

Revisión bibliográfica

Polarizing Mexico: the impact of liberalization strategy,
de Enrique Dussel Peters¹

WILLY W. CORTEZ²

El libro realiza una evaluación de los efectos de la estrategia de desarrollo económico basado en el crecimiento de las exportaciones sobre el aparato productivo y el desenvolvimiento social y regional mexicano. El argumento central del autor es que la actual estrategia de liberalización económica está induciendo una creciente polarización al interior de la economía mexicana. Esta polarización se ve reflejada en tres áreas centrales: estructura productiva, desenvolvimiento social y desarrollo regional. Desde la perspectiva del autor, los cambios que se dan en los ámbitos social, regional y productivo no son aislados ya que tienen una explicación común: el desarrollo económico basado en el crecimiento de las exportaciones.

La obra consta de 8 capítulos donde se analizan los efectos de la liberalización económica en cuatro áreas donde ésta se ha sentido más nítidamente: a) la macroeconomía; b) la evolución del sector manufacturero mexicano, enfatizando su desempeño en términos de empleo, producción y balanza comercial —adicionalmente, se analizan los efectos sobre la inversión extranjera directa—; c) el bienestar social estrechamente ligado a los costos sociales que la política ha generado, en particular se evalúa la flexibilización del mercado laboral y su consiguiente efecto sobre el aumento de la desigualdad del ingreso; y d) el desarrollo regional.

La obra inicia con una discusión teórica sobre los principales argumentos a favor y en contra de las dos estrategias de desarrollo económico adoptadas por México y América Latina en las últimas seis décadas. En particular, se discuten las condiciones que dieron origen a la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y su posterior reemplazo por la industrialización basada en el

1. Enrique Dussel Peters (2000), Lynne Rienner Publishers, Londres y Boulder.

2. Departamento de Métodos Cuantitativos, CUCEA, Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: wcortez@cucea.udg.mx.

fomento a las exportaciones (IFE). Un componente importante en esta discusión teórica es la distinción que Dussel Peters hace entre neoliberalismo e IFE.

Según Dussel Peters, el primero es una interpretación dogmática de la manera como debe desenvolverse no sólo la economía sino la sociedad en su conjunto —incidentalmente, sólo ha podido implementarse por gobiernos dictatoriales—, mientras que lo segundo no contiene estos elementos dogmáticos aun cuando sí puede contener algunos elementos neoliberales. Este capítulo es necesario ya que sirve de sustento teórico a su argumento de la razón por la cual la IFE está teniendo los resultados que se analizan. Una de las conclusiones importantes de esta discusión teórica es que la IFE no puede verse como antagónica de la ISI. Todo lo contrario, aquellos países que han tenido éxito en implementarla han tenido un periodo considerable de ISI.

El capítulo 2 compara los esquemas de ISI e IFE en el caso específico de México y describe la secuencia de políticas económicas seguidas desde 1982 para enfrentar la crisis de la deuda externa y la posterior inestabilidad macroeconómica. También discute la naturaleza de las políticas económicas dentro del marco de la nueva estrategia de crecimiento. Dussel Peters sugiere que en la medida en que las políticas macroeconómicas van teniendo éxito en sus objetivos de controlar la inflación, déficit fiscales y atraer la inversión extranjera directa, la continuación de esta estrategia genera contradicciones con otros objetivos; a saber, el fomento de las exportaciones es negativamente afectado por la existencia de un tipo de cambio sobrevaluado. El capítulo 3 representa una continuación de la discusión iniciada en el capítulo anterior ya que analiza con más detalle los efectos de las nuevas políticas sobre otras variables macroeconómicas como empleo, importaciones, PIB por habitante y la demanda interna o doméstica. La creciente polarización de la economía mexicana entre el sector orientado a la exportación y el orientado al mercado doméstico tiene un comportamiento definido. En el periodo 1988-1994 la tendencia de ambos sectores fue similar, mientras que luego de la crisis de 1994-1995 la brecha entre ambos sectores creció rápidamente.

El capítulo 4 analiza las políticas que afectan el desarrollo del sector manufacturero, es decir, las políticas industriales y/o macroeconómicas. Se reconoce que aun cuando los objetivos macroeconómicos de las políticas económicas se comienzan a alcanzar —control de la inflación, reducción del déficit fiscal, crecimiento de exportaciones manufactureras—, esos objetivos entran en contradicción con otros a nivel macroeconómico, como son el aumento de la eficiencia de las empresas, la mayor integración del aparato productivo mexicano y la generación de empleos con salarios por arriba de los de subsistencia. Los efectos de la liberalización económica se notan claramente en el comportamiento diferenciado de dos tipos de empresas: aquellas destinadas al mercado exterior —léase, *grandes*, que forman parte de empresas multinacionales (EMN)— y aque-

llas dedicadas al mercado doméstico, básicamente, micro, pequeñas y medianas empresas— en términos de crecimiento de producción, empleo y exportaciones.

Existe una relación importante entre políticas macroeconómicas y políticas industriales en esta nueva estrategia económica. En la medida que la estabilidad macroeconómica es la condición necesaria para que exista inversión privada (doméstica e internacional), es importante mantener a toda costa los objetivos macroeconómicos, aun si la consecución de los mismos implican que los programas de fomento a la micro, pequeña y mediana empresa quedarán relegados a un segundo plano. Adicionalmente, y rompiendo con la estrategia industrial anterior, esta “nueva” política industrial no puede ser sectorial o específica para una empresa determinada. Esto último significaría ir en contra del planteamiento central de la liberalización económica. Por lo tanto, la “nueva” política industrial es, necesariamente, “neutral”.

Cuando se introduce a la discusión (sobre la “nueva” política industrial y su impacto en el sector manufacturero) el papel que juegan el aumento de la competencia internacional y las cadenas de producción globales, las conclusiones son que las políticas de fomento a las exportaciones pueden resultar en unidades económicas polarizadas en la cual la mayoría de participantes y actividades dentro del país no son capaces de integrarse exitosamente al mercado mundial.

Entre las medidas tomadas por los gobiernos están: la privatización de las empresas paraestatales, la eliminación de las políticas industriales en el ámbito de empresa y sector y la eliminación de subsidios en general, con el objetivo de asignar recursos por medio del mercado.

El principal instrumento de política industrial fueron los programas federales que ofrecen diferentes tipos de información a empresas que potencialmente podrían establecerse en México: el Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM) y otros programas ofrecidos por la Nacional Financiera (Nafin) y el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext). De la misma manera, los principales bancos de desarrollo ofrecen préstamos a tasas de interés de mercado. Existen pocos programas de fomento a la productividad, promoción de agrupamientos industriales y el desarrollo de proveedores ha sido relativamente exitoso.

Las exportaciones y sus características

Los resultados de esta “nueva” estrategia económica se observan en el comportamiento diferenciado de las empresas según su tamaño y según su orientación de mercado en términos de exportaciones, empleo y salario. Las exportaciones mexicanas muestran tres características importantes. Primero, las empresas maquiladoras representan aproximadamente 42% de las exportaciones totales y sólo dan empleo a 2% de la población ocupada. Segundo, las principales empresas exportadoras no maquiladoras generan cerca de 54% del total de exportaciones,

mientras que daban empleo a 3.5% de los trabajadores ocupados en promedio durante 1993-1998. Tercero, el mayor crecimiento de las exportaciones mexicanas se ha dado en la forma de comercio intra-industrial, y más específicamente intra-empresa. Cerca de 45% del comercio fue comercio intra-industrial con una tendencia creciente. Este comercio indica un nuevo comportamiento en la organización industrial de la economía mexicana. Particularmente, indica las nuevas tendencias en los sectores más dinámicos y orientados a las exportaciones. Por estas razones se observa que desde 1988 un pequeño grupo de empresas, mayormente asociadas al sector automotriz, ha tenido un crecimiento impresionante. Sin embargo, este crecimiento de las exportaciones no vino acompañado de un crecimiento del salario real ni del empleo. En realidad, este sector presenta las tasas de crecimiento del salario real más bajas, mientras que el empleo no creció. El crecimiento de la productividad laboral que se argumenta existe en el sector exportador es en realidad ficticio, ya que se basa en un menor crecimiento del empleo.

Mientras esto sucede con las grandes empresas, las micro, pequeñas y medianas empresas han tenido mayores dificultades en ajustarse a la liberalización económica desde 1988 y han sido particularmente golpeadas por la crisis de 1994-1995. En términos de empleo, los sectores que crecieron más rápidamente fueron aquellos cuyas exportaciones tuvieron las tasas de crecimiento más bajas.

En el lapso 1988-96 la tasa de crecimiento de empleo fue de 2.0%, mientras que se necesita 5.2% para absorber el crecimiento de la población. El sector más importante en la generación de empleos ha sido el sector servicios; en tanto, el sector manufacturero creció sólo 1%. En general, los sectores más dinámicos en cuanto a la generación de empleo han sido: construcción, comercio, restaurantes, hoteles y servicios educativos. Sin embargo, el crecimiento del empleo no está ligado al crecimiento del sector exportador sino más bien está concentrado en pocos sectores cuya producción se destina principalmente al mercado doméstico. Al mismo tiempo, estos empleos se caracterizan por su baja calidad.

Crecen las importaciones de manera impresionante

Por otro lado, un resultado imprevisto por la nueva estrategia de desarrollo es el crecimiento impresionante de las importaciones en los sectores con el mayor crecimiento de las exportaciones. El crecimiento de las importaciones fue más bajo en los sectores cuyas exportaciones crecieron menos. Es evidente que el aumento de las exportaciones se realizó de manera paralela al aumento de las importaciones de bienes intermedios y de capital importados. Por lo tanto, el sector manufacturero exportador se ha vuelto más dependiente de las importaciones.

Dentro de la estrategia global está la de incentivar la inversión extranjera directa (IED), que permita no sólo la generación de empleos sino además la transferencia de tecnología de punta. Dussel Peters argumenta que, contrariamente a las expectativas del Estado, la IED ha contribuido a la creciente polarización de la economía mexicana. Los sectores que han sido los más dinámicos en términos de producción y exportaciones son los principales receptores de IED. Es más, la IED ha permitido la creciente integración al mercado norteamericano con un crecimiento extensivo del comercio intra-empresa que permite un ajuste rápido a las condiciones de demanda, dependiendo del producto específico y sector. Sin embargo, es importante hacer notar que la organización industrial que emerge tiene pocos encadenamientos con la economía mexicana doméstica.³

Bienestar social e impactos en lo regional con la nueva estrategia económica.

Otro aspecto en donde la liberalización económica se ha sentido más fuerte es en la evolución social. En otras palabras, los cambios que están ocurriendo en el bienestar de la población están determinados por la nueva estrategia económica. En la medida que la liberalización económica ha implicado nuevas reglas en a) cultura laboral; b) la ley federal del trabajo; y c) las condiciones generales de los sindicatos, los efectos sobre el salario real, empleo y la distribución del ingreso y pobreza son innegables.

Existe un aumento generalizado de la flexibilización de las condiciones laborales (contratos) y cierta tendencia hacia la eliminación de leyes que conciernen a la seguridad del empleo y salario. Por otro lado, la política social ha tenido poca prioridad dentro de la estrategia de liberalización, y programas tales como Pronasol y Progresá han sido casos excepcionales que resultaron del interés particular de presidentes más que una estrategia coherente y consistente de ataque a la pobreza. Las restricciones fiscales (menores gastos públicos) han inducido a una reducción de la infraestructura pública con el consiguiente efecto de aumentar la desigualdad del ingreso.

El análisis del desarrollo regional mexicano se realiza con la finalidad de mostrar con dos ejemplos concretos la manera como la liberalización está generando este proceso de polarización. Dos conceptos centrales en el capítulo correspondiente son la producción flexible y las cadenas productivas. La producción flexible se refiere a la tendencia de producir productos especializados y no estandarizados para satisfacer la demanda de consumidores, mientras que las

3. Y, como se afirmó antes, poco impacto en la creación de empleos y la elevación de su calidad, así como en un mayor nivel de vida que ellos habrían de generar, según los supuestos esperados. (N. del E.)

cadenas productivas se refieren a la organización internacional y espacial de insumos, producción y distribución. Estas cadenas productivas se han convertido en uno de los principales mecanismos para maximizar procesos de producción flexible, aumentar la calidad del producto, implementar estrategias de justo-a-tiempo e integrar tareas operativas. La globalización es, por consiguiente, el proceso por el cual las empresas aumentan su producción flexible y al mismo tiempo expanden sus cadenas productivas globales.

Uno de los argumentos que surge del texto es que la globalización ha resultado en una segmentación territorial con respecto a la cadena de productos, que va desde el diseño a la producción y distribución de los bienes y servicios. Surgen algunas interrogantes de esta discusión teórica: ¿hasta qué punto puede un gobierno local o regional alterar el curso de la organización industrial? Los ejemplos que se citan en la obra sobre la industria electrónica y farmacéutica nos sugieren que hasta ahora los gobiernos locales han fracasado en sus intentos de querer integrar empresas domésticas a estas cadenas productivas. Sin embargo, no es claro si esta falta de integración local a las cadenas productivas se ha debido a la falta de programas locales-regionales coordinados y sustanciales, a la falta de una estrategia coherente o se ha debido precisamente a las altas barreras de entrada a tales cadenas (calidad, producción a tiempo, precios, etcétera).

No existe consenso generalizado entre los diversos investigadores sobre los efectos regionales de la liberalización comercial. Unos argumentan que ésta ha conducido hacia un proceso de convergencia mientras que otros dicen lo contrario: i. e., que se ha generado una mayor brecha entre los estados más desarrollados industrialmente respecto a los estados sureños. Es evidente que se necesita una evaluación más cercana de los efectos de la nueva estrategia económica sobre el desarrollo regional mexicano. En la medida que un componente importante de la IFE es el fomento de las plantas maquiladoras, algunos investigadores han cuestionado si este crecimiento regional es sostenible en el largo plazo. O, lo que es más importante, si este tipo de industrialización está generando o no el desarrollo regional de manera endógena. Las conclusiones en este rubro aún no son definitivas.

La mayoría de los estados han desarrollado servicios de apoyo a la información, instrumentos orientados a la pequeña y mediana empresas y programas que integran instituciones educativas a empresas. Dadas las restricciones fiscales y la subordinación de las políticas industriales a los objetivos macroeconómicos, sin dejar de mencionar la preferencia por políticas industriales neutrales, y dadas las necesidades de las empresas domésticas, la cantidad de recursos disponibles para estos programas es prácticamente insignificante.

En la medida que la liberalización económica está cumpliendo con sus objetivos principales (estabilidad macroeconómica) y dados sus efectos no deseados sobre el aparato productivo, bienestar económico y desarrollo regional, flota en el aire la pregunta: ¿Qué hacer? ¿Cuál es la alternativa? Es evidente que el

autor no propone revertir la liberalización económica y regresar a un esquema de ISI. La alternativa es, en cambio, retomar el mercado doméstico como una fuente de crecimiento. Pero este planteamiento no es acompañado de mayor discusión, ya que surgen algunas interrogantes adicionales. Por ejemplo, ¿cómo se puede reorientar la producción hacia el mercado interno sin tomar algún tipo de medidas de corte proteccionista? O bien, ¿puede un esquema de liberalización económica ser compatible con el desarrollo industrial basado en el mercado doméstico?

Como se puede apreciar, el análisis que se presenta tiene importantes implicaciones de estrategia económica por seguir en el mediano y largo plazos. Esto puede contribuir a una discusión más abierta sobre las ventajas y desventajas de la IFE y su posible replanteamiento sin retomar viejos esquemas proteccionistas. En la medida que otros autores evalúen de manera sistemática los beneficios y costos de la actual política económica se tendrán mayores criterios para propuestas viables que contribuyan al desarrollo económico, social y regional de México.