

México: requisitos de una estrategia de crecimiento hacia afuera

LUIS BRAVO AGUILERA*

Desde que por primera vez se formuló la teoría del comercio internacional, se han suscitado opiniones divergentes sobre las recomendaciones prácticas de política que de ella se derivan. Esta divergencia sería más constructiva si no se mezclara con las ideologías, pues cuando ello ocurre es más difícil evaluar las opciones reales de política comercial. En efecto, es frecuente escuchar que éstas se presentan como dos posibilidades excluyentes: libre cambio *versus* proteccionismo. Alrededor de estas opciones se despliegan interminables discusiones que orillan a adoptar posturas prejuiciadas o francamente alejadas de la realidad. A su vez, estos resultados realimentan los puntos de vista opuestos para caer finalmente en la discusión estéril. Incluso, no es extraño encontrar quien recomiende una reformulación de la teoría del comercio internacional para justificar "su" propia política.

Desde luego, es imposible que cada país invente "su" teoría de comercio internacional, pero tampoco es sensato aplicar de manera estricta las recetas que se deducen de la teoría. Las diferencias en el grado de desarrollo, las condiciones políticas y sociales, la dotación de recursos, el nivel de la tecnología, el acceso a otros mercados y las condiciones del entorno internacional, imponen condicionantes diferentes al ritmo y magnitud de la protección o apertura de las economías.

* Subsecretario de Comercio Exterior. Ponencia presentada en el seminario "Políticas para el Fomento de las Exportaciones: la Experiencia Internacional", celebrado en la ciudad de México el 29 y 30 de julio de 1985.

Hay casos exitosos de países en desarrollo cuya política comercial se inclina más al libre cambio o, si se quiere, tienen un sesgo menos proteccionista, aunque hay otros que han adoptado esta política sin haber alcanzado los resultados esperados. Por otra parte, varias naciones han cosechado frutos de su protección y también las hay que han sufrido las consecuencias de ello.

Las primeras etapas de industrialización de los hoy llamados países desarrollados se sustentaron en un franco proteccionismo. Incluso ahora no se puede afirmar que apliquen estrictamente una política librecambista. Más aún, la tentación y la práctica proteccionistas de estos países se han generalizado a tal grado que constituyen el signo de esta década. El informe Lutwiler sobre "políticas comerciales para un futuro mejor", así lo acredita.

Si intentáramos extraer conclusiones provechosas de un examen circunscrito a la orientación de la política comercial, nos veríamos en aprietos. Es muy difícil calificar *a priori* una política comercial. Para hacerlo es necesario analizar su papel en el contexto de la estrategia global de desarrollo económico. La eficiencia de la política comercial para contribuir al desarrollo depende, entre otros factores, de la orientación y eficiencia de otros instrumentos macroeconómicos y sectoriales, de la capacidad para coordinar a todos ellos y de las condiciones internacionales prevalentes.

La validez axiológica de una determinada orientación de la política comercial, enmarcada dentro de una estrategia determinada, está dada por sus resultados. Una vez que se ha decidido el

modelo que se va a seguir, la política de comercio exterior se convierte en un instrumento más de la política económica. Entonces, coordinar todos los instrumentos cobra especial importancia y la oportunidad y profundidad con que se manejen definirán el éxito o el fracaso del camino adoptado.

En la actualidad se acostumbra calificar las estrategias de desarrollo con base en la orientación de la política comercial. No obstante, su concepción es más flexible pues ya no se plantean como blanco y negro. En todo caso, asumen su denominación por la orientación que prevalezca. Dentro de una estrategia de crecimiento hacia afuera, por ejemplo, se abren espacios para promover la sustitución de importaciones siempre y cuando los criterios que se apliquen para tal propósito no sean divergentes. A su vez, en un modelo de crecimiento hacia adentro se posibilita la promoción de las exportaciones, pero sus alcances son limitados.

Es necesario repasar brevemente las características de ambas estrategias para contrastarlas y extraer planteamientos que puedan enriquecerse con la discusión. Si bien es cierto que la experiencia de algunos países sugiere la posibilidad de instrumentar una estrategia de crecimiento hacia afuera sin tener una base industrial, sería difícil generalizar esta afirmación. Lo normal es que las primeras fases del desarrollo se sustenten en el fortalecimiento del mercado interno. Se debe reconocer que este modelo puede tener variantes que permitan ampliar o restringir sus posibilidades. Sin embargo, una vez que ha llegado a sus límites deja de convertirse en motor del desarrollo y sus costos políticos, económicos y sociales superan los beneficios.

A partir de cierto momento, la propia inercia del modelo provoca un proceso de dependencia externa. El crecimiento del producto reclama crecientes importaciones por unidad de producto. El empleo se rigidiza y los requerimientos de capital por unidad de empleo se incrementan. Para continuar motivando inversiones se incurre en excesos de protección y se despiertan fuertes presiones para generalizarla. Estos excesos deforman la asignación de recursos y se canalizan hacia sectores diferentes de los prioritarios. Además, se desalientan las posibilidades de exportación y su promoción sólo se logra con crecientes costos económicos y sociales.

La débil capacidad para exportar que implica el modelo sustentado en el mercado interno genera un secular desequilibrio comercial. Para cubrirlo se recurre al ahorro externo o, como en nuestro caso, a una combinación de éste con los ingresos petroleros que tienen sus límites. El modelo se mantiene con cargo a los sectores sociales con ingresos fijos; también, con frecuencia, conduce a graves desequilibrios internos. La inflación generalizada que padecemos los países latinoamericanos es un ejemplo concreto de ello. Aun cuando esta forma de crecimiento ofrece durante un tiempo márgenes de maniobra para administrar la política económica con cierta flexibilidad, existe una tendencia a que se reduzcan y pueden no efectuarse los ajustes necesarios con la oportunidad debida.

En una estrategia de crecimiento hacia afuera, las variables macroeconómicas se comportan de manera más dinámica y transparente. Por tanto, es necesaria una atención más cuidadosa y una absoluta coordinación de todos los instrumentos de política económica. Para un país en desarrollo como México, que ya posee una planta industrial de importancia, obviar estas considera-

ciones implicaría riesgos más altos; pero si se aplica el modelo en forma adecuada y oportuna, la nación tendrá mayor capacidad de respuesta para capitalizar sus ventajas.

En efecto, ya que en México se expresó una voluntad política de adoptar una estrategia de crecimiento hacia afuera, la etapa de transición debe ser motivo de atención especial a fin de minimizar sus costos económicos y sociales y simultáneamente aprovechar sus beneficios mediante la concentración de esfuerzos. Para dar viabilidad a esta estrategia es preciso prestar atención a dos grandes áreas; la primera es de carácter interno y se asocia con el manejo de toda la política económica. La segunda se vincula con el contexto internacional y se refiere a la capacidad de asegurar el acceso de los productos mexicanos al mercado internacional.

Aun cuando puede parecer que el reciente paquete de medidas de política económica responde a una situación de emergencia, la realidad es que su filosofía y dirección ya estaban previstas en el Programa Nacional de Desarrollo (PND), en el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 (Pro-nafice) y en el Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (Proficex). De hecho, los aspectos fundamentales de los conceptos de cambio estructural y de estrategia de crecimiento hacia afuera son comunes. Adoptarlos exige cumplir estrictamente todos los lineamientos del PND. En ese contexto cobran su verdadera dimensión los principios postulados y guías de política económica que se plasman en el Plan. Ya no caben interpretaciones, ni falta de oportunidad ni, mucho menos, ausencia de coordinación de todos los instrumentos de la política económica. Estamos obligados a concentrar nuestros esfuerzos en la promoción de las exportaciones no petroleras.

Para que este modelo funcione es vital controlar la inflación; mantener la disciplina monetaria, financiera y presupuestal; establecer una política cambiaria adecuada para incentivar las exportaciones; implantar una política fiscal de cobertura más amplia; orientar la política industrial para que apoye la reorientación de la planta productiva hacia el exterior y promueva la selección sustitutiva y eficiente de importaciones, dentro de una perspectiva exportadora; vincular la pequeña y mediana industria con los sectores exportadores y adoptar una política salarial que premie la productividad; eliminar controles y fomentar más la actividad económica. En suma, el modelo reclama una mayor racionalidad económica en las decisiones de los sectores público, privado y social.

Cuando se adopta una estrategia de esta naturaleza se debe estar consciente de que afectará intereses creados, derivados de la inercia del modelo sustitutivo de importaciones. Empero, no hay que olvidar que se han agotado las fuentes tradicionales para pagar la factura de las diferencias de los precios internos respecto de los externos.

Sin embargo, no puede escapar a nuestra atención que el efecto de la apertura comercial sobre los precios internos no se dará en forma inmediata. Al principio, las elevadas cotizaciones de los productos nacionales servirán de piso para fijar los precios de los bienes extranjeros. Ello se deriva de las características oligopólicas y los fuertes rezagos del aparato comercial, además de la irracional inclinación de muchos sectores por productos importados.

Mientras se mantengan estas condiciones, se puede esperar una transferencia de rentas puras de los antiguos beneficiarios de

los bienes sobreprotegidos hacia el comercio. No obstante, las facilidades para importar mercancías acabarán por motivar una fuerte competencia e inducir a la modernización del comercio y disminuir el ritmo de crecimiento de los precios.

La correcta instrumentación de la política económica en términos de oportunidad, profundidad y dirección no garantiza completamente la viabilidad de la estrategia. Para ello es necesario asegurar un máximo de certidumbre a los productos mexicanos que concurren al exterior. Mejorar y consolidar facilidades de acceso a nuestras mercancías, reclama una agresiva estrategia de negociaciones comerciales.

Estamos conscientes de que el mercado internacional como un todo está fuera de nuestro control. Sin embargo, algunos ámbitos de ese entorno pueden modificarse para beneficio de México. Por eso nuestra estrategia negociadora se desarrolla en dos dimensiones paralelas con diferente perspectiva en el tiempo: la bilateral y la multilateral. La primera debe ser básicamente pragmática. La segunda, más vinculada a los principios, busca la solución a los problemas de estructura de la economía mundial y se entiende como una acción que suma esfuerzos para ese propósito.

Poco es lo que individualmente podemos hacer, a corto plazo, para modificar la estructura de la economía mundial. No regatearemos, sin embargo, nuestra contribución para promover las urgentes soluciones que demanda el mundo en desarrollo en las esferas comercial, financiera, monetaria, de reconversión industrial, y de transferencia de tecnología, entre las más importantes. La interdependencia no puede ser simétrica. El reconocimiento a las condiciones actuales que privan en los países en desarrollo y la corresponsabilidad paralela que deben asumir las naciones más avanzadas, son prerequisites para dar una solución duradera a la actual problemática de la economía mundial.

El ajuste estructural que requiere la economía internacional rebasa los tópicos puramente comerciales.

La política internacional de México en materia económica es abordar los problemas con un enfoque global. Todos los países en desarrollo comparten esta posición y algunas instituciones internacionales ya se están acercando a esta perspectiva. Sin embargo, para no construir castillos en el aire es necesario examinar el marco en que debe instrumentarse una política de promoción de exportaciones.

En materia comercial el mundo vivió sus años dorados entre 1950 y 1970. El incremento de las exportaciones superó el de la producción. Las economías de los países en desarrollo crecieron también a ritmos superiores a los registrados por las naciones desarrolladas. Tal comportamiento no se reflejó, sin embargo, en un avance sustancial en los niveles de vida de los primeros; en cambio, los correspondientes a los desarrollados se elevaron como nunca en la historia. Lo anterior revela que las normas y principios que rigen el comercio mundial no fueron propicios para sostener un crecimiento autogenerado de los países menos adelantados. Por lo tanto, los beneficios de la expansión del intercambio no fueron simétricos.

Aun cuando las naciones industrializadas han declarado, desde 1973, su intención de mejorar las normas comerciales y han

reconocido la necesidad de otorgar en materia de comercio un trato no recíproco a los países en desarrollo, la verdad es que el acceso de los productos del mundo en desarrollo a esos mercados se ha deteriorado. Incluso los propios países desarrollados han externado su preocupación por los crecientes obstáculos que se imponen entre sí, al margen de las normas que se han comprometido a respetar. De hecho, en lugar de mejorar y afinar la legislación comercial, se ha generalizado su violación.

El deterioro en este campo ha llegado a tal punto que, a iniciativa del Director del GATT, un grupo de siete personalidades, presidido por Fritz Lutwiler, preparó un informe sobre los problemas del comercio internacional y sus posibles soluciones. En él, después de un detenido diagnóstico, se presentan 15 recomendaciones a las que se conoce como "Políticas comerciales para un futuro mejor". En esencia consisten en respetar los principios que dieron origen al Acuerdo General; definir con claridad las reglas de excepción para evitar que se abuse de ellas; reconocer que los problemas comerciales están vinculados con los problemas financieros, monetarios y de deuda externa, y establecer la necesidad de coordinar las políticas macroeconómicas de las naciones desarrolladas.

Si no se superan los actuales problemas de la economía mundial será cada vez más difícil que los esfuerzos nacionales para instrumentar una política de promoción de exportaciones obtengan resultados satisfactorios. Las actuales condiciones de incertidumbre y neoproteccionismo implican participar en un juego de suma cero, en el que ganancias de unos se obtienen a costa de otros. Tal vez aún hay margen para participar en este tipo de juegos, pero sólo mediante una mayor y permanente apertura de los mercados internacionales habrá ganancias para todos.

A pesar de este panorama del comercio internacional, sería ingenuo pensar que todas las oportunidades de concurrir a esos mercados están canceladas. Desde esta perspectiva, una agresiva estrategia de negociaciones comerciales debe formar parte de la política de promoción de exportaciones. También se impone un cambio de filosofía en la política de negociaciones comerciales en el contexto del cambio estructural que se busca. Al respecto el presidente de México, Miguel de la Madrid, expresó en una reunión con el Comité de Hombres de Negocios México-Estados Unidos: "El Gobierno de México no tiene tabúes ni mitos. En consecuencia, también estamos dispuestos a revisar el marco multilateral del comercio, máxime que estamos viendo que la misma tendencia se observa en todos los países. Vemos que hay una preocupación de parte de varios gobiernos, para revisar la situación del comercio internacional. El mismo presidente Reagan hace unos días anunció que promovería una nueva ronda de negociaciones comerciales para darle una mayor dinámica a este elemento vital de la economía internacional."

Resulta claro que una estrategia negociadora de esta naturaleza es un proceso de doble vía. Para recibir estamos obligados a otorgar. Lo contrario también tiene validez: esperamos recibir por lo que estamos otorgando. No creemos que sólo tiene valor la eliminación de los excesos de protección; también lo tiene la filosofía que guía nuestra política comercial. Estoy convencido de que México es más respetuoso de las normas internacionales de comercio que muchos otros países que han suscrito oficialmente su respeto a ellas. Este esfuerzo debe tener respuesta. De otra forma, no podríamos cumplir nuestros compromisos internacionales. □