencia, hicieron hallazgos sumamente reveladores. La comparación entre los procesos de protección en los países en desarrollo y los industrializados puso en evidencia que, si bien la protección había sido un instrumento esencial

Bela Balassa. *Los países...* op. cit., págs. 32-34.

⁴ Hany Johnson. "Políticas que pueden estorbar el comercio y el desarrollo", en J. D. Theberger. *Economía del comercio y el desarrollo*, Buenos Aires, Amorrutu, 1971.

para promover la industrialización, existió siempre la propensión a sobredimensionar su importancia, al mismo tiempo que se extendía su vigencia, por el peso de los intereses que había creado, a través de lo que aquí se llama la segunda causa de protección (el arancel de cartel). El análisis de las experiencias de Australia, Estados Unidos y Japón parecía demostrar que el exceso de protección era tan perjudicial para el surgimiento de una industria competitiva como ninguna protección. Igualmente, las investigaciones empíricas efectuadas en diversos países con estrategias de industrialización hacia adentro demostraron que sus niveles de protección tendieron también a ser excesivos al correr del tiempo, por lo cual provocaron diversos efectos desequilibradores en el desarrollo intersectorial y en la distribución del ingreso.

En cuanto al proteccionismo de los países hoy industrializados, Little, Scitovsky y Scott señalan lo siguiente:

"Japón avanzó mucho por el camino de la industrialización con una protección insignificante; los aranceles estaban fijados a niveles muy bajos por tratados celebrados en 1858 y 1866 con potencias extranjeras, hasta que se recuperó en gran medida la libertad de establecer aranceles en 1899, Después 'las tasas no excedieron generalmente el 10 o 15% hasta la revisión general de aranceles de 1911. Los gobiernos Meiji se vieron por esta razón obligados a utilizar más ampliamente las ayudas directas a industrias nuevas en forma de préstamos a bajo interés, garantías de dividendos, premios y asistencia técnica'";⁵

Posteriormente aumentaron las tasas, pero sólo a mediados del decenio de 1920 empezaron a ser sustanciales. Se impuso un arancel de 100% a muchos artículos de lujo. En el resto se hicieron comunes las tasas del 30 al 50 %, ⁶

Respecto a los Estados Unidos, Little et al, señalan lo siguiente:

"[...] el primer avance de las manufacturas textiles de algodón se produjo con la protección que ofrecieron las hostilidades y las restricciones a la importación de 1805-15. Luego hubo una protección moderada, probablemente de alrededor de 25%, hasta 1824, cuando la industria ya estaba bien establecida. La protección mayor de ese año y los siguientes fue innecesaria y cualquier efecto que haya tenido fue negativo".⁷

⁵ Luckwood, 1954, citado en Ian Little et al. *Industria y comercio en algunos países en desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

⁶ to/d., págs. 196-197.

Taussing, 1914, citado por Little et al., *op. cit.*

Añaden:

" [...] para el período 1818-42 se estableció una gran protección al hierro... (pero) los impuestos simplemente grabaron a la comunidad; no sirvieron para estimular a la industria, aunque probablemente no retardaron su crecimiento [,] hasta la guerra ovilla protección fue muy modesta en los Estados Unidos, pero la tributación indirecta aumentó enormemente. Los niveles de los aranceles aumentaron simultáneamente para preservar la protección del productor nacional. Después de la guerra se derogaron la mayoría de estos impuestos internos pero no el arancel[...] Sucedió así que los Estados Unidos se convirtieron en un país altamente proteccionista por haber disminuido el ingreso fiscal... pero debe hacerse notar que, al igual que en el caso de Japón, la era de la protección muy elevada sólo apareció después de que muchas industrias estaban ya bien establecidas".⁸

Los autores citados señalan que el caso de Australia, cuyo despegue industrial se ubica entre 1914-30, es semejante. *"Las guerras ofrecieron el principal estímulo de protección a la industria y los aranceles vinieron a proteger contra las condiciones más competitivas de la posguerra lo que se había establecido durante la guerra"*.⁹

Para el conjunto de los autores citados, la alternativa para recuperar la eficiencia de los procesos de industrialización en países con economía cerrada radicaba en la apertura externa complementada con la especialización en líneas productivas que dispusieran de ventajas comparativas, estableciendo simultáneamente un "arancel óptimo" que permitiera equilibrar la incidencia del mercado mundial con el esfuerzo deliberado por promover la industrialización.¹⁰

Simultáneamente a la difusión de estas ideas, el propio Prebisch emitió un punto de vista autocrítico respecto a sus tesis iniciales. Señaló que el proteccionismo excesivo había debilitado la industria nacional de los países de América Latina, propiciando baja calidad y precios y costos excesivos, Atribuía parte de la responsabilidad al propio proteccionismo aplicado por los países industrializados, que debilitó los esfuerzos tendientes a desarrollar las exportaciones de los países en desarrollo.¹¹

Apuntando en una dirección radicalmente distinta, hicieron su aparición en América Latina en los años 70 "las mal llamadas propuestas neoliberales", que cuestionaban al igual que la teoría

Ibid, pág. 198.

Ibid, págs. 199-200.

Harry Johnson. *Comercio internacional y crecimiento económico*, Buenos Aires, Amorrotu, 1971.

Raúl Prebisch. *Toward a New Trade Policy for Development*, New York, Naciones Unidas, 1964.

del desarrollo la orientación de las políticas promotoras de la industrialización en los países en desarrollo, y las consideraban generadoras de ineficiencia. De acuerdo con sus postulados, las razones fundamentales de dicha ineficiencia se encuentran en la protección y la intervención estatal en sí. En consecuencia, autores como Harberger, apegados a la tradición de la escuela austríaca, se convirtieron en promotores de la apertura comercial y la reducción del intervencionismo estatal a un nivel puramente pasivo.¹²

Este debate llegó a un punto concluyente a fines de los 60, cuando tercia en la discusión una nueva corriente denominada neoestructuralismo, inspirada en los trabajos de Prebisch y movida "por la generalizada frustración respecto de los resultados de la industrialización (en América Latina)". Al igual que Prebisch, estos autores ven el sistema económico más como una totalidad estructurada sujeta a movimiento que como un mecanismo equilibrador de relaciones económicas estables (ver StreekJames 1982). Estos autores, entre quienes destaca Fernando Fajnzylber, tomando como base la experiencia industrializadora de los países del sudeste de Asia, postulan que la ineficiencia de las estructuras productivas en América Latina no puede atribuirse a la protección ni a la intervención estatal en sí, como lo prueba la experiencia de Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y otros países, sino a la forma que adoptan ambas. En particular, es de vital importancia distinguir entre un proteccionismo de aprendizaje y un proteccionismo "frívolo", "que trataba de amparar la reproducción indiscriminada de una industria trunca en su componente de bienes de capital".¹³

En este debate, la pregunta central tiene que ver con el papel que deberá jugar la apertura comercial para continuar el desarrollo económico emprendido inicialmente en condiciones de protección y aislamiento frente al mercado mundial. La concepción desarrollada por Marx sobre la dinámica del capitalismo y sobre sus

¹² El aceptación dada al término "neoliberal" en el debate actual sobre la reestructuración en México y en América Latina se ha vuelto imprecisa debido a que no sólo se hace referencia a viejas propuestas liberales inspiradas en Von Hayeck, como también al ofertismo y al monetarismo. La influencia que ha logrado este conjunto heterogéneo de propuestas ha sido importante pero limitada, porque los gobiernos han seguido políticas pragmáticas que combinan medidas a favor del libre mercado con la preservación de importantes normas dirigistas del estado interventor.

¹³ Fernando Fajnzylber. *La Industrialización trunca en América Latina*, México, Nueva Imagen, 1983. Particularmente págs. 180-242. El trabajo de Prebisch de los años 50, que impugna la validez de los postulados del análisis neoclásico de que los frutos del progreso técnico se expanden a escala internacional de manera espontánea, sirvió para el surgimiento de dos tipos distintos de escuelas de pensamiento. Por un lado, la teoría de la dependencia, y por otro, el estructuralismo latinoamericano, algunos de cuyos representantes más influyentes, Osvaldo Sunkel y Anibal Pinto, también impugnaron la validez de la ortodoxia, representada en su caso por las políticas estabilizadoras de corte monetarista auspiciadas por el FMI. Los trabajos posteriores de varios autores, entre ellos Hirschman, Tavares y Serra sentaron las bases de un "neoestructuralismo" que se sitúa entre el dependentismo y el liberalismo, y reconoce la necesidad de reformar el proteccionismo para elevar cualitativamente la eficiencia de la industria, pero bajo la guía de Estado "activo" —un análisis del estructuralismo latinoamericano puede encontrarse en James Street *et al.* "Institucionalismo.estructuralismoydependencia en América Latina", *Comercio Exterior* (México), diciembre de 1982. Se encuentran ideas sobre un nuevo proteccionismo en Fernando Fajnzylber. "La política de comercio exterior de México", *Comercio Exterior* (México), marzo de 1983.

mecanismos de creación y difusión del progreso técnico juega un papel central en la búsqueda de una respuesta. Para Marx, el capitalismo no sólo es un régimen de explotación y opresión del trabajo asalariado, sino también una formidable maquinaria para el desarrollo exponencial de las fuerzas productivas. El mecanismo fundamental a través del cual logra imponer y reproducir continuamente el progreso técnico es la concurrencia intercapitalista, que consiste en contraponer a los productores privados e independientes unos contra otros en el mercado, condicionando la obtención de ganancias superiores al aumento de la productividad y la eficiencia¹⁴ Aunque Marx no lo planteó explícitamente, el ámbito fundamental de contraposición o concurrencia de los productores privados e independientes será progresivamente el mercado mundial.

Con apoyo en conjunto de estas ideas se deduce que, a cierto nivel del desarrollo de la industrialización, o sea una vez superada la etapa "infantil", los mecanismos concurrenciales necesarios para garantizar la creación y difusión del progreso técnico pueden verse bloqueados por la protección; de allí que la apertura ordenada del mercado interno constituya una necesidad para continuar el proceso de industrialización. Sin embargo, en las condiciones de reproducción monopólica del capital y de creciente internacionalización de la vida económica, las fuerzas concurrenciales son una condición necesaria, pero no suficiente, para desarrollar las fuerzas productivas, dado el poder superior del monopolio que le posibilita explotar parasitariamente el progreso técnico.

En consecuencia, la apertura comercial deberá ir acompañada por un nuevo tipo de intervención estatal. Es imposible definir a priori y al margen de las condiciones históricas concretas de cada país la combinación entre fuerzas concurrenciales e intervención estatal, pero ésta deberá existir y perfeccionarse en la práctica.

A partir de este marco teórico, se pasará a observar más atentamente en el siguiente apartado la relación entre sobreprotección y eficiencia de la producción industrial en la experiencia histórica de México,

Sobrepoteccionismo y estructura industrial

Limitar la competencia externa mediante aranceles o controles cuantitativos en un momento que se generaban cambios en la estructura industrial, determinó en México, al igual que en los otros

Marx expone su concepción sobre los mecanismos de generación y propagación del progreso técnico bajo el capitalismo al tratar la llamada "plusvalía extraordinaria" —Carlos Marx. *El capital*, Tomo 1, México, Fondo de Cultura Económica, 1943, págs. 253-258—. En numerosos pasajes de su obra, principalmente cuando trata los problemas del nacimiento del régimen capitalista, reconoce la importancia de la protección a la industria naciente, pero repudia al mismo tiempo, al igual que Engels, el proteccionismo promovido con fines monopólicos (como en la Alemania después de 1870). Del plan conjunto de su obra y de la sección tercera del tomo III de *El capital* se puede apreciar la importancia que le concedía al mercado mundial, como ámbito supremo de confrontación y competencia entre capitales individuales, aunque no llegó a desarrollar una visión totalizadora de éste.

países más avanzados de América Latina, que se constituyeran mercados cautivos y se acelerara el proceso espontáneo de monopolización, lo cual en conjunto incidió negativamente sobre los mecanismos de generación y propagación del progreso técnico.

Las grandes empresas que empezaron a imponerse en México a partir de los 60, en un principio fuertemente vinculadas a inversiones extranjeras, adquirieron un alto poder de mercado que usufructuaron a su favor; siguieron prácticas tecnológicas conservadoras y, una vez consolidadas sus bases comerciales, involucraron frecuentemente desde los productos industriales más complejos a los más simples pero de mayor rentabilidad,¹⁶

A las filiales de las corporaciones extranjeras no tardó en sumarse un nuevo tipo de gran empresa de capital, preponderantemente nacional, apoyada en el subsidio energético generado por el Estado y en el control de las áreas de la industria potencialmente más rentables por su base de recursos naturales. Ambos tipo de empresas que coexistieron con la empresa tradicional mexicana (que operaba en escalas mucho menores), modificaron radicalmente las condiciones de la competencia. A diferencia de la industria atomizada predominante en México hasta los años cincuenta, estos grandes productores ofrecían por sí solos una parte decisiva de la producción total y, por tanto, estaban en condiciones de actuar como fijadores de precios y de establecer entre ellos acuerdos tácitos o expresos de mercado con el fin de asegurarse ganancias de monopolio. También, las bases de su aprendizaje eran diferentes: su poder tecnológico, industrial y de mercado no sólo posibilitaba sino que exigía que se equipararan a sus competidores externos con el fin de elevar los estándares de calidad, evitar tendencias alcistas de precios, moderar las ganancias y desarrollar líneas de exportación.

Bela Balassa explica de la siguiente manera algunos de los efectos distorsionadores que el proteccionismo frívolo crea en la estructura industrial:

"Los países que aplicaban estrategias de desarrollo industrial orientadas hacia adentro se caracterizan [...] por el predominio de los mercados de vendedores [...] El tamaño de los mercados limitaba las posibilidades de competencia interna, mientras que la competencia de las importaciones quedaba prácticamente excluida por la elevada protección. La existencia de mercados de vendedores provee escaso incentivo para la adaptación a las necesidades de los usuarios. En el caso de los usuarios industriales, esto condujo a la integración hacia atrás, ya que los productores emprendieron la manufactura de partes, componentes y accesorios con el propósito de minimizar las dificultades que se presentaban en el abastecimiento [...] De igual modo [...] cobran importancia los monopolios [...] que buscan frecuentemente el mantenimiento de su participación en el mercado absteniéndose de realizar acciones que invitaran a la represalia" (Bela Balassa, 1988, op. cit., págs. 25-28.25-28).

En igual sentido razona Gerardo Bueno al evaluar las políticas proteccionistas seguidas por México en los años 50-60, creadoras de mercados oligopólicos. Gerardo Buenos. "Las perspectivas de la política industrial en México", en Leopoldo Solís (selec.). **La economía mexicana I. Análisis por sectores y distribución**, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

¹⁶ Kurt Unger. **Competencia monopólica y tecnología en la industria mexicana**, México, El colegio de México, 1985.

La coexistencia de este tipo de empresa con la entidad productiva de base semiartesanal, característica de la industrialización mexicana hasta los años cincuenta, generó el fenómeno conocido como "heterogeneidad estructural". Pero la subsistencia de las empresas más atrasadas llegó a ser conveniente para los oligopolios, tal como ha sucedido en otras épocas y países. Recordemos que durante la rápida expansión de los monopolios a principios del siglo XX, en Alemania y Estados Unidos, los carteles no se mostraron esencialmente interesados en eliminar totalmente a las pequeñas empresas no cartelizadas, denominadas en aquel tiempo "outsiders".¹⁷ Les interesaba más bien lograr el control de una parte vital de la producción para tener el poder suficiente para restringir artificialmente la producción y fijar convenientemente los precios. Los outsiders eran tolerados e incluso alentados a expandir su producción en la fase de auge del ciclo, pero en la recesión eran quienes cargaban con los sacrificios de la producción; algo equivalente sucedió en nuestro país, ya que resultaban un medio conveniente para dotar de elasticidad a la oferta, exonerando a las grandes empresas de los peligros de la sobreexpansión.

Por lo tanto, a la vez que creaba la prerrogativas a favor de la gran empresa, el proteccionismo también generaba un clima propicio para la subsistencia de pequeñas empresas no sometidas al imperativo de racionalizar costos y elevar la productividad. La expansión continua del gasto público ofrecía condiciones adicionales de demanda necesarias para la expansión relativa de este tipo de empresas.

La visión del fenómeno creador de estructuras oligopólicas de mercado derivadas de la sobreprotección tendió a ser distorsionada por los teóricos dependentistas. Numerosos autores, influidos por esta escuela y apoyados en las categorías desarrolladas por la teoría del oligopolio en su versión Baran-Sweezy, caracterizaron a las filiales de las corporaciones extranjeras como los únicos agentes del proceso de monopolización, estableciendo una distinción maniquea entre empresa extranjera (o transnacional) y empresa nacional. Los numerosos trabajos de investigación y divulgación producidos en América Latina en los años 70 corroboran la extraordinaria difusión de estas ideas, que se convirtieron en una parte de la cultura intelectual de la época. Su valor axiomático sólo fue cuestionado de manera definitiva por el neoestructuralismo y una serie de nuevos estudios producidos en el contexto de fines de los 70-principios de los 80, cuando su falta de correspondencia con la realidad fue poco menos que evidente.¹⁸

¹⁷ Rudolf Hilferding. *El capital financiero*, México, El Caballito, 1973.

El estudio clásico de Fajnsylber (F. Fajnzylber *et al.* *La inversión extranjera en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976) sobre las empresas transnacionales, que creó escuela, fue imitado y vulgarizado por numerosos autores, de formación dependentista y neodependentista. Sin embargo, Fajnsylber evolucionó en una dirección diferente a la de los transnacionalistas al rechazar posteriormente la tesis de que las empresas extranjeras eran simples agentes distorsionadores del desarrollo y responsables de la descapitalización de la empresa nacional. En cambio argumentó que el problema se encontraba en las estrategias de industrialización seguidas por los países de América Latina, que fueron ineficaces para generar un "núcleo endógeno" de capital nacional que subordinara a las empresas extranjeras, como lo hicieron primeramente Japón y posteriormente Corea del Sur y Taiwán (1983:149-242).

El sistema de mercado cerrado derivado del sobreproteccionismo en México

Entre fines de los años 40 y principios de los 50 quedó prácticamente perfeccionado el complejo aparato de protección a la industria mexicana que rigió sus relaciones comerciales con el resto del mundo hasta mediados de la década de los 80. Está constituido por cuatro instancias principales: a) aranceles (fijos y ad valorem) muy elevados para los bienes de consumo; los medios de producción (materias primas, insumos, maquinaria y equipo) eran gravados con aranceles mucho más bajos o se concedía su exención en virtud de leyes y reglamentos a favor de las industrias "nuevas y necesarias"; b) requisitos de permiso previo para la importación de la mayoría de los medios de producción y consumo, que duplicaban la protección establecida por vía arancelaria; c) listas de precios oficiales concebidas formalmente para contrarrestar la subfacturación, pero que en la práctica eran un medio adicional para elevar la protección arancelaria; d) cuotas, cuyo papel era permitir la importación de una cantidad dada de productos con el fin exclusivo de complementar la oferta interna.¹⁹

De estos instrumentos, el requisito de permiso previo se convirtió gradualmente en la base de la política proteccionista y llegó a ser requisito, a mediados de los 70, para el 80 % de las importaciones y para 100 % una vez iniciada la crisis, entre 1982-1984. La tesis oficial para explicar la importancia de este instrumento de política comercial fue la supuesta baja elasticidad precio de la demanda de los productos de importación, que hacía ineficaz la política arancelaria, ya que según se decía, por muy altos que fueran los aranceles no se desalentarían las adquisiciones, supuestamente debido a la concentración del ingreso.²⁰ Se adujo también que por medio de las licencias de importación se efectuaba un control más selectivo de las importaciones, ya que las solicitudes eran estudiadas caso por caso por los comités ad hoc establecidos por la Secretaría de Comercio.

La protección a la industria debe entenderse como parte del amplio sistema de regulación e intervención estatal, característico del capitalismo "mixto", que fue creado a partir de los años 30-40. Entre ambos se estableció una complementariedad muy estrecha, ya que en tanto la protección garantizaba condiciones de rentabilidad excepcionales para la promoción de la industria, el gasto público deficitario, que era el mecanismo de acción directa, aseguraba un cuádruple objetivo: a) creaba el llamado capital social básico, necesario para garantizar el despegue del proceso de industrialización; b) establecía empresas productoras que transferían plusvalor al capital privado; c) actuaba como un factor cíclico de "arrástrele la inversión privada, y d) creaba un sistema de asistencia para absorber parcialmente los costos de reproducción de la fuerza de trabajo.

Rafael Izquierdo. "El proteccionismo en México", En R. Solís. *La economía mexicana... op. cit.*; Bruce Wallace. *La política de protección en el desarrollo económico de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979.

²⁰ Bruce Wallace, M

El poderoso aparato burocrático que administraba el sistema de licencias de importación llegó a convertirse, al igual que la burguesía que se beneficiaba de él, en un promotor de su autopreservación, aun cuando los intereses objetivos del desarrollo del capitalismo hubieran cambiado. Esto explica, en gran parte, el fracaso de las reformas que empezaron a emprenderse en los sesenta, orientadas a promover las exportaciones industriales y a ampliar el acceso de las importaciones. Bela Balassa, quien fue uno de los principales asesores del gobierno mexicano en el intento fallido de reformar la política comercial, explica las causas de este fracaso. De acuerdo con el citado autor, el desafortunado cambio de lo que llamamos aquí una "política de protección para el aprendizaje" a una protección puramente "frívola", ocurrido en México desde los años 60, debe explicarse a partir de la interrelación de tipo de cambio, ritmo relativo de crecimiento de los precios (respecto al exterior) y equilibrio de la balanza de pagos. Primeramente, al no haberse podido equilibrar la inflación con Estados Unidos a través de las reformas estabilizadoras de los años 60 y al perseverarse en una política de tipos de cambio fijos, el peso se depreció continuamente respecto del dólar, haciendo necesario el aumento de la protección, para que las cosas permanecieran igual, dado que la sobrevaluación abarata las importaciones y encarece las exportaciones.²¹ Los gastos expansionistas efectuados por el sector público a partir de los 70 aumentaron la sobrevaluación y provocaron, dado el mantenimiento de los restantes ejes de la estrategia de economía cerrada, la necesidad de aumentar la protección, lo que técnicamente era una pura consecuencia de la determinación de los restantes ejes tradicionales de la intervención estatal. En caso contrario, el desequilibrio de la balanza de pagos hubiera sido mucho mayor, lo que hubiera significado la paralización del crecimiento económico (*ibid*).

Balassa destaca que a fines de los 70, la convicción de que el auge petrolero abriría un período de estabilidad en la balanza de pagos, fortaleció entre un sector de la alta burocracia la idea de que era necesario liberar las importaciones para reducir el sesgo antiexportador y aumentar la eficiencia de la industria.²² Sin embargo, el tipo de apertura adoptada durante el gobierno de López Portillo fue un ambiguo compromiso entre las exigencias aperturistas y los

El trabajo ponera de Gerardo Bueno (op. cit., 1974), que calculó los tipos reales de cambio del peso frente al dólar tomando como base 1956 (año en que se puede suponer que existió equilibrio en la balanza de pagos), revela que pese a las reformas estabilizadoras iniciadas a fines de los 50, la paridad real del peso mexicano se deterioró continuamente, aunque, claro está, a un ritmo menor que en el período previo. Su estudio deja en claro que para contrarrestar lo anterior hubiera sido necesario abandonar la política de tipos de cambio fijos. En lugar de ello se optó por crecientes empréstitos externos para equilibrar la balanza de pagos, lo cual a su vez obligó a endurecer las políticas proteccionistas (Bueno, op cit., 1974 y Balassa op.dt. 1983).

²² La limitada apertura efectuada durante el gobierno de López Portillo coincidió con el inicio de negociaciones para ingresar al GATT, y suscitó un fuerte debate al respecto. A favor de la apertura se encontraban los tecnócratas vinculados al Banco Mundial, que destacaban el éxito de las experiencias de Corea del Sur, Taiwán y Singapur y que estaban siendo escuchados por el gobierno mexicano. También favoreció la apertura el núcleo de la burocracia directa o indirectamente relacionado con el diseño e implementación de las políticas de estabilización de los años 60. En contra se manifestaba el resto de la burocracia, el empresariado, especialmente el agrupado en torno a la CANACINTRA, y la izquierda.

puntos de vista del resto de la burocracia, claramente orientada a mantener la sobreprotección. Por ejemplo, si bien disminuyó la proporción de categorías sujetas a permisos de importación de 80 % en 1977 a 24 % en 1979, los bienes involucrados no afectaban los intereses de los productores nacionales (Ibíd: 218), y al mismo tiempo se elevaron los aranceles con carácter compensatorio. La mayor sobrevaluación del peso y la negativa a ingresar al GATT ahogaron definitivamente el intento de racionalizar oportunamente el proteccionismo. Con ello

"...México perdió la oportunidad de salir de ese círculo vicioso, cuando la devaluación del peso (en 1976) y el aumento de los ingresos petroleros hubieran permitido disminuir la protección e iniciar un crecimiento económico armónico. Esa oportunidad se dejó escapar y se optó por un camino que condujo a la acumulación de deuda externa, la cual llegó, a fines de 1982 a 80 mil millones de dólares".²³

Las estimaciones del grado de protección de la industria mexicana, 1960-1975

Numerosos trabajos empíricos efectuados en diversos países demostraron que el mantenimiento de políticas proteccionistas elevaba los precios internos en relación con los precios internacionales. O, lo que es lo mismo, los precios internos tendían a ser más altos con protección que sin ella, debido a que quedaba anulado el efecto concurrencial creado por el mercado mundial, según lo ya explicado. El diferencial de precios era la expresión de la estructura oligopólica que permitía ganancias extraordinarias a las empresas líderes del mercado cautivo.

El grado de protección o diferencial de precios podía variar de producto a producto por la existencia de factores compensadores, como los subsidios o los controles de precios. Al mismo tiempo, aunque el mercado estuviera cerrado, el contrabando, en ciertos casos, podía limitar los incrementos de precios de la producción doméstica. Para establecer una medida lo más precisa posible del grado de protección, se formularon dos conceptos que fueron ulteriormente perfeccionados: "protección nominal" y "protección efectiva". El primero representa el diferencial de precios a nivel del producto final. El segundo mide el diferencial de precios a nivel del valor agregado. Fue preciso formular este segundo concepto debido a que, en el caso de las actividades industriales, era preciso diferenciar entre la protección de sus insumos y la protección del valor agregado. Algunos insumos, o materias primas o auxiliares utilizadas por las industrias, podían tener grados discrepantes de protección con el valor agregado por una diversidad de razones.

La primera estimación de la protección nominal y efectiva en México fue realizada por Gerardo Bueno para 1960,²⁴ usando la metodología de Balassa. Posteriormente, Wallace era/, efectuaron estimaciones

²³ *ibid.*

²⁴ Gerardo Bueno. "Estructura de la protección en México" en Bela Balassa. **La estructura de la protección en países en desarrollo**, México, CEMLA, 1972.

Cuadro 1
 Protección nominal en México por rama de actividad¹
 1960, 1970 Y 1975

	1960	1970	1975
1. Agricultura	4.7	2.3	13.0
2. Ganadería	9.8	-0.2	-37.0
3. Silvicultura	3.5	0.6	-37.9
4. Pesca	0.0	-12.2	-52.8
5. Minas metálicas	3.5	-9.6	-31.0
6. Minas no metálicas	-4.2	-6.7	-13.0
7. Petróleo y Petr. básicos	6.0	5.6	21.6
8. Carne, leche y lácteos	46.8	12.0	38.5
9. Molienda, trigo y nixtamal, pan, pastel	4.0	17.6	34.0
10. Otros prod. aliment.	6	9.2	13.1
11. Bebidas	28.2	4.4	154.1
12. Tabaco	30.9	0	15.2
13. Textiles f/blandas	20.5	30.2	54.8
14. Otras ind. textiles	25.0	2.2	13.9
15. Calzado, vestuario	24.8	29.8	31.9
16. Ind. maderera	16.3	7.7	13.2
17. Papel y prod.	35.1	13.6	26.21
18. Imprenta y edit.	13.3	11.1	30.86
19. Cuero y prod.	20.1	14.2	12.0
20. Prod. de hule	32.5	14.5	30.2
21. Químicos básicos	23.1	22.0	53.5
22. Fibras sintéticas, resinas y plásticos	21.7	43.6	60.3
23. Abonos, fertilizantes e insecticidas	8.9	34.4	-26.33
24. Jabones deterg.	10.1	17.0	12.0
25. Farmacéuticos y med.	12.4	52.1	32.5
26. Cosméticos	22.0	45.7	56.4
27. Otras ind. químicas	25.6	22.8	31.6
28. Prod. min. n/met.	0.5	5.5	28.2
29. Metálicas básicas	26.7	8.9	41.6
30. Prod. metálicos	30.6	23.5	30.8
31. Maquinaria	29.7	40.7	42.7
32. Maquinaria y aparatos eléctricos	37.4	43.3	61.3
33. Eq. y mat.de transp.	25.4	44.8	43.7
34. Vehículos, aut. y partes	51.7	30.6	14.0
35. Otras manufacturas	31.8	29.3	35.9
TPP ²	15.1	13.1	20.5

¹ Los datos de 1960 corresponden a Gerardo Bueno (1972, citado por Wallace *et al.*), los de 1970 a Wallace *et al.* y los de 1975 a Cavazos Lerma. Los datos son netos, es decir se ajustó el tipo de cambio.

² TPP: tasa ponderada promedio.

Fuente: Wallace *et al.* (1979, pp. 154-155); Cavazos (1977, p.38).

para 1970 y adaptaron los datos de Bueno para comparar los cambios en diez años. Finalmente, Cavazos Lerma ofreció datos para 1975. Se citarán a continuación los datos de protección nominal que ofrecen los tres autores y se discutirá la tendencia, para reforzar y ampliar el análisis efectuado en el apartado anterior²⁵ Más adelante se citaran y analizarán los datos de protección efectiva a la industria para los años 1960-1970 y 1975.²⁶

La primera cuestión a destacar es que el grado de protección nominal implícito para toda la economía, después de haber disminuido levemente en 1970, creció cerca de 50% para 1975, como era de preverse. En cuanto a sectores, destaca la desprotección de las actividades primarias como una característica de todo el período, atenuada sólo para la agricultura, pero en aumento para la minería y la ganadería. Como se señaló atrás, el objetivo de la estrategia de desarrollo industrial, sobre todo a partir de 1960, consistió en abaratar los costos de la industria a costa de la agricultura, que en contraparte se veía obligada a pagar precios proporcionalmente mayores por los insumos procedentes de la industria.

La protección nominal promedio de las industrias de bienes de consumo no duradero, cercana al 25 % en 1960, decrece en el decenio siguiente y luego casi se duplica, situándose en 36%. La elaboración de bebidas disfruta de una tasa anormalmente alta. Los textiles de libras blandas y los cosméticos tienen una tasa de alrededor del 55 %; calzado, imprenta, editoriales, fármacos y medicinas, de un 30 %. Todas ellas son industrias en las cuales se había completado el ciclo de "aprendizaje", existiendo además ventajas comparativas con relación a Estados Unidos. Esto quiere decir que los consumidores, los asalariados y los proveedores de la materia prima pagan las ganancias extraordinarias de los productores más competitivos en estas ramas y la ineficiencia del resto.

En los bienes industriales intermedios (7,20,21,22,23,27,28 y 29), hasta 1970 se observa claramente la tendencia a mantener sus precios a niveles equivalentes o cercanos al del mercado mundial, con el fin

Los tres estudios utilizaron una metodología semejante proveniente de Corden, Balassa y Little *et al.* Así, se diferenció entre protección nominal arancelaria e implícita (ver más adelante la diferencia) y bruta o neta (según se ajustara o no el tipo de cambio). También se distinguió entre los bienes que son objeto de comercio internacional y los que no lo son, ya que estos últimos tienen una respuesta diferente a la supresión de la protección (Wallace *et al.*, *op. cit.*, 1979, p. 189-1990). Sin embargo, el estudio de Bueno utilizó una muestra de 450 productos, contra 800 de Wallace y Ten Kate, lo cual limita el grado de comparabilidad. Al no disponerse de otros datos, se hicieron comparaciones con las reservas del caso.

26

Wallace *et al.* y Cavazos Lerma utilizan un concepto más refinado de protección nominal a la que llaman "implícita", para diferenciarla de la puramente arancelaria —Manuel Cavazos Lerma. "Evolución del proteccionismo en México", *Comercio y Desarrollo* (México), noviembre-diciembre de 1977—. Esta estimación reflejaría los diferenciales de precios entre México y el mercado mundial que son producto no sólo de la existencia de aranceles sino también de los otros instrumentos de política que inciden sobre aquellos, como los subsidios y controles de precios, pero sobre todo los controles cuantitativos. Su estimación requirió comparaciones directas producto por producto, tomando los precios en Estados Unidos como representativos de los precios "externos" de México (pp. 104-105).

Cuadro 2
Protección efectiva en México por ramas industriales¹
1960, 1970 Y 1975

	1960	1970	1975
8. Carne, leche y lácteos	195.7	27.2	278.8
9. Molienda, trigo y mitamal, pan, pastel	23.2	43.7	32.5
10. Otros product. alimenticios	16.7	25.2	15.1
11. Bebidas	45.4	1.6	186.7
12. Tabaco	58.4	-3.7	-21.3
13. Textiles de f/blandas	32.8	44.4	157.1
14. Otras ind. textiles	50.2	-2.1	-26.7
15. Calzado, vestuario	38.6	39.6	37.9
16. Ind. maderera	35.0	12.2	3.4
17. Papel y prod.	95.4	21.3	29.5
18. Imprenta y edit.	8.6	12.2	43.5
19. Cuero y prod.	28.0	23.9	12.5
20. Productos de hule	52.9	14.5	26.3
21. Químicos básicos	48.5	61.3	128.3
22. Fibras sintéticas, resinas y plásticos	17.2	252.3	58.0
23. Abonos, fertilizantes e insecticidas	10.9	1026.4	-32.1
24. Jabones y deterg.	0.6	38.1	3.7
25. Farmacéuticos y med.	10.0	229.1	43.5
26. Cosméticos	65.0	92.9	169.5
27. Otras ind. químicas	72.1	97.4	38.9
28. Prod. min. n/met.	3.3	5.5	41.0
29. Metálicas básicas	71.7	22.9	90.1
30. Prod. metálicos	49.5	45.6	35.1
31. Maquinaria	44.7	66.8	86.2
32. Maquinaria y aparatos eléctricos	48.4	87.5	221.5
33. Eq. y mat. de transp.	49.1	90.0	110.5
34. Vehículos, aut. y partes	254.7	111.4	7.4
35. Otras manufacturas	70.8	57.3	3.6
TPP ²	12.9	18.4	30.4

¹ También es protección efectiva, neta para 1960 y 1970 y bruta para 1975. Los datos de 1960 proceden de Bueno, los de 1970 de Wallace *et al.* y los de 1975 de Cavazos.

² TPP: tasa ponderada promedio.

Fuente: Wallace *et al.* (1979, pp. 154-155), Cavazos Lerma (1977, p. 41).

de subsidiar la acumulación de capital. Esto se facilitó por el hecho de que el Estado era un productor de estos bienes. Por ejemplo, petróleo y petroquímicos básicos y productos minerales no metálicos tenían una protección nominal de poco más de 5%. Las industrias metálicas básicas, de 9%. Sin embargo, en 1975, la protección, excepto en abonos y fertilizantes, creció considerablemente. Esto en parte se debió al surgimiento de nuevos productos cuya protección estaba justificada, por

ejemplo los asbestos, el hierro y acero de laminación secundaria y las resinas y fibras sintéticas. Estas últimas tenían un diferencial de precios de 60 %.

En los bienes de consumo duradero, con excepción de los automotores y sus partes, la protección crece o se mantiene, llegando a niveles altos, como en maquinaria y aparatos, de 60 %. Para el resto de las ramas se sitúa alrededor del 40 %.

Para concluir el análisis del cuadro 1 se observa que, hasta 1970, dentro del marco de una protección aún alta pero levemente decreciente, se conforman cuatro niveles: el de los bienes primarios, que es nulo o de franca desprotección; el de los bienes de consumo no duradero, que es en general moderado, inferior al 20 %; el de los bienes intermedios, que es bajo, de poco más del 10 % y, por último, el de los bienes duraderos y de capital, que es el más alto de los tres, de casi 35 % en promedio. Para mediados de los 70, el incremento de la protección, inevitable ya que se mantuvieron los restantes ejes de la política de industrialización, casi borró la anterior gradación. Lo único que se mantuvo, con ciertos cambios, fue la desprotección de las actividades primarias. Numerosos bienes, tanto duraderos como no duraderos y de capital, experimentaron incrementos en su protección nominal. Los descensos fueron muy pocos, solo cinco y los verdaderamente significativos sólo dos: automotores y fertilizantes

Los datos de protección efectiva (sobre valor agregado) corroboran el fuerte incremento registrado de 1970 a 1975, aunque también indican que la protección se incrementó entre 1960 y 1970. Existen algunas diferencias que conviene resaltar. Primero, la manufactura de tabaco y la de los llamados "otros textiles" aparecen ampliamente desprotegidas. Como se explicó, la diferencia se atribuye a los insumos que se encuentran más protegidos que los productos²⁷ Si la protección nominal es alta y la efectiva nula o negativa, en teoría los insumos están altamente protegidos y el valor agregado está al nivel del mercado mundial o debajo. En contraste, otras industrias tienen niveles efectivos mucho más altos que los nominales: textiles de fibras blandas, productos químicos, cosméticos, maquinaria y aparatos eléctricos y equipo y material de transporte.

El proceso de apertura comercial, 1985-1989

El ritmo y amplitud de la liberalización comercial

La apertura comercial se inició en julio de 1985, cuando la correlación de fuerzas entre los sectores del gobierno en contra de la apertura y los proaperturistas cambió a favor de estos últimos, La liberalización operó a partir de la eliminación del requisito de permiso previo en unas 366 fracciones

Ver Ian Little *et al.*, *op. cit.*, pág. 20.

28

Ello sucedió a raíz del debilitamiento y renuncia posterior de Jesús Silva Herzog como secretario de Hacienda en 1986. El encabezó una de las tres facciones en que se dividió el gabinete de Miguel de la Madrid y pugnó con éxito por



FUENTE: J. Tapia y Cervantes, 1988.

arancelarias (el 89 % del total), primeramente en los bienes intermedios y de capital. Dada la vulnerable posición de la balanza de pagos y el descenso de las reservas internacionales provocado por el deterioro de la coyuntura económica, la eliminación de permisos se compensó con una alta subvaluación del peso (protección cambiaria) y con elevamiento de aranceles (ver gráfica).

El proceso de liberalización comercial puede dividirse en dos etapas. La primera comienza, como se indicó, en julio de 1985 y se extiende hasta la mayor parte de 1987. El segundo se inició en diciembre de 1987, con la firma del PSE, y continuó a lo largo de 1988 y 1989.³⁰ La diferencia entre

la aplicación de la vieja política económica de corte expansionista en boga en los años 70. Las medidas expansionistas puestas en vigor entre 1984 y parte de 1985 fueron contraproducentes, ya que agudizaron la crisis económica y favorecieron un giro hacia la apertura comercial orquestada por el equipo de Salinas de Gortari, entonces secretario de Programación y Presupuesto. Para un análisis más detallado ver Miguel Ángel Rivera. *El nuevo capitalismo mexicano*, México, ERA, 1992, cap. III.

²⁹ Adriaan Tenkate y F. de Mateo. "Apertura comercial y estructura de la protección en México, estimaciones cuantitativas de los ochenta", *Comercio Exterior* (México), 1989, pág. 322.

³⁰ En 1990 todavía se hicieron algunas reducciones arancelarias en el sector minero y se efectuó una eliminación adicional del requisito de permiso previo en el de alimentos. Pero las reducciones sustanciales y la eliminación de requisitos tuvo lugar entre 1988 y 1989. Según datos de A Ten Kate —Adriaan Ten Kate. "El ajuste estructural en México. Dos historias

los dos está dada por la velocidad y amplitud de la apertura. La eliminación de permisos de Importación y la reducción del arancel se hace más decidida una vez firmado el Pacto, en condiciones de un entendimiento político entre el gobierno y el gran capital privado, a favor de la apertura y la estabilización económica.

Para junio de 1986, después de un año de la primera eliminación de permisos, no se había afectado mayormente la situación de la agricultura, la caza y la pesca, el petróleo y el gas natural, la preparación de frutas y legumbres, la molienda de nixtamal, el café, el azúcar, las bebidas alcohólicas, la cerveza y la malta, los refrescos, el tabaco, las prendas de vestir, el cuero y el calzado, los derivados del petróleo, los fármacos, los electrodomésticos y los automóviles. Todas estas actividades estaban ampliamente protegidas por licencias de importación. En el mejor de los casos, sólo el equivalente a una parte minoritaria de la producción de esas ramas podía importarse libremente, de acuerdo a Ten Kate-De Mateo, no más de un 25 %. En cambio, la reducción arancelaria había sido considerable pues el arancel promedio era de casi 23 %, lo cual requirió eliminar los niveles de 100%, bastante comunes y la compresión de todas las escalas³¹

Para diciembre de 1987 sólo estaban ampliamente protegidas con controles cuantitativos agricultura, caza y pesca, petróleo y gas natural, tabaco, derivados del petróleo y automotriz (ver cuadro 3).

En el terreno arancelario, la tasa promedio se ubicó en 11.8 %, prácticamente la mitad de la tasa de mediados de año, y cerca de una tercera parte del porcentaje originalmente programado para fines de 1988,³² La mayoría de los autores que estudian el problema están de acuerdo en que la aceleración de la apertura tenía por objeto ayudar a abatir la inflación tomando como ejemplo inmediato la experiencia de Israel, ya que la competencia de productos importados libremente con bajos aranceles era considerada un elemento eficaz para moderar los incrementos internos de precios. Esta perspectiva se confirma por los recortes arancelarios que se efectuaron en 1988 y 1989. La mayoría de ellos se aplicaron selectivamente sobre productos cuyos precios mostraban tendencias alcistas mayores de las que se habían previsto originalmente. Tal fue el caso de la carne de res, el papel y los productos de vidrio. La eliminación del requisito de permiso previo para la ropa tenía seguramente la misma finalidad.

Para mayo de 1988, si exceptuamos las actividades primarias y el petróleo y derivados, las actividades que estaban aún altamente protegidas con el requisito de permiso previo eran principalmente alimentos, bebidas y tabaco, ropa y calzado, equipo de transporte (ver cuadro 3); en productos electrónicos, químicos, farmacéuticos se concedía cobertura mediante aranceles adicionales.³⁴

Adriaan Ten Kate y F. de Mateo. "Apertura comercial y estructura de la protección en México, un análisis de la relación entre ambas", *Comercio Exterior* (México), junio de 1989, págs. 325-326.

³² *Ibid.*

³³ *ibid.*, pág. 328.

³⁴ Se trata de un arancel de 9% adicional concedido para casos de "competencia desleal".

Cuadro 3
Producción bajo permisos
México: régimen a la importación
Producción, porcentajes

Rama	Abr	Jun	Dic	Jun								
	1980	1985	1985	1986	1986	1987	1987	1988	1988	1989	1989	1990
1. Agricultura	95.1	95.8	62.4	62.6	57.6	57.6	42.2	44.3	42.2	42.2	38.4	38.4
2. Petróleo y gas	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
3. Otra minería	27.4	51.8	4.3	4.3	4.3	4.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4. Alimentos	68.5	98.1	56.0	55.8	38.2	31.7	25.9	25.9	23.0	25.3	20.5	20.2
5. Bebidas y tabaco	18.3	99.5	99.4	99.4	99.4	62.6	20.6	20.6	19.8	19.8	19.8	19.8
6. Textiles	80.4	90.7	9.6	9.6	9.6	9.6	7.0	2.4	3.1	3.1	1.0	1.1
7. Ropa y calzado	92.6	99.1	81.4	81.4	81.4	78.1	52.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
8. Prod. de madera	76.7	99.9	46.8	46.8	11.8	11.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
9. Papel e imprenta	30.7	74.5	6.7	6.7	6.7	6.7	6.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.0
10. Deriv. petróleo	90.4	94.3	87.4	87.4	87.2	87.2	87.2	87.2	87.2	87.2	86.4	86.4
11. Prod. químicos	41.3	86.8	24.8	24.8	21.9	18.0	2.5	2.5	2.4	2.4	2.1	1.6
12. P. m. n/metálicos	31.2	95.6	15.3	15.3	10.3	3.6	2.1	2.1	2.4	2.4	0.0	0.0
13. Metalur. básica	49.6	86.8	0.4	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
14. Prod. de metal	21.8	74.0	8.3	8.6	2.6	1.6	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1	1.1
15. Maquinaria y eq.	54.8	85.6	19.2	15.6	6.7	6.1	3.0	2.4	4.8	4.8	2.8	2.1
16. Mat. eléctricos	51.3	97.2	40.8	36.9	31.6	24.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
17. Equipo de trans	77.3	99.0	77.0	76.8	64.2	64.0	58.0	57.4	41.4	41.4	41.0	39.4
18. Otras manufact.	51.8	91.8	22.9	22.8	18.3	17.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: SECOFI, tomado de Ten Kate 1992, p. 68.

La eliminación casi total de los requisitos de permiso previo convirtió a los aranceles en el principal instrumento de control del comercio de importación. La reducción general que se aceleró a partir de diciembre de 1987 produjo una nueva tarifa del impuesto general a la importación con cuatro niveles: cero (o tasa exenta), 5, 10, 15 y 20 %. La tasa más alta, de 20 %, se aplicó a bienes de consumo considerados no esenciales y a medios de producción producidos en el país. Las tasas de entre 0-15 % se aplicaron a los restantes medios de consumo y de producción que no tuvieran la característica anterior. Pero lo más importante fue que los medios de producción para industrias cuyo desarrollo era considerado prioritario por un conjunto de razones (promoción de exportaciones, innovación productiva, abastecimiento, abatimiento de precios y costos, etcétera) fueron gravados con tasas menores y/o con tasa cero. La exención y la reducción arancelaria de los medios de producción fue parte de la negociación del PSE y tenía el objetivo de contrarrestar los perjuicios ocasionados por la apertura comercial, brindando a las empresas la posibilidad de modernizar sus equipos y sistemas a precios internacionales. Esta liberalización condujo a un auge de las importaciones, principalmente de medios de producción, que tuvo un

impacto muy importante en la formación de capital en su conjunto, dando pie a la apertura de una fase del proceso de reestructuración productiva, de acuerdo a lo ya explicado.

El papel de la apertura en la reestructuración del aparato productivo

El equipo de modernizadores ubicados en el gabinete del Miguel de la Madrid veían en la apertura comercial una de las herramientas más eficaces para promover la reestructuración del aparato productivo. Esperaban que el aumento de la competencia derivada de la liberalización generara cambios en los precios relativos y esto a su vez, produjera a una reasignación de recursos, como dice un asesor del gobierno mexicano, "tanto dentro como entre industrias".³⁵

Sin embargo, en la práctica el gobierno se vio obligado a adoptar una estrategia diferente, que implicó postergar la apertura y luego modular sus alcances.

Primeramente, en lugar de abrir el mercado interno como parte del proceso de cambio estructural, el gobierno de MMH procedió a aumentar el grado de protección a su máximo histórico a partir de 1983. Al amparo de ese cerco se depreció drásticamente el tipo de cambio con la finalidad de aumentar la competitividad de las exportaciones y promover por esa vía cambios en la asignación y uso de los recursos productivos.

La promoción de las exportaciones por medio de estímulos cambiarlos hubiera sido a la larga poco efectiva si no se hubiesen creado los medios para aliviar una de las mayores cargas que agobiaban a la empresa privada: el sobreendeudamiento. Antes que las empresas, particularmente las grandes, pudieran comenzar a reestructurar sus sistemas productivos debían superar los problemas de endeudamiento heredados del auge petrolero. El instrumento que facilitó el saneamiento financiero de las grandes empresas fue el Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarlos (FICORCA), que convirtió parte de la deuda privada en deuda pública.

Como se señaló en el subapartado anterior, en julio de 1985 se dio un giro radical en la definición de la política comercial: comenzó a desmantelarse el sistema de licencias de importación. Al poco tiempo después dieron comienzo las negociaciones para lograr la adhesión al GATT. Pese a los gestos enérgicos lo que se hizo en realidad, en esta segunda etapa, fue cambiar un tipo de protección por otro. Como se señaló previamente, la eliminación de permisos de importación y la supresión de los máximos arancelarios se compensó con el aumento de los precios oficiales y la llamada protección cambiaria (resultante de la subvaluación del tipo de cambio). Desde esa cima se planeaba efectuar a continuación una apertura gradual, aplicando las salvaguardias que contempla el GATT.

Esta política gradualista se vio superada en los hechos cuando resurgió violentamente la inflación a fines de 1987. A partir de ese momento la apertura se integró a una estrategia más amplia cuyo objetivo prioritario era abatir la inflación (el PSE). Ello requería que el régimen de importaciones se liberalizara amplia y aceleradamente, como efectivamente sucedió desde comienzos de 1988 (ver subapartado anterior).

El arbitraje creado por la liberalización de las importaciones, cuyo crecimiento empezó a acelerarse desde 1988, se vio efectivamente sujeto a diversas limitaciones, probablemente la principal de ellas fue "la falta de canales de distribución adecuados"³⁶ resultantes del atraso del sistema de comunicaciones y transportes. Además, las prácticas monopólicas comunes entre las grandes empresas pertenecientes a grupos de capital, creaba una restricción potencial que hubiera limitado la efectividad del arbitraje creado por la apertura comercial, ya que los grandes importadores hubieran podido hacer de éste un negocio monopólico más.³⁷

Sin embargo, la apertura iba a generar no sólo perdedores sino también ganadores en el sector privado y por esto último fue bien recibida, principalmente entre los grandes comerciantes mayoristas y minoristas y naturalmente entre las empresas industriales más pujantes.

Para estas últimas, la liberalización significaba acceso a medios de producción a precios del mercado mundial, lo cual dio aliento a una segunda reconversión industrial. Para los intermediarios la liberalización de las importaciones de bienes de consumo significó la apertura casi instantánea de un enorme y lucrativo mercado originando una suerte de "restitución" de importaciones. La producción doméstica de aparatos electrónicos de consumo (incluidos electrodomésticos), juguetes, prendas de vestir y muebles se encontraba en franca desventaja en cuanto a calidad frente a las importaciones. Además, su abultado margen de ganancia (creado por la sobreprotección) los convertía en blanco predilecto de los importadores. En consecuencia, el alud de importaciones que se desencadenó a partir de 1988 condujo a la desaparición de numerosas empresas y al abaratamiento de una amplia gama de bienes.

El impacto entre las empresas atrasadas estuvo lejos de ser un proceso de "destrucción creativa", más bien implicó un efecto desindustrializador al cual se le antepusieron diversos

Adriaan Ten Kate en su estudio sobre los resultados de la apertura comercial supone que el efecto en los precios relativos toma un plazo largo (de 5 a diez años). Además de la restricciones obvias (cuellos de botellas y prácticas monopólicas) alude al tiempo que toman las nuevas inversiones en las industrias que resienten el efecto de las importaciones. Si bien existe un curso de respuesta lento, aquí se argumenta que existe otro casi instantáneo a través de la "restitución de importaciones", que conduce a la desaparición de las empresas no competitivas principalmente en el sector de bienes de consumo personal. La sustitución de producción doméstica por importaciones condujo a un rápido abatimiento de precios que aumentó las posibilidades de éxito del programa de estabilización.

límites. Se creó un régimen preferencial para proteger al sector automotriz y a la nueva industria de equipo de cómputo y se concedió la prerrogativa de aplicar impuestos compensatorios de hasta un 9% cuando se presumiera competencia desleal. Pero numerosas empresas marginales pudieron subsistir, reteniendo una parte de su mercado doméstico, gracias a la ventaja comparativa creada por los bajos salarios.

Conclusión

Aquí se argumentó que la protección para el aprendizaje que acompañaba las estrategias de sustitución de importaciones en México y en otros países de América Latina, se desvirtuó entrados los años sesenta. Se convirtió en un medio para acelerar la monopolización de la producción y rindió ganancias diferenciales a las empresas líderes alentando entre ellas las prácticas de naturaleza "parasitaria", al inhibir los mecanismos concurrenciales que imponen la generación de progreso técnico.

En consecuencia, una vez entrados los años ochenta y en el marco de la crisis estructural creada por el agotamiento de las políticas proteccionistas, no había otra opción sino la apertura del mercado interno, que se concibió como una de las principales herramientas para reestructurar la industria y aumentar su competitividad internacional.

Sin embargo, en el caso de México la reconversión industrial no se inició bajo el influjo de la liberalización del régimen de importaciones, sino de la subvaluación cambiaria. Más tardíamente, casi al final de la década, a partir de 1988, se dio paso a una apertura acelerada y de amplia cobertura que estaba subordinada al objetivo de abatir las presiones inflacionarias dentro del mecanismo del Pacto de Solidaridad. Dicha apertura tuvo la virtud de fortalecer el proceso de reestructuración productiva al abaratar la importación de medios de producción y de beneficiar al consumidor final al poner a su alcance bienes de calidad superior a precios inferiores. El cambio en las pautas sociales de consumo provocadas por el proceso anterior actuó en detrimento de las industrias mexicanas más atrasadas que se vieron diezmadas. Probablemente el efecto ha sido más severo en la industria de electrónicos, de entretenimiento, del juguete y enseres electrodomésticos. Las empresas que han sobrevivido han tenido que adoptar métodos más modernos de producción y organización con lo cual han hecho una aportación a la eficiencia conjunta de la economía. La virtual desaparición del estrato de empresas más atrasadas en las industrias que se citan arriba tiene un efecto benéfico ya que eleva la media de productividad de la rama de que se trate. El principal efecto social adverso está dado por la desaparición de fuentes laborales. Pero en cualquier caso, resulta menos costoso para la sociedad recapacitar y reubicar a los trabajadores desplazados que sostener artificialmente a las industrias ineficientes que los emplean, ya que esto tiene profundas limitaciones para la dinámica conjunta de toda la economía. La capacidad competitiva de la industria mexicana no se ve esencialmente mermada por la

desaparición de estas empresas, ya que depende de la articulación de nuevos núcleos dinámicos que centralizan la explotación de ventajas comparativas bajo la égida de consorcios financieros (como la industria del cemento, fibras sintéticas y resinas artificiales, vidrio, minerales no ferrosos y hierro y acero principalmente).

Para garantizar la ampliación y consolidación de este núcleo dinámico del que depende la penetración de la industria mexicana en el mercado internacional resulta esencial salvaguardar a ciertas industrias claves ubicadas en el sector de bienes de capital, dentro de un marco de especialización selectiva. Para lograrlo se requiere establecer un estatus especial a las ramas seleccionadas, combinando la salvaguardia temporal contra las importaciones con acciones de fomento centradas en la investigación de desarrollo con el fin de apoyar las exportaciones.

Desafortunadamente el diseño de una nueva política de fomento industrial aun no se formula en nuestro país. Si acaso existen unos pocos ejemplos pioneros, como el de la industria electrónica, que aún deben reformularse para responder a las nuevas condiciones que traerá el inminente Tratado de Libre Comercio.

Bibliografía

- Balassa, Bela. **La estructura de la protección en países en desarrollo**, México, CEMLA, 1972.
- _____ "Trade in Manufactured Goods: Patterns of Change", **WorldDevelopment**, Pergamon Press, 1981.
- _____ "La política de comercio exterior de México", **Comercio Exterior**, Marzo de 1983.
- _____ Los países de industrialización reciente en la economía mundial, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Bueno, Gerardo. "Estructura de la protección en México", en Bela Balassa, **La estructura...**, 1972.
- _____ "Las perspectivas de la política industrial en México", en L. Solís (selec.). **La economía mexicana I. Análisis por sectores y distribución**, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.
- _____ "La paridad del poder adquisitivo y las elasticidades de importación y exportaciones en México", **El Trimestre Económico**, abril-junio de 1974.
- Cavazos Lerma, Manuel. "Evolución del proteccionismo en México", **Comercio y Desarrollo**, Noviembre-diciembre de 1977.
- CEPAL. **Estudio económico de América Latina**, Nueva York, 1950.
- Corden, W. M. **The Theory of Protection**, Oxford, Clarendon Press, 1971.
- Fajnzylber, Fernando. **La industrialización trunca en América Latina**, México, Nueva Imagen, 1983.
- _____ y T. Martínez. **La inversión extranjera en México**, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- Hilferding, Rudolf. **El capital financiero**, México, El Caballito, 1973.
- Hirschman, Albert. "Auge y decadencia de la teoría del desarrollo", en M. Gersovitz et al. (comp.). **Teoría y experiencia del desarrollo económico**, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.
- Izquierdo, Rafael. "El proteccionismo en México", en L. Solís, **La economía mexicana...**, 1973.
- Johnson, Harry. "Políticas que pueden estorbar el comercio y el desarrollo", en J. D. Theberge. **Economía del comercio y el desarrollo**, Buenos Aires, Amorrortu, 1971.
- _____ **Comercio internacional y crecimiento económico**, Buenos Aires, Amorrortu, 1971.
- Little, Ian, T. Scitovsky y M. Scott. **Industria y comercio en algunos países en desarrollo**, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- Marx, Carlos. **El Capital**, tomo I, México, Fondo de Cultura Económica, 1946.
- Myrdal, G. **Teoría económica de las regiones subdesarrolladas**, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

Prebisch, Raúl. "Commercial Policy in the Underdeveloped Countries", *American Economic Review* (New York), volumen 44, mayo.de 1959.

"The Economic Development of Latin America and its Principal Problems", *Economic Bulletin of Latin America*, volumen 7, núm. 1, 1963.

_____ *Toward a New Trade Policy for Development* New York, Naciones Unidas, 1964.

Rivera R. Miguel A. *El nuevo capitalismo mexicano*, México, Era, 1992.

Street James y Dilmus D. James. "Institucionalismo, estructuralismo y dependencia en América Latina", *Comercio Exterior*, diciembre de 1982.

Tapia Maruri, Joaquín y Jesús Cervantes González. *México un modelo econométrico del impacto de la apertura comercial en la balanza comercial, actividad económica y precios*, Banco de México, Dirección de Organismos y Acuerdos Internacionales, 1988.

Ten Kate, Adriaan y F. de Mateo. "Apertura comercial y estructura de la protección en México, estimaciones cuantitativas de los ochenta", *Comercio Exterior*, Abril de 1989.

"Apertura comercial y estructura de la protección en México, un análisis de la relación entre ambas", _____ *Comercio Exterior*, Junio de 1989.

"El ajuste estructural en México. Dos historias diferentes", _____ *Pensamiento Iberoamericano*, enero-junio de 1992.

Unger, Kurt. *Competencia monopólica y tecnología en la industria mexicana*, México, El Colegio de México, 1985.

Wallace, Bruce, Adriaan Ten Kate, Antonie Waarts y Ma. Delfina Ramírez. *La política de protección en el desarrollo económico de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979.